

Лысенко Тарас Сергеевич
эксперт, АО «Рособоронэкспорт»,
г. Москва
e-mail: lysenko.taras93@gmail.com

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОГО ПРОЦЕССА В РОССИИ ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ ОТБОРА ЭЛЕКТРОННЫХ ТОРГОВЫХ ПЛОЩАДОК ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Аннотация. Рассмотрены история появления и современные тенденции развития закупок для государственных и муниципальных нужд через электронные торговые площадки (далее – ЭТП). Уточнены причины проведения отбора площадок, отмечены его главные недостатки: непрозрачность и недостаточная регламентированность. Доказана важность проведения независимого технического аудита ЭТП с опубликованием в интернете подробного отчета. Обоснована необходимость проведения открытого обсуждения предложенных механизмов внедрения системы отбора электронных торговых площадок с целью повышения эффективности закупочного процесса в России.

Ключевые слова: закупки, электронные торговые площадки, закупочный процесс, отбор электронных торговых площадок, законодательство о контрактной системе.

Lysenko Taras
Expert, JSC «Rosoboronexport»,
Moscow
e-mail: lysenko.taras93@gmail.com

INCREASING QUALITY OF THE PROCUREMENT PROCESS IN RUSSIA BY INTRODUCING THE SELECTION OF ELECTRONIC TRADING PLATFORMS FOR STATE AND MUNICIPAL PROCUREMENT

Abstract. The paper is dealing with the history of establishment and development of the modern tendencies of the contract system in procurement for state and municipal needs through electronic trading platforms. The reasons for the selection of sites were specified, its main disadvantages were noted: lack of transparency and insufficient regulation. The importance of an independent technical audit of the ETP with publication of detailed report in the Internet was proven. The necessity of carrying out an open discussion of the proposed mechanisms for introducing an electronic trading platform selection system with the aim to increase the efficiency of the procurement process in Russia is justified.

Keywords: procurement, electronic trading platforms, procurement process, selection of electronic trading platforms, legislation on the contract system.

Первые упоминания о государственных закупках в России появились во времена правления Алексея Михайловича Романова, отца Петра Великого, который занимал престол с 1645 г. по 1676 г. 7 июля 1654 г. им был подписан Указ о подрядной цене на доставку в Смоленск муки и сухарей [11].

В современной России, на взгляд автора, можно выделить три основополагающих этапа, которые сыграли ключевую роль в становлении современной системы государственных и муниципальных закупок.

1. В 1995 г. появилась возможность заключения сделок с применением аналогов собственноручной подписи, затем появился термин «электронно-цифровая», а после и «электронная» подписи [1; 3; 4].

2. С 1 января 2006 г. вступил в силу Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ (далее – 94-ФЗ) [5].

3. С 1 января 2014 г. вместо утратившего силу 94-ФЗ, вступил в силу Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ [2].

Основным переломным моментом в становлении электронных закупок стало вступление в силу главы 3.1 94-ФЗ об отборе площадок – в том числе новых правил проведения электронных аукционов и требований к электронным торговым площадкам (далее – ЭТП). В качестве начала реформы в 2010 г. Правительством Российской Федерации было принято решение отобрать 5 федеральных электронных площадок для размещения государственного и муниципального заказа в рамках 94-ФЗ. Предполагалось, что нормативно закреплённый список отобранных площадок стабилизирует рынок и вселит уверенность как в заказчиков, так и в поставщиков, и позволит ЭТП работать более продуктивно.

К 1 января 2010 г. Министерством экономического развития Российской Федерации (далее – Минэкономразвития РФ) совместно с Федеральной антимонопольной службой России (далее – ФАС) отобрано пять

операторов электронных торговых площадок для размещения государственных и муниципальных закупок способом открытого аукциона в электронной форме [9]:

- 1) ООО «Индексное агентство РТС» (далее – РТС-тендер), сайт: rts-tender.ru;
- 2) ЗАО «Сбербанк-АСТ», сайт: sberbank-ast.ru;
- 3) ОАО «Единая электронная торговая площадка» (далее – ОАО «ЕЭТП»), сайт: roseltorg.ru;
- 4) ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан» (далее – ГУП «АГЗ РТ»), сайт: etp.zakazrf.ru;
- 5) ЗАО «ММВБ – Информационные технологии», сейчас ЭТП переименована в «Национальную электронную площадку», сайт: etp-ets.ru;
- 6) В декабре 2016 г. для продажи государственного и частного имущества к указанным выше ЭТП была отобрана еще одна [7]: АО «Российский Аукционный Дом», сайт: auction-house.ru.

В 2009 г. нормы отбора операторов ЭТП не были регламентированы в рамках действующего законодательства.

Стоит отметить, что из 18 участников процедуры отбора, победителями стали те, которые были учреждены кредитными организациями и (или) при участии государства. За год до этого, три электронные торговые площадки из списка победителей данного отбора, а именно ЗАО «Сбербанк-АСТ», ОАО «ЕЭТП» и ГУП «АГЗ РТ» были определены операторами для проведения открытых аукционов в электронной форме вплоть до проведения данного отбора [6]. А у двух других операторов-победителей к моменту проведения оценки ЭТП еще не действовали, так как площадка ЗАО «ММВБ – Информационные технологии» и площадка ООО «Индексное агентство РТС» были созданы только в октябре 2010 г. Ни одной из электронных торговых площадок – участников рынка в этом списке нет.

После опубликования результатов отбора контрольное управление Президента РФ провело проверку и установило, что процедура проведения отбора, критерии оценки предложений, методика сопоставления качественных характеристик участников отбора недостаточно регламентированы. Отбор осуществлялся на основе технического задания, положения которого также были недостаточно проработаны. По результатам отбора определены пять операторов электронных площадок, часть из которых на момент его проведения такими площадками не обладала [12].

Это обусловило негативную оценку участниками отбора действий уполномоченных федеральных органов исполнительной власти. Результаты проверки были согласованы с Президентом РФ и направлены в Правительство РФ для принятия неотложных мер по совершенствованию законодательства о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд в части, касающейся проведения открытых аукционов в электронной форме.

Несмотря на это, ни к одному из отрицательных отзывов никто не прислушался, результаты отбора не были отменены, а данные площадки и сейчас осуществляют размещение государственного и муниципальных заказов.

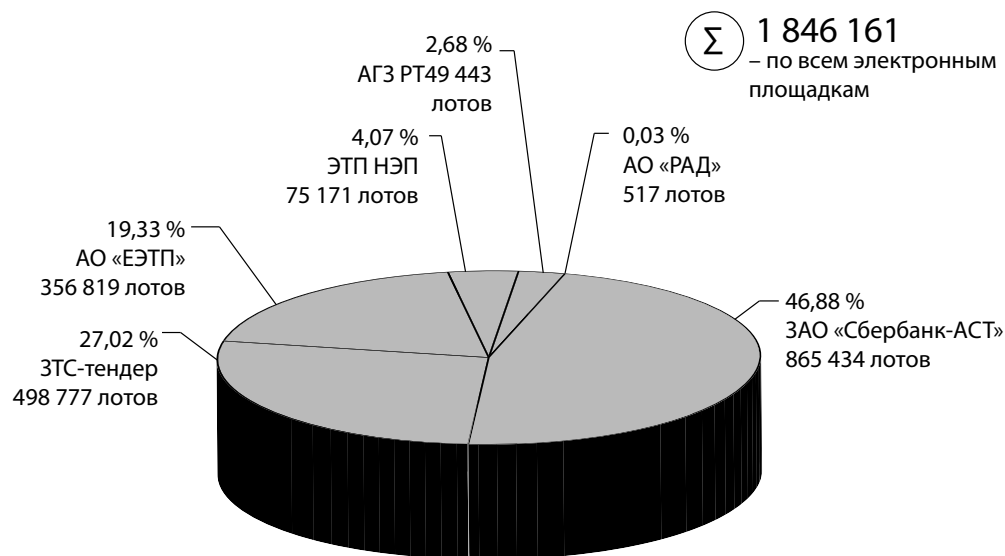
С 31.12.2016 г. без проведения процедуры отбора к ним добавилась шестая электронная торговая площадка АО «РАД» [7].

Из предложенной диаграммы размещенных лотов государственных и муниципальных заказчиков за 2017 г., представленной на рисунке 1, следует, как распределены объемы размещенных закупок между электронными торговыми площадками.

На ЭТП ЗАО «Сбербанк-АСТ» представлена практически половина всех размещенных лотов, а на трех площадках ЗАО «Сбербанк-АСТ», АО «ЕЭТП» и РТС-тендер размещено более 93 % всех закупок.

Заказчик производит выбор ЭТП для размещения закупок исходя из личных предпочтений. Однако потенциальные клиенты из числа заказчиков испытывают очевидный дефицит независимой информации об их деятельности. Статистические показатели работы ЭТП, которые публикуются самой площадкой, по факту могут не иметь ничего общего с действительным положением вещей, но они все равно оказывают влияние на решение потенциального клиента – просто потому, что других доступных источников информации о показателях деятельности той или иной площадки у него нет [10].

Автор статьи предлагает для решения данной проблемы рассмотреть возможность раз в несколько лет проводить независимый технический аудит электронных площадок по определенным заранее параметрам с опубликованием в интернете подробного отчета. Это позволит каждому заказчику, опираясь на достоверные сведения, выбрать самую подходящую ему площадку.



Источник: [13]

Рис. 1. Количество размещенных лотов государственных и муниципальных заказчиков за 2017 г.

Реализация данного предложения подтолкнет ЭТП постоянно находится в активном состоянии, улучшать функционал и расширять сервис предоставляемых услуг для получения новых заказчиков.

Сегодня миграция заказчиков с площадки на площадку практически отсутствует. Соответственно, доли рынка каждой из этих электронных торговых площадок с момента их отбора определены, из-за чего в случае отбора новых площадок в добавок к текущим, у них не будет никакой возможности получить заказчиков для размещения процедур закупок.

Первоначально, повторный отбор площадок должен был состояться в 2014 г., т. е. спустя пять лет после первого отбора [8]. Однако, и на сегодняшний день, под разными предлогами новый отбор так и не был проведен.

Для того, чтобы искусственно не ограничивать количество электронных торговых площадок, которые могут размещать закупки для государственных и муниципальных нужд, а также провести процесс отбора максимально открыто и прозрачно, автор статьи предлагает провести систему аккредитации ЭТП.

Критерии, которым для прохождения аккредитации должна соответствовать каждая ЭТП, могут быть следующие.

1. Минимальный размер уставного капитала.
2. Минимальное количество лет работы в качестве ЭТП.
3. Минимальный размер проведенных закупок на ЭТП.
4. ЭТП не должна контролироваться из офшорных зон и быть подчинена иностранной юрисдикции.
5. Раскрытие бенефициаров.
6. Возможность проведения в электронной форме государственных и муниципальных закупок, а также приватизации государственного и муниципального имущества и реализации имущества (предприятия) должников при банкротстве.
7. Высокая квалификация и необходимое количество технических специалистов, обеспечивающих функционирование электронной площадки и сопровождение закупок.
8. Гибкость торгово-закупочного функционала, т. е. возможность оперативных и точных изменений на площадке в случае внесения каких-либо изменений в законодательство.
9. Информационная открытость ЭТП:

– доступ к электронной карточке закупки и прикрепленным документам по тендеру без необходимости регистрации на ЭТП;

- возможность подписки на интересующие тендеры по заданным критериям: заказчик, сфера деятельности, по ключевым словам, по кодам ОКВЭД, ОКПД и т. д.;
- возможность персональных приглашений поставщиков по указанным ими при регистрации на электронной площадке данным;
- СМС и PUSH-информирование и информирование на почту об изменениях в процедуре.

10. Уровень информационной безопасности проводимых закупок:

- наличие специализированного оборудования, наличие заключений о техническом соответствии систем стандартам безопасности, соответствие ГОСТ криптографической защиты и т. д.;
- должен обеспечивать защиту от DOS и DDOS атак на серверы;
- периодическое проведение аудита ИТ-инфраструктуры компании, а также ее исходного кода;
- для предотвращения информационных потерь оператор ЭТП должен проводить политику резервного копирования, географически распределенного хранения резервных копий, иметь возможность восстановления информации в любой момент.

11. Количество зарегистрированных активных поставщиков на электронной площадке по разным сферам: строительство, медицина, компьютерное оборудование и т. д.

12. Уровень коммуникации с площадкой:

- наличие чата с технической поддержкой ЭТП для оперативного реагирования на возникающие проблемы;
- наличие персональных менеджеров;
- время ответа оператора и среднее время для решения одной возникающей проблемы.

13. Внедрение системы электронного документооборота, т. е. возможность обмена через Интернет любыми типами и форматами документов.

14. Дополнительный сервис на площадке:

- возможность интеграции с корпоративными информационными системами, системами управления ресурсами, такими как 1С и т. д.;
- наличие договорных отношений с банками для возможности оформления банковской гарантии для обеспечения заявки и договора в один клик на площадке;
- помощь в подготовке необходимых документов и заполнению форм для участия в закупке в один клик на площадке;
- степень интеграции электронной торговой площадки с сайтом Единой информационной системы в сфере закупок (далее – ЕИС), сайтами государственных министерств и ведомств;
- возможность работы на электронной площадке с любого устройства: компьютера, планшета, телефона.

Наличие мобильного приложения;

- инструменты аналитики и контроля.

15. Среднее количество поданных заявок на участие в одной процедуре и доля аукционов, по результатам которых контракт заключен с единым поставщиком.

Для того, чтобы придать вышеперечисленным критериям исчисляемые параметры необходимо провести обсуждение параметров процедуры, привлечь представителей ФАС, Минэкономразвития РФ, Министерство финансов РФ (Минфин России) Министерства связи и массовых коммуникаций РФ, Федерального Казначейства (Казначейства России), Общественной палаты РФ, Общероссийского Народного Фронта, экспертов в области закупок, директоров по закупочной деятельности, членов общественных организаций, представителей антикоррупционных организаций, бизнес-омбудсменов, представителей шести отобранных площадок и представителей площадок, которые пока не работают с государственным и муниципальным заказом.

Отметим, что основными принципами контрактной системы в сфере закупок являются «принципы открытости, прозрачности информации о контрактной системе в сфере закупок, обеспечения конкуренции, профессионализма заказчиков, стимулирования инноваций, единства контрактной системы в сфере закупок, ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд, эффективности осуществления закупок» [2, ст. 6].

Процедура отбора должна соответствовать базовым принципам контрактной системы. Критерии необходимо сформулировать без их «прописывания» под уже отобранные шесть площадок. Они должны быть расписаны максимально четко и подробно, чтобы отсутствовала возможность субъективной оценки.

Реализация этих предложений позволит не допустить к размещению государственных и муниципальных заказов те электронные площадки, функционал которых еще не развит до необходимого уровня. Соблюдение всех описанных факторов, должно обеспечить открытый конкурентный процесс отбора площадок для размещения государственных и муниципальных закупок, отвечающий принципам контрактной системы.

Библиографический список

1. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ (ред. от 30.11.1994 г.). – Ст. 160: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
2. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ. – Ст. 6: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
3. Федеральный закон «Об электронной цифровой подписи» от 10.01.2002 г. № 1-ФЗ (ред. от 10.01.2002 г.). – Ст. 3: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018 г.).
4. Федеральный закон «Об электронной подписи» от 06.04.2011 г. № 63-ФЗ (ред. от 06.04.2011 г.). – Ст. 2: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
5. Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ (последняя редакция): [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
6. Распоряжение Правительства РФ от 01.06.2009 г. № 755-р «Об определении операторов для проведения открытых аукционов в электронной форме» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
7. Распоряжение Правительства РФ от 31.12.2016 г. № 2933-р «О проведении электронных аукционов в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
8. Приказ Минэкономразвития РФ от 26.10.2009 г. № 428 «Об утверждении Порядка отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме». – п. 2: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
9. Приказ Минэкономразвития РФ № 466, ФАС РФ № 763 от 14.11.2009 г. «О проведении отбора электронных площадок в целях проведения открытых аукционов в электронной форме»: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
10. Информационное сообщение Минэкономразвития РФ «О завершении экспертизы операторов электронных площадок» от 06.10.2009 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru> (дата обращения: 26.02.2018).
11. Гончаров, Е. Ю. История торгов в России XVII-XVIII вв. // Конкурсные торги. – 1998. – № 8. – С. 39.
12. Особое мнение по результату отбора ЭТП // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2010. – № 19 [январь/март]. – С. 123.
13. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок ЕИС: [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.zakupki.gov.ru> (дата обращения: 26.02.2018).

References

1. Grazhdanskiy kodeks Rossiyskoy Federatsii (chast' pervaya) ot 30.11.1994 № 51-FZ (red. ot 30.11.1994). – st. 160 [*The Civil Code of the Russian Federation (part 1) dated on 30.11.1994 № 51-FZ (as amended in 30.11.1994). – Chapter 160*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
2. Federal'nyy zakon «O kontraktnoy sisteme v sfere zakupok tovarov, rabot, uslug dlya obespecheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 05.04.2013 № 44-FZ. – St. 6 [*Federal law «On the contract system in state and municipal procurement of goods, works and services» dated on 05.04.2013 № 44-FZ (as amended in 31.12.2017). – Chapter 6*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
3. Federal'nyy zakon «Ob elektronnoy tsifrovoy podpisi» ot 10.01.2002 № 1-FZ (red. ot 10.01.2002). – st. 3 [*Federal law «About digital signature» from 10.01.2002 № 1-FZ (as amended in 10.01.2002). – Chapter 3*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).

4. Federal'nyy zakon «Ob elektronnoy podpisi» ot 06.04.2011 № 63-FZ (red. ot 06.04.2011). – st. 2 [*Federal law «About digital signature» dated on 06.04.2011 № 63-FZ (as amended in 06.04.2011). – Chapter 2*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
5. Federal'nyy zakon «O razmeshchenii zakazov na postavki tovarov, vypolnenie rabot, okazanie uslug dlya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh nuzhd» ot 21.07.2005 № 94-FZ (poslednyaya redaktsiya) [*The Federal Law «On the Placement of Orders for the Supply of Goods, the Performance of Work, and the Provision of Services for State and Municipal Needs» dated on 21.07.2005 № 94-FZ (last version)*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
6. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 01.06.2009 № 755-r «Ob opredelenii operatorov dlya provedeniya otkrytykh auktsionov v elektronnoy forme» [*Russian Government decree dated on 01.06.2009 № 755-r «On the definition of operators for conducting open auctions in electronic form»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
7. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 31.12.2016 № 2933-r «O provedenii elektronnykh auktsionov v sootvetstvii s Federal'nym zakonom ot 05.04.2013 № 44-FZ» [*Russian Government decree from 31.12.2016 № 2 933-r «About carrying out electronic auctions according to the Federal law dated on 05.04.2013 № 44-FZ»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
8. Prikaz Ministerstva ekonomicheskogo razvitiya RF ot 26.10.2009 № 428 «Ob utverzhdenii Poryadka otbora elektronnykh ploshchadok v tselyakh provedeniya otkrytykh auktsionov v elektronnoy forme» p. 2. [*The order of the Ministry of Economic Development from 26.10.2009 № 428 «On approval of the Procedure of selection of electronic platforms to conduct public auctions in electronic form» p. 2.*] Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
9. Prikaz Minekonomrazvitiya RF № 466, FAS RF № 763 ot 14.11.2009 «O provedenii otbora elektronnykh ploshchadok v tselyakh provedeniya otkrytykh auktsionov v elektronnoy forme» [*The order of the Ministry of Economic Development N 466, FAS RF № 763 dated on 14.11.2009 «About carrying out selection of electronic platforms for the purpose of holding the open auctions electronically»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
10. Informacionnoe soobshchenie Minekonomrazvitiya RF «O zavershenii ehkspertizy operatorov ehlektronnykh ploshchadok» ot 06.10.2009 [*Information statement of the Ministry of Economic Development «On completion of expertise of operators of electronic platforms»*]. Available at: <http://www.consultant.ru> (accessed 26.02.2018).
11. Goncharov E. Yu. Istoriya trgov v Rossii XVII-XVIII vv. [*The history of auctions in Russia in XVII-XVIII century*]. Konkursnye torgi [*Competitive bidding*], 1998, I. 8, p. 39.
12. Osoboe mnenie po rezul'tatu otbora ETP [*Dissenting opinion on the result of the selection of ETP*]. Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie [*State procurement: management, placing, ensuring*], 2010, I. 19 [*January-March*], p. 123.
13. Oficial'nyy sayt Edinoj informacionnoj sistemy v sfere zakupok EIS [*The official website of the Unified information system in the field of procurement*]. Available at: <http://www.zakupki.gov.ru> (accessed 26.02.2018).