УДК 338.23:351.711

Мельников В.В., Беленькая Е.В., Петрова Е.В., Тютина В.В.

Применение конкурсного механизма при осуществлении государственных и муниципальных закупок в 2006-2014 гг.

Статья посвящена анализу условий применения конкурса как способа определения поставщика при проведении государственных закупок в период с 2006 г по настоящее время. Указаны преимущества конкурсного механизма, проблемы адаптации законодательства, а также развитие этого способа закупок при формировании контрактной системы в РФ. Показана негативная динамика применения конкурсных процедур и их эффективности в рамках закона № 94-ФЗ, что указывает на невнимание к данному способу закупок в рамках предыдущей нормативно-правовой базы. На основании приведенных фактов и анализа закупочных технологий может быть сделан вывод о поступательной эволюции данного способа закупок и целесообразности расширения сферы его применения, в том числе посредством перехода к конкурсу в электронной форме.

Ключевые слова: открытый конкурс, государственные закупки, контрактная система, прокьюремент, эффективность.

Система закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд является одним из наиболее действенных рычагов влияния государства на экономику. На протяжении 20 лет с момента принятия первого закона о государственных закупках в России и до сегодняшнего дня совершенствование закупочной практики является одной из приоритетных задач органов власти. Причина этого заключается не только в попытке законодателя снизить коррупционную ёмкость расходования бюджетных средств или обеспечить приобретение лучших товаров с учетом имеющихся финансовых ресурсов. Проблемное поле с точки зрения макроэкономического регулирования гораздо шире и многограннее. Изменения в механизме государственных закупок приводят к революционным преобразованиям: возникновению новых подходов к функционированию финансовой системы страны, а также созданию более совершенного механизма доведения общественных финансовых ресурсов до наиболее конкурентоспособных отечественных предприятий.

Во всех странах мира создание национальной системы государственных закупок предполагало долгий и тернистый путь. Лоббирование преференций и послаблений режима для групп заказчиков, фирм, продукции, поставщиков ряда категорий или стран распространены повсеместно и подпитываются не только коррупционной составляющей, но и, в значительной мере, корпоративными интересами отдельных групп отечественной бюрократии, заинтересованной в развитии своих ведомств, отдельных регионов или промышленных кластеров.

Подготовка российского правительства к вступлению России в ВТО в начале 2000-х гг. внесло значительный вклад в принятие федерального закона № 94-ФЗ [1], который распространил сферу регулирования на региональный и муниципальный уровни, утвердил действенную систему внесудебного обжалования и новый для России подход максимального привлечения участников закупочных процедур, из которых должен был осуществляться отбор наилучшего. Этот закон сложно было назвать идеальным, особенно на этапе его принятия в 2005 г. Впоследствии в него было внесено множество корректив: в среднем около 5 редакций за каждый год правоприменения[1]. Однако он обеспечил достаточную для возникновения привлекательности и появления конструктивной критики прозрачность закупочной системы и привел к значительным преобразованиям в бюджетной сфере РФ.

[1] Всего 38 редакций базового закона с учетом периода действия с 2006 по 2013 гг.

Вступление в силу федерального закона № 44-ФЗ [2] «О контрактной системе…» формирует новый виток интереса для исследований в этой области. Впервые законодательство о закупках распространило свое влияние на все этапы закупочного цикла, включая планирование, определение поставщика, исполнение контракта, приемку, использование и контроль полученных результатов закупки, а также процессы многостороннего наблюдения после заключения контракта. Вместе с тем необходимо учитывать, что расширение сферы применения законодательства о закупках всегда влечет за собой одновременный рост трансакционных издержек закупочных процедур, и хочется предполагать, что такое их увеличение ведет к повышению экономического эффекта или результативности проводимых мероприятий.

Краеугольным камнем закупочной системы, несущим в себе значительный потенциал роста трансакционных издержек, является механизм определения поставщиков. Десятилетия мировой практики прокъюремента позволили выделить несколько наиболее характерных способов определения победителя. И хотя этот перечень, не является исчерпывающим и закрытым, он охватывает наиболее популярные в мире способы закупок.

1. Открытый конкурс. Это способ определения поставщика, при котором победителем признается участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта, а информация о проведении закупки доступна неограниченному числу лиц. В данном случае в законе или документации о проведении торгов устанавливаются критерии, по которым оценивается заявка, и согласно этим критериям и их весу в общей оценке, конкурсная комиссия выставляет баллы, тем самым оценивая каждую заявку. Заявкам присваивается порядковый номер согласно полученным баллам, а победителем становится заявка, которой был присвоен №1. Конкурсные процедуры могут проходить в один или два этапа, а также содержать механизм предварительного квалификационного отбора поставщиков.

2. Открытый аукцион. В законодательстве под аукционом на право заключить контракт понимаются торги, победителем которых признается лицо, предложившее наиболее низкую цену контракта. Согласно Закону № 94-ФЗ, аукционы могут проводиться в открытой и закрытой форме, причем открытый аукцион может быть проведен и в электронной форме. В законе № 44-ФЗ действующим способом проведения открытого аукциона остается только электронный аукцион.

3. Закрытые способы определения поставщика (конкурсы и аукционы). Данные способы характерны тем, что информация о проведении процедур закупки и документация сообщается ограниченному кругу лиц в случаях закупок продукции для нужд национальной обороны и безопасности. Данные способы ограничивают возможности участия в закупках тех, кто не входит в число извещаемых о их проведении. Поэтому такие способы определения поставщика используются по согласованию с уполномоченным федеральным органом исполнительной власти.

4. Запрос котировок. Это конкурентный способ определения поставщика, при котором победителем признается участник, предложивший наименьшую стоимость контракта (предложение подается один раз) при условии его соответствия всем требованиям, предъявляемым к поставщику. Данный способ закупки является самым простым, но сфера его применения, как правило, ограничивается заключением небольших по сумме контрактов.

5. Закупка у единственного источника. Применяется только при наступлении случаев из перечня, определенного действующим законодательством. В таких ситуациях заказчик предлагает заключение договора одному претенденту, который впоследствии и становится поставщиком. Данный способ является неконкурентным и проводится только тогда, когда использование других способов закупки невозможно или оказывается нецелесообразно с экономической точки зрения.

Теперь представим, что нормативного регулирования закупочной деятельности не существует, имеет место покупатель-монопсонист и значительное количество незнакомых фирм - потенциальных поставщиков, а приобрести хочется наилучшую продукцию за фик-

сированную сумму денег. Вариантом решения является создание искусственной конкурентной ситуации, при которой будет обеспечено оптимальное сочетание благонадежности поставщика, качества продукции и её невысокой цены. И вот мы уже начинаем моделировать конкурсные процедуры. Словом, если бы законодательно закрепленного механизма конкурса не существовало, то его нужно было бы придумать. В большинстве стран мира, имеющих систему прокьюремента, именно конкурс является базовым способом закупки, применение которого заведомо правильно и не требует обоснований [3, с. 47]. Он признается наиболее эффективным способом определения поставщика, поскольку в случае проведения иных процедур (например, аукциона или запроса котировок) решающую роль играет цена контракта, а такие критерии как наличие у поставщика опыта выполнения подобных заказов, качество и пр. остаются за кадром.

Здесь логично было бы предположить, что именно открытый конкурс станет самым используемым способом проведения закупок в России, однако с принятием закона № 94-ФЗ этого не произошло. В частности, на рис. 1 представлена сравнительная динамика количества проводимых открытых конкурсов и других конкурентных процедур за период действия закона № 94-ФЗ[1].

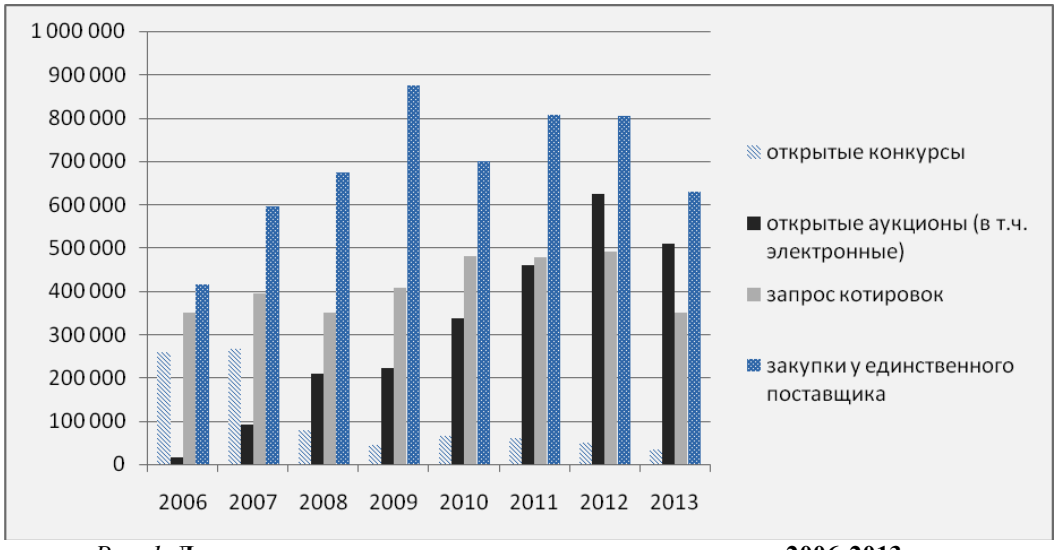


Рис. 1. **Динамика количества конкурентных процедур за 2006-2013 гг.**

Очевидно, что популярность конкурса оставалась устойчиво низкой за весь период существования базового закона «О размещении заказов…». Более высокие показатели первых двух лет – в значительной мере результат инертности системы [4]. Впоследствии ставка разработчиков законодательной базы была сделана на развитие аукциона [5, с. 161] (а позднее открытого аукциона в электронной форме), и у заказчиков для его использования был ряд причин.

1) Система оценки эффективности деятельности заказчика при проведении закупок была основана на превалировании показателя экономии бюджетных средств над другими критериями. Зачастую во время аукциона участники практиковали значительное снижение цены, что улучшало показатели эффективности закупочной деятельности. Кроме того, законом регулировался только процесс определения поставщика, а обоснование закупки

[1] Рассчитано на основе данных Федеральной службы государственной статистики РФ. Здесь и далее данные за 2013 год представлены за 9 месяцев.

и контроль после заключения контракта не входил в сферу регулирования, чем и объяснялась методика оценки эффективности закупки. В этом смысле проведение аукциона оказалось целесообразнее, чем открытый конкурс.

2) Аукцион в электронной форме с развитием интернет-технологий стал более современным, прозрачным и простым в применении способом осуществления закупки, в то время как конкурс в электронном формате реализован так и не был (как не реализован он пока и в соответствии с законом № 44-ФЗ).

3) При проведении аукциона в электронном виде участник может в реальном времени корректировать ценовые параметры своей заявки, реагируя тем самым на действия конкурентов, если он готов идти на меньшую прибыльность контракта [6, с. 134], а при проведении открытого конкурса заявки участников со всеми их условиями вскрываются одновременно и не подлежат последующему изменению.

Таким образом, борьба за качество продукции, закупаемой в рамках закона, была принесена в жертву экономии бюджетных средств, рассчитанной относительно суммы начальной максимальной цены контракта [7, с. 177]. Закреплен такой подход был утвержденным правительством перечнем продукции, государственные и муниципальные закупки которой должны проводиться посредством аукциона[1]. Данные факты находят свое отражение в статистике, представленной в табл. 1.

Таблица 1

Изменение доли открытых конкурсов, электронных аукционов и открытых аукционов в общем числе закупок для государственных нужд (за исключением закупок малого объема) в 2006-2013 гг.[2]

Годы	Доля открытых конкурсов, %	Доля открытых аукционов, %	Доля электронных аукционов, %
2006	24,8	0,5	1,1
2007	20,3	2,8	4,1
2008	5,9	9,6	6,2
2009	2,8	9,3	5,0
2010	4,2	10,5	10,7
2011	3,4	1,3[3]	24,2
2012	2,5	–	31,7
2013	2,2	–	33,4

Следует отметить, что 94-ФЗ претерпевал изменения в ходе которых, с каждой редакцией, увеличивались издержки проведения конкурса как для заказчиков, так и поставщиков. Предположительно, с увеличением издержек должна была увеличиваться эффективность от проведения закупок, однако должного эффекта преобразования не принесли (табл. 2).

[1] Распоряжение Правительства РФ от 27.02.2008 № 236-р. К слову, переход к новому базовому закону 44-ФЗ не привел к сокращению перечня позиций в аналогичном документе (Распоряжение правительства РФ от 31.10.2013 № 2019-р).

[2] Рассчитано на основе данных ФСГС РФ. Под открытыми аукционами подразумеваются «молоточные». Под электронными аукционами понимаются как открытые аукционы в электронной форме как по гл.3.1. (94-ФЗ), так и по ст. 41 (94-ФЗ).

[3] Торги, извещения о проведении которых размещены на общероссийском официальном сайте в 2010 г.

Таблица 2

Показатель эффективности расходования средств при проведении открытых конкурсов[1]

Годы	Эффективность расходования бюджетных средств при проведении открытых конкурсов, %	Среднее число участников на 1 конкурс
2006	11,5	2,8
2007	13,7	2,6
2008	7,3	2,7
2009	12,5	3,5
2010	10,1	2,2
2011	9,9	2,1
2012	9,5	2,0
2013	10,4	2,2

Отсутствие положительной динамики показателя эффективности расходования бюджетных средств при проведении открытых конкурсов к 2013 г. говорит о том, что в плане проведения конкурсов 94-ФЗ исчерпал свой потенциал. А учитывая факт неизменно низкой численности участников открытых конкурсов, очевидным становится необходимость изменения подходов к проведению конкурсных процедур, что мы могли наблюдать в последние годы.

Шанс на возвращение конкурсу роли основного способа определения поставщика в рамках федерального закона № 44-ФЗ вызывает потребность в оценке трансформации данного механизма государственных закупок с точки зрения сложности его реализации, необходимости подготовленных специалистов, а также роста издержек закупочной деятельности для заказчика. На рис. 2 и 3 представлены общие схемы, иллюстрирующие процесс проведения открытого конкурса, согласно законам № 94-ФЗ и № 44-ФЗ.

Из схем видно, что процедуры проведения открытого конкурса стали удобнее. Сократился важнейший для заказчика показатель: минимальный срок подачи конкурсных заявок. Процедуры рассмотрения и оценки были совмещены с выигрышем по времени. Кроме того для ряда случаев появилась возможность установления дополнительных требований в целях проведения процедуры предварительного квалификационного отбора. В качестве позитивной меры по актуализации конкурса следует отметить развитие информационной системы в ЕИС, включая норму закона № 44-ФЗ, предполагающую подачу заявок в электронной форме посредством ЕИС. Есть надежда, что трансформация обычного конкурса в электронный позволит раскрыть фактический потенциал эффективности данного способа закупок. Кроме того, единая информационная система будет содержать в себе полную историю осуществления закупки и возможность контроля за ней посредством уникального идентификационного кода: от включения закупки в план до аудита заключенного контракта, включая обоснование всех действий заказчика.

Вместе с тем, со вступлением в силу нового закона заказчику придется тратить дополнительное время на составление планов закупки, их обоснование, определение соответствия нормативам, составление дополнительных отчетов; очевидно, предполагается повышение квалификации его сотрудников. На контролирующие органы согласно новому законодательству возложены новые обязанности, связанные с содержанием ЕИС, мониторингом, контролем и аудитом закупочной системы. Новые этапы отягощают процесс, делая его технологически сложнее, несмотря на возможности сокращения времени на непосредственное проведение процедур. В связи с этим возрастают и потенциальные трансакционные издержки, которые будут напрямую зависеть от закупочных регламентов.

[1]Составлено на основе данных Федеральной службы государственной статистики РФ.

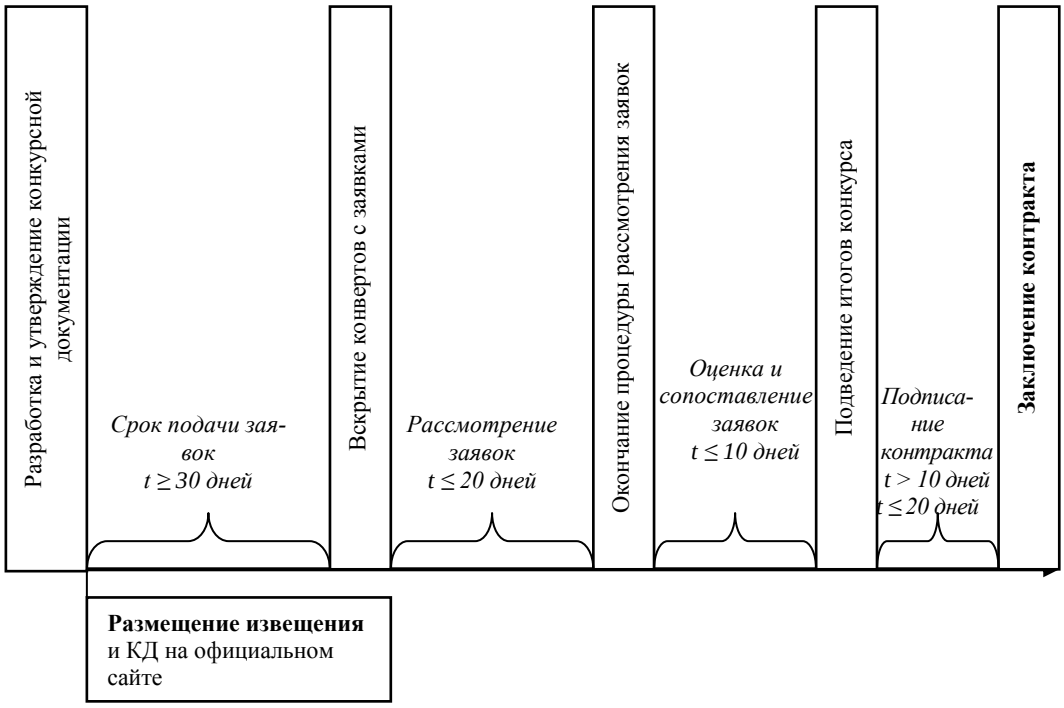


Рис. 2. **Этапы и сроки проведения открытого конкурса в соответствии с Федеральным законом № 94-ФЗ.**

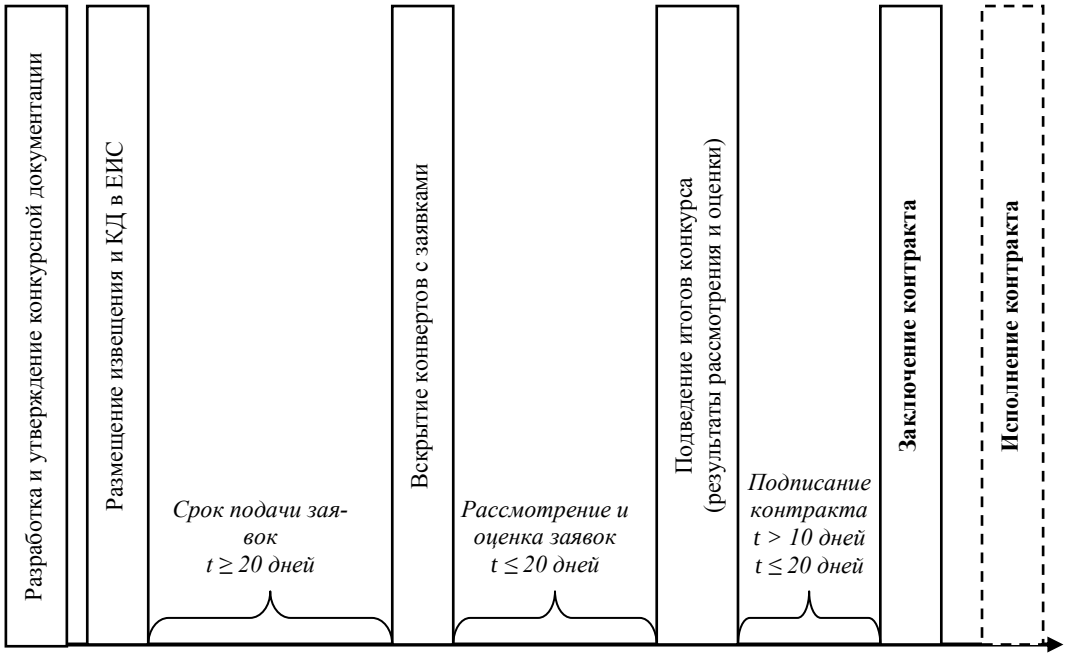


Рис. 3. **Этапы и сроки проведения открытого конкурса в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ.**

Литература

1. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: федеральный закон № 94-ФЗ от 21.07.2005 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30. Ст. 3105.
2. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: федеральный закон № 44-ФЗ от 5.04.2013 г. // Собрание законодательства Российской Федерации. 2013. № 14. Ст. 1652.
3. Алтынцев А.В. Базовые принципы и методы организации закупок для государственных и муниципальных нужд // Труды ИСА РАН. 2009. Т.43.
4. Смотрицкая И.И. Экономика государственных закупок. – М.: Книжный дом «ЛИБРОКОМ», 2009.
5. Экономика бюджетных заказов: учебник/ О.С. Белокрылова, В.В. Вольчик, Е.Ф. Гуцелюк, М.А. Корытцев, Ю.В. Филоненко, С.В. Воропаева, К.А. Белокрылов / под общ. ред. О.С. Белокрыловой. Ростов-на-Дону: Изд-во «Содействие-XXI век», 2011.
6. Иванов А.Е. О совершенствовании системы регулирования государственных закупок в Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского государственного университета. Сер.8. 2008. Вып. 2.
7. Мельников В.В. Все ли ладно с законодательством о размещении государственных и муниципальных заказов? // ЭКО. 2011. № 1 (439).

УДК 338.246.2

Рожков В.А.

Концептуальные подходы к достижению баланса долгосрочных интересов субъектов электроэнергетического рынка

В статье представлена авторская концепция реформирования электроэнергетики в контексте формирования ее нового качества – стимулирующей инфраструктуры модернизации национальной экономики. В соответствии с этим предложена иерархия целей в системе целеполагания стратегического развития электроэнергетики и представлена субъектно-объектная определенность конфликта интересов участников электроэнергетического рынка и возможные направления достижения их баланса.

Ключевые слова: реформирование электроэнергетики, баланс интересов участников энергетического рынка, целеполагание, иерархия целей государства и бизнеса.

Наряду с масштабными структурными изменениями в электроэнергетике в результате прошедших реформ одной из наиболее ярко высвечиваемых проблем, определяющих направления дальнейшего реформирования отрасли, является обеспечение баланса долгосрочных интересов всех субъектов электроэнергетического рынка. Это приобретает особое значение в рамках концепции общеэкономической эффективности, заложенной в «Энергетической стратегии – 2035», в соответствии с которой российская энергетика должна постепенно модернизироваться в стимулирующую инфраструктуру. Соответственно принципиальная идея проводимых в настоящее время в отрасли реформ заключается не просто в модернизации электроэнергетики в самом широком смысле этого слова, а в модернизации, основанной непосредственно на инноватизации связей и отношений участников электроэнергетического рынка, ориентированных на достижение стратегических целей, центральный импульс которым должно задать создание взаимовыгодных условий взаимодействия.

В системе управления стратегическим развитием электроэнергетики как стимулирующей инфраструктуры иерархическая структура целей конфигурируется, таким образом, с учетом сложной системы взаимосвязей интересов субъектов энергетического рынка: