

ГРЕФ ПРОТИВ ГРЕФА: О ЧЕМ ГОВОРИТ ОПЫТ ГОСУДАРСТВЕННО-КОР- ПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК



ИВАНОВ
Андрей Евгеньевич,

доцент кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы менеджмента Санкт-Петербургского государственного университета (ВШМ СПбГУ)



ДВОРЕЦКАЯ
Анастасия Сергеевна,

выпускник бакалавриата по направлению государственное и муниципальное управление ВШМ СПбГУ

В представленной статье обобщается опыт работы в рамках Федерального закона от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» организаций банковской сферы Российской Федерации и сопоставляется практика закупок исследуемых организаций с практикой государственных закупок.

1. ПОСТАНОВКА ПРОБЛЕМЫ

Начиная с принятия Федерального закона от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ниже — 94-ФЗ) и в условиях действия Федерального закона от 05.04.2013 г. «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (ниже — 44-ФЗ), система регулирования государственных закупок Российской Федерации включает в себя ряд инструментов, используемых отличным от общепринятой международной практики образом.

К числу таких инструментов относятся, в частности¹:

- установление исключительно низкого ценового порога для НМЦК, превышение которого делает обязательным проведение торгов. Данный порог фактически не зависит от параметров макроэкономической среды²;
- использование ценового аукциона как основного способа размещения заказа;
- ограничение использования запроса котировок;
- законодательно закрытый перечень возможности закупки у единственного источника;
- мягкие антидемпинговые механизмы.

Возникает вопрос, насколько приведенные выше инструменты позволяют заказчикам достигать целей закупочной деятельности, и, соответственно, станут ли они добровольно использовать их при проведении закупок. Для ответа на поставленный вопрос мы рассмотрим практику закупок организаций, действующих в условиях Федерального закона от № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (ниже — 223-ФЗ).

Вышеупомянутый закон позволяет специфицированным в нем организациям разработать свое Положение о закупках, утвердить его в установленные сроки (как правило, у учредителя) и про-

водить закупки в соответствии с установленными в Положении правилами. Такие закупки ниже будем называть государственно-корпоративными.

2. ВЫБОР ОБЪЕКТА ИССЛЕДОВАНИЯ

Существует значительное количество организаций, осуществляющих свою деятельность в рамках 223-ФЗ. К ним, в частности, относятся предприятия нефтегазовой отрасли (ПАО «Газпром», ПАО «Роснефть»), отрасли авиационного транспорта (ПАО «Аэрофлот»), отрасли связи (ФГУП «Почта России», ФГУП «Российская телевизионная и радиовещательная сеть»), банковской отрасли (ПАО «Сбербанк», ПАО «ВТБ», АО «Россельхозбанк» и ГК «Внешэкономбанк») и другие.

В процессе отбора организаций был сформулирован ряд критериев, выполнение которых должно позволить использовать практику закупок такого рода организаций как основу для рекомендаций по реформированию практики государственных закупок.

Процесс отбора заказчиков был начат с выбора отраслевой сферы закупок, в которой:

- присутствуют заказчики, осуществляющие закупки в рамках 223-ФЗ;
- число таких заказчиков относительно невелико, однако они не являются представителями естественных монополий;
- общий объем закупок достаточно значителен;
- структура закупок не имеет ярко выраженной отраслевой специфики;
- качество менеджмента в организациях-заказчиках является общепризнано высоким.

Основываясь на приведенных выше критериях, в качестве объекта анализа была выбрана банковская сфера, в которой действуют четыре организации, осуществляющие закупки в соответствии с положениями 223-ФЗ: публичные акционерные общества «Сбербанк» и «ВТБ», акционерное общество «Российский Сельскохозяйственный банк» и государственная корпорация «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)» (ниже — Сбербанк, ВТБ, Россельхозбанк, Внешэкономбанк). Общая информация о закупках этих организаций приведена в таблице 1.

Таким образом, поскольку общий объем закупок организаций составил в 2017 г. примерно 27 триллионов рублей, закупки в банковской сфере составляют их значительную часть.

Структура приобретаемых товаров, работ и услуг (ниже — товары) банковских организаций, на примере Сбербанка и ВТБ, приведена в таблице 2.

¹ Березинец И.В., Иванов А.Е. О политике регулирования электронного аукциона и практике регулирования конкурсной процедуры. – ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение, № 50, 2017.

² Современный ценовой порог в 100 000 рублей установлен в июле 2007 г.

Таблица 1.
Общая информация о закупках банковских организаций в 2017 г.

Заказчик	Участие государства	Количество закупок	Объем закупок (млрд руб.)
Сбербанк	50 % + 1 голосующая акция	3 600	155
ВТБ	60,9 % акций	3 300	190
Россельхозбанк	100 % акций	1 900	17
Внешэкономбанк	Государственная корпорация	695	6
Итого:			368

Наконец, качество менеджмента ВТБ и Сбербанка характеризуется уровнем Национального рейтинга корпоративного управления, который присваивает уровень «7+» ВТБ и уровень «8» — Сбербанку. Следует отметить, что «8» является высшей оценкой в данном рейтинге и трактуется как «передовая практика корпоративного управления».

3. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПОЛОЖЕНИЙ О ЗАКУПКАХ

В настоящем разделе приведены некоторые результаты сравнительного анализа Положений о закупках выбранных организаций.

• Приоритетные способы закупки

В соответствии с Положениями о закупках приоритетными способами закупки у выбранных организаций являются аукцион и конкурс. Однако на практике, как будет показано ниже, данные способы практически не используются, поскольку

организации отдают предпочтение запросу котировок и закупке у единственного поставщика.

• Иные способы закупки

У Сбербанка, ВТБ и Внешэкономбанка в положениях прописаны иные способы закупки, при этом в 2017 году ни одной такой процедуры проведено не было.

• Квалификационный отбор и реестр аккредитованных поставщиков

В отличие от государственных закупок, исследуемые организации управляют доступом к закупкам путем квалификационного отбора и ведения реестров аккредитованных поставщиков. У Сбербанка, ВТБ и Внешэкономбанка есть свои реестры поставщиков и свои способы отбора, которые широко используются на практике и положительно сказываются на закупочной деятельности. Следует отметить, что организации затрачивают значительные финансовые и иные ресурсы на проведение отборов и на создание и поддержание

функционирования реестров, в частности, у Сбербанка реестр поставщиков обновляется ежегодно.

• Политика в отношении закупок (дробление и централизация)

Для повышения эффективности своей закупочной деятельности рассматриваемые банковские организации используют как практики централизации, так и дробления закупок.

Сбербанк, Россельхозбанк и Внешэкономбанк прописывают в Положениях о закупках случаи, при которых целесообразно централизовать закупки, а ВТБ, в свою очередь, отдает предпочтение дроблению закупок. Оба метода направлены на повышение эффективности закупочной деятельности: централизация позволяет добиться снижения средних издержек закупочной деятельности, а децентрализация — снижения рисков при закупке стратегических ресурсов и снижения транспортных издержек, возникающих при обслуживании географически распределенной филиальной сети.

• Переторжка и право подачи альтернативных положений

ВТБ, Россельхозбанк и Внешэкономбанк в своих Положениях в ряде случаев предусматривают возможность переторжки — процедуры, предполагающей добровольное изменение первоначальных ценовых предложений участниками закупки. Кроме того, в положениях о закупках ВТБ и Внешэкономбанка предусматривается право подачи альтернативных предложений (право участника подать альтернативное предложение по аспектам требований к продукции и/или условиям договора, определенным заказчиком) при проведении конкурентных переговоров (ВТБ) и запроса предложений (Внешэкономбанк). Переторжка направ-

лена на повышение экономичности закупочной деятельности, а альтернативные предложения — качества закупаемых товаров.

• Антидемпинговые механизмы

В Положениях о закупках ВТБ, Россельхозбанка и Внешэкономбанка присутствует информация об антидемпинговых механизмах. В случае Россельхозбанка и Внешэкономбанка антидемпинговые механизмы имеют место только при проведении аукциона и выражаются в строгом ограничении поведения участников торгов при снижении цены: они могут снижать цену исключительно в пределах «шага аукциона», который определяется заказчиком. Антидемпинговые механизмы ВТБ более жесткие и распространяются на все способы закупок — банк вправе отклонить заявку участника, снижающую цену на 25% и более, или запросить структуру формирования предлагаемой цены и ее обоснование.

4. СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ПРАКТИК ГОСУДАРСТВЕННЫХ И ГОСУДАРСТВЕННО-КОРПОРАТИВНЫХ ЗАКУПОК

Рассмотрим вопрос об использовании различных методов закупок в практике государственно-корпоративных закупок в банковской сфере.

Для упрощения изложения исключим из дальнейшего анализа Россельхозбанк и Внешэкономбанк, поскольку они закупают в существенно меньших объемах и, кроме того, закупки Внешэкономбанка достаточно специфичны с точки зрения отражения информации о них.

Используем данные таблицы 3 и мониторинга Министерства финансов³ для построения процентного распределения применения различ-

Таблица 2.
Структура закупок банковских организаций в 2017 г.

Вид закупаемого товара	Объем закупок (%)	
	Сбербанк	ВТБ
Услуги охраны	10 %	10 %
Строительство и реконструкция, аренда помещений	9 %	13 %
IT-обеспечение	12 %	15 %
Расходные материалы	12 %	14 %
Коммунальные услуги	6 %	4 %
Услуги в области управленческого и бизнес-консультирования	9 %	8 %
Итого	58 %	64 %

Таблица 3.
Распределение методов закупок банковских организаций в 2017 г.

	Сбербанк	ВТБ	Россельхозбанк	Внешэкономбанк
Аукцион	533	58	343	67
Конкурс	318	0	10	71
Запрос предложений	308	748	90	184
Запрос котировок	1 877	933	610	91
Закупка у единственного источника	549	1 537	847	278
Иные способы	0	0	0	0
Итого	3 585	3 276	1 900	691

³ О результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в 2017 году: аналит. док., утвержден Министерством финансов Российской Федерации 15.03.2018.

Таблица 4.
Распределение методов закупок банковских организаций в 2017 г.

	Сбербанк	ВТБ	Государственные закупки
Аукцион	14,7	1,8	60
Конкурс	8,8	0	1
Запрос предложений	8,5	22,8	1
Запрос котировок	51,9	28,5	13
Закупка у единственного источника	16,1	46,9	25
Иные способы	0	0	0

ных методов закупок в сфере государственно-корпоративных закупок в банковской сфере и в сфере государственных закупок.

4.1. Использование аукционов

Представим данные таблицы 4 по использованию аукционов в виде диаграммы.

Иногда реформу системы государственных закупок Российской Федерации, начатую в 2005 г. принятием 94-ФЗ (и, в основном, продолженную положениями 44-ФЗ), называют реформой Артемьева-Грефа, поскольку в то время первый руководил Федеральной антимонопольной службой, а второй — Минэкономразвития России. Диаграмма 1 свидетельствует о том, что И. Ю. Артемьев сохранил как свою должность, так и взгляды на эффективность ценовых аукционов, а Г.О. Греф, оставивший пост министра, в значительной степени пересмотрел их⁴.

Тем не менее, обращает на себя внимание значительная разница в использовании аукционов ВТБ и Сбербанком, причем практика ВТБ более соответствует международному опыту⁵.

4.2. Использование конкурсов и запросов предложений

Использование основного способа размещения заказа, с точки зрения Типового закона о закупках товаров, строительных работ и услуг⁶ в размере 1%, уже давно не удивляет, поскольку соответствует реализации современной антикоррупционной политики в сфере государственных закупок⁷. Согласно данным мониторингов Минфина относи-

тельно применяемых методов закупок, в 2017 году продолжился рост масштабов использования электронных аукционов (количество контрактов в 2017 году выросло на 4% по сравнению с 2016 годом) и постепенное вытеснение конкурсных процедур (количество контрактов снизилось на 40%).

Удивляет практическое отсутствие конкурсов среди процедур ВТБ и достаточно скромное их использование Сбербанком. Рискнем высказать следующую гипотезу. В Положении о закупках ВТБ определение конкурса в точности соответствует определению запроса предложений, а в Положении Сбербанка единственное отличие определения запроса предложений от определения конкурса заключается в том, что первый не является торгами.

Таким образом, у нас есть определенные основания считать запрос предложений разновидностью конкурсной процедуры и сложить соответствующие данные в строках таблицы 4. Результаты сложения представлены на диаграмме 2.

4.3. Использование запроса котировок

В современной парадигме государственных закупок Российской Федерации запрос котировок пользуется определенным недоверием регулятора, что отразилось попаданием его в способы размещения заказа без проведения торгов в 94-ФЗ, попытками исключить его из числа допустимых способов размещения закупок, заменив так называемым «коротким» аукционом, и, наконец, современным ограничением его применения государственными заказчиками как по размерам контрактов, так и по их годовому объему.

В противоположность этому теория аукционов рассматривает запрос котировок как один из четырех основных видов аукционов⁸, а практика Европейского союза показывает, что запрос котировок является основным методом размещения заказов, объем которых ниже установленных ценовых порогов (не путать с российской пародией на ценовые пороги).

Практика банковских закупок подтверждает эффективность использования запроса котировок, который, в частности, для Сбербанка вообще является основным методом проведения закупок (диаграмма 3).

5. ВЫВОДЫ

Настоящая статья отражает те результаты исследования эффективности государственно-корпоративных закупок в банковской сфере, которые могут быть использованы для совершенствования регулирования государственных закупок⁹.

Содержание статьи позволяет сделать следующие выводы:

- 1) в условиях ослабления обязательности применения электронных аукционов они применяются государственно-корпоративными заказчиками в существенно меньшем объеме, чем в государственных закупках (диаграмма 1), что соответствует мировому опыту;
- 2) конкурсные процедуры и их аналоги применяются государственно-корпоративными заказчиками в существенно большем объеме, чем в государственных закупках (диаграмма 2), что соответствует мировому опыту;
- 3) запрос котировок применяется государственно-корпоративными заказчиками в существенно большем объеме, чем в государственных закупках, и является одним из основных методов закупок (диаграмма 3), что соответствует мировому опыту;
- 4) масштабы закупок у единственного источника, как у государственно-корпоративных, так и у государственных заказчиков, достаточно велики (таблица 4), что не соответствует мировому опыту¹⁰.

Настоящая статья носит постановочный характер, подразумевает дальнейшие исследования и не содержит конкретных рекомендаций по содержанию и последовательности изменений в регулирование государственных закупок в Российской Федерации. Единственное, что из нее следует, их неизбежность. ■

⁸ McAfee P., McMillan J. Auctions and Bidding // Journal of Economic Literature. Vol. 25, 1987.

⁹ За рамками статьи осталось сравнительное исследование эффективности закупок ВТБ и Сбербанка.

¹⁰ За исключением оборонного заказа.

Диаграмма 1.
Масштабы использования ценовых аукционов банковскими организациями и в сфере государственных закупок

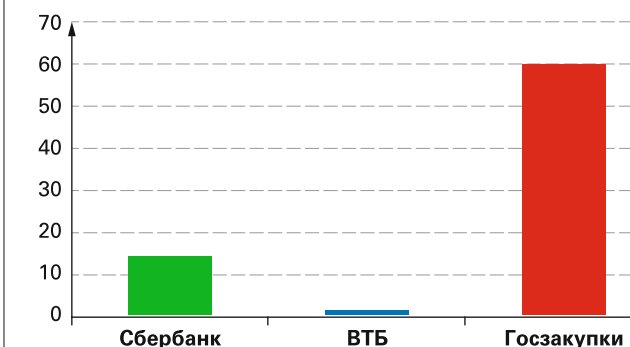


Диаграмма 2.
Масштабы использования конкурсов и запросов предложений банковскими организациями и в сфере государственных закупок

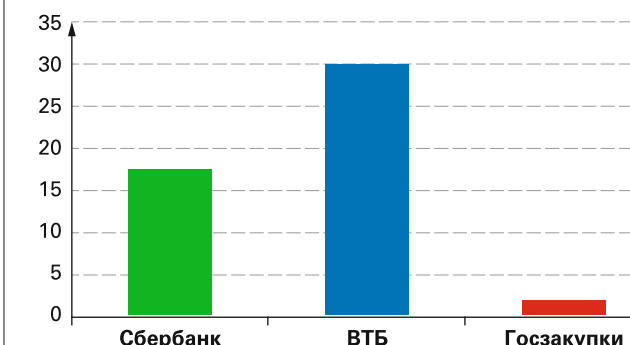
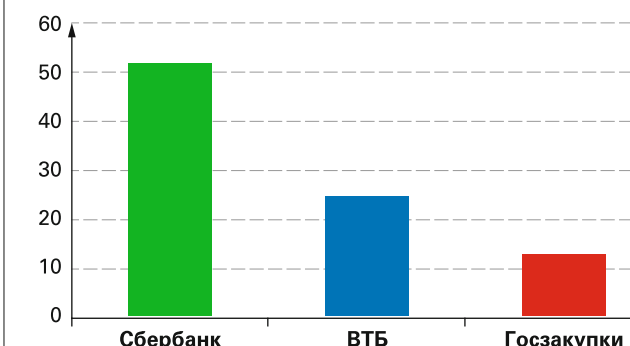


Диаграмма 3.
Масштабы использования запросов котировок банковскими организациями и в сфере государственных закупок



⁴ Мы предполагаем, что Г.О. Греф имеет отношение к разработке политики закупок компании.

⁵ Согласно отчету PwC «Государственные закупки в Европе: стоимость и эффективность» ценовые аукционы используются менее, чем в 5% закупок. — Public Procurement in Europe: cost and effectiveness // PwC, London Economics and Ecorys, 2011.

⁶ «Типовой закон о закупках товаров, строительных работ и услуг» (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services) разработан Комиссией по праву международной торговли ООН в 1994 г.

⁷ Andrei Ivanov Quasi-corruption in Public Procurement: the case of Russian Federation. — In "Corruption, Economic Growth and Globalization", Routledge Studies in the Modern World Economy, Routledge, 2015.