

Возможность синергетического эффекта управления государственными публичными торгами

В статье рассматривается потенциал единой системы управления государственными публичными торгами.

Ключевые слова: синергия, публичные торги, закупки

В практике настоящего периода доминирует мнение о том, что основную роль при размещении заказов государственными и муниципальными заказчиками, как на покупку, так и на продажу, должны играть именно конкурентные процедуры. Представляется крайне сомнительным оспаривать данный тезис. Теория управления государственными и муниципальными заказами Российской Федерации и большинства иностранных государств подтверждает необходимость соблюдения принципа, обеспечивающего создание равных условий для поддержания конкуренции между участниками закупок. С ростом значения эффективного управления государственным имуществом и государственными финансами, учитывая происходящие процессы глобализации, в мире растет понимание необходимости стандартизации применяемых конкурентных процедур в управлении муниципальным имуществом и финансами. Более того, высокая скорость технологических изменений требует реализации комплекса мер продуманного применения новых технологий торгов и их потенциальное влияние на эффективность во всех его проявлениях. Рассматривая методики текущего периода и механизмы «завтрашнего дня» в свете задач государственной экономической политики России, субъекты сферы закупочной политики смогут лучше предвидеть их последствия и развивать их таким образом, чтобы использовать преимущества, снижая возможный вред.

Система государственных торгов на покупку в настоящее время представляет собой активно развивающееся направление, с доступными, широко используемыми и постоянно дополняемыми возможностями общественного управления. Государственные торги на продажу не имеют подобной положительной динамики. В данной статье рассмотрены возможности объединения порядка государственного управления указанных двух видов публичных торгов в единой концепции, и потенциальные дополнительные эффекты подобного шага. Сфера публичного управления государственными торгами в данном разрезе малоисследованна, и представляет научный интерес для дальнейшего анализа с целью адаптации и внедрения принципов контрактной экономики. В этом отношении в статье приведен анализ некоторых задач политики в сфере закупок в свете инновационных технологий и методик, таких как формирование элементов контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и концептуального присоединения к ней управления государственными финансами и имуществом. Потенциальный положительный эффект возможен при учете синергетического эффекта в результате интеграции двух параллельных систем управления торгами в единую при условии совместного действия двух или более факторов в одном направлении. Под синергетическим эффектом в данном случае понимается увеличение показателей эффективности деятельности в результате слияния отдельных элементов в единую систему.

Наиболее оптимальным способом обеспечения конкуренции в условиях рыночного хозяйствования представляется единая политика применения процедур торгов. Торги являются конкурентной процедурой, при которой существует как минимум два претендента на заключение контракта, совершающие установленную законодательно совокупность действий совместно с иными субъектами процедур размещения заказов по согласованию условий и итоговому заключению договора (контракта). Опираясь на действующие нормативно-правовые акты, регламентирующие проведение торгов на территории РФ, можно отметить, что победителем признается лицо, предложившее лучшие условия исполнения контракта, будь то один критерий (цена), либо целая совокупность критериев (условий исполнения). Таким образом, конкурентными признаются такие процедуры, в которых сравниваются предложения как минимум двух участников. Соответственно, те процедуры, где выбор осуществляется на основании менее двух предложений, расцениваются как неконкурентные. Так, в общемировой практике используется понятие «закупка у единственного источника (поставщика, исполнителя, подрядчика)». Это закреплено и российским законодательством. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 17.08.1995г. №147-ФЗ «О естественных монополиях» естественной монополией признается состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса эффективнее в отсутствие конкуренции в силу технологических особенностей производства, а товары, производимые данными субъектами, не могут быть заменены в потреблении другими товарами.

О. А. Беляева, выдвигая тезис о торгах, как универсальной модели приобретения прав, отмечает, что понятие способа отражает процедурный аспект заключения договора, а торги являются процедурной особенностью заключения договора [1].

Говоря о видах конкурентных процедур, закрепленных в настоящее время законодательно, отметим две основных группы, классифицируемые по принципу получения в них выгоды государством, как одним из участников. Первая группа - торги на продажу, иначе называемые «торги на повышение цены». Пункт 4 статьи 447 Гражданского кодекса РФ (далее ГК РФ) определяет, что подобные торги проводятся в форме аукциона или конкурса. Так как это «торги на повышение цены», то победителем аукциона признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, победителем конкурса - лицо, которое по заключению конкурсной комиссии, заранее назначенной организатором торгов, предложило лучшие условия исполнения контракта.

Конкурс и аукцион являются основными и общепризнанными способами проведения торгов, обладая общими признаками, имеют при этом различный принцип выбора победителя. В основе конкурса лежит выбор лучшей совокупности условий исполнения. Базой для выбора победителя аукциона является выбор лучшего ценового предложения. Различают несколько видов аукционов, отличающихся процедурно, однако общим для них является возможность прямого торга для установления наилучшей цены, описание иных условий предмета торга при этом остается неизменным. С точки зрения прозрачности, свободы подачи предложения, информативности и конкуренции аукцион признается квинтэссенцией конкурентной процедуры. Справедливости ради отметим, что и жесткие правила аукциона недобросовестные участники нарушают в ущерб конкуренции.

Для целей нашего изучения интересно также и содержание п.5 статьи 447 ГК РФ, определяющего, что торги на повышение цены, в которых участвовал только один участник, признаются несостоявшимися, при этом правовые последствия данного признания различаются в зависимости от предмета торгов.

Вторая группа данной классификации - торги на покупку, иначе называемые «торги на понижение цены». Статья 24 Федерального закона «О контрактной системе в системе закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года N 44-ФЗ (далее - закон № 44-ФЗ) определяет, что конкурентными способами определения победителя являются конкурсы, аукционы, запрос котировок, запрос предложений. При этом, рассматривая способы размещения заказов на предмет различия по принципу выбора победителя, отметим те же признаки: победитель конкурса - это участник закупки, предложивший лучшие условия исполнения контракта; победитель аукциона - участник закупки, предложивший наименьшую цену контракта. При прочих равных условиях, аукцион демонстрирует оптимальное сочетание экономической и юридической функций торгов, ведь он нацелен не только на заключение договора с победителем аукциона (юридический аспект), но и на определение «лучшей» цены такого договора (экономический аспект). Нельзя не согласиться и с тезисом О. А. Беляевой, о том, что аукционы не должны идеализироваться и представляться как передовой способ определения рыночной цены любого имущества (либо продукции), в то время как при малом спросе аукционы могут превратиться в формализованную и неудобную процедуру [2].

Конкурс до принятия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее - Закон № 94-ФЗ) считался в России основной конкурентной процедурой. При этом нередко встречалось сочетание «конкурсные торги», использовавшееся как общее понятие для конкурсов и аукционов. Обратим внимание на часто применяемое коммерческое определение подобных процедур - «тендер», в содержание которого вкладывают конкурентную форму размещения заказов только на поставку продукции на принципах состязательности, справедливости и эффективности по заранее определенным условиям документации, в оговоренные сроки. То есть тендер может служить синонимом лишь для торгов на понижение цены, регулируемых законом № 94-ФЗ, а не торгов в целом.

Задачей каждого из способов государственных публичных торгов является обеспечение максимальной выгоды государства при заключении сделок, что в экономической теории определяется как оптимальность применения механизма. Таким образом, торги на продажу оптимальны для цели предоставления имущества, прав либо информации с максимально возможной выгодой для бюджета. Торги на покупку обеспечивают выгоду государства при покупке (аренде) товаров, работ, услуг с максимальной экономией бюджетных средств, позволяя оптимизировать бюджетные затраты на удовлетворение государственных и муниципальных нужд. Следует отметить, что модель проведения торгов, полностью ориентированная на интересы заказчика, в чистом виде неприменима, так как четкие требования заказчика, без указания определенных диапазоновых значений технических или функциональных параметров, приводит к ограничению конкуренции, что недопустимо.

Безусловно, от выбора направления торгов - покупка или продажа - роль государственного и муниципального заказчика претерпевает существенные изменения. Так, в торгах на продажу, рассматриваемых в рамках данной статьи, заказчик выступает в роли продавца либо арендодателя, предлагающего кругу лиц приобрести на определенных условиях вещь, имущественное право либо право на осуществление определённого вида деятельности. При проведении торгов на покупку государственного заказчика можно определить как покупателя, арендатора, иными словами благоприобретателя.

Торги на повышение цены в настоящее время имеют применение в различных сферах деятельности нашего экономического сообщества. К ним прибегают при продаже имущества в рамках исполнительного производства, а также имущества, находящегося в залоге, по согласованию с должником, применяя форму простого аукциона. В соответствии с законодательством о банкротстве, возможны торги в ходе внешнего управления и конкурсного производства, так же в форме простого аукциона. Юридическая практика показывает также возможность проведения приватизационных торгов в форме приватизационного конкурса и аукциона. Интересно, что по итогам несостоявшейся процедуры приватизационных торгов (причем закон оговаривает данное условие только для аукциона) имущество должно продаваться посредством публичного предложения. Также, в соответствии с Федеральным законом от 19 июля 2007 года № 196-ФЗ «О ломбардах» предусмотрено, что «реализация невостребованной вещи, на которую обращено взыскание, осуществляется путем ее продажи, в том числе с публичных торгов». Приказ ФАС России от 10 февраля 2010 г. № 67 «О порядке проведения конкурсов или аукционов на право заключения договоров аренды» определяет некоторые особенности конкурентных процедур перехода прав в отношении государственного имущества. Некоторые особенности проведения торгов на повышения цены и дополнительные ограничения для участников процедур устанавливает Федеральный закон от 13.03.2006 № 38-ФЗ «О рекламе», при этом виды торгов остаются неизменны - конкурс и аукцион. Список нормативно-правовых актов определяющих специфику проведения торгов на повышение цены можно продолжить, отметив отдельные акты, регулирующие особенности предоставления лицензий на пользование недрами, лицензий связи, квот на вылов/добычу водных биоресурсов, земельных участков особого правового статуса и т.д. Таким образом, в настоящее время единого концептуального документа, определяющего общие принципы и единые требования к государственным публичным торгам на повышение цены не создано.

Рассматривая торги на понижение цены, где государство выступает в качестве покупателя, отметим более совершенную систему правового регулирования, основанную как на положительном зарубежном, так и отечественном опыте. Система законодательства представлена в настоящее время законом 94-ФЗ, который с 1 января сменил закон №44-ФЗ. Также отметим

Федеральный закон № 223-ФЗ от 17 июля 2011 года «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее закон № 223-ФЗ), регулирующий закупки корпоративных заказчиков. Обширная судебная практика, подзаконные нормативно-правовые акты, рассматривающие специфику применения тех или иных норм основного закона, введение новых видов торгов (открытый аукцион в электронной форме и его повсеместное распространение) позволяют говорить о существенной модернизации системы госзаказа за последние семь лет.

Однако, как отмечают многие исследователи, при размещении заказов в целях удовлетворения государственных (муниципальных) нужд поддержание должного уровня конкуренции в настоящее время стало особой проблемой. Все заинтересованные стороны - участники процессов размещения заказов, отмечают отсутствие гибкого подхода законодателя к различным особенностям закупок. Еще меньше концептуального управления торгами на повышения цены, где должен присутствовать особый контроль ввиду сложности консолидации при одновременной реализации целей всех сторон торгов.

Таким образом, в связи с минимальным покрытием (по некоторым оценкам не более 20% от необходимого) нормами законов и законопроектов тех сфер, где требуются публичные торги и требуется дальнейшее законодательное урегулирование, а многие сферы остаются вне рамок законов (особенно, как мы видим, это касается государственных публичных торгов на продажу), применение синергетических основ управления системой способно стать базой для нового этапа модернизации публичных торгов и создания общего концептуального подхода к эффективному управлению.

Оценка эффективности публичного управления государственным имуществом в России в настоящее время приводится в отчетах аудиторов Счетной палаты РФ. Несомненно, государственная политика нацелена на увеличение доходов федерального бюджета на основе эффективного управления государственной собственностью, однако результаты проверок, проведенных Счетной палатой, например при организации и осуществления процедур банкротства, свидетельствуют, что не всегда соблюдаются интересы государства при проведении подобных процедур. Таким образом, объективная потребность в создании стройной, экономически и логически выверенной системы критериев, в соответствии с которыми те или иные объекты выбираются для осуществления государственного управления на базе жесткого, детально регламентированного механизма управления и контроля за государственной собственностью, указанные в Концепции управления государственным имуществом и приватизации в РФ актуальна и теперь. Принципы и приоритеты в области управления и распоряжения государственным имуществом также требуют корректировки, с определением ясных для всех участников «правил игры», с учетом сложившейся социально-экономической ситуации и опыта управления торгами на покупку.

Концепция управления государственными торгами представляет собой сложноструктурированную систему, анализ всех связей и элементов которой выходит за рамки статьи. Рассмотрим возможность синергетического эффекта управления государственными публичными торгами на примере одного из наиболее активных элементов управления торгами на понижение цены -информационного обеспечения и его влияния на публичное управление.

Информационное обеспечение торгов на понижение цены реализуется с учетом транспарентности, и по официальным статистическим данным находится на должном уровне. Для оценки общественной позиции по вопросу достаточной публичности вышеприведенных видов торгов и приведения их к общим принципам управления был проведен опрос, некоторые данные которого приведены ниже. Сбор эмпирических данных проводился в ходе социологического исследования преимущественно наиболее активной части участников государственных публичных торгов. На базе ЮРИФ РАНХиГС в третьем квартале 2013 года был проведен опрос 438 респондентов из числа государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, работников бюджетных организаций, представителей некоммерческих и коммерческих организаций, представителей контролирующих и уполномоченных органов, иных категорий граждан.

Характерна активная позиция большинства респондентов относительно информационного сопровождения государственных торгов. Все респонденты (100% опрошенных) подтвердили свою информированность о существовании общероссийского сайта zakupki.gov.ru. Данный сайт является официальным и обязательным средством массовой информации о проводимых торгах на приобретение государственными, муниципальными и корпоративными заказчиками (торги на понижение).

Каждый второй при этом пользовался информацией сайта zakupki.gov.ru в своей профессиональной деятельности. При этом на вопрос «знакомы ли вы с информацией, размещаемой на torgi.gov.ru?» положительно ответили лишь 16% респондентов (70 человек), и только 18% из вышеуказанных 70-ти пользовались информацией, содержащейся на данном ресурсе в своей профессиональной деятельности. Между тем, отметим, что torgi.gov.ru в настоящее время является официальным сайтом Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о проведении торгов на продажу (на повышение). Статистика сайта при этом показывает, что в настоящее время опубликовано порядка 62 тысяч извещений, зарегистрировано более 18 тысяч организаторов торгов. Таким образом, с точки зрения информационного обеспечения формально оба вида торгов поддерживаются действующими ресурсами, однако с разной степенью «популярности» и применимости. Активное общественное обсуждение торгов на покупку привело к инициативе создания новых механизмов общественного контроля и введения новых субъектов регулирования (общественных объединений), данный контроль осуществляющих. В настоящее время по итогам анализа нормативно-правовой базы и проведенного исследования можно констатировать факт отсутствия законодательного регулирования и возможности проведения общественного контроля государственных торгов на продажу, при наличии подобного механизма, регламентированного законодательно (ст. 102 № 44-ФЗ) для торгов на покупку. В связи с отсутствием единой государственной политики управления государственными публичными торгами, синергетический эффект в данном аспекте возможен при применении общих принципах информационного обеспечения и контроля за исполнением - как государственного, так и общественного.

Отметим также возможность получения синергетического эффекта при едином подходе и к иным возможностям публичного управления торгами. Так, общественное обсуждение крупных закупок, обязательное для заказчиков при покупке товаров, работ, услуг с начальной (максимальной) ценой контракта свыше 1 млрд. рублей, в настоящее время не обязательно при проведении торгов на продажу или сдачу в аренду государственного или муниципального имущества. Хотя активно участвующих в информационных Интернет-ресурсах при подсчетах выявлено более 80% респондентов, на вопрос «считаете ли Вы достаточно прозрачным существующий механизм торгов при реализации прав на государственное (муниципальное) имущество?» положительно ответили лишь 7% респондентов. По нашему мнению, информационное сопровождение общероссийских порталов торгов, популяризация среди потенциальных участников торгов, «полезность» информации, размещаемой на данных сайтах, вышли бы на качественно новый уровень при формировании единой информационной политики.

Представляется также целесообразным общее применение в управлении публичными торгами методики правового краудсорсинга по примеру интернет-площадки <http://law.naiz.org>, которая создана для совершенствования закона №223-ФЗ, регламентирующего управление корпоративными закупками на покупку товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Формирование единой концепции публичных торгов способно дать эффект синергии, а также поддерживать задачу продвижения доступа к информации о проводимых торгах, значительно облегчая идентификацию, систематизацию и использование существующего информационного поля, в конечном счете реализуя цели эффективного управления как государственным имуществом, так и государственными финансами. Таким образом, формирование единой системы информационного обес-

печения государственных торгов с применением таких элементов публичного управления, как стимулирование общественной экспертизы, общественные обсуждения, экспертный краудсорсинг, общественный контроль и мониторинг, выведенные на уровень единой концепции способны дать синергетический эффект, и в конечном счете привести к реализации принципа эффективности торгов: при закупках - для приобретения товаров, работ, услуг с максимально возможными потребительскими характеристиками и минимальными бюджетными расходами; при продаже - с привлечением в доход бюджета максимально возможных средств на конкурентной основе. Определенные признаки позволяют говорить о том, что процесс такого совершенствования уже начался, и отчасти он может быть стимулирован в дальнейшем синергетическим эффектом при формировании общего концептуального подхода, а также динамикой развития государственного регулирования публичных закупок.

Литература

1. Беляева О.А. Предназначение торгов // Аукционный вестник. №147, 28.06.2013
2. Беляева О.А. Аукцион и продажа посредством публичного предложения: соотношение процедур // Журнал российского права. 2010.№3.С.55-62