

ОСОБЕННОСТИ ОРГАНИЗАЦИИ ЗАКУПОК В СУБЪЕКТАХ ЕСТЕСТВЕННЫХ МОНОПОЛИЙ

© 2013 Н.И. Войткевич, Е.В. Захарова*

Ключевые слова: регламентация закупочной деятельности, система закупок в электроэнергетике, конкурентный прокьюремент, проблемы в организации закупок ресурсов.

Рассмотрены основные конкурентные закупочные процедуры и особенности конкурсов по закупкам ресурсов в электроэнергетике, описаны организационные и правовые проблемы процесса закупки на стадиях формирования заказов, их размещения и исполнения.

Каждое предприятие нуждается в товарах, работах или услугах для организации непрерывности процесса производства, и в современных условиях при организации закупочной деятельности требуется:

- ♦ точное знание производственного процесса на предприятии и потребности в закупаемых товарах, работах, услугах;

- ♦ определение приоритетов как в части закупаемой продукции (качество, количество, условия договоров и т.д.), так и в выборе поставщиков (правоспособность, квалификация);

- ♦ наличие эффективной системы закупок, четкой схемы принятия решений при планировании и осуществлении закупок;

- ♦ координация деятельности службы закупок с другими структурными подразделениями организации, в том числе четкое взаимодействие с финансовыми службами.

Процесс управления закупками требует больших усилий всех его участников. Предприятие, осуществляя закупки, не всегда приобретает товары по наиболее выгодным ценам по ряду причин. Основными причинами являются:

- ♦ неквалифицированные действия сотрудников, осуществляющих закупки, что приводит к погрешностям при выборе поставщика. К ошибкам в выборе поставщика приводят также и объективные причины: поставщик знает о своей продукции, как правило, все, а заказчик может просто не иметь сведений о реальном, рыночном соотношении качества продукции и ее цены;

- ♦ недобросовестные действия сотрудников, осуществляющих закупки, прежде всего

завышение цен и/или выбор конкретных контрагентов с целью получения разного рода поощрений от них¹.

Меры, которые снижают вероятность неправомерных действий ответственных за закупки сотрудников, можно подразделить на две группы: работа с персоналом и регламентация закупочных процедур. Работа с персоналом предполагает подбор людей с учетом их профессиональных знаний и определенных психологических качеств, систему поощрений и наказаний, обучение. Регламентация закупочных процедур требует такой организации действий менеджеров, ответственных за закупки, при которой принимаемые ими решения, вне зависимости от личных предпочтений, личной мотивации, осуществляются в интересах предприятия.

Регламентация закупочной деятельности может развиваться в двух направлениях: первое означает вовлечение в процесс принятия решения о закупках большого числа специалистов из различных подразделений организации, что усложняет и замедляет процесс принятия решений (в частности, растет число виз на документах), второе направление связано с применением стандартных, обязательных процедур. Данные процедуры содержат перечень действий, направленных на достижение рационального уровня конкуренции среди потенциальных поставщиков там, где это возможно, в случае отсутствия такой возможности - повышенный внутренний контроль действий сотрудников, ответственных за закупки. Также такие процедуры предполагают честный, разумный, правомерный выбор наиболее предпочтительных предложе-

* Войткевич Наталия Ивановна, доктор экономических наук, профессор. E-mail: vni_b3@list.ru; Захарова Елена Валерьевна, магистрант. E-mail: hel_z@mail.ru. - Самарский государственный экономический университет.

ний при комплексном анализе предложений участников (прежде всего цены и качества продукции).

Основная цель регламентации - достижение целесообразно высокого уровня конкуренции предложений, которые подвергаются прозрачной, контролируемой оценке. Именно поэтому данная система часто называется конкурентной, а организованные таким способом закупки - конкурентным прокьюрементом. Каждый сотрудник, ответственный за закупки, поставленный в жесткие рамки конкурентных процедур, вынужден действовать эффективно (с точки зрения интересов организации). Правильно организованный процесс закупки выявляет рыночные цены на приобретаемую продукцию, а прозрачные, контролируемые процедуры выбора наилучшего предложения делают принятие неверных решений заметным.

Степень регламентации зависит от того, насколько публичной является компания: чем публичнее организация, тем более жесткую систему регламентации закупок она выстраивает, поэтому именно таковы правила закупок продукции для органов государственной власти. Любая система регламентации закупок должна быть именно системой, что подразумевает наличие следующих ее элементов:

1) регламентирующей среды, включающей совокупность нормативных документов с описанием способов закупок и условий выбора поставщиков, полномочий и ответственности сотрудников, осуществляющих закупки;

2) установленной организационной структуры управления закупками;

3) квалифицированных сотрудников, организующих закупки;

4) необходимого обеспечения закупочной деятельности, включающего средства электронной коммерции, сертификацию, профессиональных консультантов;

5) соблюдения корпоративного единства правил закупок.

Еще одним важнейшим элементом системы является политическая воля руководства, настрой на безусловное исполнение правил регламентации.

Сказанное выше справедливо для любых компаний. Однако в настоящей статье более подробно будет освещен опыт предприятий электроэнергетики. Электроэнергетика име-

ет свои особенности. Часть предприятий отрасли - естественные монополии, и их деятельность жестко регламентируется государством, а часть, хотя формально и не относится к субъектам естественных монополий, но подлежит тарифному регулированию со стороны государства.

Монополизация отдельных отраслей в России связана с историческими особенностями становления государства, а не с концентрацией капиталов вследствие конкуренции, как в других странах. В нашей стране монополизм сложился в условиях командно-административной системы управления. В отличие от рыночных монополий российские монополии создавались по приказу, характеризовались централизацией управления и планирования. Особенности государственной организации хозяйства и управления им, а также значительная доля сырьевых отраслей в экономике страны обусловили появление естественных монополий. В соответствии с Федеральным законом "О естественных монополиях" под ними понимается такое состояние товарного рынка, при котором удовлетворение спроса на этом рынке эффективнее при условии отсутствия конкуренции из-за технологических особенностей производства (издержки производства на единицу продукции снижаются при увеличении объема производства). Товары, производимые субъектами естественной монополии, невозможно заменить в процессе потребления другими товарами. В результате спрос на такие товары практически неэластичен².

К субъектам естественных монополий в законе отнесены, в том числе, и услуги общедоступной электрической и почтовой связи.

Внимание к таким предприятиям (и в России, и в мире) всегда было повышенным. В любой стране тариф на услуги естественных монополистов должен быть экономически обоснован, что требует обоснованности затрат и, соответственно, цен накупаемую естественными монополистами для производственных нужд продукцию и услуги. Конкурсное размещение заказов обеспечивает "рыночность" цены накупаемые ресурсы, поэтому для естественных монополий такой способ регламентации напрашивается сам собой.

Отдельные конкурсы проводились в электроэнергетике с 90-х гг. XX в., однако сис-

темное внедрение конкурентного прокьюрмента осуществилось только в 2001-2002 гг., и началось оно с создания регламентирующей среды. Главную роль в этом сыграло ОАО РАО "ЕЭС России", которое разработало и издало основные положения и приказы в данной сфере. В конце 2003 г. проведение конкурсов и иных процедур становится нормой жизни. В данной связи руководство РАО "ЕЭС России" поставило задачу повышения эффективности закупок и увеличения доли открытых конкурсов. Для этого было предложено внедрить в дочерние и зависимые общества типовую систему управления закупками, а также ввести улучшения в процедуры закупок и расширить набор процедур. В этих целях в конце 2004 г. - начале и середине 2005 г. ОАО РАО "ЕЭС России" подготовило и приняло систему стандартов по организации закупочной деятельности, которые с незначительными изменениями действуют до сих пор в большинстве из выделившихся в процессе реформирования отрасли компаний.

Основной стандарт содержит типовое положение о порядке проведения регламентированных закупок товаров, работ, услуг. Положение включает в себя обширный набор типовых документов для организации закупочной деятельности и проведения процедур, предусмотренных положением (типовая конкурсная документация, приказы, протоколы, методики оценки и т.д.).

В управлении закупочной деятельностью в электроэнергетике можно выделить следующие наиболее важные аспекты:

- ◆ четкое планирование закупочной деятельности, главный документ - Годовая комплексная программа закупок (ГКПЗ). Это публичный документ и доступен к просмотру на официальных сайтах большинства компаний электроэнергетики;

- ◆ закупки являются приоритетным направлением деятельности компании, в силу чего они подпадают под компетенцию совета директоров, который ежегодно утверждает ГКПЗ, состав и руководителя центрального закупочного органа, ежеквартально заслушивает отчет о ходе закупочной деятельности;

- ◆ наличие в качестве рабочего органа по управлению закупочной деятельностью Центральной конкурсной комиссии (ЦКК) дей-

ствует в большинстве из выделившихся в процессе реформирования отрасли компаний).

Разработка подобной системы закупок в электроэнергетике обусловлена жестким контролем со стороны государства, позиция которого закреплена в законах, постановлениях Правительства России. К примеру, необходимость проведения конкурсов, торгов закреплена в документе "Основы ценообразования в отношении электрической и тепловой энергии в Российской Федерации", утвержденном Постановлением Правительства РФ от 26.02.2004 № 109; Постановление Правительства РФ от 13.10.1999 № 1158 "Об обеспечении соблюдения экономически обоснованных принципов формирования цен на продукцию (услуги) субъектов естественных монополий" содержит рекомендации субъектам естественных монополий по проведению закупок продукции (услуг) для собственных нужд в соответствии с порядком, предусмотренным для размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд.

При организации закупок для собственных нужд в электроэнергетике используются различные способы закупок, причем любая из них полностью или частично может проводиться с использованием средств электронной коммерции (рис. 1).

Одной из наиболее распространенных закупочных процедур являются торги - способ заключения договоров, при котором по заранее объявленным правилам к определенному сроку привлекаются несколько конкурирующих предложений с целью обеспечения наиболее выгодных условий сделки для заказчика. Главным, ключевым принципом торгов является состязательность. Согласно законодательству Российской Федерации (ГК РФ, ст. 447-449), торги проходят в форме конкурса или аукциона. При закупках наиболее распространен конкурс. Аукцион - частный случай конкурса. На практике под аукционом понимают любую процедуру, при которой единственным оценочным критерием является цена - максимальная (при продажах) либо минимальная (при покупках).

Поскольку решение о победителе конкурса принимает конкурсная комиссия, никакой руководитель предприятия, даже самого высокого ранга, не может не согласиться с ре-

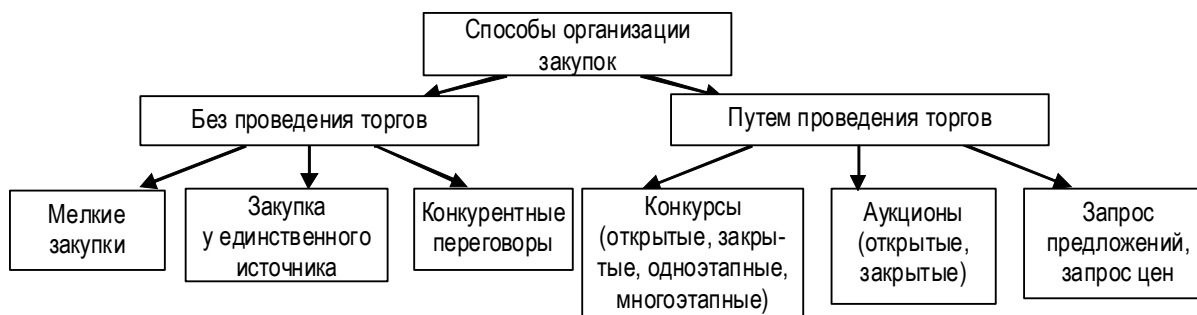


Рис. 1. Процедуры закупок в электроэнергетике

шением конкурсной комиссии. Договор с победителем торгов заключается в обязательном порядке. В открытом конкурсе (аукционе) может принимать участие любое лицо, в закрытом - только специально приглашенные (круг участников ограничен организатором конкурса). Конкурс предполагает ряд определенных законодательством стадий проведения:

- ◆ подготовка извещения и конкурсной документации заказчиком, назначение конкурсной комиссии, которая будет выбирать победителя;

- ◆ публикация извещения при открытом конкурсе и адресная рассылка - в закрытом (с этого момента конкурс считается объявленным);

- ◆ оценка конкурсных предложений, как правило, проходит в две стадии - отсеив неприемлемых предложений (отборочная стадия) и выбор из оставшихся наилучшего решением конкурсной комиссии (оценочная стадия); в ценовом конкурсе (обратном аукционе) конкурсная комиссия отклоняет неприемлемые предложения, а из оставшихся выбирает предложения с наименьшей ценой. Именно поэтому в электроэнергетике процедура торгов с отбором по минимальной цене называется "ценовым конкурсом".

Неконкурсные процедуры отличаются от торгов отсутствием для заказчика обязанности заключать договор с победителем, возможностью изменения или отмены решения о победителе, короткими сроками, упрощенной регламентацией и тем, что ГК РФ они подробно не регулируются. Большинство торгов являются конкурентными и процедурно схожи с конкурсом (запрос предложений, запрос цен, конкурентные переговоры).

Алгоритм проведения запроса предложений определен законодательно. Если заказчик не удовлетворен предложениями либо,

проанализировав их, увидел, что следует изменить первоначальные требования, он после оценки первоначальных предложений может подготовить новую версию документации запроса предложений и повторить весь цикл до тех пор, пока либо не будет выбран победитель, либо не будет прекращена закупка.

Запрос цен намного проще как по составу процедур, так и по документации. Он проводится следующим образом:

- ◆ подготовка уведомления и документации запроса цен (может быть подготовлено и выпущено только уведомление);

- ◆ публикация уведомления при открытом запросе и адресная рассылка при закрытом;

- ◆ получение участниками документации запроса цен (если она есть) и подготовка ими своих ценовых предложений;

- ◆ получение предложений;

- ◆ оценка предложений, отклонение неприемлемых и выбор из оставшихся самого дешевого;

- ◆ заключение договора с победителем.

При проведении запроса цен (а он применяется для простой, однозначно описываемой продукции, например канцтовары, хозяйственные товары, автомобильные шины и т.д.) четко фиксируются все основные условия: продукция, требования к ее количеству и качеству, существенные условия договора.

Конкурентные переговоры - подробно протоколируемые переговоры с определенным числом участников, как правило, не менее трех. Конкурентные переговоры проводятся при закупках особо сложной продукции, когда необходимо провести переговоры с участниками, а использование процедуры двухэтапного конкурса или запроса предложений с учетом затрат времени или по иным причинам нецелесообразно.

Существует и неконкурентная альтернативная процедура - закупка у единственно-

го источника. Поставщик определяется заранее, без сравнения конкурирующих предложений, например, при дополнительных закупках, закупках в условиях недостатка времени и т.д. В зависимости от инициативной стороны закупка у единственного источника может осуществляться путем направления предложения о заключении договора конкретному поставщику либо принятия предложения о заключении договора от одного поставщика без рассмотрения конкурирующих предложений. Решение о выборе поставщика принимается ЦКК или иным разрешающим органом в пределах его компетенции на основании информации заказчика о проведенном анализе рынка. Закупки у единственного источника подразделяются на закупки уникальных товаров (работ, услуг) у единственного источника; закупки у единственного источника в целях предотвращения чрезвычайной ситуации или ликвидации ее последствий.

Мелкие закупки осуществляются при сумме от 100 тыс. до 500 тыс. руб. с НДС, за исключением случаев выбора одного поставщика из нескольких, с которыми ранее по результатам открытой конкурентной процедуры заключены рамочные соглашения для поставок определенной продукции на срок до одного года, при условии, что все такие поставщики приглашены к участию в закупочной процедуре. Мелкие закупки могут проводиться при условии наличия однозначно

сформулированных технических требований к закупаемой продукции, в том числе, когда определены функциональные характеристики (потребительские свойства) товара, размеры, упаковка, отгрузка товара, установлены конкретные требования к результатам работы (услуги) в форме технического задания. Также мелкие закупки проводятся в условиях отсутствия времени для проведения иной конкурентной закупки.

Распределение общего объема закупок по способам их проведения можно рассмотреть на примере организации процесса в ОАО «ФСК ЕЭС» - российской энергетической компании, оказывающей услуги по передаче электроэнергии по Единой национальной электрической сети (ЕНЭС). В этом виде деятельности компании ОАО «ФСК ЕЭС» является субъектом естественной монополии и входит в перечень системообразующих организаций, имеющих стратегическое значение. Компания занимает первое место в мире по протяженности линий электропередачи (124,5 тыс. км) и трансформаторной мощности (311 тыс. МВА) среди публичных электросетевых компаний. Объекты электросетевого хозяйства находятся в 73 регионах Российской Федерации, в компании работают более 23 тыс. человек. Применяемые в ОАО «ФСК ЕЭС» способы проведения закупок товаров, работ, услуг для нужд компании представлены на рис. 2.

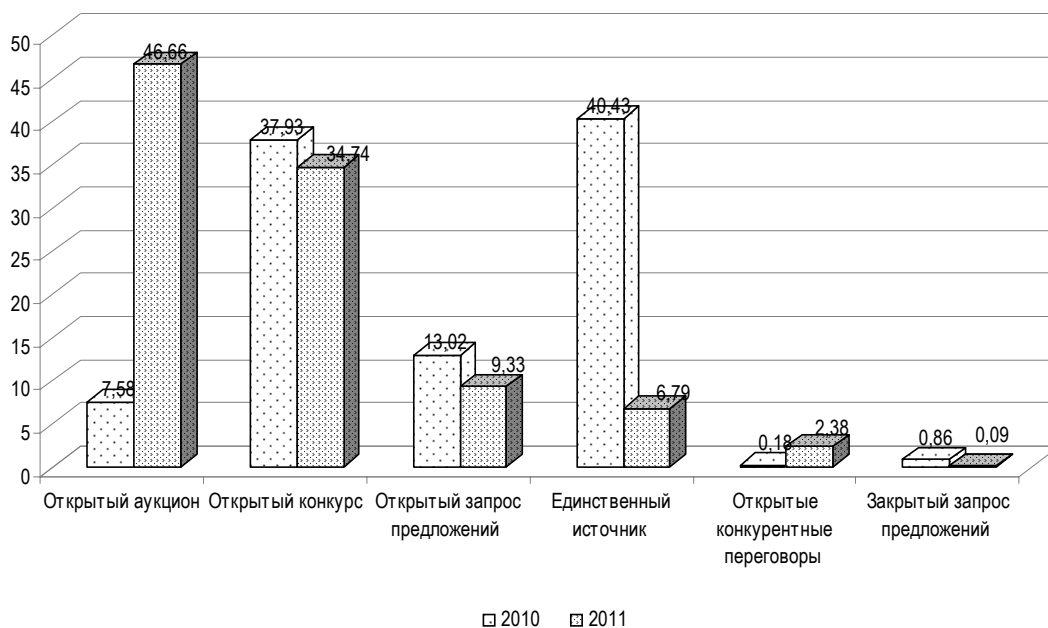


Рис. 2. Структура регламентированных закупок по способам их осуществления за 2010-2011 гг. См.: Официальный сайт ОАО «ФСК ЕЭС» (www.fsk-ees.ru).

В связи с принятием Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" в компании введено обновленное Положение о порядке проведения закупок товаров, работ, услуг для нужд ОАО "ФСК ЕЭС".

Новое положение о закупках содержит следующие нововведения:

- ♦ снижение ценового порога закупок на электронных торговых площадках до 500 тыс. руб.;

- ♦ введение принципиально новых способов закупок, а также порядка их проведения и условий их применения - аукцион, простая (до 2,5 млн руб.) и мелкая (до 500 тыс. руб.) закупка;

- ♦ обязательность размещения на сайте заказчика и на Общероссийском официальном сайте www.zakupki.gov.ru информации обо всех конкурентных закупочных процедурах стоимостью от 500 тыс. руб.;

- ♦ описание случаев возможного обжалования участниками закупочных процедур результатов торгов в ФАС России.

Особенность конкурсов в электроэнергетике - возможность переторжки, т.е. лучшим участникам, прошедшим отборочную стадию, дается возможность повысить предпочтительность своих предложений, уменьшив цену при неизменности остальных условий. Это позволяет повышать ценовые эффекты от закупки, но делает выбор победителя более сложным процессом; в системе госзакупок переторжка не предусмотрена.

Ошибкой было бы считать, что главная цель конкурса (и вообще конкурентного PROCUREMENT) есть ценовая экономия. Когда закупки планируются исходя из реальных цен, но с некоторым "запасом", правильное проведение конкурса на стабильных рынках приводит к выявлению в виде экономии этого "запаса", обычно 3-7%. Однако на стадии внедрения в компании конкурентных процедур сокращение затрат может быть очень значительным. Зафиксированы случаи, когда при первичном проведении открытых конкурсов в компаниях, в которых такой практики ранее не было, цены падали в несколько раз. Кроме того, конкурсы могут привести к изменению рыночной цены, выявляя на рынке таких участников, которые за счет приме-

нения новых приемов работы добиваются конкурентных преимуществ и снижают цену.

Анализ практики организации закупок на предприятиях электроэнергетики позволил выделить ряд проблем на различных стадиях процесса закупки: при формировании заказа, его размещении, на стадии исполнения заказа.

На стадии формирования заказа в числе наиболее серьезных проблем можно отметить:

- ♦ Невозможность гарантировать надлежащее качество закупки за счет детализации и унификации технического задания (ТЗ). Такая проблема отсутствует при закупках массовых стандартизированных товаров. Однако оценка качества товаров (работ, услуг) особенно актуальна в случае, когда их качество закупки можно оценить только в процессе эксплуатации или по окончании использования.

- ♦ Отсутствие нормативной базы для объективного определения начальных цен объявляемых закупок. В настоящее время нет методических указаний по порядку расчета начальной цены контракта. Также отсутствуют в свободном доступе информация о среднерыночных ценах на основные товары. Данную проблему можно частично решить при помощи выпуска внутри компании бюллетеня цен на основную номенклатуру закупаемых товаров.

На стадии размещения заказа в качестве основной проблемы можно назвать длительность проведения процедур открытого конкурса (аукциона), которая может привести к сбоям в производственной деятельности организации-заказчика - особенно в условиях отсутствия заявок. Также часты случаи недобросовестного поведения поставщиков: сознательного занижения цен участниками торгов и, как следствие, риском неисполнения контракта в полном объеме. Трудности возникают и в случае необходимости заключения договора с поставщиком, ранее положительно зарекомендовавшим себя в рамках предшествующих поставок. Особенно остро эта проблема встает при обслуживании ранее поставленного оборудования, ИТ-систем и т.д. Также существуют проблемы, связанные с необходимостью использовать процедуры аукциона для закупок товаров уникаль-

ного характера, когда на рынке присутствует один поставщик, способный обеспечить должное качество товаров, работ или услуг.

На стадии исполнения заказа можно выделить следующие проблемы:

◆ Невозможность адаптации договора к изменению внешних условий. Часто закупки проводятся в условиях высокой степени неопределенности, к примеру, у заказчика сокращается (увеличивается) финансирование, или диагностика оборудования, нуждающегося в ремонте, выявила дополнительные дефекты, что требует пересмотра спецификаций, а закупка уже объявлена. Это характерно в первую очередь для крупных закупок с длительными сроками исполнения контрактов. Введенный запрет на внесение изменений в условия контракта на этапе размещения заказа может существенно повлиять на ход исполнения контракта. Выходом в такой ситуации могут стать “рамочные договоры”, поставка по которым возможна в течение года в пределах суммы договора и ориентировочной номенклатуры поставляемых товаров.

◆ Высокие риски поставки товара (выполнения работ, предоставления услуг) ненадлежащего качества. В момент размещения предложений на торгах участники закупки независимо от своих реальных возможностей, выражают согласие со всеми требованиями технического задания по качеству (а также по количеству и номенклатуре), но фактически это качество можно будет оценить только после осуществления поставки. Од-

нако от качества выполненных подрядчиком, например, проектно-изыскательских работ в значительной степени зависит качество и дальнейшие расходы заказчика на выполнение строительно-монтажных работ, эксплуатацию и обслуживание объекта и т.д.

◆ Срыв установленных в договоре сроков поставки.

◆ Ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика. Например, внесение организации, нарушающей условия договора, в реестр недобросовестных поставщиков возможно только по двум основаниям: отказ от подписания договора и расторжение договора по решению суда.

В электроэнергетике закупки составляют 50% затрат, контрагентами являются более 8000 поставщиков с номенклатурой поставок более 50 тыс. позиций. Очевидно, что решение перечисленных выше проблем организации закупок позволит повысить эффективность закупочной деятельности, снизить издержки, что является важным фактором стабилизации тарифов и повышения капитализации компании.

¹ Чернова Д.В., Толмачева О.В. Оценка и анализ состояния материально-технических ресурсов предприятий российской промышленности // Вестн. Самар. гос. экон. ун-та. Самара, 2011. □ 8 (82).

² Федеральный закон от 17.08.1995 □ 147-ФЗ “О естественных монополиях”.

Поступила в редакцию 04.03.2013 г.