

УДК 339.182

Д. С. ХВАЛЫНСКИЙ,

кандидат экономических наук, докторант

Алтайский государственный университет, г. Барнаул, Россия

О НЕКОТОРЫХ РЕШЕНИЯХ АКТУАЛЬНЫХ ПРОБЛЕМ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОЧНЫХ АУКЦИОНОВ В РОССИИ

Цель: разработка методов повышения эффективности и результативности публичных закупок в российских публичных аукционах.

Методы: системного анализа, статистический и абстрактно-логический методы.

Результаты: На основе оценки ситуации в сфере публичных закупок, проведенных по результатам электронных аукционов в Российской Федерации, доказана нецелесообразность использования текущей формы обратного английского аукциона; предложена и обоснована необходимость разработки новых дизайнов аукционных торгов.

Научная новизна: Сформирован перечень основных причин неэффективности публичных закупочных аукционов в России, обоснована целесообразность применения других форм аукционных торгов, внесены предложения по использованию голландских аукционов и аукционов с запечатанными ставками, определены условия использования последних.

Практическая значимость: проявляется в возможности оптимизировать расходы государственного управления в России, повысить качество поставляемой для государственных и муниципальных нужд продукции.

Ключевые слова: определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей); государственный заказ; публичные закупки; эффективность; конкуренция; контрактная система в сфере закупок; аукцион.

Введение

Английские аукционы в России определены основным способом публичных закупок еще с 2006 г. Отмечается последовательное снижение уровня конкуренции в российских аукционах, что в последние годы приводит к размещению (в условиях отсутствия конкуренции) более половины стоимости государственного заказа, выставляемого на аукционы.

Целью настоящей работы является поиск основных причин неэффективности публичных закупочных аукционов в России, а также разработка методов повышения их эффективности и результативности.

С помощью статистического метода автор определяет место аукционных торгов в системе публичных закупок в России. В результате применения метода системного анализа выделяются основные причины неэффективности данных аукционов. Использование абстрактно-логического метода позволило автору обосновать целесообразность перехода к другим формам аукционных торгов и сформулировать условия их внедрения.

Результаты исследования

С 2006 г. происходит внедрение в российскую систему публичных закупок обратных английских

аукционов. Впервые использование открытых аукционов на всех уровнях власти регламентировал Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. (далее – закон №94-ФЗ)¹. И если в 2006 г. необходимость проведения аукционов определялась заказчиком, то уже 15 мая 2007 г. было принято Распоряжение Правительства РФ № 609-р, утвердившее обязательный перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона, в том числе в электронной форме². Несмотря на то, что перечень был очень широк

¹ О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. URL: <http://www.consultant.ru/popular/zakupki/> (дата обращения: 01.08.2014)

² О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона: Распоряжение Правительства РФ № 609-р от 15 мая 2007 г. (ред. от 25 декабря 2007 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_73960/ (дата обращения: 01.08.2014)

и включал в себя 91 позицию Общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг, 27 февраля 2008 г. указанный перечень был еще более расширен в связи с принятием Распоряжения Правительства РФ № 236-р³. С 2011 г. все открытые аукционы для государственных и муниципальных нужд в России были переведены на 5 общедоступных российских электронных площадок.

По итогам 2013 г. в результате аукционов закуплено 71,2 % стоимости продукции, приобретенной на открытых торгах [1]. Принятие Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 г. (далее – закон №44-ФЗ)⁴, который вступил в силу с 1 января 2014 г., должно перевести на указанные площадки еще большее количество публичных закупок, поскольку в положениях закона существенно ограничены случаи осуществления запросов котировок и закупок у единственного поставщика в пользу электронных аукционов. Согласно новым требованиям закона №44-ФЗ, путем запроса котировок заказчиком может быть закуплено не более 10 % от общего объема потребностей, предусмотренного планом-графиком. Весь остальной объем, за исключением также 5 % закупок у единственного поставщика и редкого перечня случаев проведения открытых конкурсов, должен закупаться путем аукционов в электронной форме, которые представляют собой обратные английские аукционы второй цены.

Практика использования аукционов в России привела к тому, что с каждым годом все большая часть государственного заказа, выставяемого на аукционы, размещается по начальным ценам в условиях отсутствия конкуренции (см. табл.).

³ О перечне товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона: Распоряжение Правительства РФ № 236-р от 27 февраля 2008 г. (ред. от 25 марта 2010 г.). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_98879/ (дата обращения: 01.08.2014)

⁴ О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон № 44-ФЗ от 5 апреля 2013 г. URL: <http://base.garant.ru/70353464/> (дата обращения: 01.08.2014)

Стоимость контрактов и договоров, заключенных по результатам электронных аукционов в 2010–2014 гг.*

(Cost of contracts by the results of electronic auctions in 2010–2014)

Наименование показателя	Год				
	2010	2011	2012	2013	2014 (I квартал)
Общая стоимость заключенных контрактов и договоров по результатам электронных аукционов, трлн руб.	0,65	2,05	2,90	2,68	0,23
Из них, по результатам несостоявшихся аукционов, трлн руб.	0,27	0,96	1,46	1,37	0,13
Удельный вес стоимости контрактов и договоров, заключенных по результатам несостоявшихся электронных аукционов, %	42 %	47 %	50 %	51 %	55 %

* Источник: [1].

Наблюдается массовое неисполнение заключаемых по результатам аукционов контрактов. Согласно данным официального сайта zakupki.gov.ru, только за 2013 г. по результатам проведенных электронных аукционов прекращено более 108 тысяч контрактов [2]. В результате количество прекращенных контрактов даже существенно превысило общее количество организаций, заключивших контракты (на 108 тысяч прекращенных контрактов приходится 180 тысяч участников аукционов, только 1/3 от общего количества заявок которых приводит, согласно данным Росстата, к заключению контрактов) [1, 3, 4].

Предположим, что причины происходящего в самих правилах проведения аукционов. Попробуем установить это.

В классическом английском аукционе, также известном как «открытый аукцион», цена начинается от резервной, как правило, очень выгодной для участников цены и последовательно поднимается, пока не остается один претендент. Этот претендент выигрывает аукцион по финальной цене. Разновидностью английского аукциона является обратный (реверсивный) аукцион, который используется не для продажи объекта, а для его покупки. Соответственно, цена в этом аукционе

последовательно снижается аукционистом, начиная от резервной цены, установленной заказчиком, пока не остается один претендент.

При этом английский аукцион, в том числе обратную его модификацию, следует отличать от голландского аукциона, где аукционист начинает продажу объекта с очень невыгодной для участников цены и последовательно снижает ее для участников, пока один из них не объявляет, что он готов принять текущую цену. Этот претендент выигрывает аукцион по объявленной цене.

Таким образом, основным отличием английского аукциона от голландского является возможность переторжки участников (в голландском аукционе допускается только одна ставка – ставка победителя аукциона). Это позволяет нам выделить эффект «последнего слова» в английском аукционе и рассмотреть влияние данного эффекта на результаты торгов. Суть английского аукциона сводится к борьбе участников за «последнее слово», под которым подразумевается улучшение ставки, сделанной конкурентом, на значение, максимизирующее доход участника (как правило, на минимально допустимый «шаг» аукциона). В таких условиях действия каждого участника аукциона становятся просто реакцией на действия других участников, и аукцион завершается с прекращением ставок от участников. Эффект «последнего слова» в английском аукционе может вызвать 2 негативных для заказчика предельных исхода:

– ситуацию, когда участники, «заигравшись» друг с другом, пересекают черту себестоимости поставки качественной продукции по контракту, что приводит впоследствии к нарушениям условий исполнения контракта, оказанию давления на заказчика в целях расторжения контракта по согласованию, без применения санкций к поставщику, либо к поставке заменителей, существенно уступающих заказанной продукции в характеристиках, которые не были предусмотрены заказчиком в контракте (побочные явления, токсичность, общественная опасность и т. д.);

– ситуацию, когда поставщики теряют мотив к участию в аукционе еще до того, как цена контракта достигла минимального рыночного уровня.

Последняя ситуация, в частности, возможна в следующих случаях:

1. участие в аукционе только одного игрока из-за отсутствия иных заинтересованных лиц. Зачастую это связано с издержками участия в аукционе

при низкой вероятности победы. В частности, для участия в российских публичных аукционах предприниматель должен нести расходы по получению электронной цифровой подписи, обучению специалиста, отвлечению оборотных денежных средств на обеспечение заявки на участие в аукционе и на обеспечение исполнения контракта. Поэтому предприниматель, имея информацию о потенциальном участии в аукционе более сильного конкурента (который по правилам видит и всегда может «перебить» ставку более слабого участника), как правило, принимает решение не участвовать в аукционе, чтобы не нести напрасные издержки. Это входит в число основных причин падения уровня конкуренции в публичных закупках, имеющего просто ужасающую динамику. Согласно данным Росстата, если в 2007 г. (первый год внедрения электронных аукционов в России) на каждый электронный аукцион приходилось 13,3 заявки участников, то в 2012 г. – 4,1 заявки участников, в 2013 г. – 2,7 заявки участников, в I квартале 2014 г. – 2,4 заявки участников [3];

2. сговор участников аукциона, при котором сверхрыночная прибыль делится между участниками. Обратный английский аукцион является крайне уязвимым к сговору: участники в нем не имеют стимулов нарушать предварительную договоренность – видят ставки друг друга; в случае нарушения договоренности одним участником второй всегда имеет возможность «перебить» ставку на более низком уровне, что в целом приводит лишь к уменьшению прибыли обоих участников. В результате, сговор в английском аукционе является самоподдерживающимся;

3. потеря возможности делать ставки (например, вследствие утраты доступа к Интернету, отключения электроэнергии, в том числе в результате умышленных действий конкурентов или угрозы жизни, здоровью или имуществу участника, либо его близких);

4. сговор участника аукциона с заказчиком, при котором иные участники устраняются (например, происходит отклонение иных участников по незначительным или надуманным основаниям, при этом далеко не каждый участник готов нести издержки «хождения по инстанциям»).

Таким образом, согласно правилам английского аукциона, как только участник понимает, что остается единственным, то он получает контракт по текущей цене. В результате, основной

задачей потенциального победителя является недопущение к английскому аукциону других участников любой ценой. В качестве примера всемирно известный эксперт в области организации и проведения аукционов Пол Клемперер (Paul D. Klemperer) приводит аукцион по продаже лицензии Лос-Анджелеса в большом американском телекоммуникационном аукционе. Лицензия была приобретена очень дешево действующим оператором PacificBell, который еще до аукциона публично заявил о низких шансах других компаний перебить его в английском аукционе. Все, что нужно было делать после такого заявления, всего лишь настойчиво перебивать любую ставку пришедших участников на минимальный размер, пока участник не отказывался от безнадежной борьбы [5]. Таким образом, «если заказчик не может гарантировать жесткой конкуренции в английском аукционе, ему лучше отказаться от его проведения» [6].

Представляется, что устранить негативные последствия отсутствия конкуренции в аукционе можно, если не дать участнику узнать, что он является единственным участником или побеждает в аукционе. Это возможно сделать, как минимум, двумя способами:

1. Переход к процедуре обратного голландского аукциона в электронной форме, при котором цена контракта не опускается участником (как в обратном английском аукционе), а поднимается программным обеспечением электронной площадки от 0 рублей до тех пор, пока не поступит предложение первого участника о заключении контракта. Если до достижения начальной (максимальной) цены не поступило ни одной заявки, заказчик вправе закупить продукцию по начальной (максимальной) цене у любой компании на рынке. Значительным преимуществом данного аукциона является эффект «неуверенности» в победе, в силу которого даже в случае участия в аукционе всего одной компании (которой не известно, имеются ли другие участники), последняя будет делать свою ставку так, как будто в аукционе существует конкуренция. Следует отметить, что таких условий нельзя обеспечить в английском аукционе, где задача участника – всего лишь перебить ставку других участников, или в случае отсутствия последних – забрать контракт по начальной цене.

2. Проведение электронного аукциона с запечатанными ставками, при котором предложения участников являются единственными и оконча-

тельными, как в открытом конкурсе. В случае закрытия информации об общем количестве участников, данная форма аукциона обладает теми же преимуществами перед английским аукционом, что и голландский аукцион, а также устраняет проблему невозможности делать ставки в рамках короткого времени проведения аукциона (например, вследствие утраты доступа к Интернету, отключения электричества или поломки компьютера в момент проведения аукциона).

Любой из предложенных вариантов аукциона обеспечит ориентированность участников не на действия конкурента, а на себестоимость выполнения контракта. В результате ставка ниже такой себестоимости станет практически невозможной, что обеспечит качественное исполнение государственного заказа в любом случае и решит также проблему пункта 1 негативных последствий российских закупочных аукционов.

Для убежденных сторонников английских аукционов (которые могут принести большую экономию заказчику пусть даже за счет риска неисполнения контракта) можно предложить введение альтернативного правила, которое устанавливает обязанность проведения голландского аукциона и аукциона с запечатанными ставками только в случае получения заявок на участие в английском аукционе менее чем от 4 поставщиков. При формулировании данного правила мы исходили из того, что идентификация 4 участников аукциона друг другом (при условии анонимности первых частей их заявок в электронном аукционе) является труднодостижимой, и это поможет избежать предварительного сговора участников в английском аукционе.

Выводы

Практика массового использования обратных английских аукционов в системе публичных закупок в России отмечается негативной динамикой результативности использования данной формы аукционных торгов. В связи с этим возникла необходимость вновь вернуться к результатам последних исследований теории аукционов в мировой экономической науке, разработать дизайн новых более результативных форм аукционных торгов для публичных закупок в России. В настоящей статье автором предпринята попытка сформировать перечень основных причин неэффективности публичных закупочных аукционов в России и предложить ряд аукционных форм, позволяющих

устранить указанные причины неэффективности. Вместе с тем проблема разработки оптимального дизайна аукциона для публичных закупок в России остается актуальной и требует проведения дальнейших исследований.

Список литературы

1. URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 01.08.2014)

2. URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 01.08.2014)
3. URL: <http://www.roseltorg.ru/trade/suppliers-registry/> (дата обращения: 01.08.2014)
4. URL: <http://www.rts-tender.ru/ForParticipants/ParticipantsRegistry.aspx?k=i> (дата обращения: 01.08.2014)
5. Klemperer P. Auction Theory: A Guide to the Literature // *Journal of Economic Surveys*. 1999. Vol. 13. Pp. 227–286.
6. Klemperer P. *Auctions: Theory and Practice*. Princeton: Princeton University Press, 2004. 239 p.

В редакцию материал поступил 16.07.14

© Хвалынский Д. С., 2014

Информация об авторе

Хвалынский Дмитрий Сергеевич, кандидат экономических наук, докторант, Алтайский государственный университет

Адрес: 656049, г. Барнаул, проспект Ленина, 61, тел.: (385) 266-75-84

E-mail: hdms@e-mail.ru

Как цитировать статью: Хвалынский Д.С. О некоторых решениях актуальных проблем публичных закупочных аукционов в России // *Актуальные проблемы экономики и права*. 2014. № 3 (31). С. 95–99.

D. S. KHVALYNSKIY,

PhD (Economics), Doctoral student

Altay State University, Barnaul, Russia

ON SOME SOLUTIONS OF TOPICAL PROBLEMS OF PUBLIC PURCHASING AUCTIONS IN RUSSIA

Objective: to elaborate methods of increasing efficiency and results of public purchases in Russian public auctions.

Methods: systemic analysis, statistical and abstract-logical methods.

Results: Basing on the estimation of situation in the sphere of public purchases, made by the results of electronic auctions in the Russian Federation, it is proved that the current form of the reverse English auction is inefficient. The necessity is grounded to elaborate new designs of the auctions.

Scientific novelty: Formed the list of the main reasons of inefficiency of public purchasing auctions in Russia; grounded the necessity to use other forms of auctions; made proposals to use Dutch auctions and sealed-bid auctions; conditions of their application are discussed.

Practical value: Possibility to optimize the state management expenditures in Russia, to increase the quality of production purchased for state and municipal needs.

Key words: finding suppliers (contractors, executors); state order; public purchases; efficiency; competition; contract system in the sphere of purchases; auction.

References

1. http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (accessed: 01.08.2014)
2. <http://zakupki.gov.ru> (accessed: 01.08.2014)
3. <http://www.roseltorg.ru/trade/suppliers-registry/> (accessed: 01.08.2014)
4. <http://www.rts-tender.ru/ForParticipants/ParticipantsRegistry.aspx?k=i> (accessed: 01.08.2014)
5. Klemperer, P. Auction Theory: A Guide to the Literature. *Journal of Economic Surveys*, 1999, vol. 13, pp. 227–286.
6. Klemperer, P. *Auctions: Theory and Practice*. Princeton: Princeton University Press, 2004, 239 p.

Received 16.07.14

Information about the author

Khvalynskiy Dmitriy Sergeevich, PhD (Economics), Doctoral student, Altay State University

Address: 61 Lenin Prospekt, 656049, Barnaul, tel.: (385) 266-75-84

E-mail: hdms@email.ru

How to cite the article: Khvalynskiy D.S. On some solutions of topical problems of public purchasing auctions in Russia. *Aktual'niye problemy ekonomiki i prava*, 2014, no. 3 (31), pp. 95–99.

© Khvalynskiy D. S., 2014