

**И.В. Кузнецова, Т.Н. Трефилова,
Н.В. Еременко, Е.Г. Гладкова,
А.В. Бурков, Е.Л. Богорад**

**Институт управления закупками и продажами
им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ**

МОНИТОРИНГ РАЗМЕЩЕНИЯ ЗАКАЗОВ ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ АУКЦИОНА В 1 КВАРТАЛЕ 2008 ГОДА

Актуальность исследования

Два года реализации реформы системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации значительно изменили ее методологию, экономику, административные регламенты, методы совершения закупок. При фактически полной преобладности целеполагания (эффективное использование средств, борьба с коррупцией, прозрачность и гласность процедур, развитие конкуренции) вторая реформа закупок в нашей стране в последние 15 лет иначе расставляет приоритеты в целях и методах ее реализации. Так, если реформа российских закупок 97-99 года в качестве необъявленного, но основного принципа поставила приведение закупочной системы России в соответствие с международными нормами, вторая реформа явно «пошла своим путем» и на пути этом исходит из двух

КУЗНЕЦОВА ИРИНА ВЛАДИМИРОВНА, директор Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, доктор психологических наук;

ТРЕФИЛОВА ТАТЬЯНА НИКОЛАЕВНА, заместитель директора Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ, кандидат психологических наук, MBA, член-корреспондент РАЕН;

ЕРЕМЕНКО НАТАЛЬЯ ВАСИЛЬЕВНА, заместитель руководителя Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

ГЛАДКОВА ЕЛЕНА ГРИГОРЬЕВНА, ведущий специалист Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

БУРКОВ АЛЕКСАНДР ВЛАДИМИРОВИЧ, ведущий электроник Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

БОГОРАД ЕЛЕНА ЛЬВОВНА, ведущий специалист Центра мониторинга Института управления закупками и продажами им. А.Б. Соловьева ГУ - ВШЭ;

основных принципов – уменьшение коррупции и расширение возможностей для участия в государственном и муниципальном заказе любым поставщиком.

Необходимо отметить, что эффективность размещения государственного и муниципального заказа авторы реформы видят, в первую очередь, в снижении коррупции (из выступления М.Я. Евраева на II международном форуме по государственным закупкам, май 2008), повышении их прозрачности, развитии конкуренции [1]. К сожалению, ни в законодательных и иных нормативных правовых актах, ни в публичных выступлениях авторы реформы не указывают на достижение основной цели закупочных систем – полное удовлетворение нужд государства, муниципалитетов и общества, явно полагая, что прогресс в реализации указанных выше двух принципов, автоматически является прогрессом в удовлетворении наших потребителей.

Исходя из этих двух принципов, новая закупочная система России из всех возможных методов размещения государственных и муниципальных заказов законодательно нормировала преимущество методу (способу) аукциона [2]. Авторы реформы закупок полагают, что аукцион - наиболее прозрачный, а значит и наименее коррупционный, по отношению к заказчику и поставщику, наиболее либеральный по отношению к поставщику и наименее зависимый от заказчика способ размещения заказа. С этой точки зрения, только аукцион позволит обеспечить достижение поставленных реформой целей.

Таким образом, исследование практики применения аукциона является крайне актуальным для страны с позиции доказательства реальности возложенных на аукцион надежд и оценки его фактической эффективности в:

- А) снижении коррупции;
- Б) повышении прозрачности;
- В) расширения возможностей участия в государственных и муниципальных закупках;
- Г) экономии ресурсов заказчика, поставщика;
- Д) удовлетворении потребностей заказчика и потребителя.

Массовое использование данного способа размещения заказа с мая 2007 года позволяет уже в этот период приступить к практическому исследованию эффективности данного способа размещения заказа, однако, с нашей точки зрения, более показательны и более надежны результаты проведения аукционов в 2008 году, с учетом адаптации заказчиков к новеллам законодательства, повышения квалификации и накопления опыта проведения аукционов, а также включения размещения строительных подрядов в аукционный перечень.

Цель и задачи мониторинга

Цель мониторинга - исследование эффективности аукциона как основного метода закупок для наиболее массовых (в отношении заказчиков, объема закупок) и наиболее постоянных во времени закупок (осуществляемых как сезонно, так и круглогодично).

Основные задачи:

При составлении матрицы мониторинга мы, исходя из имеющихся экспертных ресурсов и объема работ, остановились только на следующих основных задачах исследования:

1. Определение предмета и цены контракта в объявленных аукционах;
2. Определение достижимости конечного результата размещения заказа – определение поставщика и заключение контракта;
3. Анализ конкуренции при проведении аукционов;
4. Анализ снижения начальной (максимальной) цены контракта;

Диаграмма 1. Распределение аукционов (4130 аукционов)
по группам предмета контракта

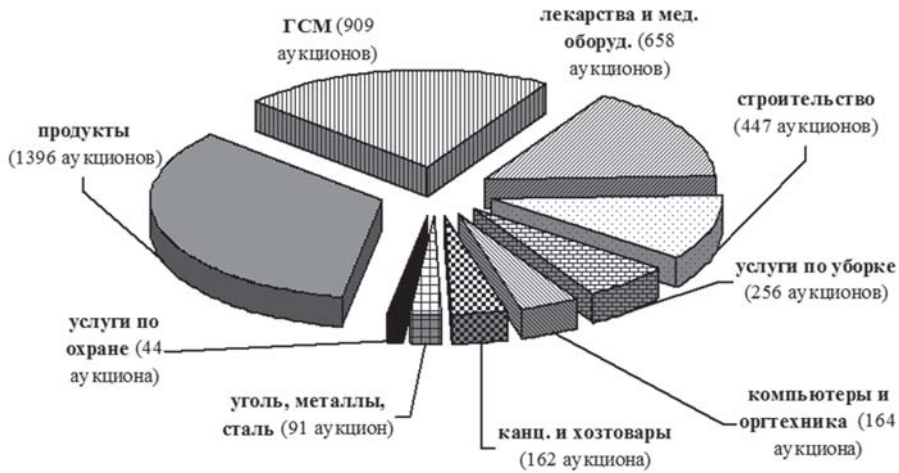


Диаграмма 2. Распределение электронных аукционов (1841 аукциона)
по группам предмета контракта

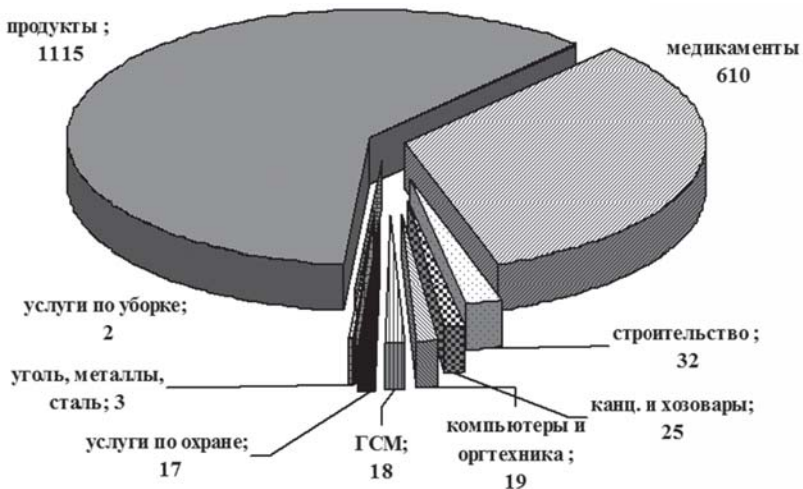
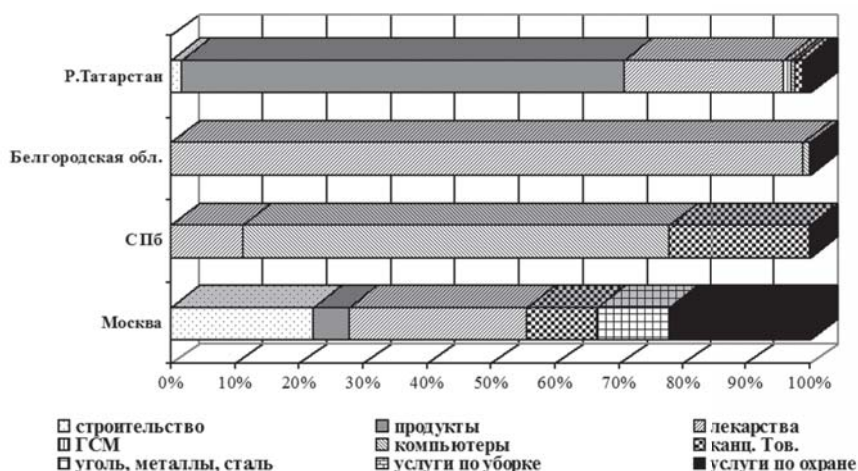


Диаграмма 3. Распределение аукционов по группам предмета контракта в регионах (на что проводились аукционы в каждом регионе)



Следует отметить, что при наличии распределенных ресурсов при продолжении мониторинга перечень основных задач можно и нужно значительно увеличить.

Гипотезы

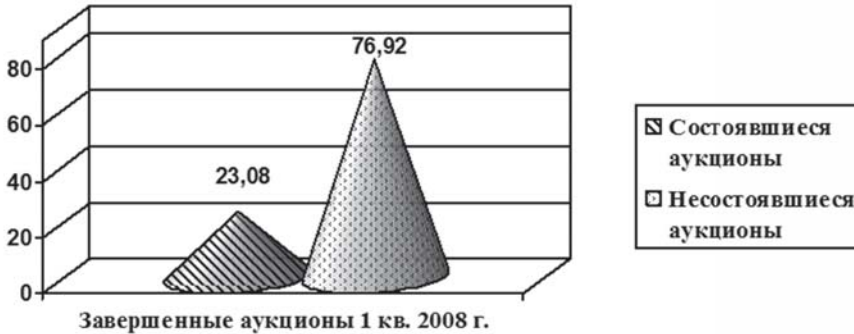
Как уже указывалось выше, официальная гипотеза преимущества аукциона предполагает более высокую эффективность аукциона по сравнению с другими способами размещения заказа и исходит из следующего:

1. Аукцион способствует снижению коррупции за счет уменьшения возможности сговора поставщика и заказчика;
2. Аукцион более привлекателен для поставщика и увеличивает конкуренцию за счет прозрачности процедуры и меньшей ее зависимости от заказчика;
3. Аукцион более привлекателен для поставщика и более прост по проведению, что ведет к обязательному завершению процедуры (заключению контракта) и снижению транзакционных издержек (со стороны заказчика и поставщика);
4. Аукцион в связи отсутствием сговора поставщика и заказчика, прозрачности процедуры, увеличивает возможности поставщика неоднократно снижать цену, дает большую экономию средств.
5. Электронный аукцион, как наименее зависящая от заказчика и поставщика процедура имеет меньшие издержки, более стабилен по возможности завершения процедур, дает большую экономию, имеет большую конкуренцию поставщиков, чем обычный аукцион [4].

Рабочая гипотеза авторов исследования исходит из того, что на эффективность аукциона оказывает значительное влияние

- 1) экономическое позиционирование закупки, диктующее необходимость выбора способа размещения заказа по экономическим, а не административным основаниям или запретам;

Диаграмма 4. Соотношение состоявшихся и несостоявшихся завершённых аукционов (всего в %)



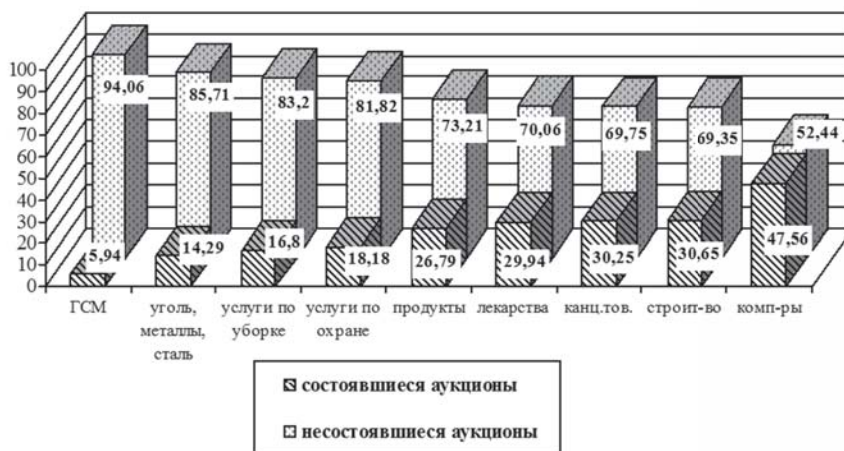
2) защитная стратегия поведения поставщика и заказчика при проведении аукциона.

Экономическое позиционирование закупки включает как минимум прогноз результатов закупки, анализ рисков закупки, анализ рынка, привлекательность предмета и условий контракта для поставщика, стоимость, сложность заказа. Применение аукциона для закупок с трудно прогнозируемыми результатами, высокими рисками, в отсутствие развитого рынка, непривлекательных для поставщика, высокой стоимости, высокой сложности заказа неэкономично и ведет к снижению эффективности аукциона за счет:

1. Отсутствия конкуренции;
2. Увеличения издержек в связи с несостоявшимися процедурами;
3. Уменьшение (отсутствия) экономии ресурсов заказчика и поставщика;
4. Увеличения возможности сговора поставщиков между собой;
5. Увеличение риска несостоятельности контрактов (высокий риск расторжения контракта).

Защитная стратегия поведения поставщика и заказчика в условиях высоких рисков контракта, асимметрии информации о закупаемых товарах, работах, услугах у заказчика и поставщика, высокой неопределенности выбора из всех имеющихся, а не из всех лучших поставщиков может выражаться в форме сговора заказчика с «нужными» поставщиками либо с целью получения коррупционных доходов, либо с целью получения проверенного добропорядочного поставщика. Защитные стратегии поставщиков может также выражаться в форме сговора между собой либо с целью получения дополнительной прибыли (за счет уменьшения/отсутствия снижения цен на аукционе), либо с целью пресечения бесконтрольного расширения рынка за счет недобросовестных поставщиков, фирм однодневок.

Диаграмма 5. Распределение состоявшихся и несостоявшихся аукционов по группам предмета контракта



Поставленные авторами исследования задачи мониторинга позволяют адекватно оценить количественно и качественно состоятельность официальной гипотезы и рабочей гипотезы авторов исследования по пунктам 1-4. Пункт 5 рабочей гипотезы требует продолжения исследования с учетом фактического выполнения государственных и муниципальных контрактов.

Предмет мониторинга

Особенности размещения государственных заказов, проведенных в 1 квартале 2008 года способом открытого аукциона, в том числе в электронной форме.

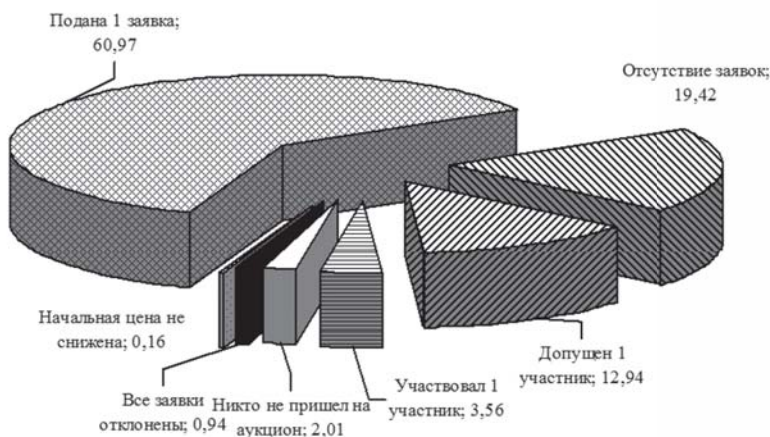
Объекты мониторинга

Открытые аукционы в обычной и электронной форме по 9 предметам контракта, составляющим основную часть закупок методом аукциона:

1. Аукционы на поставку продуктов питания;
2. Аукционы на поставку горюче-смазочных материалов;
3. Аукционы на поставку лекарственных средств и медицинского оборудования;
4. Аукционы на поставку компьютерного оборудования и оргтехники;
5. Аукционы на поставку канцелярских и хозяйственных товаров;
6. Аукционы на поставку угля, металлов, стали;
7. Аукционы по строительному подряду, включая капитальный и текущий ремонт;
8. Аукционы на оказание услуг по уборке и вывозу твердых бытовых отходов;
9. Аукционы на оказание услуг по охране.

Под аукционом в целях данного исследования понимается лот аукциона. В выборку вошли все завершённые в 1 квартале 2008 года:

Диаграмма 6. Объемы несостоятельности аукционов по случаям, указанным 94-ФЗ



1. открытые аукционы, информация о которых размещена на официальном сайте о размещении заказов Российской Федерации www.zakupki.gov.ru ;

2. открытые аукционы в электронной форме 4 субъектов Российской Федерации: Республика Татарстан, город Москва, город Санкт-Петербург, Белгородская область, информация о которых размещена на официальных сайтах о размещении заказов соответствующих регионов.

Экспертная группа

Мониторинг проводится экспертами Центра мониторинга Института управления закупок и продаж им. А.Б. Соловьева ГУ-ВШЭ.

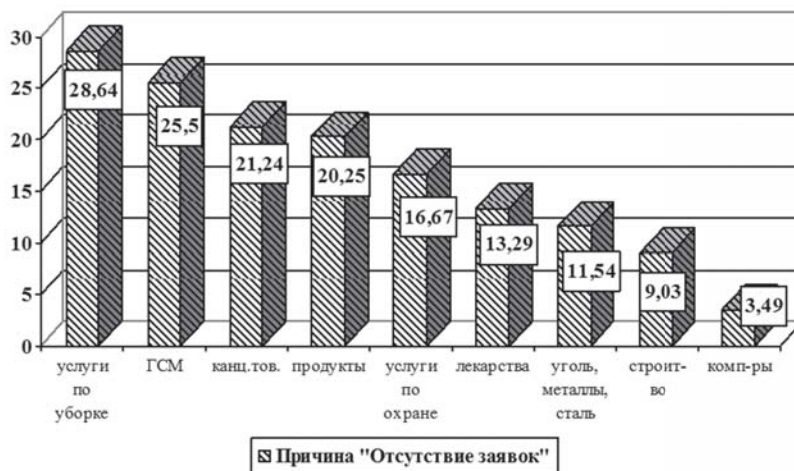
Результаты и обсуждение

1. Определение предмета и цены контракта в объявленных аукционах.

В 1 квартале 2008 года на официальном сайте Российской Федерации по размещению заказов объявлены и завершены по 9 группам предмета контракта 4130 аукционов. В завершённые процедуры попали все аукционы, процедуры по которым завершены любым образом, вне зависимости от результата аукциона, а также вне зависимости от признания аукцион состоявшимся или нет.

Большая часть проводимых в начале года аукционов проводилась на закупку продуктов питания – 34% от общего количества объявленных по всем исследуемым группам предмета контракта. Закупка ГСМ (22% от общего количества аукционов), лекарственных средств и медицинского оборудования (16%), строительные аукционы (11%) также составила значительную часть объема закупок. По всем остальным исследуемым группам предметам контракта совокупный объем закупок составил всего 11% (Диаграмма 1). Можно с уверенностью полагать, что ГСМ, лекарства и продукты большими объемами будут закупаться не только в 1 квартале, но и в течение всего года, поскольку относится к срочной потребности.

Диаграмма 7. Распределение несостоявшихся аукционов по причине отсутствия заявок (в % от общего числа несостоявшихся аукционов внутри каждой группы).



Большой объем закупок строительных подрядных работ в первом квартале, равно можно предположить, что и во втором, связано с потребностью заказчика как можно ранее приступить к реализации долгосрочных строительных контрактов, чтобы успеть освоить в течение года выделенные средства.

Результаты мониторинга электронных аукционов показывают более жесткую структурированность закупок: 93% от всех объявленных аукционов составили электронные аукционы на закупку продовольствия и медикаментов.

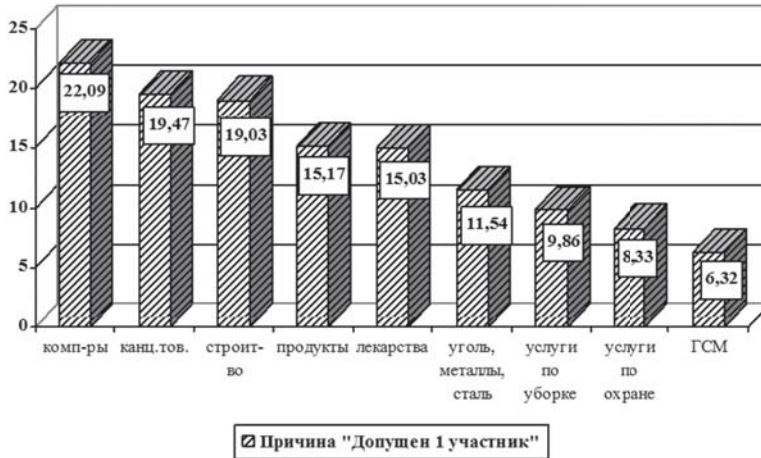
Распределение закупок в регионах показывает, что в Республике Татарстан более 90% всех аукционов проводились именно по этим двум группам закупок, тогда как в Белгородской области с применением электронного аукциона закупались фактически только медикаменты и медицинское оборудование. Более ровно представлены на электронном аукционе разные группы закупок в Москве и Санкт-Петербурге.

Общая начальная (максимальная) цена контракта по всем исследуемым группам предмета контракта составила 14 315,6 млн. руб. для федеральных государственных нужд, и 618,4 млн. руб. по аукционам в электронной форме в 4 субъектах Российской Федерации для нужд субъектов Российской Федерации. Всего на аукцион в 1 квартале 2008 года были выставлены закупки на общую сумму 14934,6 млн. рублей.

2. Определение достижимости конечного результата размещения заказа – определение поставщика и заключение контракта.

Смысл размещения любого заказа – определение поставщика, конечным результатом которого является заключенный контракт [3]. Таким образом, основным

Диаграмма 8. Распределение несостоявшихся аукционов по причине допуска к участию в аукционе только одного участника (в % от общего числа несостоявшихся аукционов внутри каждой группы).



количественным показателем результата процесса размещения заказа является количество заключенных контрактов по каждой начатой процедуре размещения заказа. Завершение процедуры аукционов возможно как с заключением контракта при определении победителя, так и при признании аукциона несостоявшимся. Объявленные аукционы, признанные несостоявшимися по различным причинам могут приводить или не приводить к заключению контракта, однако в любом случае, снижают потенциальную эффективность аукциона.

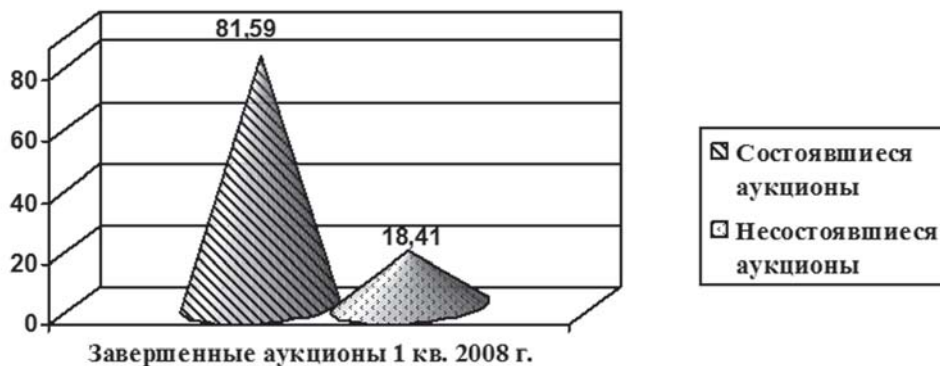
Рассмотрим соотношение состоявшихся и несостоявшихся аукционов и причины, по которым они не состоялись в 1 квартале 2008 года

Из всех 4130 объявленных обычных (не в электронной форме) открытых аукционов состоялись (то есть победитель определен в результате проведения процедуры аукциона) всего 23% аукционов (954 аукциона). Почти 77% аукционов признаны несостоявшимися (диаграмма 4). Лучшее положение по сравнению с другими группами занимают аукционы, проводимые на поставку компьютерной техники (состоялась почти половина), худшее – аукционы на поставку ГСМ - состоялась всего около 6% от объявленных аукционов (диаграмма 5). Закупка продуктов питания, медикаментов, строительных подрядов, канцелярских товаров состоялась по аукциону только в среднем в 30% случаев.

Случаи, при которых аукцион может быть признан несостоявшимся, перечислены в 94-ФЗ, среди них:

- 1) отсутствие заявок на аукцион (не подана ни одна заявка);
- 2) подача на аукцион единственной заявки;
- 3) отклонение всех поставщиков, подавших заявки на аукцион от участия в аукционе;
- 4) допуск к участию в аукционе одного поставщика из нескольких,

Диаграмма 9. Распределение состоявшихся и несостоявшихся электронных аукционов



желающих принять участие;

5) присутствие на аукционе только одного поставщика из нескольких допущенных;

6) отсутствие на аукционе всех допущенных поставщиков;

7) отсутствие снижения начальной (максимальной) цены контракта при проведении аукциона (ни один поставщик не снизил цену).

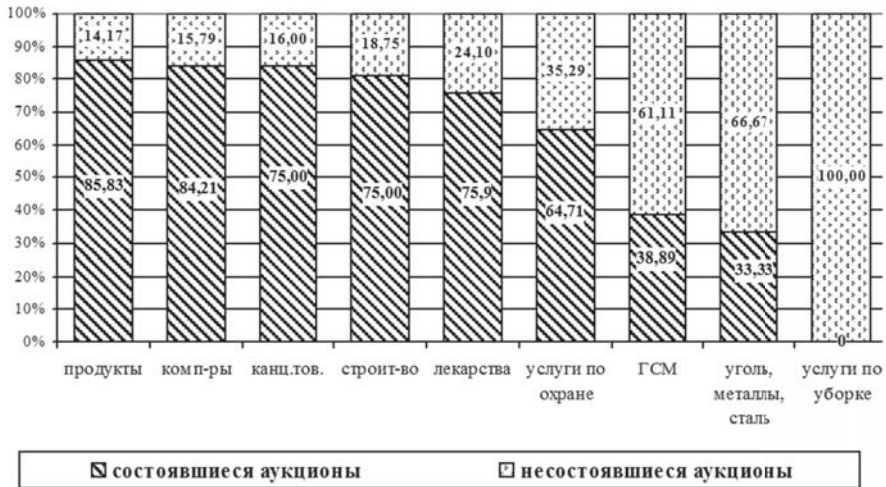
По иным основаниям признать аукцион несостоявшимся закон не допускает.

Указанные в законе случаи признания аукционов несостоявшимися, являются следствиями серьезных для прокьюремента явлений: отсутствия конкуренции (рынка), непривлекательности (проблемности) поставки, наличие сговора поставщиков, наличие сговора поставщиков и заказчиков, наличие мотива у заказчика отметить аукцион, неясные (противоречивые) правила закупки (условия документации об аукционе и условия контракта), неверное бюджетирование контракта. Каждая из этих причин поднимает весь пласт проблем государственных и муниципальных закупок: коррупция, некомпетентность заказчика и поставщика, сложность правил, отсутствие норм формирования контракта, отсутствие экономических оснований выбора способа размещения заказа и т.д.

По данным мониторинга (Диаграмма 6) большая часть обычных (не электронных) аукционов не состоялась в связи с отсутствием или малым числом заявок на участие: 61% - подана одна заявка, 19% - вообще нет заявок на объявленный аукцион, 13% - из небольшого числа участников допущен к участию в аукционе только 1. Все остальные случаи признания аукциона несостоявшимся составляют менее 7% .

Данные по группам предмета контракта показывают, что большая часть аукционов по каждой группе не состоялась в связи с подачей 1 заявки на аукцион: от 47% по закупке компьютерной техники до 75% по закупке угля и стали. Часть

Диаграмма 10. Распределение причин признания аукциона несостоявшимся (в %)

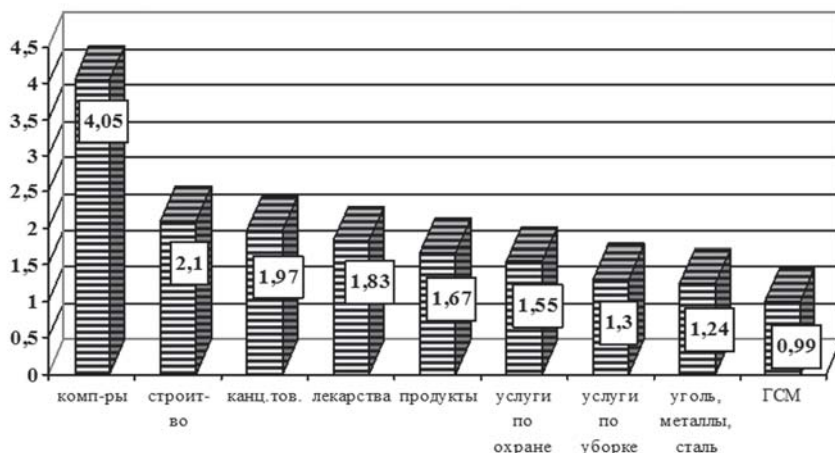


аукционов, не состоявшихся по причине полного отсутствия заявок тоже очень велика – от 29% по услугам уборки и 26% по ГСМ до 4% по поставке компьютерной техники (Диаграмма 7). Эти данные, могут свидетельствовать по большей части о нежелании поставщиков идти на государственный заказ либо в связи со сложностью, неясностью условий заказа и поставки, либо в связи с невыгодностью условий контракта, в том числе твердой цены контракта в условиях быстро растущей инфляции, высокими рисками выполнения контракта, жесткими мерами обеспечения.

Совсем иное распределение несостоявшихся аукционов внутри групп по предмету контракта по случаям 3-6: отклонение всех поставщиков, подавших заявки на аукцион от участия в аукционе; допуск к участию в аукционе одного поставщика из нескольких, желающих принять участие; присутствие на аукционе только одного поставщика из нескольких допущенных; отсутствие на аукционе всех допущенных поставщиков.

При подаче нескольких заявок на аукцион больше всего «страдают» допуском только одной заявки на участие в аукционе торги на поставку именно компьютерной техники – 22%, канцелярских товаров – 19,5%, строительных подрядных работ – 19% и менее всего торги на закупку ГСМ (Диаграмма 8). Такое разнообразие распределений обусловлено кардинально иными причинами: там, где заказчик боится «потерять» торги (ГСМ, уголь, металлы, сталь), допускаются по максимуму все участники. Там, где имеет место конкуренция – включаются иные мотивы деятельности, включая «настройку» торгов на конкретного поставщика с благими или корыстными мотивами. В этом случае все иные поставщики не допускаются до участия в торгах (компьютеры, канцелярские товары...). Основная причина недопуска - сговор заказчика и поставщика, хотя исключить некомпетентность

Диаграмма 11. Среднее количество поданных заявок на аукционы по группам предмета поставки.



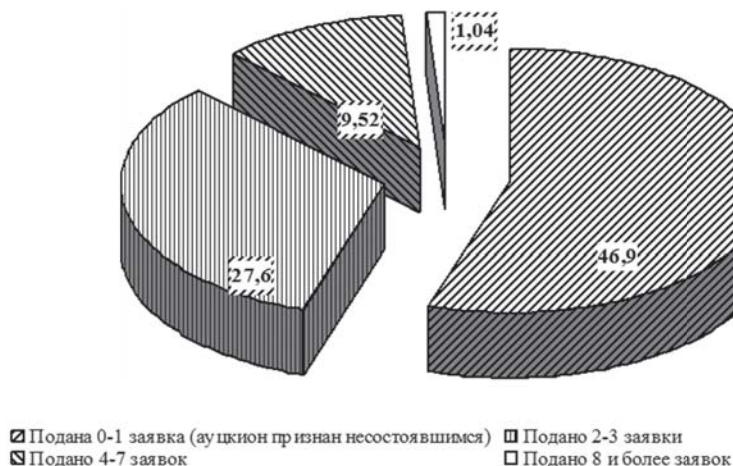
поставщика (неспособность подготовить заявку) или некомпетентность заказчика (неправомерное усложнение условий) как причину наличия только одной устраивающей условиям аукциона заявки нельзя.

Еще более остро эта тенденция проявляется в случае, когда на аукцион из нескольких допущенных является один участник размещения заказа, либо не приходит никто (возможность заключения контракта при этом с подавшими заявку поставщиками в соответствии с законом остается). Объем таких случаев достигает 16% и 9% соответственно от всех несостоявшихся аукционов по группе при проведении аукционов на поставку компьютерного оборудования. Основная причина такого неожиданного поведения поставщика – сговор поставщиков между собой, хотя исключить рост риска исполнения заказа, в связи с инфляцией и низкой начальной ценой контракта тоже нельзя.

Отклонение всех участников размещения заказа путем проведения аукциона по каждой группе предмета заказа колеблется от 3% максимум при аукционах на поставку лекарств до 0,7% случаев минимум – на поставку ГСМ, т.е. практически не оказывает влияния на эффективность аукциона.

По сравнению с обычными, электронные аукционы гораздо более результативны. Только в 18% случаев электронные аукционы не состоялись (Диаграмма 9). Распределение несостоявшихся аукционов по группам предмета контракта повторяет тенденции, выявленные при мониторинге обычных аукционов (Диаграмма 10). Подавляющее большинство случаев несостоявшихся электронных аукционов связано либо с отсутствием – 61%, либо с подачей 1 заявки на электронный аукцион – 37%. Признание электронного аукциона несостоявшимся в связи с тем, что начальная (максимальная) цена контракта ни разу не снижалась, составляет менее 3%.

Диаграмма 12. Распределение аукционов в зависимости от количества поданных заявок (в %).



3. Анализ конкуренции при проведении аукционов.

Общее число лотов во всех аукционах (не включая электронные) по всем группам составляет 4130. В данном исследовании не ставилась задача выявить среднее число лотов, приходящихся на каждый аукцион, поэтому каждый отдельный лот учитывался как отдельный аукцион, о чем уже говорилось выше.

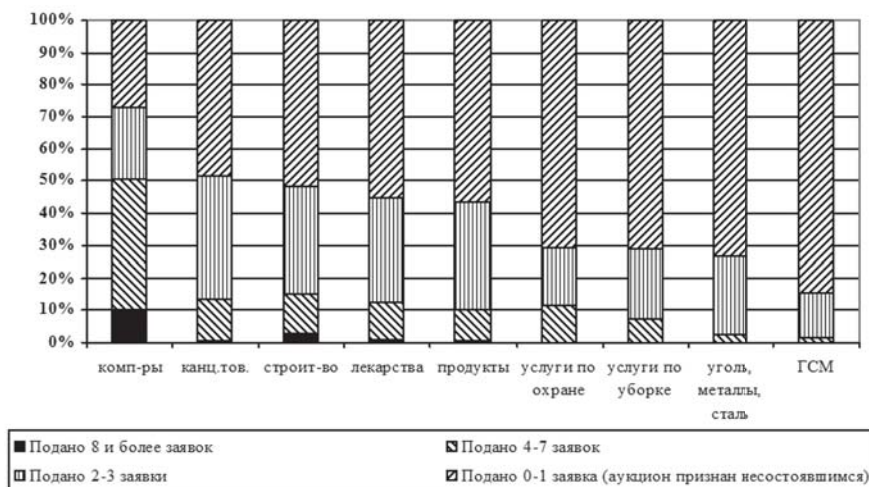
Общее число поданных заявок на 4130 аукционов составляет 6887. В среднем на 1 лот (аукцион) приходится 1,67 заявки. Картина еще более удручающая при рассмотрении распределения среднего количества поданных заявок на аукционы по отдельным группам предмета поставки (контракта) (Диаграмма 11).

Только на поставку компьютерного оборудования в среднем подается 4 заявки на аукцион (лот аукциона). По 7 из 9 групп по предмету закупок количество среднее количество заявок менее 2 на лот аукциона, а на поставку ГСМ – меньше одной.

Конкуренция в аукционах отражается с помощью двух основных индикаторов. Первый из них – количество поданных заявок на аукцион – свидетельствует о потенциальной привлекательности аукциона для участников размещения заказа. Второй – количество допущенных заявок – может отражать подготовленность участников размещения заказа к участию в торгах, что сказывается в способности подготовить заявку на участие в аукционе в соответствии с требованиями документации об аукционе. Однако в большей степени этот фактор зависит от соблюдения законодательства о размещении заказов членами аукционной комиссии.

В целях данного исследования авторы выделили четыре уровня состояния конкурентной среды при проведении аукционов: аукционы, на которые было подано 0-1 заявка (аукцион признан несостоявшимся, конкуренция невозможна), 2-3 заявки (низкий уровень конкуренции); 4-7 заявок (средний уровень конкуренции);

Диаграмма 13. Распределение аукционов по группам направлениям изучения конкурентной среды в %.



8 и более заявок (высокий уровень конкуренции). Данные мониторинга (Диаграмма 12) свидетельствуют о том, что почти в половине случаев (47%) проведения аукционов конкуренция на аукционе места не имеет, в 28% случаев – она минимальна, и только в 10% случаев – она адекватна ожиданиям и позволяет проводить нормальные торги. Крайне показательна для подтверждения рабочей гипотезы авторов исследования Диаграмма 13.

При проведении обычных аукционов конкуренция значительно снижена при поставке ГСМ, угля, металлов, стали, оказании услуг по уборке и охране. Чуть лучше положение по конкуренции при закупке на обычных аукционах лекарств, канцелярских товаров, размещении строительных подрядов. Только закупка компьютерной техники дает нормальное распределение по уровням конкуренции.

Сравнение индикаторов конкуренции обычных и электронных аукционов в случае подтверждения официальной гипотезы должно показывать:

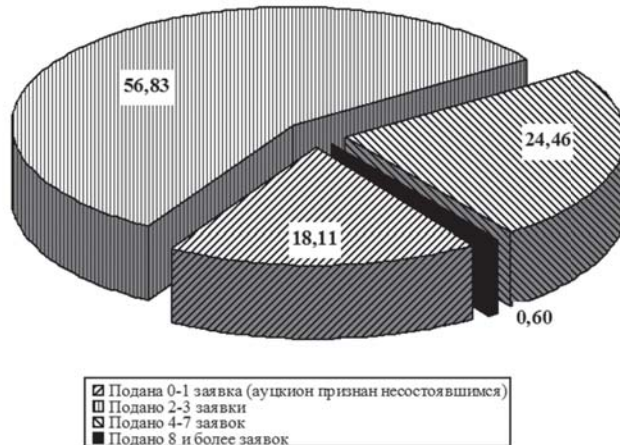
1) значительное увеличение конкуренции на электронных аукционах по сравнению с обычными, поскольку на них фактор сговора поставщиков или поставщиков и заказчиков минимизирован (хотя исключить его тоже нельзя);

2) уменьшение зависимости уровня конкуренции от предмета закупки (предмета контракта).

Рассмотрим данные мониторинга конкурентной среды по электронным аукционам в 1 квартале 2008 года.

При проведении электронных аукционов отсутствует понятие «рассмотрения» заявок и «допуска» участников к участию в аукционе. Вместо этого участники регистрируются на сайте в сети «Интернет» в порядке, указанном в извещении о проведении открытого аукциона, причем могут сделать это в любое время с даты и времени начала регистрации, указанных в извещении о проведении открыто-

Диаграмма 14. Распределение электронных аукционов в зависимости от количества поданных заявок (в %).



го аукциона в электронной форме, до окончания проведения открытого аукциона [5].

Таким образом, количество участников электронного аукциона, зарегистрировавшихся в системе, учитывалось при проведении мониторинга, как количество поданных заявок, а также количество участников явившихся на аукцион. Естественно, все три величины совпадают.

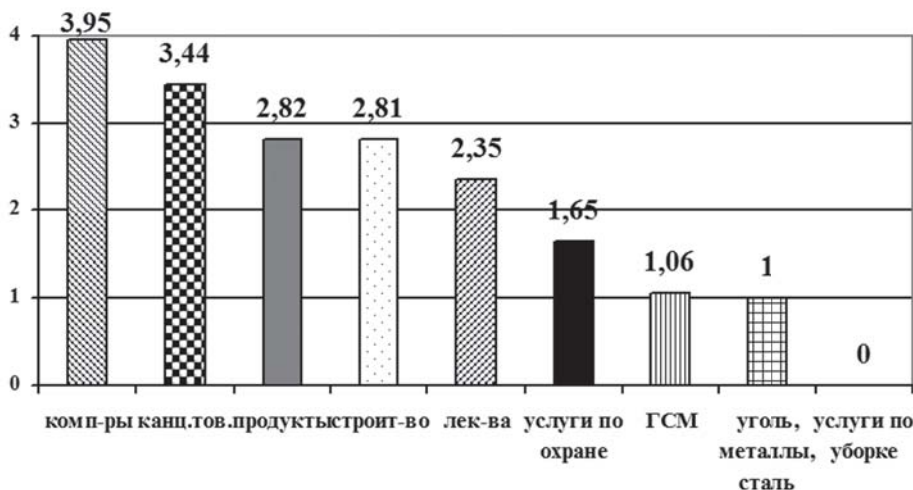
Количество поданных на аукцион заявок (зарегистрировавшихся участников) изменяется в зависимости от предмета закупки, но также специфично для каждого региона. К сожалению, в связи с малым количеством проведенных аукционов в регионах г. Москва (18) и г. Санкт-Петербург (9) данные по этим регионам обладают малой репрезентативностью и не могут считаться достоверными, поэтому они учитываются только в общих показателях.

Всего за 1 квартал 2008 года в регионах исследования было проведено 1841 открытый аукцион в электронной форме по группам предмета контракта, включенным в мониторинг. На указанных аукционах зарегистрировано 4886 участника. В среднем на 1 аукцион приходится 2,65 участника, что с одной стороны в 2 раза выше, чем на обычных аукционах, с другой стороны, соответствует низкому общему уровню конкуренции (Диаграмма 14). Лишь в 25% случаев имеет место средний и высокий уровень конкуренции.

Среднее количество поданных заявок на электронные аукционы по группам предмета контракта на поставку ГСМ, уголь, металлы, сталь, услуги охраны и поставку компьютерного оборудования (!) те же самые, что и на обычных аукционах. (Диаграмма 15). Более выражены отличия при размещении заказа на строительные подряды, поставку лекарств, продуктов питания и канцелярские товары, где конкуренция на электронных аукционах выше, чем на обычных.

Распределение электронных аукционов по количеству участников в регионах

Диаграмма 15. Среднее количество заявок на электронные аукционы по группам предмета контракта.



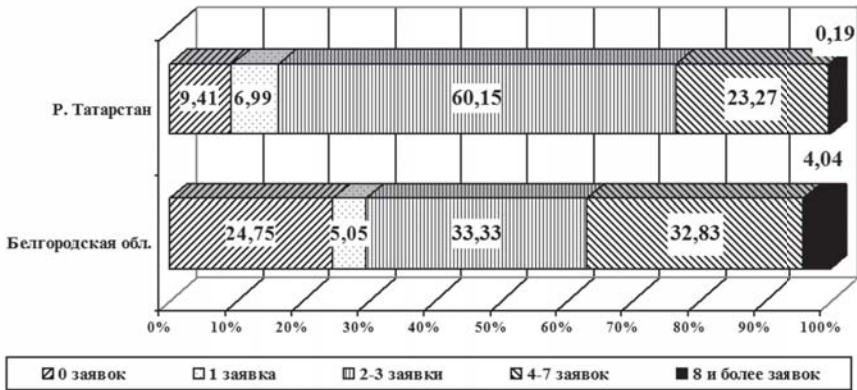
возможно рассматривать только для тех из них, где выборка была в достаточной мере репрезентативна. Это Белгородская область (198 процедур) и Республика Татарстан (1616 процедур) за исследуемый период. Оба региона показывают нормальное распределение уровней конкуренции (Диаграмма 16).

4. Анализ снижения начальной (максимальной) цены контракта.

Общая начальная (максимальная) цена контрактов по объявленным открытым аукционам всем группам составила 14 315,6 млн. руб. В среднем начальная (максимальная) цена объявленных на аукцион контрактов составила 3,47 млн. рублей. Из 4130 объявленных аукционов состоялось 953. Общая начальная (максимальная) цена контрактов состоявшихся аукционов по всем группам составила 2 217,38 млн. руб., что составляет всего 15,5% от общей суммарной начальной (максимальной) цены контрактов по всем объявленным аукционам. Средняя цена контракта состоявшихся аукционов составляет 2,33 млн. рублей. Общее снижение начальной (максимальной) цены контракта по результатам состоявшихся аукционов составило 13,1%. Изменение среднего значения начальной (максимальной) цены контракта составляют 33%. Разница между объявленной и «выигранной» ценой контракта в 1 квартале 2008 года (которую в нашей стране часто отождествляют с экономией средств) составила по обычным аукционам 290,5 млн. рублей. Структура общей стоимости закупок, проведенных по результатам состоявшихся аукционов в 1 квартале 2008 года, включает наиболее дорогие закупки строительных работ 548,72 млн. руб. и наименее дорогие закупки услуг по охране - 11,98 млн. рублей.

По электронным аукционам общая начальная (максимальная) цена контрактов составила 618,42 млн. рублей по 1841 аукциону. В среднем начальная (максимальная) цена объявленных на аукцион контрактов составила 0,34 млн. рублей. Из 1841 объявленного электронного аукциона состоялось 1501. Общая начальная

Диаграмма 16. Распределение количества зарегистрировавшихся участников в регионах исследования – республика Татарстан, Белгородская область (в %).



(максимальная) цена контрактов состоявшихся аукционов по всем группам составила 564,31 млн. руб. Разница между объявленной и «выигранной» ценой контракта в 1 квартале 2008 года составила по электронным аукционам 54,113 млн. рублей Средняя цена контракта состоявшихся аукционов составляет 0,38 млн. рублей. Таким образом, экономия средств составляет - 10,73 % от общей суммарной начальной (максимальной) цены контрактов по всем состоявшимся электронным аукционам. Изменение среднего значения начальной (максимальной) составляет 10%.

Необходимо отметить следующие знаменательные факты:

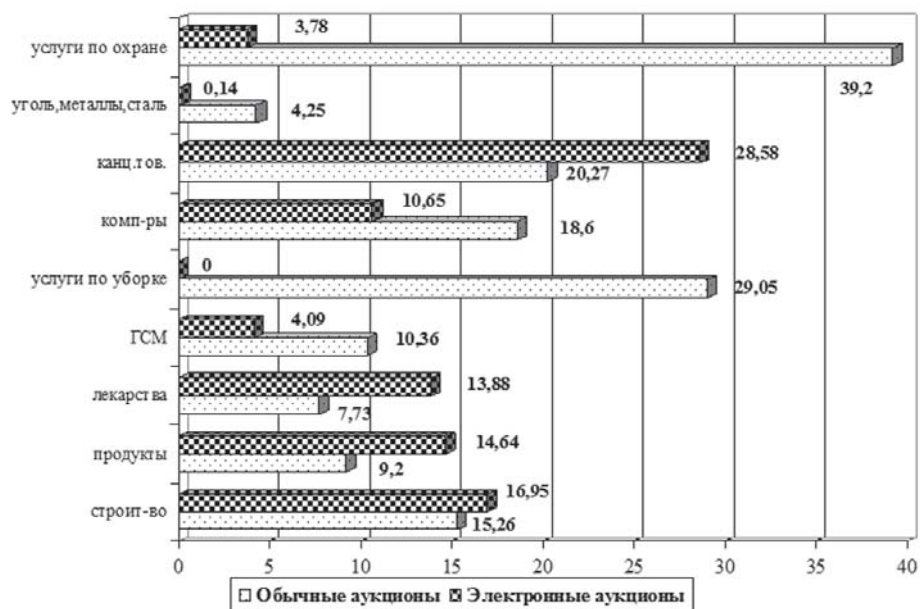
1. относительная экономия средств по электронным аукционам (в %) меньше таковой по обычным аукционам.
2. Средняя цена контракта, заключенного по результатам электронного аукциона выше средней цены контракта объявленной на торги.
3. Проведение обычных аукционов позволило «сберечь» заказчику 2217 млн. руб.
4. Проведение электронных аукционов позволило «сберечь» в 4 регионах 54 млн. рублей.

Значительная разница абсолютных и средних значений общей цены (стоимости всех) контрактов может говорить о трех явлениях: во-первых, «тяжелые» аукционы с большой ценой контракта признаются несостоявшимися реже, чем «легкие» с относительной малой ценой контракта. Во-вторых, бюджетирование контрактов выполнено заказчиками неверно, значительная часть дошедших до конца аукциона контрактов значительно «падает» в цене, в связи с завышенным бюджетом контракта или высокой конкуренцией, что для данных этого мониторинга не является ведущим фактором.

Сравнение падения цены контракта на обычных и электронных аукционах представляют интерес по группам закупок (предмета контракта) (Диаграмма 17).

Снижение цены максимально в группах закупок с низкой общей начальной це-

Диаграмма 17. Снижение начальной (максимальной) цены контракта по результатам состоявшихся аукционов по группам закупок (в %).



ной контракта (услуги) и значительно менее выражено в контрактах на поставку, исключая группу аукционов на поставку компьютерной техники и канцелярских товаров, где конкуренция более выражена.

Снижение цены контракта выше при проведении электронных аукционов на закупку широко представленных на рынке лекарств, продуктов, канцелярских товаров, строительных работ. Однако, снижение на закупку ГСМ, угля, стали, металлов, а также компьютерной техники при проведении электронных аукционов значительно ниже, чем при проведении обычных. Причина такой нелинейной зависимости кроется, с нашей точки зрения, в том, что заказчики закладывают риски невыполнения, инфляции в цену контракта по проблемным сделкам, и не рискуют значительно снижать на аукционе цену контракта.

Анализируя протоколы рассмотрения заявок на участие в аукционе, протоколы аукциона, в ряде случаев выявлено, что в данных документах содержатся сведения о согласованной цене контракта при признании аукционов несостоявшимися. Полностью определить цену заключенных контрактов по всем 4130 аукционам, исходя из данных анализируемых сайтов, не представляется возможным. Это объясняется тем, что для выявления цены контракта в случае, когда он заключается при признании торгов несостоявшимися по согласованной цене, необходим анализ реестра государственных контрактов и его согласование с официальными сайтами по размещению заказа (идентификационная привязка).

Анализ данных мониторинга показал, что общее количество случаев, когда возможно заключение контракта по согласованной цене – 2362 процедуры. Из

них аукционов, на которые была подана единственная заявка – 1937. Из этих 1937 единственных заявок признаны соответствующими аукционной документации – 1838. Признано несостоявшимися по причине допуска только одного участника к аукциону 411 аукционов. Признано несостоявшимися по причине участия в аукционе единственного участника аукциона – 113 процедур. Таким образом, вычисляется общая сумма несостоявшихся аукционов, по которым может быть заключен контракт по согласованной цене: $1838 + 411 + 113 = 2362$.

Ниже приведены данные, которые удалось выявить по 155 аукционам из 2362 несостоявшимся аукционов, по которым возможно согласование цены контракта.

Общая начальная (максимальная) цена контрактов несостоявшихся (155) аукционов, контракты по которым заключены по согласованной цене, по всем группам, составила 1 402,72 млн. руб.

Общая согласованная цена заключенных контрактов по этим 155 аукционам составила 1 383,14 млн. руб. Таким образом, среднее снижение начальной (максимальной) цены контракта по результатам несостоявшихся 155 аукционов по всем группам составил 1,4 %, в натуральных единицах – 19,58 млн. руб.

Необходимо отметить, что в группе «услуги по охране» не выявлено аукционов, приведших к заключению контрактов по согласованной цене. Кроме того, количество аукционов по другим группам также не может считаться валидным для каких-либо значимых выводов, а только для обозначения тенденции.

Больше всего количество аукционов по группам, приведшие к заключению контракта по согласованной цене в группах на выполнение строительных работ и поставку продуктов питания - (по 44 аукциона в каждой группе), ГСМ (34 аукциона).

Но, несмотря на небольшое количество аукционов, необходимо отметить, что процент снижения начальной (максимальной) цены контракта в результате согласования в группе «продукты» больше, нежели процент снижения начальной цены контракта на торгах в 1,7 раза. **Оказалось, для заказчика закупать продукты без торгов более экономично, чем на торгах(!)**. Этот факт свидетельствует о пока еще очень низкой эффективности проводимых российскими заказчиками конкурентных торгов, причем в самой «продвинутой» их форме.

Выводы и предложения:

1. Данные мониторинга размещения заказа путем проведения аукциона в 1 квартале 2008 года свидетельствуют о преобладающем низком общем уровне конкуренции на этих торгах, большом количестве несостоявшихся торгов. В их число входят торги на поставку ГСМ, угля, металлов, стали, оказание услуг по охране и уборке. Электронный аукцион, в связи с меньшей зависимостью от заказчика и поставщика более стабилен, с точки зрения возможности завершения конкурентных процедур

2. Официальная гипотеза преимущества аукциона как основного способа размещения заказа подтверждается частично: аукцион эффективен при закупке простых и стандартно сопоставимых товаров, широко представленных на рынке.

3. Рабочая гипотеза авторов исследования подтверждается данными мониторинга:

3.1. Аукцион не всегда способствует снижению коррупции, поскольку при его проведении возможен сговор поставщиков, сговор заказчика и поставщика. С

точки зрения борьбы с коррупцией, электронный аукцион более эффективен, чем обычный.

3.2. По некоторым группам закупок условия контракта непривлекательны (проблемны) для поставщиков, что ведет к снижению конкуренции, уменьшению экономии средств, увеличивает транзакционные издержки, несостоятельность аукциона – по возможности завершения процедуры. К проблемным непривлекательным закупкам на государственном рынке сегодня можно отнести закупки ГСМ, продуктов питания, угля, стали, металлов.

3.3. Аукцион не всегда более экономичен, чем иные способы размещения заказа;

4. Накопленный массив данных не позволяет пока делать окончательные выводы по эффективности аукционов, как преимущественного способа размещения заказа, однако дает возможность оценить общие тенденции динамики эффективности закупок с применением метода аукционов. Необходимо продолжить мониторинг аукционов, а также развернуть мониторинг размещения заказов иными способами и провести их сравнительный анализ.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Евраев М.Я. Реформа госзаказа – сегодня и ближайшее завтра // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 11. С. 46 – 47.
2. Ерофеева Т.П., Лобанова О.Л., Пластинина Е.А.. Аукционomanия. – Ярославль: Изд-во Академия Пастухова, 2008. - 142 с.
3. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд: Учебно-методическое пособие для государственных служащих / Под ред. В.И.Смирнова, Н.В.Нестеровича. – 2-е изд. – М.: ГУ-ВШЭ, 2002. – 332 с.
4. Серединцев Д.С. Электронные аукционы // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2007. № 10. С. 118 – 120.
5. Федеральный закон от 21.05.07 № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд.» // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература», 25 июля 2005, N 30, ст. 3105.