

Иванов А.Е.

ОБ ИСПОЛЬЗОВАНИИ АУКЦИОНОВ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПКАХ

Аннотация

В настоящей статье идентифицируются специфические свойства аукциона, проводимого в целях приобретения товаров (работ, услуг), аукциона покупателя, которые ставят под сомнение возможность его эффективного использования в государственных закупках, независимо от очной или электронной формы его проведения: неизбежность приобретения наименее предпочтительного, с точки зрения заказчика, товара (при закупке неоднородных товаров), наличие стимулов к демпингу и сговору поставщиков.

Ключевые слова: аукцион (английский, голландский, Викри, покупателя, продавца), запрос котировок, демпинг, сговор.

Введение

Современный этап становления системы размещения государственного и муниципального заказа Российской Федерации характеризуется отказом от проведения открытых¹ очных аукционов в пользу проведения открытых электронных аукционов. Следует отметить, что в то же время аукцион продолжает рассматриваться в качестве основного способа размещения заказа. В связи с этим возникает, как минимум, два вопроса:

1. Какие свойства очного аукциона воспрепятствовали его эффективному использованию в качестве инструмента размещения государственного и муниципального заказа?
2. Не обладает ли этими свойствами также и электронный аукцион?

В настоящей статье автор отвечает на поставленные выше вопросы и тем самым формулирует прогноз относительно результатов использования электронного аукциона в качестве основного способа размещения государственного и муниципального заказа.

В Российской Федерации аукцион в государственных закупках используется с момента вступления в силу Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ниже – Федеральный закон) от 01.01.2006 г. Как правило, современные законодательства о государственных закупках в значительной степени опираются на «Типовой закон о закупках товаров, строительных работ и услуг» (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services), разработанный UNCITRAL (United Nations Commission on International Trade Law) в 1994 г.

Авторы Федерального закона также декларировали его соответствие вышеупомянутому закону, однако с некоторыми оговорками: «Думаю, мы взяли все хорошее из... модельного закона ЮНСИТРАЛ, обобщающего практику государственных закупок. В то же время в законе нашли отражение и такие процедуры, которые **редко** используются в мировой практике для целей закупок. Эта процедура – проведение торгов в форме аукциона. Как правило, **аукционная форма используется скорее для продажи**, однако мы сочли возможным, учитывая положительный опыт “факультативного” применения такой формы в ряде стран, включить ее в данную процедуру» [7].

Таким образом, автор приведенной выше цитаты А.В. Шаронов², с одной стороны, косвенно констатирует эффективность аукциона как средства продажи товара, а с другой – высказывает гипотезу о его эффективности в качестве средства приобретения товара (работы, услуги)³.

Для оценки адекватности высказанной гипотезы начнем с идентификации свойств аукциона по продаже товара (аукциона продавца), обусловивших его повсеместное использование в качестве механизма распределения ресурсов.

Аукцион продавца

Рассмотрим проблему **продажи** на аукционе неделимого товара⁴. В этом случае принято различать четыре модели аукциона **продавца** [11, р. 229].

1. Аукцион на повышение⁵ (английский аукцион): цена последовательно увеличивается до тех пор, пока не останется единственного покупателя, который приобретает товар по объявленной им цене.
2. Аукцион на понижение⁶ (голландский аукцион): устанавливается завышенная цена, которая затем постепенно опускается. Первый участник аукциона, согласившийся с текущей ценой, выигрывает предмет торгов по этой цене.
3. Запрос котировок: каждый участник представляет единственную заявку и выигрывает, если его заявка содержит наибольшую цену. Победитель платит заявленную им цену.
4. Аукцион Викри: каждый участник представляет единственную заявку и выигрывает, если его заявка содержит наибольшую цену. Победитель платит цену, заявленную претендентом, занявшим второе место [14, р. 20].

Поскольку в настоящей статье рассматриваются свойства и аукциона продавца, и аукциона покупателя, использование термина «аукцион на повышение» («аукцион на понижение») может привести к недоразумению, поскольку в первом аукционе под этим термином понимается английский аукцион, а во втором – голландский. Соответственно, ниже будут использоваться только «географические» названия аукционов.

Рассмотрим так называемую модель частных оценок [11, р. 229]. Предположим, что в аукционе выразило желание участвовать N потенциальных покупателей. Условимся называть ценой резервирования⁷ участника максимальное количество денег, которое он готов заплатить за реализуемый на аукционе товар, причем будем предполагать, что информацией об аналогичных оценках других участников аукциона он не располагает.

При сделанных предположениях и применении английского аукциона, и применение аукциона Викри дает одинаковый результат: побеждает покупатель, имеющий наибольшую цену резервирования, контракт заключается по цене, равной второй по величине цене резервирования [Ibid., р. 230]. В силу этого английский аукцион и аукцион Викри называются аукционами второй цены.

В свою очередь, в условиях модели частных оценок применение голландского аукциона и запроса котировок также даст одинаковый результат: победит покупатель, имеющий наибольшую цену резервирования, по которой и будет заключен контракт. В силу этого голландский аукцион и запрос котировок называются аукционами первой цены [Ibid.].

Таким образом, аукцион продавца является формой продажи товара, нацеленной на выявление субъекта, готового заплатить за него наибольшую сумму денег, или эффективным экономическим механизмом распределения ресурсов [13, р. 8].

При этом следует отметить, что в какой бы форме ни проводился аукцион продавца, победа участника, прибегающего к «демпингу» – заявке, превышающей его цену резервирования, невозможна: во всех четырех случаях цена победы была бы не меньше наибольшей из цен резервирования.

Если в условиях аукциона продавца, в той или иной форме, возможен трансферт от победителя к побежденным, то его организаторы могут столкнуться со сговором участников. В этом случае продавцу рекомендуется избегать использования английского аукциона, в котором «победитель» может пресечь попытки участника сговора уклониться от заранее оговоренного поведения и воспользоваться голландским аукционом, в котором это сделать невозможно, или прибегнуть к запросу котировок [9, р. 358].

Аукцион покупателя

В случае проведения аукциона на поставку товара (аукциона покупателя) процедура проведения рассмотренных выше аукционов выглядит следующим образом.

1. *Английский аукцион*: цена последовательно уменьшается до тех пор, пока не останется единственного поставщика, готового поставить товар по последней объявленной цене.

2. *Голландский аукцион*: устанавливается заведомо заниженная цена, которая затем постепенно поднимается. Первый поставщик, согласившийся с объявленной ценой, выигрывает торги и осуществляет поставку по этой цене.
3. *Запрос котировок*: каждый участник представляет единственную заявку и выигрывает, если в его заявке предложена наименьшая цена поставки товара. Контракт с победителем заключается по заявленной им цене.
4. *Аукцион Викри*: каждый участник представляет единственную заявку и выигрывает, если в его заявке предложена наименьшая цена поставки товара. Товар поставляется по наименьшей цене, предложенной в остальных заявках.

Правомерность использования того или иного механизма в процессе размещения государственного и муниципального заказа регулирует пункт 1 статьи 10 Федерального закона, которая в оригинальной форме выглядела следующим образом.

«Размещение заказа может осуществляться:

- 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме;
- 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах)».

С точки зрения экономической теории, частью которой является теория аукционов [12], запрос котировок трактуется как один из полноправных видов аукциона. Поэтому его отнесение к способам размещения заказа без проведения торгов представляется абсолютно неправомерным. Следует отметить, что в аукционе покупателя (как и в аукционе продавца) запрос котировок стратегически эквивалентен голландскому аукциону, поскольку оба механизма могут быть смоделированы в виде игры с одинаковым множеством стратегий игроков и одинаковыми функциями их выигрышей [3, с. 20], причем голландский аукцион активно используется Центробанком РФ для распределения кредитов среди коммерческих банков.

Тем не менее, несмотря на свою «неполноценность», с момента принятия Федерального закона запрос котировок более-менее успешно использовался для закупки достаточно широкого ассортимента товаров в относительно небольших объемах в короткие промежутки времени. Однако в настоящее время органы, регулирующие государственные закупки в РФ, перестали рассматривать запрос котировок как легитимный способ размещения заказа: «Запрос котировок не является конкурентной процедурой (?! – Автор), и его планируется **полностью** заменить на короткий (по сроку его проведения) электронный аукцион ориентировочно во второй половине 2011 года» [6].

Рассмотрим возможность применения иных аукционных механизмов в процессе размещения государственного и муниципального заказа. Статья 37-4 Федерального закона («Аукцион проводится путем снижения начальной цены контракта, указанной в извещении о проведении открытого аукциона, на “шаг аукциона”») исключает возможность проведения голландского аукциона, а статья 38-3 («Государственный... контракт заключается... по цене, предложенной победителем аукциона») поступает аналогичным образом с аукционом Викри.

С другой стороны, процитированные статьи указывают на английский аукцион как на единственный способ проведения аукциона, разрешенный к использованию в отечественных государственных закупках. Ниже, если не будет оговорено противное, под аукционом понимается английский аукцион.

Переходя к сопоставлению аукционов продавца и покупателя, укажем на главное отличие торгов по продаже товара от торгов по его приобретению. При продаже товара – много покупателей, один продавец, один товар, а при покупке – один покупатель, много продавцов и, соответственно, много товаров. Таким образом, в процессе приобретения товара этап формализации предмета поставки и стадия допуска поставщиков к соответствующей процедуре оказываются необходимыми.

Предположим, что покупатель (заказчик) может формализовать предмет поставки как совокупность конечного числа его характеристик, значения которых изменяются в указанных им пределах, определив множество допустимых предложений поставщиков.

Поскольку получение единственной допустимой заявки на участие в аукционе влечет заключение контракта с ее автором, построенное множество может рассматриваться как множество, определяющее качественные требования к поставляемому товару или, другими словами, множество «качественных» товаров.

Основная проблема, связанная с использованием аукциона в целях закупки товаров, заключается в том, что заказчик, вообще говоря, имеет на множестве «качественных» товаров нетривиальные предпочтения: однородность товаров в эпоху повсеместного стремления к дифференциации представляется, скорее, исключением, чем правилом. Кроме того, определив в тендерной⁸ документации минимальную производительность станка, минимальную мощность двигателя, минимальное количество голов, которое за сезон должен был забивать покупаемый нападающий⁹, заказчик естественным образом формирует свои предпочтения: более качественная продукция представляется ему строго более предпочтительной. В свою очередь, более качественной продукции, как правило, соответствуют более высокие общие издержки поставщика [5, с. 158].

Модифицируем модель частных оценок для аукциона покупателя. Предположим, что по результатам рассмотрения аукционных заявок (в частности, определения принадлежности предлагаемого поставщиком товара множеству «качественных» товаров) к аукциону допущено N поставщиков. Обозначим предлагаемый i -м поставщиком товар через x^i , а соответствующие издержки, связанные с производством (закупкой у производителя) и поставкой товара¹⁰, через $c_i = C_i(x^i)$, $i = 1, 2, \dots, N$, при этом каждый поставщик располагает информацией только о своих издержках. Не умаляя общности, можно считать, что

$$c_N \leq c_{N-1} \leq \dots \leq c_1.$$

Обозначим через p_i цену товара, до достижения которой i -й поставщик (игрок) согласен участвовать в аукционе, и назовем ее его стратегией. Условимся считать, что все допущенные к аукциону поставщики ради победы в

нем не склонны прибегать к демпингу: назначению цены ниже собственных издержек. Обозначим множество стратегий i -го игрока через $P_i = [c_i, p_0]$, где p_0 – стартовая цена аукциона.

При сделанных предположениях можно показать, что право заключения контракта достается поставщику с наименьшими издержками его реализации по цене, равной наименьшим издержкам из издержек остальных игроков. Таким образом, аукцион покупателя является формой приобретения товара, нацеленной на выявление субъекта, поставляющего товар с наименьшими издержками [2, с. 7].

Если предположить дополнительно, что на множестве «качественных» товаров большие затраты дают более качественную, с точки зрения заказчика, продукцию, то результатом аукциона будет приобретение заказчиком **наименее качественного** товара.

Таким образом, аукцион покупателя, **в очной или электронной форме**, является механизмом приобретения товара, нацеленным на выявление субъекта, готового поставить наименее качественный товар.

Следует отметить, что в качестве государственного заказчика могут выступать, в частности, и органы исполнительной власти, и бюджетные организации (ст. 4 п. 1 Федерального закона). В конце 2009 г. в Санкт-Петербурге число бюджетных учреждений, автоматически получивших статус государственных заказчиков, составило примерно 3 тыс., или более 90% от общего числа государственных заказчиков.

Рассмотрим государственное образовательное учреждение высшего профессионального образования, разрабатывающее и реализующее программы бакалавриата, магистратуры и дополнительные образовательные программы и конкурирующее на соответствующих рынках в том числе с негосударственными образовательными учреждениями. Для такого учреждения невозможность приобретения наиболее качественного товара, из множества доступных ему, является фактором, системно подрывающим конкурентоспособность¹¹.

Таким образом, несмотря на то что качественные характеристики товара могут быть прописаны в аукционной документации, наблюдаемы и верифицируемы *ex ante*, применение аукционной формы размещения заказа в императивной форме, как правило, препятствует рациональному поведению государственного заказчика.

Если же закупаемая продукция является однородной, то аукцион покупателя эффективен во введенном выше смысле [13, р. 8]. Однако и на таком рынке, если нет информации о специфичности активов для ряда поставщиков, запрос котировок позволит совершить закупку в более короткие сроки с меньшими издержками по сопоставимой цене.

Предположим, что закупается неоднородная продукция и ее поставщики имеют представление об относительном качестве своей продукции (относительном уровне своих издержек). Рассмотрим множество T поставщиков, способных поставить «качественный» товар. Введем в рассмотрение множество $K \subseteq T$ поставщиков, которые примут участие в тендере, если он будет проведен в виде конкурса, и множество $A \subseteq T$ поставщиков, которые примут участие в тендере, если он будет проведен в виде аукциона.

Представим множество T следующим образом:

$$T=(K/A)Y(KA)Y(A/K)$$

Рассмотрим множество K/A – множество добросовестных поставщиков, которые готовы принять участие в конкурсе, поскольку полагают, что их предложение может оказаться лучшим для заказчика по соотношению «цена» – «качество», но не готовы принять участие в аукционе, поскольку имеют информацию о том, что с ними конкурируют продавцы менее качественной продукции. В свою очередь, A/K – множество поставщиков продукции более низкого качества (однако удовлетворяющей требованиям тендерной документации). При сделанных предположениях проведение аукциона очищает рынок от поставщиков высококачественной продукции.

Описанная ситуация типична для конкуренции на рынке дополнительных образовательных программ высшего профессионального образования. В силу различных кластерных эффектов (миграция кадров, совмещение, совместное участие в региональных программах и т.д.) разработчики программ имеют представление об уровне зарплат профессорско-преподавательского состава в различных высших учебных заведениях, который в значительной степени предопределяет стоимость программы.

Таким образом, наличие высококвалифицированных (не обязательно по степеням!) преподавательских кадров исключает участие поставщика в английском аукционе или запросе котировок: аукционный механизм размещения заказа закрывает доступ государственному заказчику к высококачественным образовательным услугам даже в случае достаточности финансовых ресурсов для их приобретения.

Таким образом, специфика аукциона покупателя, **в том числе электронного**, заключается в том, что в нем отказываются принимать участие поставщики высококачественной продукции, если их активы не являются весьма специфичными, в силу, в частности, государственной монополии.

Откажемся от предположения о «добросовестности» всех допущенных к аукциону поставщиков и предположим, что j -й поставщик ($j < N$) готов заключить контракт на поставку товара по цене, не компенсирующей его издержки. В этом случае множество его стратегий имеет вид $P_j = [c_N, p_0]$, и он выигрывает контракт по цене c_N .

При такой ситуации перед заказчиком рано или поздно возникает дилемма: либо в той или иной форме осуществить трансферт поставщику в размере $c_j - c_N$, либо закрыть глаза на снижение качества товара, либо нести трансакционные издержки, связанные с разрывом контракта, обеспечением получения необходимых ему товаров и наказанием недобросовестного поставщика. При реализации первых двух альтернатив «демпинговое» поведение оказывается безнаказанным.

Декларируемый переход от открытых аукционов к электронным («...с 1 июля 2010 года федеральные заказчики вместо обычных аукционов с молотком и аукционистом будут обязаны проводить исключительно электронные аукционы» [Торги]) может разве лишь обострить проблему демпинга: в условиях повышения конкурентности процедуры,

обусловленной снятием географических препятствий к участию в ней, вероятность появления среди участников недобросовестных поставщиков, очевидно, возрастает.

Острота проблемы сговора при проведении любого аукциона зависит от возможности осуществления денежного трансферта его победителем. В отличие от аукциона продавца, в аукционе покупателя денежный трансферт возможен практически всегда.

Практика реализации аукционного способа размещения заказа повсеместно подтвердила его незащищенность перед сговором поставщиков. В частности, в Санкт-Петербурге анализ опыта использования аукционной формы торгов выявил «уменьшение эффективности расходования средств бюджета, вызванное действиями участников аукциона, содержащими признаки недобросовестной конкуренции (сговор участников аукциона, направленный на получение права заключить государственный контракт по начальной (максимальной) цене либо с минимальным снижением начальной цены государственного контракта на 0,5–1%)» [4].

Что такое аукцион с эффективностью 0,5–1%? Это аукцион, на котором цена не была снижена даже на «шаг» аукциона. Фактически, победитель определен путем запрещенного Федеральным законом голландского аукциона: аукционист, уменьшая «шаг» аукциона, поднимает цену до тех пор, пока кто-либо из поставщиков не согласится поставить товар по объявленной цене. Таким образом, «проигравшие» поставщики никоим образом не участвуют в аукционе, во всяком случае в зале, в котором проходят торги.

Справедливости ради следует отметить, что переход к электронным аукционам, вообще говоря, затруднит сговор поставщиков в силу роста числа участников процедуры и ограничения личных контактов между ними, но, как отмечалось выше, одновременно увеличивается вероятность получения заказа демпингующим поставщиком.

Означает ли приведенный выше анализ невозможность использования аукциона в государственных закупках? Ответ, безусловно, отрицателен. Использование аукционного механизма может привести к значительной экономии бюджетных средств, если:

- размещается крупный заказ;
- есть основания считать всех участников аукциона добросовестными, т.е. не склонными к сговору или демпингу;
- есть информация о специфичности предмета поставки, как минимум, для одного поставщика.

Таким образом, вместо перечня товаров, размещение заказов на которые возможно исключительно путем аукциона, мы получаем необходимость предварительного обоснования возможности использования аукциона и получения соответствующего согласования в контролирующем органе¹². Естественно, предложенная мера налагает определенные обязательства на Федеральную антимонопольную службу. Но ситуация, в которой ею контролируется фактически только выбор способа размещения заказа [1], далее не может оставаться терпимой.

ЛИТЕРАТУРА

1. Артемьев И.Ю. Так можно и «Мосэнерго» сделать банкротом. – Ведомости, 02.03.2010.
2. Иванов А.Е. Продажа и приобретение товаров путем аукциона: идентификация специфичности. – Академическое приложение к журналу «ГОСЗАКАЗ: управление, обеспечение, размещение», № 2, 2009.
3. Мулен Э. Теория игр с примерами из математической экономики. – М.: «Мир», 1985.
4. О некоторых вопросах, возникающих при проведении торгов. – Приложение к письму Комитета по экономическому развитию, промышленной политике и торговле Администрации Санкт-Петербурга от 09.06.2008 № 08/9603.
5. Тироль Ж. Рынки и рыночная власть: теория организации промышленности. Т. 1. – СПб., «Экономическая школа», 2000.
6. Торги по списку. – Интервью с М.Я. Евраевым – начальником управления Федеральной антимонопольной службы по контролю за размещением государственного и муниципального заказа. «Российская Бизнес-газета», № 733 (49) от 22 декабря 2009 г.
7. Шаронов А.В. Нормативное регулирование государственных и муниципальных закупок. – «ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение», № 2, 2005.
8. Directive 2004/18/EC of the European parliament and of the council of of 31 March 2004 on the coordination of procedures for the award of public works contracts, public supply contracts and public service contracts. // Official Journal of the European Union 30.04.2004 L 134/114.
9. Handbook of procurement [Text] / ed. by Nicola Dimitri, Gustavo Piga and Giancarlo Spagnolo. – Cambridge, UK [et al.]: Cambridge University Press, 2006.
10. Kettl D. The Global Public Management Revolution, 2 ed., Brookings Institution Press, 2005.
11. Klemperer P. Auction Theory: A Guide to the Literature // Journal of Economic Surveys. 1999. №13 (3), p. 227–286.
12. Maskin E. Mechanism design: How to Implement Social Goals. – Nobel Prize Lecture, 08.12.2007.
13. Milgrom P. Auctions and Bidding: A Primer // Journal of Economic Perspectives. Vol. 3. № 3, Summer 1989. P. 3–22.
14. Vickrey W. Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders // Journal of Finance. 1961. № 16. P. 8–37.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ Под открытым аукционом (конкурсом) понимается аукцион (конкурс), к участию в котором приглашается неограниченное количество поставщиков.
- ² Шаронов Андрей Владимирович, руководитель группы разработчиков Федерального закона, с ноября 2005 г. по июль 2007 г. – статс-секретарь, заместитель министра экономического развития и торговли РФ.
- ³ В тексте статьи, если не оговорено противное, термины товар, работа и услуга не различаются.
- ⁴ В данном случае, проигравшие не получают ничего.
- ⁵ Аукцион на повышение (ascending auction) – тавтология, поскольку auctio (лат.) – увеличение, возрастание.
- ⁶ Аукцион на понижение (descending auction) – оксюморон (примечание 5).
- ⁷ Наряду с термином «цена резервирования» используется термин «оценка участника».
- ⁸ В настоящей статье под тендером понимается конкурс или аукцион.
- ⁹ В силу законодательства о государственных закупках ЕС [8], футбольный клуб, финансируемый, в основном, из соответствующего бюджета, рассматривается как государственный заказчик (body governed by public law).
- ¹⁰ Стоимость участия в тендерной процедуре полагается равной нулю.
- ¹¹ Вышесказанное касается и государственных учреждений здравоохранения и культуры, и даже органов исполнительной власти постольку, поскольку идеи нового государственного управления (new public management [Kettl]) воспринимаются отечественным истеблишментом.
- ¹² Использование такого механизма возможно только в сочетании с повышением ценового порога, превышение которого делает обязательными тендерные процедуры, и перехода к ужесточению контроля за размещением крупных заказов.