

*Астафьев С.А., Хомкалова И.Г.*

### **Совершенствование методики определения победителя аукциона на строительные работы**

Необходимость совершенствования системы выбора победителя на электронных аукционах обусловлена тем, что последние изменения закона ФЗ-94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», сделанные в 2010 году не позволяют определять победителя исходя из качества изготовления продукции и предоставления услуг.

Если рассматривать строительную отрасль, то в условиях саморегулирования Национальное объединение саморегулируемых организаций (НОСТРОЙ) взяло на себя функцию доведения всех рекомендаций строительных организаций до Правительства Российской Федерации. Данная работа была начата с августа 2010 года, однако в сентябре того же года со стороны Минэкономразвития и Федеральной антимонопольной службы были сделаны разъяснения на этот счет, которые в основном сводились к тому, что все требования строителей, о необходимости проведения предквалификационного допуска и анализа заказчиком структуры цены, заявляемой подрядчиками на аукционе, были раскритикованы и отвергнуты.

С введением нового перечня для выдачи допусков на строительные работы может получиться так, что в тендерах, например, по капитальному ремонту крыш, фасадов, внутренней электропроводки, водопровода и т.п., смогут участвовать компании, не имеющие никаких документов, подтверждающих их компетентность. Уже сейчас обыденной стала ситуация, когда на аукционах и тендерах выигрывают сомнительные компании, которые сбрасывают цену в разы, а затем либо исчезают с полученным авансом, либо нанимают на совершенно нерентабельных условиях честно работающих строителей. С исчезновением ряда строительных работ из перечня, положение только усугубится. А ведь страдают обе стороны, и нормальные подрядчики, которым незачем участвовать в аукционе, когда цена становится убыточной, и заказчики, которые скованы рамками 94-ФЗ и вынуждены нанимать компании, которые предлагают самые мизерные расценки, не покрывающие даже стоимость стройматериалов.

В соответствии с ч. 2.1 ст. 11 Закона 94-ФЗ заказчик вправе установить к участникам дополнительное требование о выполнении ими за последние пять лет аналогичных работ, стоимость которых составляла бы не менее 20% начальной (максимальной) цены. Однако данное требование можно применить только в случае, когда начальная (максимальная) цена контракта установлена в размере 50 млн. рублей или более. В остальных случаях предъявлять к участникам данное требование не допускается.

Дальнейший ход событий показал, что на парламентских слушаниях по совершенствованию данного закона, 18 октября 2010 года, организованных «Комитетом Госдумы по строительству и земельным отношениям» под руководством М.Шаккума, строителями и руководителями саморегулируемых организаций было по прежнему высказано однозначно негативное отношение к 94-му Федеральному закону<sup>1</sup>.

Одной из рекомендаций, принятых по итогам слушаний, было установление требования к участнику размещения заказа обосновать снижение начальной (максимальной) цены государственного или муниципального контракта на выполнение работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту объектов капитального строительства, если такое снижение достигает пятнадцати и более процентов. Помимо

---

<sup>1</sup> Парламентские слушания по проекту изменений в Федеральный закон № 94-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sro-s.ru/news.do?id=3400>

этого в рамках слушаний был рассмотрен Законопроект по внесению поправок в ФЗ-94. В соответствии с ним строители предлагают увеличить с 20 до 50 процентов стоимость ранее выполненного строительства при подаче заявки на аукцион (в качестве обоснования опыта работы компании). По их мнению, данная норма позволит на начальном этапе отсеивать участников размещения заказа, не обладающих необходимым опытом работы для выполнения соответствующих работ по строительству, реконструкции, капитальному ремонту аналогичного объекта капитального строительства. С такими жесткими требованиями нельзя согласиться в полной мере. Важнее разработать прозрачную систему критериев, которые бы позволили отнести предприятия к той или иной группе надежности. Иначе на аукционах будут побеждать всегда одни и те же компании.

Сейчас согласно 94-ФЗ у аукциона нет нижней границы снижения, т.е. можно по минимально низкой цене поставить продукцию (услуги). Подобное явление совершенно невозможно в строительстве. Чем ниже цену устанавливает подрядчик, тем менее качественно и менее безопасно будет здание.

Отсюда и требование строительных организаций в установлении порога снижения цены на аукционе в 15%. Ниже снижать не запрещается, но очевидно правильным решением будет после прохождения первого этапа аукциона (предквалификационного) и допуска до самого аукциона определять победителя не на безапелляционной основе – кто меньше тот и победил, а подвергнув технико-экономическое обоснование снижения цены дополнительному независимому анализу на предмет возможности качественно производить продукцию и оказывать услуги по заявленным ценам. Цена, конечно, является важным, но не единственным критерием. Заказчиков, прежде всего, интересует качество работ. За рубежом уже давно отошли от выбора победителя по критерию минимальной цены. У нас же, в соответствии с действующим законодательством, заказчик не имеет и не может иметь сведений о затратах, которые необходимы для определения действительной себестоимости продукции, которая является предметом торгов, так как поставщик не обязан их предоставлять.

С точки зрения совершенствования контрактной системы можно рассмотреть опыт фирмы «Ксерокс». В начале 80-х годов компания считала положительным фактом многочисленность поставщиков, с точки зрения сокращения цены на комплектующие за счет конкуренции. В тот момент у нее было примерно 5 тыс. поставщиков. Однако, поскольку добиваться качества компонентов с таким количеством поставщиков было трудно – компания пошла на сокращение поставщиков до нескольких сотен. На смену традиционным торгам за контракты пришла система, при которой специалисты «Ксерокс» определяли ориентировочную стоимость того или иного узла и вместе с зарекомендовавшим себя поставщиком работали над тем, чтобы тот мог уложиться в намеченную сумму<sup>2</sup>.

История становления антимонопольного регулирования в США дает нам следующую интересную информацию. При анализе роста регулирующей деятельности в США учеными был проведен анализ количества страниц регулирующих документов в Федеральном Регистре. В 1936 это было 2599 страниц, к 1970 количество выросло до 424 000, к 1977 это было 742 000 страниц, по ожиданиям специалистов их рост должен был продолжиться и дальше<sup>3</sup>. Также, если вклад регулируемых отраслей промышленности в валовой национальный продукт в 1965 составлял 8.2 процентов, то к 1978 г. эта цифра составила 25%<sup>4</sup>.

<sup>2</sup> Золотов А.В. Экономическое саморегулирование. Н. Новгород: изд-во Нижегородского ун-та, 1992. С. 35.

<sup>3</sup> Quoted in Breyer S.G. Regulation and its Reform. Harvard, Cambridge, Massachusetts, 1982. P. 1.

<sup>4</sup> Thompson F., Jones L.R. Regulatory Policies and Practices. Praeger, New York, 1982. P. 33–35.

Таким образом, можно признать, что в США всплеск регулирующей деятельности пришелся на 70-е годы XX века, хотя исторически началом антимонопольного регулирования в США можно считать 1890 и 1914 года. В 1890 году был принят антитрестовский закон Шермана, который определил основные направления государства по предупреждению ценовых сговоров, разделению рынков и по борьбе с монополизацией. В 1914 г. закон Клейтона дополнил антимонопольное законодательство вопросами предупреждения слияния компаний и предупреждению заключения контракта с одним привилегированным поставщиком, устанавливая возможность заключения контракта в соответствии с минимальной ценой. Подобное происходит и в законодательстве РФ относительно закона о закупках для государственных нужд № 94 ФЗ, в котором основным критерием законодатель также считает минимальную цену за контракт. В США, тем не менее, позже был принят акт Робинсона-Патмана в 1936 года и акт Уилера-Ли в 1938 году. Первый из них был принят конгрессом по предложению конгрессмена Робинсона и сенатора Патмана под давлением мелких предпринимателей и торговцев, которые требовали принять меры против дискриминации в ценах, широко используемой крупными компаниями. Изменив второй раздел закона Клейтона акт Робинсона-Патмана запретил дискриминацию цен при определенных специфических условиях, а так же некоторые специальные приемы такой дискриминации. Например, запрещаются контракты на продажу товаров по «неразумно низким ценам» с целью «разрушения» конкуренции и ликвидации конкурентов<sup>5</sup>.

Вместе с тем, очевидно, голос строителей в Российской Федерации наконец-то услышан. Так, к теме поправок в закон о госзакупках вернулся в своем Послании Президент Дмитрий Медведев, в результате чего Правительству России были даны поручения в срок до 1 апреля разработать новую редакцию закона.

Председатель Правительства Владимир Путин также поддержал предложения Национального объединения строителей по изменениям в федеральный закон 94-ФЗ о госзакупках, которые были высказаны в докладе президента НОСТРОЙ Ефима Басина на совещании по вопросам жилищного строительства в регионах, которое состоялось в Кирове 3 февраля 2011 г.<sup>6</sup>

В связи с этим, нами предлагается свое видение при решении вопроса ценообразования на аукционах. Причем этот подход может быть в полной мере использован на аукционах для закупок крупными частными компаниями. При использовании же его для целей государственных и муниципальных закупок необходимо внесение изменений в соответствующие законодательные акты.

Предлагаемые нами меры по усовершенствованию методики выбора победителя аукциона основаны на выявлении отклонений от наиболее рациональной структуры сметной стоимости, которые могут сказаться на качестве и соблюдении сроков выполнения работ.

Поскольку качество выполнения строительных работ зависит не только от материалов, конструктивных элементов и технологии строительства, но и организации строительного производства, необходимо также уделять внимание качеству управления предприятием и проектами. Нерациональное снижение затрат, связанных с организацией управления может сказаться на соблюдении сроков выполнения работ. Однако различные группы управленческих затрат в разной степени влияют на качество

---

<sup>5</sup> Троцковский А.А. Антитрестовское законодательство США. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xserver.ru/user/atzs/>

<sup>6</sup> Владимир Путин поддержал предложения НОСТРОЙ по поправкам в закон о госзакупках [Электронный ресурс]. URL: <http://baikalsro.ru/content/view/442/1/>

оказываемых услуг. Мы предлагаем разделить затраты, несопряженные с выполнением строительных работ (управленческие в составе сметных накладных расходов) на семь однородных групп в зависимости от целей использования средств:

- затраты на оплату труда административно-хозяйственного персонала;
- затраты на эксплуатацию и обслуживание автотранспорта, связанные со служебными поездками;
- почтово-телеграфные, канцелярские расходы и расходы на содержание вычислительной техники;
- представительские расходы (организация выставок, конкурсов и др.);
- расходы на содержание офиса (ремонт, содержание, эксплуатация);
- затраты на НИОКР и подготовку кадров;
- оплата обязательных платежей и услуг.

По результатам проведенного нами опроса 31 руководителя строительных организаций г. Иркутска были определены коэффициенты значимости управленческих затрат и оптимальный объем снижения затрат с учетом предельных резервов их сокращения. Результаты опроса представлены в таблице 1.

**Таблица 1. Значимость управленческих затрат по результатам опроса**

№	Несопряженные постоянные затраты	Коэффициент значимости	Оптимальный процент снижения затрат
1	Затраты на оплату труда	0,20	10,0
2	Затраты на эксплуатацию и обслуживание автотранспорта	0,15	10,0
3	Почтово-телеграфные и канцелярские расходы	0,09	10,0
4	Представительские расходы	0,08	20,0
5	Расходы на содержание офиса	0,13	20,0
6	Затраты на НИОКР и подготовку кадров	0,14	10,0
7	Оплата обязательных платежей и услуг	0,22	5,0

Согласованность ответов экспертов была проверена с помощью коэффициента конкордации  $w$ , который составил 0,48, что выше минимально допустимого значения.

Наивысшая значимость была присвоена экспертами группе затрат, связанных с обязательными платежами. Это обосновано тем, что невыполнение обязательств по погашению обязательств перед контрагентами может привести не только к росту затрат (штрафы, пени), но и к административной и уголовной ответственности. Наименее значимыми, по их мнению, являются затраты на обслуживание офиса, почтово-телеграфные и канцелярские, а также представительские расходы. Логично, что наименьшие резервы сокращения затрат заложены в наиболее значимых затратах.

Учитывая значимость каждой из групп затрат можно определить итоговый показатель качества организации управления при имеющейся структуре сметных затрат. Наше предложение заключается в том, что в случае снижения цены контракта ниже определенной величины (например, 15%) статьи, по которым подрядчик планирует проводить снижение должны быть проверены на соответствие оптимальной структуре управленческих расходов. Для этого необходимо рассчитать максимальную относительную величину снижения себестоимости ( $\Delta_{\max}$ ) и сравнить ее с предлагаемым

объемом снижения, рассчитанным с учетом значимости каждого вида затрат ( $\Delta_i$ ). См. формулу 1 и 2:

$$\Delta_{\max} = \sum_{i=1}^n a_i \cdot d_i$$

где:

$n$  – количество групп затрат;

$a_i$  – коэффициент значимости  $i$ -ой группы затрат;

$d_i$  – оптимальный процент (доля) снижения затрат;

– базовый объем  $i$ -ой группы затрат в руб.

$$\Delta_j = \sum_{i=1}^n \left( \frac{v_i^o - v_i^d}{v_i^o} \cdot a_i \cdot d_i \right)$$

где – фактический объем  $i$ -ой группы затрат в руб.

При этом  $\frac{v_i^o - v_i^d}{v_i^o}$ . Т.е. в случае увеличения какой-либо статьи затрат против

предложенной заказчиком, данный факт рассматривается как негативный, а сумма сокращения принимается равной нулю.

Рассмотрим применение приведенной методики на условном примере. Исходные данные приведены в таблице 2.

**Таблица 2. Пример применения методики**

№	Несопряженные постоянные затраты	Базовая структура несопряженных затрат, тыс. руб.	Структура затрат предприятия 1, тыс. руб.	Структура затрат предприятия 2, тыс. руб.
1	Затраты на оплату труда	30	25	20
2	Затраты на эксплуатацию и обслуживание автотранспорта	35	30	25
3	Почтово-телеграфные и канцелярские расходы	15	15	5
4	Представительские расходы	10	5	20
5	Расходы на содержание офиса	15	10	5
6	Затраты на НИОКР и подготовку кадров	10	11	15
7	Оплата обязательных платежей и услуг	25	25	20
	Итого:	140	121	110

Формально, без учета структуры снижения затрат наиболее выгодное предложение поступило от предприятия 2, поскольку его затраты минимальны. Рассмотрим предлагаемые варианты с точки зрения возможного влияния структуры затрат на качество организации управления.

В результате расчетов получим:

$$\Delta_{\max} = 2,225 \quad \Delta_1 = 2,8 \quad \Delta_2 = 6,8$$

Из примера видно, что несмотря на большее снижение затрат, структура затрат предприятия 2 значительно отличается от оптимальной, что может привести к снижению качества оказываемых услуг. Предлагаемая нами методика оценки снижения

затрат на строительные работы с точки зрения сохранения качества готовой продукции может быть расширена до анализа всей структуры затрат строительной продукции, если в этом будет необходимость.

В настоящее же время, к сожалению, потенциальный подрядчик в соответствии с законодательством не обязан раскрывать свои принципы формирования цены на продукцию. За этим строго следит Федеральная антимонопольная служба. Соответственно, для того чтобы предлагаемая методика заработала необходимо внесение поправок в законодательные акты, регулирующие процедуру государственных и муниципальных закупок. Пока же предлагаемая методика может быть применима частными заказчиками, проводящими более качественный как предквалификационный анализ подрядчиков, так и анализ предлагаемой ими цены.

#### **Список литературы:**

1. Владимир Путин поддержал предложения НОСТРОЙ по поправкам в закон о госзакупках [Электронный ресурс]. URL: <http://baikalsro.ru/content/view/442/1/> (20.02.2011)
2. *Золотов А.В.* Экономическое саморегулирование. Н. Новгород: изд-во Нижегородского ун-та, 1992.
3. Парламентские слушания по проекту изменений в Федеральный закон № 94-ФЗ. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.sro-s.ru/news.do?id=3400> (20.02.2011)
4. *Троцковский А.А.* Антитрестовское законодательство США. [Электронный ресурс]. URL: <http://www.xserver.ru/user/atzs/> (20.02.2011)
5. *Breyer S.G.* Regulation and its Reform. Harvard, Cambridge, Massachusetts, 1982. P. 1.
6. *Thompson F., Jones L.R.* Regulatory Policies and Practices. Praeger, New York, 1982.