

ИВАНОВ А.Е.

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

Ключевые слова: государственные закупки, аукцион, конкурс, критерий оценки

1. ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

На настоящий момент времени процесс становления отечественной системы государственных закупок можно условно разделить на четыре этапа.

Первый этап (1992–1997 гг.). В этот период был принят ряд документов, призванных стать правовой базой регулирования государственных закупок: Указ Президента РФ от 7 августа 1992 г. № 826 «О мерах по формированию Федеральной контрактной системы» и соответствующее постановление Правительства РФ о его реализации, Федеральный закон № 53-ФЗ «О закупках и поставках сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд» и т.д. Тем не менее, на этом этапе проведение торгов при размещении государственного заказа не являлось обязательным, что соответствующим образом использовалось экономическими агентами и требовало совершенствования правовой базы.

ИВАНОВ АНДРЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ, доцент кафедры государственного и муниципального управления Высшей школы менеджмента СПбГУ

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

Второй этап (1997–2006 гг.). В этот промежуток времени были приняты правовые документы, которые должны были стать основой для формирования современной системы регулирования государственных закупок: Указ Президента РФ № 305 от 08.04.1997 г. «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» и Федеральный закон № 97-ФЗ от 06.05.1999 г. «Об организации конкурсов на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд».

Следует отметить, что основные положения этих документов (прежде всего, Указа Президента РФ № 305) базировались, как это принято в мировой практике, на «Типовом законе о закупках товаров, строительных работ и услуг» (Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services, ниже – Типовой закон), разработанным Комиссией по праву международной торговли ООН в 1994 г. В частности, допускалось использование открытых и закрытых, одно- и двухэтапных конкурсов, запроса котировок, открытый конкурс рассматривался как наиболее предпочтительный способ размещения государственного заказа.

Тем не менее, вышеупомянутые правовые документы оставляли значительный правовой вакуум в сфере размещения регионального и муниципального заказа¹, их положения (пп. 59-63 Указа Президента РФ № 305 и статья 4 Федерального закона № 97-ФЗ) не позволили выстроить надлежащую систему контроля процесса размещения заказа. По некоторым оценкам, в этот период времени коррупционное поведение могло быть констатировано в процессе заключения не менее, чем 99% государственных контрактов [10, р. 216].

Третий этап (2006–2009 гг.). Начало очередного этапа становления отечественной системы государственных закупок было связано с принятием Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (ниже – Федеральный закон).

Федеральный закон внес значительные изменения в процесс размещения государственного заказа. В оригинальном варианте закона:

- установлен исключительно низкий ценовой порог, превышение которого (начальной стоимостью контракта) исключает размещение заказа вне процедуры торгов²;
- сформулирован закрытый перечень случаев, в которых возможно размещение заказа у единственного источника;
- запрещены закрытые процедуры³ (за исключением размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг (ниже, если это не вызывает недоразумений, упоминание о товарах и услугах опускается), сведения о которых составляют государственную тайну);
- исключены двухэтапные процедуры размещения заказа;

¹ Федеральный закон № 97-ФЗ регламентировал только действия федеральных заказчиков.

² Конкурса или аукциона.

³ В зарубежной литературе употребляют термин «процедуры ограниченного (restricted) доступа».

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

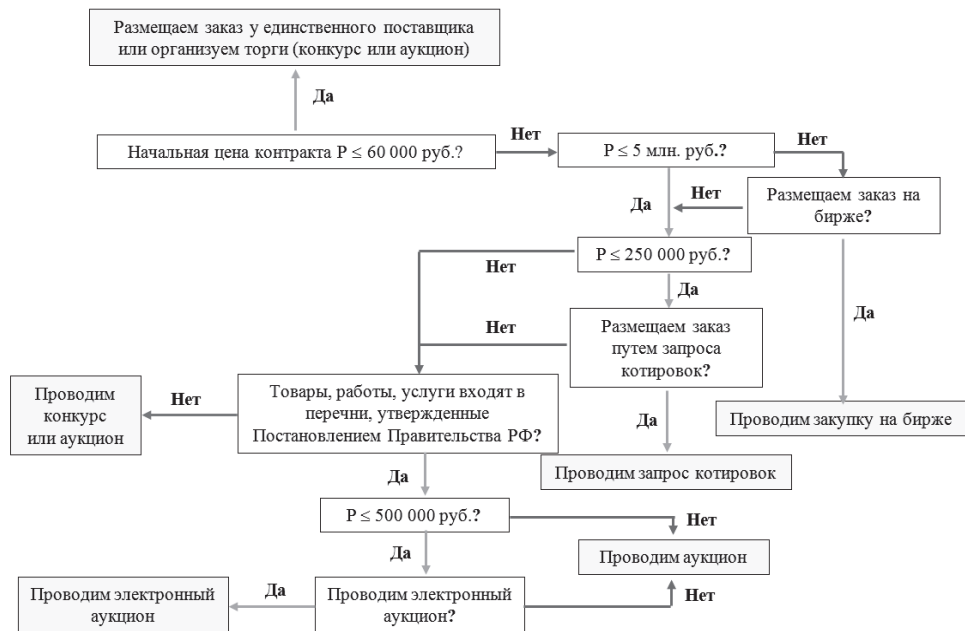


Рисунок 1. Оригинальный алгоритм выбора способа размещения государственного заказа

- в практику государственных закупок введен очный и электронный аукцион⁴, причем установлена обязательность использования аукциона при закупке товаров из специального Перечня, утверждаемого Правительством РФ;
- ограничено использование квалификационных критериев.

В результате принятия Федерального закона был сформирован следующий алгоритм выбора способа размещения государственного заказа (Рис. 1).

Таким образом, принятие Федерального закона положило начало развитию отечественной системы государственных закупок вне рамок правового поля, очерченного Типовым законом. Последний, в частности, не рассматривал очный аукцион, основной метод закупок в рамках Федерального закона, в качестве допустимого метода размещения заказа.

Четвертый этап (2009 г. – настоящее время). Современный этап развития системы государственных закупок Российской Федерации характеризуется, прежде всего, отказом от использования очных аукционов в пользу аукционов в электронной форме, применение которых было законодательно регламентировано главой 3.1. Федерального закона, введенной в действие Федеральным законом от 08.05.2009 г. № 93-ФЗ.

Как будет показано ниже, не менее важной характеристикой четвертого этапа является новая методика оценки заявок на участие в конкурсе, содержащаяся в

⁴ Использование электронного аукциона допускалось для закупок относительно малого объема (первоначально, до 500 000 р.).

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

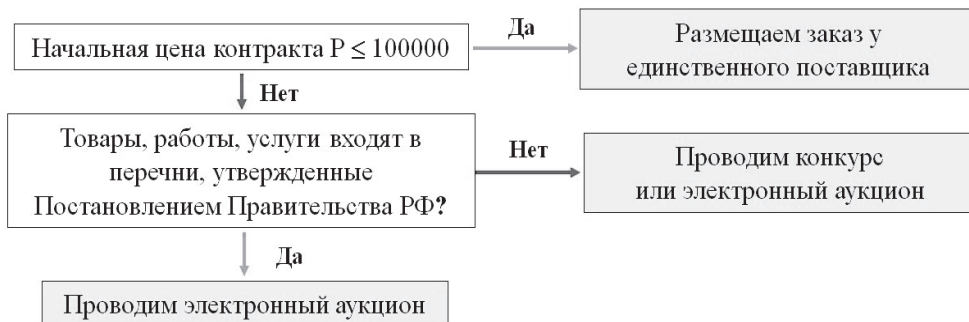


Рисунок 2. Современный алгоритм выбора способа размещения государственного заказа

(В приведенном алгоритме отражена неоднократно декларированная идея отказа от запроса котировок в пользу специфического электронного аукциона.)

Правилах оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, утвержденных Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. № 722.

В результате изменений Федерального закона существенным образом изменился алгоритм выбора способа размещения государственного заказа (Рис. 2).

Поскольку изменение алгоритма выбора способа размещения государственного заказа существенным образом изменяет систему государственных закупок в целом (появляются новые элементы и исчезают старые, формируются новые взаимосвязи между элементами), сопоставление рисунков 1 и 2 однозначно свидетельствует о существенном упрощении (если не сказать демонтаже) системы государственных закупок РФ.

Таким образом, на современном этапе развития системы государственных закупок РФ в целях размещения заказа предполагается использование электронного аукциона и конкурса. Перейдем к качественному анализу этих процедур.

2. РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗА ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ АУКЦИОНА

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 D^* . Таким образом, множество D^* – множество предметов поставки, значения всех характеристик которых представляются заказчику допустимыми.

Поскольку получение единственной допустимой заявки на участие в торгах влечет заключение контракта с ее автором, построенное множество может рассматриваться как множество «качественных» товаров⁵.

⁵ Ниже, если не оговорено противное, под товаром может пониматься также работа или услуга.

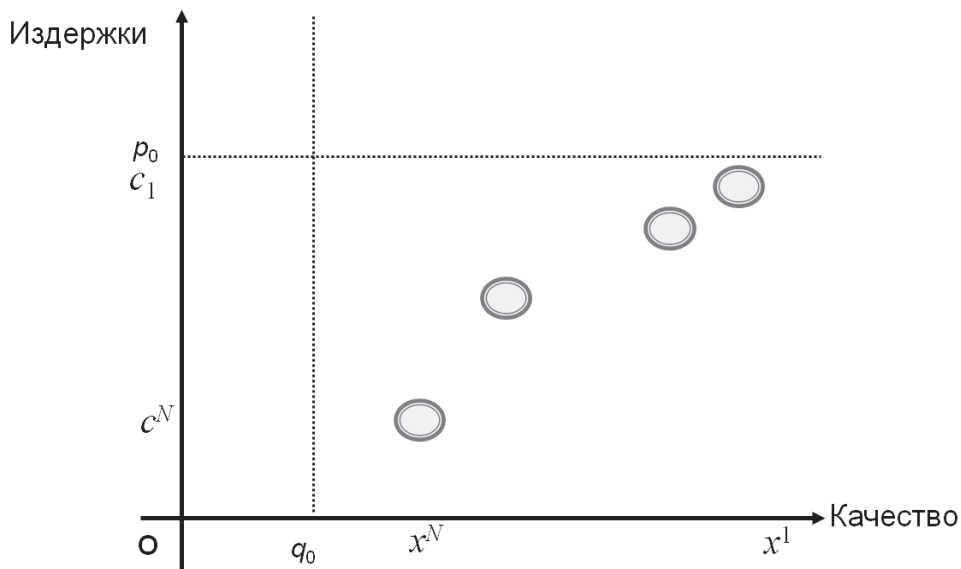


Рисунок 3. Предложения поставщиков в системе координат «Качество» – «Издержки»

Предположим, что участие в торгах готовы принять N поставщиков ($N > 1$), предложения которых x^i представляются заказчику «качественными»: $x^i \in D^*$.

Обозначим через $c_i = C(x^i)$ издержки производства (приобретения у производителя) и поставки товара i м поставщиком, причем будем считать, что поставщики упорядочены следующим образом:

$$c_N \leq c_{N-1} \leq \dots \leq c_1 \leq p_0,$$

где p_0 – начальная (максимальная) цена контракта.

Не умаляя общности, можно считать, что на множестве «качественных» товаров D^* большие издержки соответствуют более качественной продукции [7, с. 158], более качественная продукция представляется заказчику строго более предпочтительной.

Предположим дополнительно, что качество предмета закупки может быть определено одним числовым параметром q (соответственно, $x^i = q_i$), который, с точки зрения заказчика, должен удовлетворять соотношению $q \geq q_0$.

Сопоставим каждому поставщику пару чисел (x^i, c_i) , $i = 1, 2, \dots, N$, и символически изобразим полученные точки в системе координат «Качество» – «Издержки». При сделанных предположениях, можно они будут располагаться с юго-запада на северо-восток (Рис. 3).

Предположим, что в силу требований законодательства или добровольно покупатель решил разместить заказ путем проведения аукциона. 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 являются добросовестными: ради победы в нем не склонны прибегать и к сговору, и к демпингу – назначению цены ниже собственных издержек. В этом случае множество стратегий i -го игрока имеет вид $S_i = [c_i, p_0]$.

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

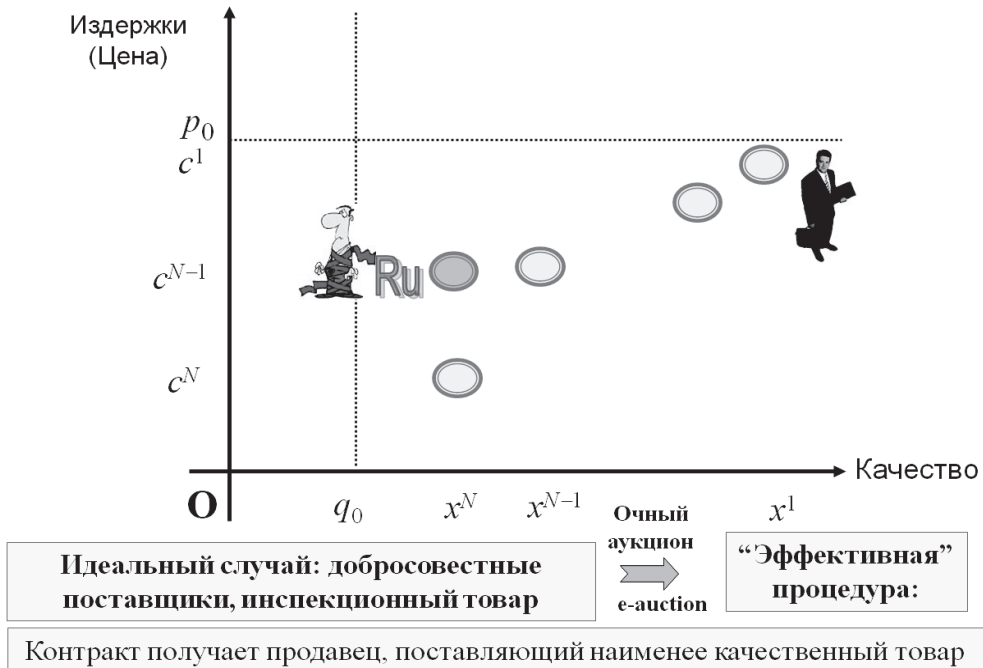


Рисунок 4. «Эффективность» аукциона

Будем считать, что имеет место модель частной информации: все поставщики осведомлены только о собственных издержках. 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 [5, с. 7]. Поскольку мы предположили, что на множестве «качественных» товаров большие затраты дают более качественную, с точки зрения заказчика, продукцию, то результатом аукциона будет приобретение заказчиком **наименее качественного** товара.

Рассмотрим в качестве предмета закупки инспекционный товар, качество которого *ex ante* верифицируемо [8, с. 4–5]. Возникает идеальная ситуация (государственный заказчик и поставщики являются добросовестными, качество товаров *ex ante* верифицируемо), в которой государственный заказчик (на Рис. 4 – в красных лентах) гарантированно приобретает наименее качественный товар, причем дороже цены резервирования победившего поставщика (Рис. 4).

Таким образом, выбор государственного заказчика в условиях аукциона не является рациональным⁶: как минимум, он осознает, что мог приобрести

⁶ Более подробно об эффективности использования аукциона в процессе размещения государственного заказа в [4], [6].

товар дешевле. Следует отметить, что в условиях аналогичной закупки не-государственный заказчик (на рис. 4 – с портфелем), возможно, конкурирующий с государственным, делает выбор в соответствии со своими предпочтениями.

Попытка применения аукциона в условиях нарушения предположений о добросовестности поставщиков и/или информационной непрозрачности рынка заслуживает отдельного рассмотрения, но заведомо не способствует улучшению положения государственного заказчика.

Таким образом, идея использования аукциона как универсального метода закупки инспекционных товаров [8, с. 8] не может быть рекомендована. Во всяком случае, применение аукциона в этом случае требует обоснования со стороны государственного заказчика в части специфичности его предпочтений, добросовестности поставщиков, информационной непрозрачности процедуры и т.д.

3. РАЗМЕЩЕНИЕ ЗАКАЗА ПУТЕМ ПРОВЕДЕНИЯ КОНКУРСА

Прибегая к широкомасштабному внедрению аукционного способа размещения заказа в систему регулирования государственных закупок Российской Федерации, органы, отвечающие за формирование институциональных условий проведения государственных закупок (принципал⁷), исходят из предположения об атрибутивном несовершенстве конкурсной процедуры, в условиях которой недобросовестный заказчик располагает возможностью манипулирования ее результатами.

Рассмотрим общепринятый механизм организации конкурсной процедуры размещения заказа. В процессе разработки конкурсной документации государственный заказчик должен формализовать предмет и условия поставки в виде совокупности конечного числа характеристик, значения которых могут изменяться в пределах соответствующих множеств⁸:

$$x = (x_1, x_2, \dots, x_n) \quad x_i \in D_i,$$

причем для каждой характеристики заказчиком должна быть указана допустимая область изменения ее значений:

$$x_i \in D_i^* \subseteq D_i, \quad i = 1, 2, \dots, n.$$

Введенные характеристики могут быть разделены на три группы:

характеристики, используемые только на стадии допуска участников к конкурсной процедуре,

характеристики, используемые и на стадии допуска участников к конкурсной процедуре, и на стадии сопоставления и оценки их предложений,

⁷ В настоящей статье под принципалом понимаются Минэкономразвития и ФАС, осуществляющие нормативно-правовое регулирование и контроль в сфере размещения государственного заказа, под агентом – государственные заказчики [3].

⁸ Введенные характеристики, вообще говоря, не предполагаются количественно измеримыми. В их число, в частности, могут входить цвет, дизайн, ...

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

характеристики, используемые только на стадии сопоставления и оценки предложений поставщиков⁹.

Характеристики, входящие в первые две группы, могут быть определены как критерии допуска (selection criteria), в последние две – как критерии сравнения (awarding criteria).

В частности, в соответствии с (ст. 28 п. 4) в процессе оценки предложений поставщиков могут использоваться, разве лишь, следующие критерии сравнения.

Таблица 1. Критерии сравнения, допускаемые Федеральным законом

№ п/п	Название критерия
1.	Цена контракта
2.	Функциональные характеристики (потребительские свойства) или качественные характеристики товара
3.	Качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг
4.	Расходы на эксплуатацию товара
5.	Расходы на техническое обслуживание товара
6.	Сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг
7.	Срок предоставления гарантии качества товара, работ, услуг
8.	Объем предоставления гарантий качества товара, работ, услуг

Для упрощения изложения предположим, что государственный заказчик включает в число критериев сравнения единственную функциональную (качественную) характеристику товара и единственную квалификационную (репутационную) характеристику при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг.

Введем в рассмотрение вектор критериев сравнения:

$$y = (x_{i_1}, x_{i_2}, \dots, x_{i_k}) = (y_1, y_2, \dots, y_k), \quad i_1 < i_2 < \dots < i_k, \quad k \leq n.$$

Как правило, для определения победителя конкурса используется метод линейной свертки критериев, который требует внесения в конкурсную документацию правил преобразования значений критериев в единую балльную шкалу: $y_i \rightarrow Y_i, i = 1, 2, \dots, k$ (и, соответственно, вектора y в вектор балльных оценок Y); вектора весов критериев $w = (w_1, w_2, \dots, w_k), \sum_{i=1}^k w_i = 1$.

⁹ Для характеристик этой групп все возможные значения являются допустимыми для заказчика. Использование в качестве таких характеристик квалификационных критериев позволяет предотвратить исключение из конкурсной процедуры новых поставщиков на ее первом этапе и дать преимущество опытным поставщикам – на втором.

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

В этом случае победителем конкурса признается предложение поставщика, которому будет соответствовать наибольшее скалярное произведение вектора весов критериев на вектор балльных оценок: $U(y) = wY = \sum_{i=1}^k w_i Y_i$.

Рассмотрим технику преобразования значений критериев в единую балльную шкалу. Предположим, что к стадии оценки и сопоставления предложений допущены заявки N поставщиков¹⁰:

$$y^1 = (y_1^1, y_2^1, \dots, y_k^1), y^2 = (y_1^2, y_2^2, \dots, y_k^2), \dots, y^N = (y_1^N, y_2^N, \dots, y_k^N)$$

Введем обозначения:

L – порядок применяемой балльной шкалы,

Y_i^s – балльная оценка s -й альтернативы по i -му критерию ($s=1, 2, \dots, N$; $i=1, 2, \dots, k$);

$I_{\uparrow}(I_{\downarrow}, I_q)$ – множество индексов количественно измеримых возрастающих критериев¹¹ (количественно измеримых убывающих критериев, качественных (репутационных) критериев),

$y_{i\max} = \max(y_i^1, y_i^2, \dots, y_i^N)$ ($y_{i\min} = \min(y_i^1, y_i^2, \dots, y_i^N)$) – наибольшее (наименьшее) значение i -го критерия среди предложений всех поставщиков ($i \in I_{\uparrow} \cup I_{\downarrow}$).

В этом случае балльные оценки наблюдаемых количественно измеримых критериев, как правило, вычисляются по следующим формулам, отображающим значения количественных критериев в отрезок $[1, L]$ (либо по незначительно модифицированным формулам, отображающим значения критериев в отрезок $[0, 1]$ или $[0, L]$) [11]:

$$\begin{aligned} Y_i^s &= 1 + \frac{y_i^s - y_{i\min}}{y_{i\max} - y_{i\min}}(L-1), \quad i \in I_{\uparrow}, s = 1, 2, \dots, N; \\ Y_i^s &= 1 + \frac{y_{i\max} - y_i^s}{y_{i\max} - y_{i\min}}(L-1), \quad i \in I_{\downarrow}, s = 1, 2, \dots, N. \end{aligned} \quad (1)$$

В частности, для ценового критерия формула (1) применяется следующим образом:

$$P_s = 1 + \frac{P_{s\max} - P_s}{P_{s\max} - P_{s\min}}(L-1), \quad s = 1, 2, \dots, N,$$

¹⁰ Критерии допуска, не являющиеся критериями сравнения, опущены.

¹¹ Критерий называется возрастающим (убывающим), если его большее (меньшее) значение (*ceteris paribus*) строго более предпочтительно для заказчика. В таблице 1: критерии 1, 4, 5, 6 – убывающие, 7, 8 – возрастающие.

где: P_s – балльная оценка ценового предложения s -го поставщика, p_s – ценовое предложение s -го поставщика, $p_{s \max}$ ($p_{s \min}$) – наибольшее (наименьшее) ценовое предложение.

Перевод в балльную шкалу значений квалификационных (репутационных) критериев, требует от государственного заказчика либо включения в конкурсную документацию объективного правила такого перевода *ex ante*, либо соответствующей экспертной оценки *ex post*.

Применяемые способы преобразования количественных значений критериев в балльные имеют, как минимум, два основных недостатка.

Во-первых, даже располагая полной информацией о параметрах предложений поставщиков, невозможно сравнить рассматриваемые предложения *ex ante*, опираясь на описание отношения предпочтения государственного заказчика, приведенное в конкурсной документации.

Во-вторых, в условиях применяемых способов преобразований возникают стимулы для недобросовестного поведения и поставщика, и заказчика.

Применение формулы (1) создает стимулы для недобросовестного поведения поставщика, заключающегося в возможности влияния на балльные оценки предложений других поставщиков путем включения в конкурсную процедуру фиктивного конкурента с манипулируемыми параметрами предложения [1].

В свою очередь, процедура субъективной оценки качественных (репутационных) критериев открывает возможность для недобросовестного поведения государственного заказчика *ex post*.

Таким образом, исключение субъективного фактора при определении победителя конкурса, вообще говоря, невозможно.

4. ПРАВИЛА ОЦЕНКИ ЗАЯВОК НА УЧАСТИЕ В КОНКУРСЕ: АНТИ-КОРРУПЦИОННЫЙ АНАЛИЗ¹²

4.1. Дискриминация ценового критерия

Для исследования комплекса мер, предлагаемых принципалом для противодействия последствиям сформулированного выше атрибутивного недостатка конкурсной процедуры, рассмотрим «Правила оценки заявок на участие в конкурсе на право заключить государственный или муниципальный контракт на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд», утвержденные Постановлением Правительства РФ от 10 сентября 2009 г. №722 (ниже – Правила оценки).

При переводе в балльную шкалу значений количественно измеримых критериев (критерии 1, 4–8 в Таблице 1) принципал радикально препятствует манипулирова-

¹² В данной статье под антикоррупционным анализом понимается анализ добросовестности в процессе размещения государственного заказа, в ходе которого рассматривается как недобросовестное поведение государственного заказчика, так и поставщиков (сговор и демпинг).

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

нию результатами конкурсной процедуры со стороны поставщиков, отказываясь от использования в расчетах формулы (1)¹³.

Рассмотрим предлагаемую технологию перевода в балльную шкалу ценового критерия. С этой целью государственному заказчику предписывается использовать формулу

$$P_i = \frac{P_{\max} - P_i}{P_{\max}} \times 100, \quad (2)^{14}$$

где: p_i – ценовое предложение i -го поставщика,

P_i – балльная оценка ценового предложения i -го поставщика,

P_{\max} – начальная (максимальная) цена контракта.

Экономический смысл формулы (2) заключается в том, что в процессе преобразования количественного значения ценового критерия в балльное, ценовому предложению поставщика сопоставляется размер скидки, который он предлагает государственному заказчику. Отсюда следуют достоинства формулы (2). С одной стороны, балльная оценка заявки нечувствительна к ценовым предложениям конкурентов, а с другой, участники конкурсной процедуры (поставщики) имеют информацию о числе баллов, получаемых их заявками по ценовому критерию, *ex ante*.

Перейдем к обсуждению недостатков формулы (2). Обозначим через α_i отношение начальной (максимальной) цены контракта к предлагаемой поставщиком

цене: $\alpha_i = \frac{P_{\max}}{p_i} \geq 1$. Коэффициент α_i показывает, во сколько раз i -й поставщик снизил цену контракта.

В этом случае, балльная оценка ценового предложения поставщика выглядит следующим образом:

$$P_i = \left(1 - \frac{1}{\alpha_i}\right) \times 100.$$

Изобразим графически зависимость между коэффициентом α_i и балльной оценкой ценового предложения поставщика (Рис. 5).

Легко видеть, что для получения 50 баллов по ценовому критерию поставщик должен снизить начальную стоимость контракта в 2 раза, что практически невозможно при ответственном подходе заказчика к ее установлению. А чтобы получить 90 баллов, поставщик должен снизить цену в 10 (!) раз. Таким образом, формула (2) порождает значительные стимулы к демпинговому поведению поставщиков.

Следует отметить, что использование формулы (2), вообще говоря, возможно только в условиях отечественного регулирования государственных закупок, принципиально избегающего антидемпинговых процедур. В международной практике аналогичная формула используется в несколько модифицированном виде [11, р. 305]:

¹³ Речь идет о невозможности повлиять на результат конкурсной процедуры путем выставления фиктивного поставщика.

¹⁴ Использование формулы (2) предполагает перевод значения ценового критерия в 100-балльную шкалу.

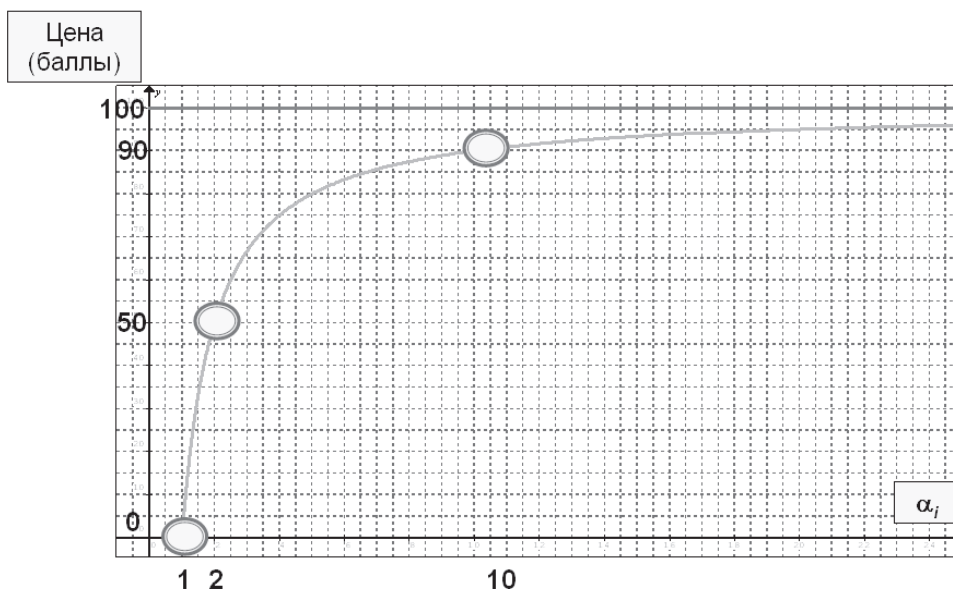


Рис. 5. Зависимость балльной оценки ценового предложения от размера снижения цены

$$P_i = \frac{P_{max} - P_i}{P_{max} - P_0} \times 100, \quad (3)$$

где P_0 — нижняя граница ценовых предложений, устанавливаемая конкурсной документацией.

Формула (3) наследует отмеченные выше достоинства формулы (2) и позволяет получать высокие балльные оценки в рамках добросовестного, с точки зрения государственного заказчика, экономического поведения. Тем не менее, необходимость определения нижнего порога цены P_0 порождает дополнительные транзакционные издержки у государственного заказчика.

Обращает на себя внимание тот факт, что при переводе в балльную шкалу количественных значений критериев 4–8 (таблица 1) принципал предписывает использование формул типа (4), а не типа (2), оставляя возможность только ценового демпинга¹⁵.

4.2. Совершенствование конкурсной процедуры: балльная оценка качественных (репутационных) критериев

Рассмотрим пункты 22 (29) Правил оценки: «Рейтинг, присуждаемый заявке по критерию «функциональные характеристики (потребительские свойства) или ка-

¹⁵ Этот факт не известен руководителю ФАС, которой считает, что, неограниченно уменьшая срок выполнения заказа, Поставщик может получить преимущество перед конкурентами [2].

чественные характеристики товара» («качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса при размещении заказа на выполнение работ, оказание услуг»), определяется как среднее арифметическое оценок в баллах всех членов конкурсной комиссии, присуждаемых этой заявке по указанному критерию».

Обратим внимание на следующие проблемы, порожденные вводимым механизмом оценки качественных (репутационных) критериев.

1. Правила оценки не указывают на исключительный характер субъективной оценки рассматриваемых критериев и не прописывают особого механизма контроля за его результатами. Это позволяет недобросовестному заказчику произвольным образом устанавливать разницу в балльных оценках поставщиков: «... у нас в 90% случаев один получал 50 баллов, остальные – 0!» [2].

2. Правила оценки расширительно трактуют положения Федерального закона, касающиеся функций членов конкурсной комиссии, который не требует экспертных знаний в области закупаемой продукции от всех членов комиссии. Сопоставление марок автомашин для органа власти, томографов – закупаемых для учреждения здравоохранения, университетов, в которые образовательное учреждение намерено направить своих сотрудников для повышения квалификации, требует специальных знаний, которыми, как правило, не обладает ряд членов комиссии (например, юристы и специалисты по снабжению).

3. Демократический способ принятия управленческих решений, предписываемый в данном случае Правилами оценки, обладает рядом общеизвестных негативных свойств и редко применяется при принятии экономических решений. Здесь, чаще всего, работает правило диктатора.

Следует отметить, что в связи с вышесказанным, предложение ввести в тендерные комиссии (то есть, в частности, в комиссии учреждений здравоохранения и образования) представителей гражданского общества [2] представляется, скажем так, не вполне обоснованным.

4.3. Как принципал усовершенствовал конкурсную процедуру: коррупционный практикум

Рассмотрим, препятствуют ли Правила оценки недобросовестным действиям государственного заказчика в процессе конкурсной процедуры. Для упрощения изложения будем считать, что речь идет о закупке товаров и услуг, в которой возможно для критерия «Качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса» установить вес, равный 0,45.

Предположим, что недобросовестный заказчик действует следующим образом:

- Устанавливает завышенную начальную (максимальную) цену государственного контракта P_{\max} ¹⁶
- Отбирает будущего победителя: поставщика, обладающего преимуществом перед конкурентами по какой-либо репутационной характеристике (фаворита)
- Проводит переговоры о размере денежного трансферта
- В числе критериев сравнения указывает:

¹⁶ Руководитель контролирующего органа констатирует невозможность воспрепятствовать установлению завышенной цены [2].

СОВРЕМЕННЫЙ ЭТАП РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: «ЭФФЕКТИВНОСТЬ» АУКЦИОНА И КОРРУПЦИОННОСТЬ КОНКУРСА

Цену контракта (P),

Качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса (под фаворита) (X),

Сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг (T), с указанием минимального времени поставки T_{\min} .

• Не нарушая предписаний Правил оценки, устанавливает веса критериев следующим образом:

Цена контракта – 0,35;

Качество работ, услуг и (или) квалификация участника конкурса – 0,45;

Сроки (периоды) поставки товара, выполнения работ, оказания услуг – 0,2.

• Обеспечивает заявку «победителя» $W (P_{\max} X_w T_{\min})$
• Вскрывает конверты с предложениями поставщиков
• Переводит ценовые предложения в балльную шкалу
• Вычисляет (конверты уже вскрыты!), какое преимущество в балльной оценке за качество/квалификацию необходимо фавориту, чтобы стать победителем конкурса.

В частности, если сопоставлять заявку $W (P_{\max} X_w T_{\min})$ с заявкой наиболее опасного конкурента $L (0 X_L T_{\min})$, который готов осуществить поставку бесплатно, то:

$$\Delta U = (0,35 \times 0 + 0,45 \times X_w + 0,2 \times 100) - (0,35 \times 100 + 0,45 \times X_L + 0,2 \times 100) = 0,45 \times (X_w - X_L) - 35 \geq 0 \Rightarrow (X_w - X_L) \geq 78$$

• Проводит формальное голосование членов комиссии.
• Через 10 дней подписывает контракт с победителем конкурсной процедуры.
• Получает от победителя денежный трансферт.

Таким образом, современная конкурсная процедура, механизм которой прописан Федеральным законом и Правилами оценки, порождает сочетание отмеченных необходимых условий коррупции: наличие распорядительной власти у недобросовестного государственного заказчика, возможность извлечения из нее ренты и слабость контролирурующих институтов [9].

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Алескеров Ф.Т. О моделях манипулирования при проведении конкурсов для государственных закупок. — X Международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества [Текст]: кн. 3 / отв. Ред. Е.Г. Ясин: Гос. ун-т — Высшая школа экономики, кн. 1. — М.: Изд. Дом ГУ ВШЭ, 2010.
2. Артемьев И.Ю. Наши союзники — и президент, и председатель правительства. — «Новая газета» № 144, 22.12.2010 г. — Режим доступа: <http://www.povayagazeta.ru/data/2010/144/16.html>, свободный.
3. Иванов А.Е. Как предотвратить демонтаж системы государственных и муниципальных закупок Российской Федерации. — ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение, №20, 2010, с. 30-37.
4. Иванов А.Е. Об использовании аукционов в государственных и муниципальных закупках. — Вопросы ГМУ, №2, 2010, с. 56-65.
5. Иванов А.Е. Продажа и приобретение товаров путем аукциона: идентификация специфичности. — Академическое приложение к журналу «ГОСЗАКАЗ: управление, обеспечение, размещение», №2, 2009.
6. Иванов А.Е. Стук идет... — «ГОСЗАКАЗ: управление, обеспечение, размещение», №16, 2009.
7. Тироль Ж. Рынки и рыночная власть: теория организации промышленности. Т. 1. — СПб, «Экономическая школа», 2000.
8. Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок. — Академическое приложение к журналу «ГОСЗАКАЗ: управление, обеспечение, размещение», №4, 2009.
9. Aidt T. Economic Analysis of corruption: a survey, The Economic Journal, 113 (November). — Royal Economic Society, 2003.
10. McHenry W., Pryamosov D. Emerging electronic procurement in Russia's regional governments. // Journal of public procurement, volume 10, issue 2, 211-246.
11. Dini F., Pacini R., Valetti T. Scoring Rules. Handbook of procurement [Text] / ed. by Nicola Dimitri, Gustavo Piga and Giancarlo Spagnolo. — Cambridge, UK [et al.]: Cambridge University Press, 2006. P. 293-321.