

КЛАССИФИКАЦИЯ БЛАГ И ВЫБОР ОПТИМАЛЬНОЙ ПРОЦЕДУРЫ В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК



ЮДКЕВИЧ Мария Марковна,
заведующая Лабораторией
институционального анализа
экономических реформ ГИ-ВШЭ



ПИВОВАРОВА Светлана Григорьевна,
младший научный сотрудник Лаборатории
институционального анализа экономических
реформ ГИ-ВШЭ

ВВЕДЕНИЕ. ТЕКУЩАЯ СИТУАЦИЯ

Выбор оптимальной процедуры государственной закупки – важная и сложная задача. Разработчики законов, регулирующих системы государственных закупок в разных странах, решают эту задачу по-разному. Основным подходом к решению этой задачи является создание некоторой классификации типичных ситуаций, возникающих в ходе проведения государственных закупок, и подразумевающих использование различных процедур закупок. Такая классификация может быть основана на различных характеристиках закупаемого блага, рынка данного блага, институциональных условиях этого рынка или характеристиках заказчика.

В российской закупочной практике такая классификация присутствует лишь в косвенном виде. Закон выделяет класс «аукционных» благ: при условии преодоления ценового порога, закупка таких благ производится через открытый аукцион первой цены. Перечень аукционных благ указан в распоряжении Правительства РФ от 27 февраля 2008 года № 236-р. Стоит отметить, что в данный перечень входят не только товары, но и ряд категорий услуг, таких как услуги по уборке помещений, услуги информационно-справочных служб и т.д.¹

Кроме того, закон содержит в себе список «исключений», перечисленных в статье 55. Эти блага могут закупаться без проведения конкурентных процедур – «у единственного поставщика».

Таким образом, фактически блага делятся на три группы²:

- Аукционные блага. Закупаются по открытому аукциону первой цены;
- «Исключительные» блага. Закупаются у единственного поставщика³;
- Блага, не попавшие в две первых группы. В эту группу, например, входят практически все строительные работы, а также большая часть услуг. Процедура закупки четко не регламентирована.

Закон также содержит ряд ограничений на порядок проведения процедуры закупки:

- Исключение оценки качественных параметров из процедуры проведения аукциона;

¹ Согласно существующему законодательству блага, приобретаемые государством через систему государственных закупок (регулируемую ФЗ-94), формально разделяются на товары, работы и услуги. Однако закон не привязывает выбор процедуры закупки к данной классификации.

² Данная классификация действует для закупок, преодолевающих ценовой порог 100 тыс. рублей

³ Закон не обязывает закупать все блага, упомянутые в статье 55, у единственного поставщика, а лишь открывает такую возможность. Но закупка у единственного поставщика выгодна любому заказчику, т.к. сопряжена с минимальными издержками и рисками.

- Запрет предварительного отбора поставщиков по характеристикам качества и репутации⁴;
- Ограничение контактов заказчика с потенциальными поставщиками на стадии формирования заказа.

Данные ограничения, по мнению разработчиков действующего закона, были призваны уменьшить риск возникновения коррупции в системе государственных закупок. Закон действительно уменьшает прямые стимулы к коррупционному сговору. Однако при использовании текущей системы государственных закупок возникает ряд проблем:

- Проведение аукционов, не учитывающих качественные характеристики благ, в ряде случаев создает стимулы к оппортунистическому поведению для поставщика: поставщики демпингуют, рассчитывая получить прибыль за счет поставки блага низкого качества.
- Ограничение предквалификационного отбора и возможностей предварительного исследования рынка затрудняют определение качества закупаемого блага ex ante;
- Отсутствие эффективного репутационного механизма и неэффективность судебной системы создают стимулы для оппортунистического поведения поставщиков: те не ожидают конкретных негативных последствий нарушения контрактных обязательств;
- Нечеткая регламентация выбора процедур для закупки благ, не входящих в список аукционных товаров, создает стимулы для оппортунистического поведения заказчиков: искажения параметров заказа и коррупции.

Один из подходов к решению этих проблем состоит в создании более подробной классификации закупаемых государством благ и определении набора процедур, соответствующих выбранной классификации. В данном тексте мы предлагаем вариант такой классификации.

ПРЕДПОСЫЛКИ КЛАССИФИКАЦИИ

Предполагая, что введение классификации закупаемых благ не может повлиять на такие внешние по отношению к природе товара факторы, как эффективность судебной системы, особенности бюджетного законодательства или эффективность репутационных механизмов, мы предлагаем в качестве основания для классификации полагаться на различия в особенностях качественных характеристик благ.

⁴ Установленные законом причины недопуска поставщика к участию в процедуре закупки носят формальный характер и не зависят от мнения заказчика. Формальные причины отказа в допуске: финансовая неустойчивость (например, замороженный счет компании, наличие невыполненных налоговых обязательств), открытые судебные разбирательства с участием поставщика и т.д.



Сами заказчики отмечают проблемы, связанные с определением качества закупаемых благ и фиксации желаемых качественных характеристик в техническом задании. Так, например, по результатам опроса⁵, проведенного среди участников III международного форума «Государственные закупки: достижения, технологии, перспективы», из 56 специалистов в области государственного заказа, ответивших на вопрос: «С какими основными проблемами, на Ваш взгляд, сталкиваются заказчики в процессе исполнения заказа», около 30% отмечают проблему поставки благ, не соответствующих техническому заданию, и около 80% – проблему поставки благ ненадлежащего качества, формально удовлетворяющих требованиям технического задания.

КЛАССИФИКАЦИЯ

В качестве основы классификации закупаемых

благ, мы предлагаем использовать разделение благ на инспекционные, экспериментальные и доверительные. Такая классификация благ вводится в работах Nelson (1970)⁶ и Darby и Karni (1973)⁷.

- К инспекционным благам относятся блага, качественные характеристики которых можно установить до заключения контракта;
- К экспериментальным благам относятся блага, качественные характеристики которых можно установить лишь после заключения контракта и поставки блага – в ходе эксплуатации;
- К доверительным благам относятся блага, качественные характеристики которых не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже после выполнения контракта.

Классификация, однако, носит достаточно условный характер. Действительно, данная клас-

⁵ Опрос участников закупочной деятельности проводился 27–29 мая 2009 года, во время проведения III международного форума «Государственные закупки: достижения, технологии, перспективы». Опрос проводился в рамках проекта «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию» с целью получения представления об основных проблемах функционирования системы государственных закупок, с которыми сталкиваются заинтересованные стороны.

⁶ Nelson Ph.R., «Information and Consumer Behaviour», *Journal of Political Economy*, 1970, 78, 2, 311–329.

⁷ Darby M.R., Karni E., «Free Competition and Optimal Amount of Fraud», *Journal of Law and Economics*, 1973, 16, 1, 67–88. Краткое описание данной классификации также приводится в книге Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М., «Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты», Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006, стр. 233–234.

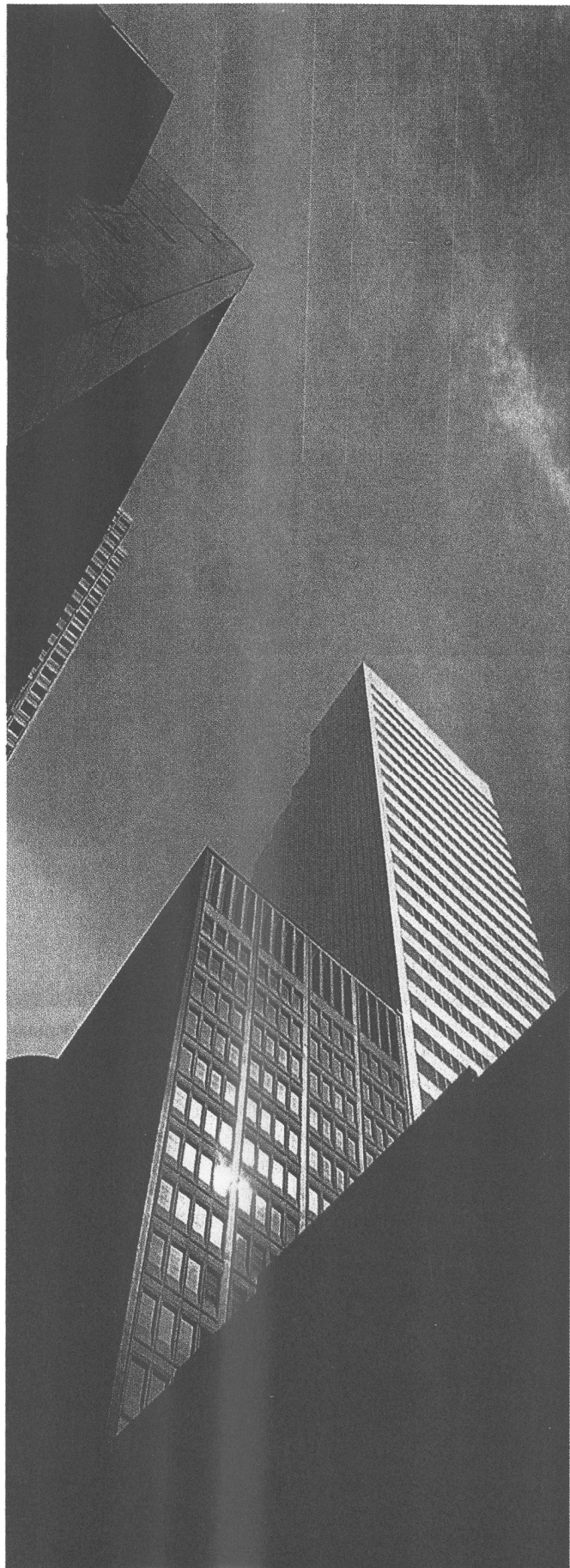
сификация основана не только на качественных характеристиках благ самих по себе, но и на оценке издержек оценки этих качественных характеристик. Такие издержки связаны с возможной асимметрией информации на рынке закупаемого блага: поставщики в ряде случаев имеют больше информации о качественных характеристиках блага, чем заказчик. Для снижения этой асимметрии заказчик должен получить дополнительную информацию: например, в случае доверительного блага, прибегнуть к информационным услугам третьих лиц. Если на рынке уже существует общедоступная информация о качестве блага, которая может использоваться заказчиком, издержки заказчика существенно снижаются. В качестве источника такой информации может выступать система лицензий, сертификатов или дипломов, в рамках которой качество блага или способность поставщика производить благо надлежащего качества подтверждаются профессиональным сообществом. Кроме того, источником такой информации может служить система рейтинга компаний, работающих на рынке данного блага. Иными словами, издержки оценки качества определяются не только природой товара, но и теми институтами, которые формируются и, с той или иной степенью эффективности, функционируют на таких рынках.

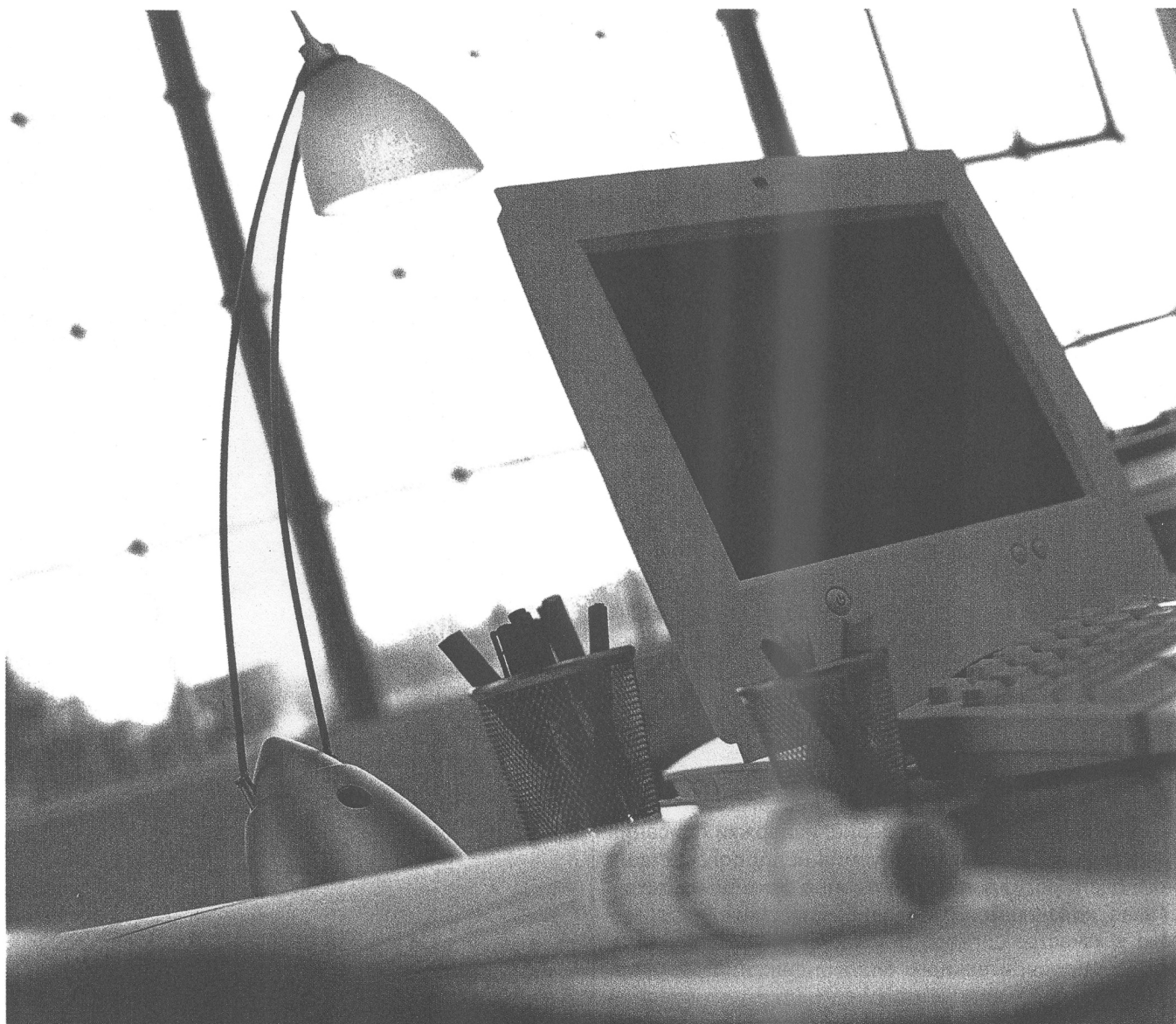
Если на рынке закупаемого блага функционируют какие-либо из упомянутых выше институтов, и заказчики испытывают к ним доверие, издержки описания качества блага и риск получения недоброкачественного блага могут быть существенно снижены. В таком случае заказчик может использовать такую информацию в качестве сигнала о качестве экспериментального или доверительного блага и фиксировать формальные требования к этому сигналу в техническом задании.

Если же на рынке закупаемого блага таких источников дополнительной информации не существует – институты либо неразвиты, либо функционируют неэффективно, заказчик должен фактически создать локальную систему получения информации, например, в каждом конкретном случае формируя экспертную комиссию, оценивающую качество поставляемого блага.

Стоит отметить, что система учета дополнительных сигналов о предполагаемом качестве закупаемого товара, работы или услуги, широко используется в международной практике. Так, например, при участии в процедуре закупки строительных работ или транспортных услуг в США во многих штатах поставщик должен либо предоставить документ, подтверждающий опыт качественного проведения подобных работ, либо пройти дополнительную процедуру оценки.

Выбор формальных процедур государственных закупок, таким образом, должен зависеть не только





от типа блага, но и от институциональной среды рынка. Поэтому простое копирование международной практики закупок, привязанной к классификации благ и суммам контрактов, может приводить к негативным результатам.

Таким образом, предлагаемая нами классификация ориентируется на два фактора:

- Природа блага: является ли благо инспекционным, экспериментальным или доверительным;
- Доступность независимых сигналов о качестве блага на рынке.

Категории закупок с точки зрения измерения качественных характеристик блага, в порядке роста издержек измерения и рисков получения недоброкачественного блага:

1. Инспекционные блага;
2. Экспериментальные блага с доступом к независимым сигналам о качестве блага на рынке;
3. Экспериментальные блага (без доступа к независимым сигналам о качестве);

4. Доверительные блага с доступом к независимым сигналам о качестве блага на рынке;

5. Доверительные блага (без доступа к независимым сигналам о качестве).

ПРИМЕРЫ ВОЗМОЖНОГО ПРИМЕНЕНИЯ КЛАССИФИКАЦИИ И ВЫБОРА ПРОЦЕДУРЫ

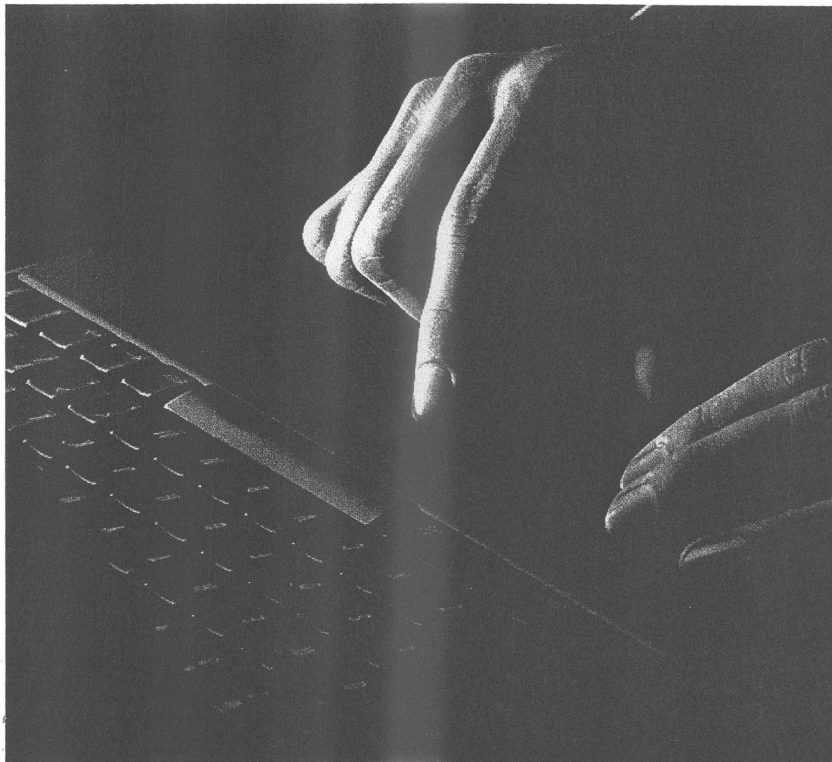
К *инспекционным благам* относятся блага, интересующие заказчика характеристики которых могут быть зафиксированы в контракте формальным образом, в виде технических требований и спецификаций. К данному классу благ могут быть отнесены только товары, так как качество работ или услуг может быть определено только после их поставки, т.е. после заключения контракта. Заказчик может зафиксировать приемлемый уровень качества всех необходимых характеристик такого товара в техническом задании, оценить качество этих характеристик в момент поставки, и, в случае поставки товара неудовлетворительного качества, обратиться в суд. Таким образом,

заказчик имеет дело с *наблюдаемым и верифицируемым* качеством товара.

Пример инспекционного блага – расходные материалы, такие как бумага, пишущие принадлежности и т.д., или стандартизованные строительные материалы, такие как песок, цемент и т.д. Качество такого товара стандартизовано и легко определяется в момент поставки. Закупка инспекционных товаров может осуществляться путем проведения простого открытого аукциона первой цены.

К *экспериментальным благам*, как уже было отмечено выше, относятся блага, качественные характеристики которых можно оценить только в процессе использования, т.е. уже после заключения контракта. Качество таких благ, также как и качество инспекционных благ, может быть наблюдаемым и верифицируемым, однако оно может быть установлено заказчиком только после реализации контракта. В таком случае издержки отказа от контракта и проведения повторной процедуры закупки существенно выше, чем для инспекционных благ. Заказчик сталкивается с рисками, вызванными неопределенностью, отсутствием достоверной информации о качестве блага. Такая неопределенность может быть снижена за счет использования сигналов о качестве блага, получаемых от третьих лиц (информационных посредников) либо иных институтов, позволяющих заказчику достоверно оценить качество товара (институты сертификаций, лицензирования и пр.)

Пример экспериментального блага – продукты питания. Несмотря на то, что заказчик может оценить некоторые качества продуктов питания до заключения контракта, например, ознакомившись с информацией, указанной на этикетке, он не может установить вкусовые качества товара, не попробовав его. Даже если заказчика не интересуют вкусовые качества продукта, он не может быть уверен в сохранности товара, т.к. она зависит не только от даты производства, зафиксированной на этикетке, но и от условий хранения. Если после заключения и исполнения контракта заказчик обнаруживает, что приобретенный им продукт оказался некачественным, он вынужден разорвать контракт и провести повторную процедуру закупки. Разрыв контракта влечет за собой существенные дополнительные издержки, как для заказчика, так и для поставщика: заказчик должен доказать некачественность товара, проведя экспертизу, поставщик должен организовать утилизацию товара и т.д. Во время проведения экспертизы, исполнения формальных процедур расторжения контракта, а также подготовки и про-



ведения повторной процедуры закупки заказчик вынужден отказаться от использования данного продукта.

Если на рынке существует сертификация поставщиков, осуществляемая третьими лицами или участниками рынка, заказчик может использовать наличие сертификата в качестве обязательного требования к потенциальному поставщику. Наличие такого сертификата может подтверждать репутацию поставщика на рынке и его техническую оснащенность, например, наличие правильно оборудованных складов продукции. Введение такого требования не избавляет заказчика от риска получения недоброкачественного товара, однако оно значительно снижает такие риски. Кроме того, наличие сертификата подтверждает соответствие товара некоторому стандарту качества. Заказчик может ограничиться проверкой качества одного экземпляра поставленного товара, и рассчитывать на то, что все остальные экземпляры в партии соответствуют тому же стандарту, что и проверенный.

Если на рынке присутствует источник дополнительной объективной информации, например, созданы механизмы добровольной сертификации поставщиков, заказчик может провести закупку через открытый аукцион первой цены, включив требования к качеству сигнала, например, наличие сертификата, в техническое задание. Если на рынке нет такого источника информации, заказчик должен провести предквалификацию поставщиков, оценив их производственные возможности и репутацию на рынке самостоятельно, либо с привлечением третьих лиц. Кроме того, заказчик может включить

Таблица 1

Выбор процедуры в зависимости от типа блага и доступности независимых сигналов о качестве на рынке блага

		Тип блага		
		Инспекционное	Экспериментальное	Доверительное
Доступность независимых сигналов	Есть сигналы	Открытый аукцион первой цены	Открытый аукцион первой цены с включением требований к качеству сигнала	Конкурс; Открытый аукцион первой цены с включением требований к качеству сигнала
	Нет сигналов		Открытый аукцион первой цены с предквалификационным отбором; Конкурс	Конкурс с предквалификационным отбором; Закупка у единственного поставщика.

оценку качественных параметров блага в процедуру отбора поставщика.

Качество *доверительных* благ не может быть оценено заказчиком самостоятельно ни до, ни после осуществления поставки. Кроме того, качество такого блага может быть относительным, т.е. восприниматься разными агентами по-разному. Качество доверительных благ *неверифицируемо*, т.е. даже если заказчик знает, что качество поставленного блага неудовлетворительно, он не всегда может доказать это в суде.

Пример доверительного блага – образовательные услуги. Качество таких услуг воспринимается разными категориями экономических агентов по-разному. Не существует какого-то универсального определения качества такой услуги. Следовательно, даже если заказчик считает, что качество образовательных услуг неудовлетворительно, он вряд ли может доказать этого в суде. Заказчик может зафиксировать некоторый набор формальных признаков, частично отражающих качество получаемой услуги, например, количество курсов, соотношение количества преподавателей и учеников и т.д. Однако *реальное качество* полученного образования *не будет полностью измеряться данным набором признаков*. Если на рынке образовательных услуг существует дополнительный сигнал о качестве, например рейтинг образовательных программ, заказчик может использовать его для оценки качества полученной услуги как *ex ante*, так и *ex post*. Но если на рынке данных услуг не существует общепринятого формата измерения качества, заказчик несет издержки по созданию такого формата. Принципиальное отличие закупок доверительных благ от закупок экспериментальных благ состоит в том, что, даже получив сигнал от рынка, заказчик не может быть уверен в реальном уровне качества закупаемого блага. Проведение закупок доверительных благ требует введения большей свободы заказчика в определении своих нужд и правил проведения конкретной процедуры. В большинстве случаев даже при наличии сиг-

нала на рынке данного блага проведение конкурса может быть более эффективным, чем проведение аукциона с включением информации о качестве сигнала в качестве критерия предквалификации поставщиков.

ДОПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ПАРАМЕТРЫ, ОКАЗЫВАЮЩИЕ ВЛИЯНИЕ НА ВЫБОР ПРОЦЕДУРЫ ЗАКУПКИ

Кроме рассмотренных нами свойств качества блага и издержек на определение качества, на выбор процедуры закупки могут влиять многие другие параметры: сумма заказа, срочность, характеристики рынка, специфические задачи заказчика и т.д.

Сумма заказа. Мелкие закупки традиционно выводятся из поля регулирования, особо крупные закупки, наоборот, привлекают пристальное внимание государства и общества и нуждаются в четкой регуляции. Большая сумма заказа, как правило, создает сильные стимулы для коррупции, поэтому такие заказы, как правило, проводят по наиболее конкурентной из возможных процедур.

Срочность. Если заказчику необходимо решить неотложную задачу путем проведения закупки, негативные последствия от задержек перевешивают негативные последствия от возможной коррупции. Поэтому такие закупки, как правило, проводят по наиболее быстрой из доступных процедур – закупке у единственного поставщика. Однако в данном случае при адекватном планировании заключение рамочного соглашения, по которому поставщик, выбранный заранее и по конкурентной процедуре, обязуется осуществить поставку в случае чрезвычайной ситуации, может быть эффективным решением. На данный момент такая практика применяется только в закупках для нужд МЧС.

Характеристики рынка. Структура рынка определяет величину риска возникновения ряда проблем, таких как сговор, или отсутствие достаточного количества потенциальных поставщиков достаточной квалификации. Возникающие про-



блемы могут решаться путем введения специфических процедур. Однако разграничение структур рынка, соответствующих той или иной проблеме, относительно и создает стимулы для оппортунистического поведения заказчика. Такое разграничение имеет смысл при точечной организации особо крупных закупок.

Специфические задачи заказчика. Государство в целом, или отдельный заказчик, может решать отдельные задачи, выходящие за рамки самих закупок. Среди таких задач может быть защита местных производителей, создание новых рабочих мест, или забота об окружающей среде. Для решения этих задач государство может пожертвовать эффективностью отдельной закупки. Решение дополнительных, по отношению к закупочной деятельности самой по себе, задач требует моделирования специфических процедур закупок. Конкретный вид таких процедур зависит от конкретных задач. Однако большую часть задач можно решать, воспринимая благо как совокупность закупаемого товара, работы или услуги, и выполнения дополнительных требований государства (например, производство блага в заданном регионе и т.д.).

ИССЛЕДОВАНИЕ РЫНКА, ПЛАНИРОВАНИЕ И ФОРМА КОНТРАКТОВ

В данном тексте мы рассмотрели один из возможных вариантов использования зависимости вида процедуры закупки от типа качественных характеристик блага и возможности снижения издержек по определению качества закупаемого блага. Но эффективность результата закупки определяется не только самой процедурой закупки, но и процедурами, происходящими до и после самой закупки.

Адекватное планирование закупок и исследование рынка, предшествующее закупке, могут снизить издержки определения качества закупаемого блага. С этой точки зрения важно отметить фактический запрет на полноценное исследование рынка заказчиками и недостаточную регуляцию процедур планирования закупок в текущем российском законодательстве.

Эффективные формы контрактов могут создавать положительные стимулы для поставщиков и снижать риск оппортунистического поведения после подписания контракта, например при оказании долгосрочной услуги, а адекватная формулировка условий расторжения контракта может снизить издержки расторжения для заказчика.