

ГОСУДАРСТВЕННОЕ И МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ

А. Е. Иванов

О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ СИСТЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В статье проблема размещения государственного заказа рассматривается как задача разработки и принятия управленческого решения, в рамках которой формализуются альтернативы и предпочтения заказчика. Построенная модель используется в процессе исследования проблемы выбора способа размещения заказа. Идентифицируются положения Федерального закона № 94-ФЗ, в силу которых способы размещения заказа, избираемые государственным и негосударственным заказчиком с одинаковым отношением предпочтения, оказываются различными.

ВВЕДЕНИЕ

В настоящее время актуальна проблема совершенствования системы регулирования государственных и муниципальных закупок¹ Российской Федерации, базирующейся на положениях Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Федеральный закон) [О размещении заказов..., 2005], подзаконных актах, разрабатываемых и принимаемых в его исполнение, а также периодически принимаемых законодателем новых редакциях Федерального закона (от 31 декабря 2005 г., № 207-ФЗ, от 27 июля 2006 г., № 142-ФЗ, от 20 апреля 2007 г., № 53-ФЗ, от 24 апреля 2007 г., № 218-ФЗ).

Предметом исследования в настоящей статье является проблема выбора способа размещения государственного заказа. В работе рассматривается и сопоставляется специфика ее решения в условиях российского законодательства о государственных закупках и соответствующего законодательства Европейского Союза (ЕС).

¹ В данной статье, если не оговорено иное, под проблемами государственных закупок понимаются проблемы государственных и муниципальных закупок.

© А. Е. Иванов, 2008

Для оценки качества законодательных положений, регулирующих решение поставленной проблемы, автор делает объектами рассмотрения негосударственного и государственного заказчиков с одинаковыми отношениями предпочтения, определенными на множестве формализованных предложений поставщиков. Вне законодательного регулирования государственный заказчик и негосударственный заказчик, имея одинаковые предпочтения и одинаковые альтернативы, выбирают один и тот же способ размещения заказа. В процессе исследования автор идентифицирует те положения Федерального закона, которые вынуждают государственного заказчика сделать выбор, отличный от того, который бы он сделал, если бы тратил в процессе приобретения товаров свои деньги в соответствии со своими предпочтениями.

Полученные результаты дают возможность сформулировать ряд поправок в российское законодательство о государственных закупках, направленных на его дальнейшее совершенствование.

ПРОКЬЮРЕМЕНТ КАК ЭЛЕМЕНТ КОРПОРАТИВНОЙ СТРАТЕГИИ

Для того чтобы идентифицировать роль, которую играют закупки в стратегическом планировании деятельности фирмы, рассмотрим фирму М-структуры [Williamson, 1975, p. 138]. Основными элементами организационной структуры такой фирмы являются ее стратегические бизнес-единицы² (СБЕ), отличающиеся друг от друга определением бизнеса³ (указанием на целевые группы покупателей, удовлетворяемые потребности этих групп и технологию их удовлетворения).

Функционирование каждой СБЕ может быть представлено в виде последовательности отдельных, хотя и взаимосвязанных, экономических видов деятельности или цепочки добавленных ценностей, в качестве звеньев которой, как правило, фигурируют маркетинг, логистика, производство и т. д. Вышеупомянутые виды деятельности называют первичными. В случае экономической целесообразности и прежде всего при наличии эффекта масштаба фирма может объединять одноименные виды деятельности своих бизнес-единиц, прибегая к так называемой корпоративной стратегии распределения активов [Портер, 2006, с. 191]. После такого объединения первичные виды деятельности, осуществляемые в рамках бизнес-единиц, переходят в разряд вспомогательного вида деятельности — на корпоративном

² О. Уильямсон в своей работе использовал термин «Operating Division». Термин SBU (Strategic Business Unit) в то время еще зарождался в недрах компании General Electric (GE) [Hall, 1978, p. 17].

³ В настоящее время термин «определение бизнеса» постепенно замещается термином «масштабы деятельности бизнеса» [Гупта, 2004, с. 114].

уровне. Наиболее часто в качестве вспомогательных видов деятельности фигурируют закупки товаров, работ и услуг для различных СБЕ, послепродажное обслуживание, реже — собственно продажи.

В табл. 1 приведен типичный пример декомпозиции деятельности фирмы на первичные и вспомогательные виды.

Таблица 1

Первичные и вспомогательные виды деятельности фирмы

Вспомогательные виды деятельности	Инфраструктура фирмы (финансирование, планирование, отношения с инвесторами)				
	Управление людскими ресурсами (наем и подготовка сотрудников, система стимулирования)				
	Разработка технологий (разработка продукции, тестирование, проектирование, исследование материалов, рыночные исследования)				
	Закупки (компоненты, оборудование, реклама, обслуживание)				
СБЕ	Внутренняя логистика	Операции	Внешняя логистика	Маркетинг и продажи	Послепродажное обслуживание
...
СБЕ	Внутренняя логистика	Операции	Внешняя логистика	Маркетинг и продажи	Послепродажное обслуживание
	Первичные виды деятельности				

Источник: [Портер, 2004, с. 149].

Таким образом, чем больше функций (и, следовательно, издержек) берет на себя фирма, тем более конкурентоспособным (*ceteris paribus*) является бизнес на соответствующем рынке.

Вместе с тем разделение деятельности фирмы на первичные и вспомогательные виды позволяет отыскивать в них источники конкурентного преимущества отдельных СБЕ и, возможно, корпорации в целом⁴. Соответственно, если фирма действительно осуществляет свою деятельность согласно концепции, представленной в табл. 1, то планирование ее закупочной деятельности происходит на корпоративном уровне, в рамках корпоративного стратегического планирования.

Поиск конкурентного преимущества в закупочной деятельности фирмы вызвал к жизни значительное число научных исследований, связанных с моделированием поведения закупщиков и поставщиков, что привело к

⁴ В настоящей статье понятия «корпорация» и «фирма» используются как синонимы.

появлению новой научной дисциплины — прокьюремента, одно из определений которого приведено ниже.

«Прокьюремент (Procurement) — совокупность методов, позволяющих максимально эффективно удовлетворять потребности организации (как государственной структуры, так и коммерческой фирмы) в товарах, работах и услугах» [Кузнецов, 2005, с. 14].

Тем не менее следует отметить, что и предмет прокьюремента (принятие решения о закупке в условиях ограниченности финансовых ресурсов и неопределенности), и методы исследования (теория игр, математическое программирование в целом) указывают на прокьюремент как на прикладной раздел экономической теории. Косвенным подтверждением такого вывода является то, что новаторские публикации по проблемам моделирования закупочной деятельности ([Friedman, 1956, p. 104–112; Vickrey, 1961, p. 8–37]) и, более существенно, — обзорные публикации на эту тему (см., напр.: [Klemperer, 1999, p. 227–286; Milgrom, 1989, p. 699–738]) уже вышли и продолжают выходить в экономических и математических журналах. Из современных отечественных публикаций на тему моделирования процедуры размещения заказа следует отметить работы Р. О. Смирнова [Смирнов, 1995; 1998; Смирнов, Чистяков, 2000].

ПРОКЬЮРЕМЕНТ И ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ

Рассмотрим проблему выбора способа размещения заказа. Разобьем множество заказчиков на два непересекающихся подмножества: государственных и негосударственных заказчиков. Первые в процессе размещения заказа должны придерживаться процедур, регламентированных положениями законодательства о государственных закупках, а вторые — нет.

Как отмечалось, современная система регулирования государственных закупок Российской Федерации формируется на базе Федерального закона № 94-ФЗ. В результате его принятия в системе регулирования произошли следующие основные изменения⁵, касающиеся способов размещения государственного заказа:

- ♦ «малые закупки», размер которых не превышает предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке, были выведены из-под его регулирования⁶;

⁵ Подробный анализ изменения законодательства о государственных закупках, связанного с принятием Федерального закона, можно найти в [Храмкин].

⁶ В результате принятия очередных поправок в Федеральный закон [ФЗ № 218] «малые закупки» формально вновь попали в его юрисдикцию (ст. 55, п. 14).

- ♦ все способы размещения заказов разделены на осуществляемые путем проведения торгов: в форме конкурса (открытый или закрытый), аукциона (открытый, в том числе в электронной форме, или закрытый); и без проведения торгов (запрос котировок, у единственного источника, на товарных биржах);
- ♦ введены группы товаров, приобретение которых возможно только через проведение аукциона;
- ♦ закрытые торги разрешены только в одном случае — при закупках, составляющих государственную тайну;
- ♦ определены закрытый перечень требований к поставщикам и критерии оценки конкурсных заявок поставщиков.

По сравнению с изменениями, произошедшими в системе регулирования государственных закупок Российской Федерации в связи с принятием Федерального закона, изменения соответствующего европейского законодательства⁷ в течение последних нескольких лет были не столь революционными, но весьма значительными. Они были порождены принятием 31 марта 2004 г. Европейским парламентом следующих документов:

- ♦ директивы о процедурах государственных закупок в сфере деятельности естественных монополий [Directive2004/17/EC..., 2004];
- ♦ директивы о процедурах государственных закупок работ, товаров и услуг [Directive2004/18/EC..., 2004] (далее — Directive-18).

Принятие новых директив было нацелено на [Beuter, 2005, p. 6]:

- ♦ упрощение законодательства (прежние отдельные директивы по товарам, работам и услугам объединены в Directive-18);
- ♦ повышение гибкости законодательства путем сокращения регламентации процедур государственных закупок;
- ♦ модернизацию процесса закупок с помощью электронных процедур и инструментов.

Декомпозиция проблемы размещения заказа. Анализ процедуры размещения заказа показывает, что в ходе ее реализации возникает ряд проблем, связанных с разработкой и принятием различных управленческих решений. В частности, в ходе размещения заказа, вообще говоря, различные лица, принимающие решение (ЛПР), в той или иной последовательности должны:

- ♦ формализовать предложения поставщиков: идентифицировать критерии, в соответствии с которыми предложения поставщиков будут сравниваться между собой, и области их допустимых значений, используя которые заказчик примет решение о допуске поставщиков к процедуре размещения заказа;

⁷ Здесь и ниже термин «европейское законодательство» используется как синоним термина «законодательство ЕС в области государственных закупок».

- ♦ построить математическую модель отношения предпочтения заказчика на множестве формализованных предложений поставщиков — правило, на основании которого заказчик сделает вывод о предпочтительности предложения одного поставщика над предложением другого;
- ♦ определить способ размещения заказа;
- ♦ выбрать вид контракта на поставку товаров;
- ♦ определить поставщика, предложившего лучшие условия размещения заказа [Иванов, 2007, с. 7].

Моделирование процесса принятия управленческого решения, как правило, начинается с выдвижения предположения о рациональности лица, принимающего решение.

H¹ (гипотеза рациональности заказчика). При принятии решений в процессе закупки заказчик из идентифицированного множества альтернатив, в соответствии с определенным на нем отношением предпочтения, выбирает наиболее предпочтительную альтернативу.

Рассмотрение проблемы принятия решения в сформулированных выше задачах начнем с уточнения понятия субъекта принятия решения в процессе размещения государственного заказа.

На федеральном уровне «...государственными заказчиками... могут выступать соответственно государственные органы, государственные внебюджетные фонды, а также бюджетные учреждения, иные получатели средств федерального бюджета... при размещении заказов на поставки товаров... за счет бюджетных средств и внебюджетных источников финансирования (ст. 4-1⁸).

Для упрощения изложения под государственным заказчиком мы будем понимать бюджетное учреждение. Согласно Бюджетному кодексу Российской Федерации (ст. 161-1), бюджетное учреждение — это организация, созданная органами государственной власти Российской Федерации, органами государственной власти субъектов Российской Федерации, органами местного самоуправления для осуществления управленческих, социально-культурных, научно-технических или иных функций некоммерческого характера, деятельность которой финансируется из соответствующего бюджета или бюджета государственного внебюджетного фонда на основе сметы доходов и расходов [Бюджетный кодекс..., 1998].

Из вышеприведенных положений следует, что независимо от соотношения бюджетных и внебюджетных источников финансирования бюджетного учреждения, при закупке товаров оно обязано следовать положениям законодательства о государственных закупках.

⁸ Следует понимать «ст. 4, п. 1 Федерального закона». Аналогичная упрощенная форма ссылки на положения Федерального закона будет применяться далее.

В европейском законодательстве аналогом бюджетных организаций выступают организации, деятельность которых регулируется общественным правом (bodies governed by public law). Существуют три необходимых и, в совокупности, достаточных признака такой организации [Directive2004/18/EC..., 2004, art. 1-9]. Организация, деятельность которой регулируется общественным правом

- ♦ является юридическим лицом;
- ♦ учреждена для удовлетворения общественных нужд;
- ♦ финансируется в основном из бюджетных источников.

Таким образом, в силу законодательства ЕС организация, в бюджете которой преобладают внебюджетные источники финансирования, не является государственным заказчиком.

В процессе принятия решения отношение предпочтения государственного заказчика на соответствующем множестве альтернатив порождается теми целями, которые он преследует. В настоящей статье условимся рассматривать «добросовестного» государственного заказчика, который стремится к эффективному использованию средств бюджетных и внебюджетных источников финансирования.

Остановимся на любой из сформулированных выше проблем, требующих принятия решения в ходе проведения закупки товаров. Обозначим соответствующее множество допустимых альтернатив государственного заказчика через \mathcal{A} , а его отношение предпочтения, определенное на множестве \mathcal{A} , через « \succeq ».

Введем на множестве \mathcal{A} отношение предпочтения государственного заказчика, порожденное стремлением к эффективному расходованию бюджетных средств « \succeq^{ef} ». В соответствии со сделанным выше предположением, если с точки зрения эффективности расходования бюджетных средств для государственного заказчика одна альтернатива предпочтительнее другой, то она и вообще предпочтительнее другой:

$$\forall A', A'' \in \mathcal{A}: A' \succeq^{\text{ef}} A'' \Rightarrow A' \succeq A''. \quad (1)$$

Из соотношения (1) следует, что эффективное расходование бюджетных средств является для государственного заказчика целью высшего уровня [Кини, Райфа, 1981, с. 55]. Сформулируем выдвинутое предположение в виде следующей гипотезы.

H^2 (гипотеза «добросовестности» государственного заказчика). Для государственного заказчика задача эффективного использования средств бюджета и внебюджетных источников финансирования является целью высшего уровня.

Условимся считать, что поведение негосударственного заказчика в процессе принятия решений определяется гипотезой, аналогичной гипотезе H^2 .

H^3 (гипотеза целеполагания негосударственного заказчика). Для негосударственного заказчика эффективное использование своих финансовых ресурсов в процессе размещения заказа является целью высшего уровня⁹.

Как правило, под эффективностью управленческого решения понимается соотношение достигнутого результата и объема использованных для его достижения ресурсов. Для заказчика таким результатом является *получение качественного товара, работы или услуги*, а под объемом использованных ресурсов понимают приведенный *объем денежных средств*, затраченных на приобретение и эксплуатацию товара в течение всего планируемого срока его функционирования, и *время*, необходимое для получения товара. Таким образом, единого количественного показателя, характеризующего эффективность принятия управленческих решений в процессе размещения заказа, не существует, и, опираясь на приведенные выше интерпретации понятий «полученный результат» и «затраченные ресурсы», от цели высшего уровня можно перейти к системе целей более низкого уровня следующим образом (рис. 1).

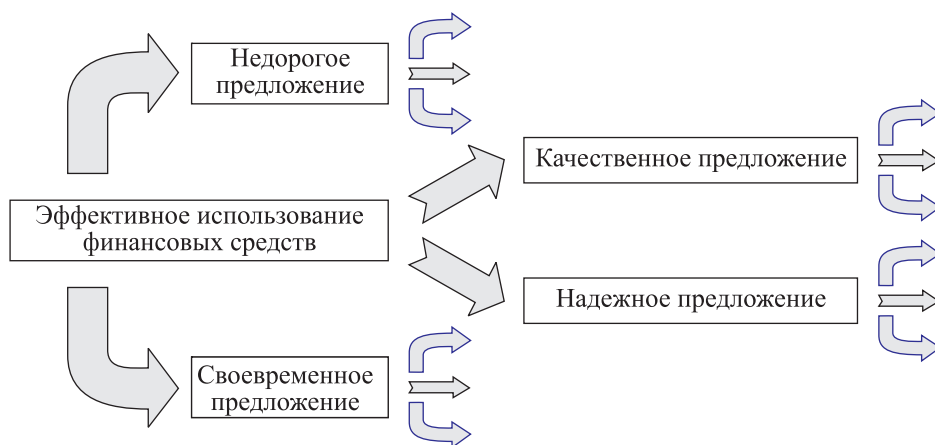


Рис. 1. Процедура построения системы критериальных целей заказчика

Для упрощения изложения будем считать, что в процессе приобретения товара заказчик интересуется только стоимостью размещения заказа (не специфика схемы оплаты покупки, стоимость эксплуатации и т. д.), а критерием своевременности товарного предложения поставщика выступает время, прошедшее с момента заключения контракта до поставки товара. Если, кроме того, обсуждение проблемы надежности исполнения контракта оставить за рамками настоящей статьи, то для получения системы крите-

⁹ Адекватность принятия гипотезы H^3 должна рассматриваться в контексте проблемы «принципал — агент».

риальных целей заказчика остается формализовать понятие «качественное предложение» или, другими словами, указать множество функциональных характеристик товара, рассматриваемых заказчиком в процессе его приобретения. При сделанных предположениях предложения поставщиков будут отличаться друг от друга разве лишь по функциональным характеристикам товара, времени поставки и цене контракта.

ПРОБЛЕМА ФОРМАЛИЗАЦИИ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПОСТАВЩИКА (АЛЬТЕРНАТИВЫ ЗАКАЗЧИКА)

Рассмотрим проблему формализации предмета закупки. Она принадлежит к числу внутриорганизационных проблем: никакими положениями Федерального закона данная процедура не регулируется. Как правило, предмет закупки формализуется в рамках технического задания.

Для формализации предмета закупки воспользуемся гипотезой К. Ланкастера, согласно которой в процессе принятия решения о приобретении товара покупатель оценивает полезность не столько его самого, сколько его отдельных характеристик [Lancaster, 1966, p. 14].

H^4 (гипотеза формализации предмета закупки). Заказчик может формализовать предмет закупки как совокупность конечного числа его характеристик, значения которых изменяются в пределах соответствующих множеств¹⁰:

$$x = (x_1, x_2, \dots, x_n), x_i \in D_i, i = 1, 2, \dots, n \quad (x \in D = D_1 \times D_2 \times \dots \times D_n),^{11} \quad (2)$$

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

$$x_i \in \tilde{D}_i \subset D_i, i = 1, 2, \dots, n. \quad (3)$$

Таким образом, проблема, возникающая перед заказчиком в процессе формализации предмета закупки, заключается в определении тех функциональных характеристик товара, которые следует включать в его формализованное описание, а также приемлемого для заказчика диапазона значений идентифицированных характеристик. Ее решение представляет определенные сложности при закупке в высокотехнологичных отраслях и отраслях с коротким жизненным циклом товаров.

¹⁰ Введенные характеристики, вообще говоря, не предполагаются количественно измеримыми. В их число, в частности, могут входить цвет, дизайн и т. д.

¹¹ Под декартовым произведением множеств $D = D_1 \times D_2 \times \dots \times D_n$ понимается множество всевозможных упорядоченных наборов элементов сомножителей: $D = \{(d_1, d_2, \dots, d_n) \mid d_i \in D_i, i = 1, 2, \dots, n\}$.

В частности, при закупке вооружений специфика асимметрии информации заключается в том, что, как правило, поставщики лучше, чем Министерство обороны, информированы о свойствах и стоимости разработки новых оружейных систем [Laffont, Tirole, 1993, p. 2]. В этих условиях заказчики используют двухэтапный конкурс, на первом этапе которого поставщики представляют только технические предложения, без указания цен [Кузнецов, 2005, с. 55; Смирнов, 1995, с. 44]. По завершении этого этапа заказчик, сопоставив предложения поставщиков, формализует предмет закупки в виде соотношений (2)–(3)¹².

Предположим, что область допустимых для заказчика значений каждой характеристики не зависит от тех значений, которые приняли остальные характеристики. В этом случае любое сочетание допустимых значений характеристик определяет допустимое для заказчика описание предмета закупки:

$$x \in \tilde{D} = \tilde{D}_1 \times \tilde{D}_2 \times \dots \times \tilde{D}_n.$$

Пусть заказчик указал множество допустимых для себя значений функциональных характеристик. В силу объективных обстоятельств или сговора поставщиков к участию в торгах может быть допущен только один из них. Таким образом, техническое задание должно быть составлено таким образом, чтобы любое допускаемое им описание предмета закупки представляло собой качественный для заказчика товар.

В качестве примера формализации предмета закупки приведем техническое задание одного из лотов открытого конкурса 247к-1487 от 29 января 2007 г. на право заключения государственных контрактов на поставку диагностического оборудования, проведенного Федеральным агентством по здравоохранению и социальному развитию.

Таблица 2

Технические характеристики фиброгастроуденоскопа

№ п/п	Наименование параметра	Наличие функции или величина параметра
1	2	3
1	Диаметр инструментального канала	Не менее 2,8 мм
2	Направление обзора	0° (прямое)
3	Глубина резкости	Не менее 3–100 мм
4	Угол зрения	Не менее 105°

¹² Федеральный закон исключил двухэтапный конкурс из числа допустимых видов торгов (ст. 10-1), что порождает определенные проблемы в процессе закупки вышеупомянутых товаров.

1	2	3
5	Наружный диаметр дистальной части	не более 9,5 мм
6	Наружный диаметр вводимой части	не более 9,8 мм
7	Угол изгиба дистального конца вверх/вниз	не менее 210°/90°
8	Угол изгиба дистального конца вправо/влево	не менее 100°/100°
9	Длина рабочей части	не менее 1000 мм
10	Общая длина	около 1400 мм (? — знак мой. — <i>А. И.</i>)
11	Полностью погружаемый в дезинфицирующий раствор	Наличие

Источники: [Конкурсная документация, 2007].

Получив предложения поставщиков, заказчик, сопоставляя формализованную в соответствии с соотношениями (2)–(3) заявку каждого поставщика с данными табл. 2, принимает решение о соответствии предлагаемого поставщиком товара техническому заданию.

Таким образом, при реализации конкурентного способа размещения заказа (конкурс, аукцион¹³) его процедура состоит из двух этапов. На первом этапе заказчик рассматривает предложения поставщиков и определяет возможность их допуска к торгам, а на втором — сопоставляет предложения поставщиков в целях определения лучшего из них.

Завершим формализацию понятия «предложение поставщика». Как предлагалось выше, условимся, что заявки поставщиков могут отличаться друг от друга разве лишь по функциональным характеристикам закупаемого товара, времени поставки и цене контракта. Таким образом, альтернатива заказчика (предложение поставщика) может быть описана следующим образом:

$$A = (x, t, p) = (x_1, x_2, \dots, x_n, t, p),$$

где $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ — вектор функциональных характеристик закупаемого товара; t — время, за которое товар будет поставлен; p — стоимость поставки товара.

Если предположить, что конкурсная документация содержит информацию о максимально приемлемых для заказчика времени поставки товара T и цене контракта p_0 , то множество предложений поставщиков, допускаемых к участию в размещении заказа, можно описать следующим образом:

$$\tilde{A} = \{(x, t, p) \mid (x, t, p) \in \tilde{D} \times [0, T] \times [0, p_0]\}. \quad (4)$$

¹³ В том числе запрос котировок.

Рассмотрим проблему математического моделирования отношения предпочтения заказчика на множестве \tilde{A} .

\mathcal{H}^5 (Гипотеза рациональности предпочтений заказчика). На множестве \tilde{A} определено рациональное (рефлексивное, полное и транзитивное) отношение предпочтения заказчика « \succeq ».

Определение 1. Будем считать, что:

- ♦ заказчик полагает, что предложение i -го поставщика предпочтительнее предложения j -го ($A_i \succeq A_j$), если он считает, что предложение i -го поставщика строго лучше или равноценно предложению j -го ($A_i \succ A_j \vee A_i \sim A_j$);
- ♦ отношение предпочтения заказчика рефлексивно, если одинаковым образом описанные альтернативы рассматриваются им как равноценные:

$$A(x_1, x_2, \dots, x_n, t, p) \sim A(x_1, x_2, \dots, x_n, t, p), \forall (x_1, x_2, \dots, x_n, t, p) \in \tilde{A}; \quad (5)$$

- ♦ отношение предпочтения заказчика полно, если он может сравнить любые две допустимые альтернативы¹⁴:

$$A^1, A^2 \in \tilde{A} \Rightarrow \begin{cases} A^1 \succeq A^2, \\ A^2 \succeq A^1; \end{cases}$$

- ♦ отношение предпочтения заказчика транзитивно, если он, полагая, что первая альтернатива предпочтительнее второй, а вторая — третьей, считает, что первая альтернатива предпочтительнее третьей:

$$A^1, A^2, A^3 \in \tilde{A} : \begin{cases} A^1 \succeq A^2 \\ A^2 \succeq A^3 \end{cases} \Rightarrow A^1 \succeq A^3.$$

Из соотношения (5) следует, что если две альтернативы определяются одинаковыми значениями введенных $(n + 2)$ характеристик, то они рассматриваются заказчиком как равноценные, независимо от того, различаются ли они по другим характеристикам, рассмотрением которых заказчик счел возможным пренебречь.

Приведем пример, иллюстрирующий опасности, связанные с неполным описанием предмета закупки¹⁵.

В соответствии с ценовой котировкой на приобретение цистоуретроскопа смотрового, объявленной ОГУЗ «Онкологический диспансер» (г. Биро-

¹⁴ Далее в случаях, когда это не может вызвать недоразумений, квантор \forall (любой) опускается.

¹⁵ Временные и стоимостные характеристики закупки опущены.

биджан) 29 января 2007 г., технические характеристики прибора имеют вид: размеры стволов — 19, 21 Fr; рабочая длина стволов — 230 мм; оптические трубки — 30 град.; гибкий инструмент — 7,9 Fr [Официальный сайт Еврейской автономной области...].

Однако, с точки зрения специалистов, прибор не будет функционировать, если дополнительно не поставит: механизм подъемника; шприц; трубку силиконовую; насадку на кран; переходник для гибкого соединения; щетку; специальные колпачки.

Таким образом, сформулировав описание предмета закупки, заказчик фактически объявил (соотношение (5)), что, например, альтернатива (размер ствола — 19 Fr, рабочая длина стволов — 230 мм, оптические трубки — 30 град., гибкий инструмент — 7,9 Fr, механизм подъемника — есть, шприц — есть и т. д.) для него равноценна альтернативе (размер ствола — 19, рабочая длина стволов — 230 мм, оптические трубки — 30 град., гибкий инструмент — 7,9 Fr, механизма подъемника — нет, шприца — нет...).

Последствия подобного описания предмета закупки очевидны: с одной стороны, высока вероятность поставки нефункционирующего прибора, а с другой — неизбежно заключение неполного контракта и, соответственно, возникновение дополнительных издержек для заказчика (и/или заключившего контракт поставщика).

Предположение о полноте отношения предпочтения заказчика связано со способностью определять более предпочтительное из любых двух допустимых предложений поставщиков, а принятие гипотезы транзитивности (в совокупности с гипотезой полноты) обеспечивает возможность установления победителя в торгах с конечным числом участников [Иванов, 2003, с. 18].

Формализуя в конкурсной документации предложение поставщика в виде вектора функциональных характеристик, времени и стоимости поставки, заказчик включает в число координат такого вектора только критериальные характеристики, изменение которых, вообще говоря, изменяет предпочтительность альтернативы для него.

Определение 2. Характеристики, используемые заказчиком в процессе допуска поставщиков к процедуре торгов, называются критериями доступа¹⁶ (selecting criteria).

В рассмотренном выше примере (табл. 2) в качестве критериев доступа выступают 11 функциональных характеристик фиброгастроуденоскопа (помимо времени и стоимости поставки). Заметим, что 2-я и 11-я характеристики могут принимать единственное значение, что дает возможность

¹⁶ При размещении государственного заказа в число критериев доступа также входит ряд юридических требований к поставщикам (ст. 11).

использовать их как критерии доступа, но исключает их использование на стадии сравнения предложений поставщиков.

После введения ограничений на значения характеристик (перехода от множества D к его подмножеству \tilde{D} , введения максимального времени поставки T) изменение части последних¹⁷ в пределах допустимой области (*ceteris paribus*) может перестать влиять на привлекательность альтернативы в глазах заказчика (например, при приобретении квартиры исключение из рассмотрения первого и последнего этажей может привести к тому, что все альтернативы, различающиеся разве лишь этажом, будут рассматриваться покупателем как равноценные). Такие характеристики будут использованы на стадии допуска поставщиков к размещению заказа, но не на стадии сравнения между собой их предложений.

Определение 3. Характеристики, используемые заказчиком в процессе сравнения предложений поставщиков, называются критериями сравнения (*awarding criteria*).

ВЫБОР СПОСОБА РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА: ПРОБЛЕМА ОГРАНИЧЕНИЯ АЛЬТЕРНАТИВ

Если формализованное предложение поставщика принадлежит множеству допустимых альтернатив заказчика \tilde{A} , введенному соотношением (4), то он допускается к процедуре размещения заказа. Возникает вопрос: какую именно процедуру следует выбрать заказчику?

Алгоритм такого выбора не зависит от того, является ли заказчик государственным, и содержит следующие этапы.

1. Исследование целесообразности и возможности (для государственного заказчика) неконкурсного размещения заказа.

Законодательства в области государственных закупок различных стран позволяют неконкурсное размещение заказа в случае небольшой цены контракта, наличия естественной монополии, безрезультатности применения конкурсных процедур, закупок биржевого товара и в ряде других случаев.

Понятие малости цены контракта, естественно, является относительным. В Российской Федерации в настоящий момент установлена возможность размещения заказа у единственного поставщика [ФЗ № 53, ст. 55-2-14] в случае, если цена контракта не превышает 100 тыс. руб. [О предельном размере расчетов..., 2007], что, с одной стороны, существенно превосходит пороговое значение в 60 тыс. руб., действующее до июля 2007 года, а с другой — примерно в 50 раз меньше соответствующего порогового значения ЕС.

Действительно, с 1 января 2006 г. законодательством ЕС порог применения специальных процедур размещения заказа при закупке товаров и

¹⁷ За исключением стоимости поставки.

услуг установлен на уровне 137 тыс. евро для правительственных закупок и 211 тыс. евро для муниципальных закупок [Directive2004/18/EC..., 2004, art. 7] (обсуждение проблемы унификации законодательства стран — членов ЕС и законодательства ЕС оставим за рамками настоящей статьи).

2. Идентификация целесообразности и возможности применения закрытых процедур размещения заказа.

Доступ к информации о размещении заказа может быть открыт для всех заинтересованных поставщиков (открытая процедура) или для ограниченного заказчикам их круга (закрытая процедура¹⁸). Использование закрытых процедур, с одной стороны, позволяет в значительной степени снизить трансакционные издержки, порожденные информационной асимметрией в ходе размещения заказа, необходимостью оценки и сопоставления предложений значительного числа поставщиков; однако, с другой стороны, дает возможность недобросовестному заказчику манипулировать результатами размещения заказа.

Законодательство ЕС позволяет государственному заказчику решать проблему выбора вида процедуры размещения заказа в соответствии с национальными законодательствами о государственных закупках. Следует отметить, что ряд стран, в частности, Франция, никоим образом не регламентирует этот выбор: «Торги на конкурентной основе могут быть открытыми или ограниченными. Организации, заключающие контракт, могут выбирать любой из этих методов в соответствии с обстоятельствами, но на всем протяжении процесса прокьюремета должны придерживаться того метода, который они выбрали изначально» [Малочко и др., 2003, с. 213].

Более того, новым элементом европейского законодательства является возможность размещения заказа путем конкурентного диалога (competitive dialogue) заказчика с ограниченным кругом отобранных поставщиков, в ходе которого уточняются предмет закупки и круг лиц, допущенных непосредственно к конкурсной процедуре [Directive2004/18/EC..., 2004, art. 11-c]¹⁹. Таким образом, конкурентный диалог является переговорной процедурой ограниченного доступа.

В отличие от европейского законодательства Федеральный закон практически запрещает проведение закрытых процедур размещения заказа. Поскольку закрытые процедуры применяются исключительно в случае размещения

¹⁸ В европейском законодательстве используется термин «ограниченная» (restricted) процедура.

¹⁹ Естественно, конкурентный диалог и другие упоминаемые ниже новшества законодательства ЕС в области государственных закупок могут быть использованы в РФ негосударственными заказчиками.

заказа на поставку товаров, сведения о которых составляют государственную тайну (ст. 20–2, 32–2), возникает проблема идентификации закупок, для которых процедура ограниченного допуска является более эффективной, чем открытая. Решение этой проблемы, по-видимому, предопределяет одно из основных направлений совершенствования отечественного законодательства о государственных закупках.

3. Выбор способа размещения государственного заказа.

Положения, касающиеся выбора способа размещения заказа, в российском законодательстве о государственных закупках базируются на ст. 447 ГК РФ «Заключение договора на торгах». С точки зрения обсуждаемой проблемы интерес представляют прежде всего пункты 1 и 4 этой статьи.

1. Договор, если иное не вытекает из его существа, может быть заключен путем проведения торгов. Договор заключается с лицом, выигравшим торги.

4. Торги проводятся в форме аукциона или конкурса. Выигравшим торги на аукционе признается лицо, предложившее наиболее высокую цену, а по конкурсу — лицо, которое по заключению конкурсной комиссии... предложило лучшие условия [Гражданский кодекс..., 2007].

Опираясь на ст. 447 ГК РФ, ст. 10-1 Федерального закона определяет допустимые способы размещения заказа следующим образом:

«Размещение заказа может осуществляться:

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

В отличие от российского законодательства европейское прежде всего формулирует критерии определения лучшего предложения, требуя, чтобы контракт был «...присужден тому участнику конкурсного отбора, который представил наиболее экономически выгодное предложение (на основе предусмотренных в конкурсной документации критериев) или предложил самую низкую цену» [Малочко и др., 2003, с. 45], однако затем не указывает, какими именно процедурами определения победителя может воспользоваться государственный заказчик. Показательно, что Directive-18 не употребляет ни термина, эквивалентного понятию «конкурс», ни термина «аукцион» (auction) без определения «электронный».

Тем не менее Directive-18 содержит указания на новые способы размещения заказа: рамочное соглашение [Directive2004/18/EC..., 2004, art. 1-5], динамическая система закупок [Directive2004/18/EC..., 2004, art. 1-6].

Рамочное соглашение (framework agreement) между заказчиком и группой потенциальных поставщиков регулирует условия контрактов, которые планируются в течение определенного периода времени прежде всего в отношении цен поставок, функциональных характеристик поставляемых то-

варов и, как правило, минимальных объемов закупок. При этом вопрос о выборе поставщика решается в каждом конкретном случае отдельно.

Динамическая система закупок (*dynamic purchasing system*) — это автоматизированная система закупок товаров на функционирующем рынке, открытая на ограниченный промежуток времени для любого поставщика, предложение которого удовлетворяет критериям, сформулированным заказчиком.

С точки зрения применения в Российской Федерации последние два способа закупок в настоящее время представляют интерес только для негосударственных заказчиков: с одной стороны, Федеральный закон не допускает каких-либо переговоров между сторонами в процессе размещения заказа (в этом плане показательное отсутствие в нем упоминания о двухэтапном конкурсе), с другой стороны, проблема автоматизированного размещения государственного заказа еще не включена в повестку дня регулирования государственных закупок.

Остановимся на проблеме выбора конкурса или аукциона в качестве способа размещения заказа. Впрочем, как отмечалось выше, такой проблемы в Европейском Союзе не существует: его законодательство дает государственному заказчику право самостоятельно принимать решение о выборе вида торгов.

В Российской Федерации допустимые способы размещения заказа определены ст. 10-1 Федерального закона. Если первая часть п. 1 ст. 10 фактически повторяет п. 4 ст. 447 ГК РФ, то вторая — порождает определенные вопросы.

Рассмотрим проблему продажи неделимого товара²⁰. В этом случае принято различать четыре модели аукционов *продавца* [Klemperer, 1999, p. 229].

1. Аукцион на повышение²¹ (английский аукцион, открытый, устный): цена последовательно увеличивается до тех пор, пока не останется единственным покупателем, который приобретает товар по объявленной им цене.

2. Аукцион на понижение²² (голландский аукцион): устанавливается завышенная цена, которая затем постепенно опускается. Первый участник аукциона, согласившийся с текущей ценой, выигрывает предмет торгов по этой цене.

В условиях аукциона *покупателя* цена как критерий определения победителя изменяет свой характер: возрастающий критерий сменяется убывающим. В силу этого меняется процедура торгов: на английском аукционе цена последовательно уменьшается до тех пор, пока не останется единственным

²⁰ В данном случае проигравшие не получают (не поставляют) ничего.

²¹ Аукцион на повышение (*ascending auction*) — тавтология, поскольку «*auctio*» (*лат.*) — увеличение, возрастание.

²² Аукцион на понижение (*descending auction*) — оксюморон, поскольку «*auctio*» (*лат.*) — увеличение, возрастание.

поставщика, а голландский аукцион предполагает установление заниженной цены и ее постепенное повышение до тех пор, пока один из поставщиков не согласится осуществить поставку по текущей цене.

В связи с этим возникает определенная проблема, заключающаяся в том, что вместо термина «аукцион на повышение» нельзя использовать термин «аукцион на понижение», который является синонимом голландского аукциона и *vice versa*. Для того чтобы избежать такого рода ошибок [Тихомиров и др., 2007, с. 80], возможно, имеет смысл для обозначения английского аукциона покупателя использовать термин «редукцион» [Кузнецов, 2005, с. 47], а еще лучше — ограничиться географическими названиями аукционов и из контекста делать вывод о том, о каком аукционе — продавца или покупателя — идет речь.

3. Запрос котировок (*first-price sealed-bid auction*): каждый участник представляет единственную заявку и выигрывает, если его заявка содержит наибольшую цену. Победитель платит заявленную им цену.

4. Аукцион Викри (*second-price sealed-bid auction*): каждый участник представляет единственную заявку²³ и выигрывает, если его заявка содержит наибольшую цену. Победитель платит цену, заявленную претендентом, занявшим второе место [Vickrey, 1961, p. 20].

Таким образом, современная теория аукционов трактует запрос котировок как один из полноправных видов аукционов. Поэтому его отнесение к способам размещения заказа без проведения торгов представляется неправомерным. Можно рекомендовать сформулировать ст. 10-1, которая перечисляет (но не регламентирует) способы размещения заказа, следующим образом:

«Размещение заказа может осуществляться:

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

Очевидно, что предложенная поправка носит редакционный характер и не имеет коррупционной составляющей.

Таким образом, негосударственный заказчик имеет право: использовать открытую или закрытую процедуру размещения заказа, выбрать аукцион или конкурс для размещения заказа, использовать любой из четырех вышеприведенных видов аукционов в качестве способа размещения заказа, формировать собственный дизайн аукциона. Государственный заказчик ЕС может использовать открытую или закрытую процедуру размещения

²³ Таким образом, по форме аукцион Викри представляет собой запрос котировок.

заказа, выбрать аукцион или конкурс для размещения заказа, использовать любой из четырех вышеприведенных видов аукционов в качестве способа размещения заказа²⁴.

Рассмотрим российского государственного заказчика. Предположим, что предмет закупки не принадлежит к числу биржевых товаров и в совокупности с начальной (максимальной) ценой контракта, не дает оснований для размещения заказа у единственного источника. В этом случае заказчик должен разместить заказ путем проведения аукциона (запроса котировок) или конкурса.

1. Федеральный закон (ст. 10-4) лишает государственного заказчика права выбора, запрещая проводить конкурс на поставку товаров, включенных в специальный перечень, устанавливаемый Правительством Российской Федерации: «Размещение заказов на поставки товаров... для которых есть функционирующий рынок и сравнивать которые можно только по их ценам, осуществляется путем проведения аукциона» [Перечень товаров..., 2008].

Аналогов этому положению Федерального закона, насколько нам известно, в законодательстве зарубежных стран, имеющих значительный опыт в организации государственных закупок, не существует. Действительно, приведенное выше положение закона не может быть признано удачным как минимум по двум причинам.

Во-первых, анализ вышеупомянутого перечня товаров показывает, что в него включены товары и услуги, гарантирующие заказчику значительное число участников соответствующей конкурсной процедуры. Поскольку Федеральный закон предписывает определенную процедуру рассмотрения предложений поставщиков, увеличение числа участников аукциона приводит к росту транзакционных издержек, который не компенсируется существенным снижением начальной цены контракта в силу высокой конкурентности рынка. В такой ситуации в странах Европейского Союза, как правило, проводят конкурсы или аукционы с ограниченным доступом поставщиков.

Во-вторых, возникает вопрос: кто является субъектом, определяющим возможность сравнения предложений поставщиков исключительно по ценам? Поскольку перечень товаров и услуг, в обязательном порядкекупаемых путем аукциона, установлен распоряжением Правительства РФ, поставленный вопрос является риторическим. Таким образом, при закупке «аукционных» товаров и услуг государственному заказчику запрещается использовать в качестве критериев сравнения предложений поставщиков сроки поставок и качество поставляемых ими товаров и услуг. В данном случае Федеральный закон изменяет отношение предпочтения заказчика

²⁴ Тем не менее в случае электронного аукциона ст. 1-7 Directive-18 предопределяет использование английского аукциона («...new prices, revised downwards...»).

на множестве формализованных предложений поставщиков, порожденное конкретными обстоятельствами размещения заказа, например необходимостью скорейшего получения товара, обладающего рядом специфических функциональных характеристик.

2. Рассмотрим ст. 37-4 Федерального закона: «Аукцион проводится путем снижения начальной цены контракта, указанной в извещении о проведении открытого аукциона, на „шаг аукциона“²⁵». Подробно прописывая механизм проведения аукциона, она исключает из числа допустимых для добросовестного заказчика способов размещения заказа голландский аукцион.

3. В ст. 38-3 отмечается, что «Государственный... контракт заключается... по цене, предложенной победителем аукциона» (ст. 47-8 дублирует ст. 38-3 по отношению к запросу котировок). Таким образом, применение аукциона Викри становится невозможным независимо от того, как он называется: аукционом или запросом котировок. Поскольку этот аукцион является специфическим запросом котировок, заказчик лишается возможности снизить денежные и временные издержки, связанные с организацией конкурсной процедуры.

Подведем итог: для государственного заказчика использование голландского аукциона и аукциона Викри невозможно, а применение запроса котировок допускается для размещения заказов, начальная (максимальная) цена контракта для которых не превосходит 500 тыс. руб. Возникает вопрос: действительно ли английский аукцион предпочтительнее остальных аукционных форм?

Как следует из теоремы эквивалентности аукционов [Klemperer, 1999, p. 232], предпочтительность той или иной разновидности аукциона для заказчика зависит от уникальных особенностей экономической ситуации: распределения информации о ценности товара между участниками аукциона, отношения поставщиков к риску, возможности сговора между ними и ряда других факторов.

Тем не менее при достаточно общих предположениях можно доказать эквивалентность²⁶ как английского аукциона и аукциона Викри неделимого товара²⁷ (аукционы второй цены), так и голландского аукциона и запроса котировок (аукционы первой цены).

Обозначим начальную цену аукциона (продавца) через p_0 и предположим, что каждому из участников аукциона известна его оценка полезности продаваемого товара a_i ($i = 1, 2, \dots, n$), но неизвестны оценки остальных

²⁵ Шаг аукциона иногда называют «наддачей» [Зубцовская, 2000, с. 10].

²⁶ С точки зрения средней ожидаемой цены продажи товара.

²⁷ В случае делимого товара часто решение может быть получено в смешанных стратегиях [Зенкевич, Вознюк, 2002].

участников аукциона; номера участников упорядочены в соответствии с их оценками, которые превосходят начальную цену аукциона:

$$p_0 < a_1 \leq a_2 \leq \dots \leq a_{n-1} \leq a_n,$$

при этом аукционист способен изменять цену непрерывно.

Последнее предположение не раз было реализовано на практике. В частности, цена аукциона может отображаться движущейся стрелкой циферблата. При этом в голландском аукционе его участник, первым нажавший свою кнопку, останавливает стрелку и идентифицируется по загоревшейся лампочке, а в английском — участники держат кнопки нажатыми и, отпуская их, выключают свои лампочки, свидетельствуя о выходе из борьбы [Зубцовская, 2000, с. 11].

Проиллюстрируем эквивалентность для заказчика английского аукциона и аукциона Викри. Рассмотрим английский аукцион. При выдвинутых предположениях под стратегией i -го игрока может пониматься его оценка a_i , которая и является доминирующей стратегией²⁸. Когда $(n - 1)$ -й участник аукциона выходит из игры, побеждает n -й, приобретая товар по цене, равной a_{n-1} .

Стратегия «говорить правду» является доминирующей (и равновесной по Нэшу) для игрока в аукционе Викри [Klemperer, 1999, p. 230, 267]. В результате также побеждает n -й участник аукциона, приобретая товар по цене a_{n-1} .

Эквивалентность голландского аукциона и запроса котировок следует из того, что они могут быть смоделированы в виде игры с одинаковыми множествами стратегий игроков и идентичными функциями выигрышей. Сделанные выше предположения несколько упрощают доказательство этого факта, приведенное, например, в [Мулен, 1985, с. 20].

Действительно, в каждом из аукционов множество стратегий i -го игрока есть $X_i = [p_0, +\infty)$. Обозначим через x_i стратегию i -го игрока и введем в рассмотрение вектор стратегий игроков:

$$x = (x_1, x_2, \dots, x_n) \in X_1 \times X_2 \times \dots \times X_n.$$

Пусть $i^*(x)$ — номер игрока, сделавшего наибольшую ставку: его единственность обеспечивается введенным выше механизмом проведения голландского аукциона и традиционным дополнительным условием определения победителя по времени поступления заявки в запросе котировок.

²⁸ В данном случае аукцион моделируется как статическая игра: предполагается, что участники аукциона не извлекают информации из гаснущих лампочек.

Соответственно, и функции выигрыша в обоих случаях оказываются идентичными:

$$U_i(x) = \begin{cases} a_i - x_i, & i = i^*(x), \\ 0, & i \neq i^*(x), \end{cases} \quad i = 1, 2, \dots, n.$$

Таким образом, аукционы первой цены эквивалентны между собой, как и аукционы второй цены. В свою очередь, теорема эквивалентности устанавливает факт эквивалентности аукционов первой и второй цены (английского аукциона и запроса котировок) [Milgrom, 1989, p. 10].

Таким образом, вообще говоря, нет оснований считать, что использование английского аукциона для размещения государственного заказа является предпочтительным²⁹.

Обратим внимание на то, что Гражданский кодекс РФ не препятствует проведению любого из рассмотренных выше аукционов, ограничиваясь лапидарной фразой: «Договор заключается с лицом, выигравшим торги» (ст. 447-1). Представляется правильным заменить ст. 38-3 и 47-8 одной статьей, перенесенной в ст. 10:

«Государственный или муниципальный контракт заключается с победителем торгов на условиях, указанных в извещении о проведении конкурса (аукциона) и документации о конкурсе (аукционе)».

Соответственно, в документации об аукционе должно быть указано, какой именно аукцион будет использован в процессе размещения заказа. Коррупционная составляющая предлагаемой поправки заслуживает отдельного рассмотрения.

ВЫБОР СПОСОБА РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА: ПРОБЛЕМА ИГНОРИРОВАНИЯ ПРЕДПОЧТЕНИЙ ЗАКАЗЧИКА

В настоящем разделе исследуем взаимосвязь между отношением предпочтения заказчика на множестве всевозможных способов размещения заказа и реальным выбором такого способа в соответствии с положениями Федерального закона.

Предположим, что множество допустимых альтернатив заказчика (предложений поставщиков) формализовано соотношением:

$$\tilde{A} = \{(x, t, p) \mid (x, t, p) \in \tilde{D} \times [0, T] \times [0, p_0]\}, \quad (4)$$

где $x = (x_1, x_2, \dots, x_k)$ — вектор функциональных характеристик закупаемого товара, в который включены только критерии сравнения ($k \leq n$).

²⁹ В работе [Vickrey, 1961, p. 17] рассматривается экономическая ситуация, в которой голландский аукцион предпочтительнее английского.

Рассмотрим связь между отношением предпочтения заказчика на построенном множестве альтернатив и его отношением предпочтения на множестве способов размещения заказа.

Исключим из рассмотрения неконкурентные методы закупок без проведения торгов (не считая таковым запрос котировок) и примем в качестве допустимых способов размещения заказа государственным заказчиком конкурс, английский аукцион (как представитель аукционов второй цены) и запрос котировок (как представитель аукционов первой цены). Приступим к моделированию отношения предпочтения заказчика на множестве альтернатив (4).

Проанализируем ситуацию, в которой предложения поставщиков различаются только по цене. Очевидно, что для любого заказчика в допустимой области предложение с меньшей ценой (*ceteris paribus*) доминирует предложение с большей:

$$(x, t, p_1), (x, t, p_2) \in \tilde{A} : p_2 > p_1 \Rightarrow (x, t, p_1) \succ (x, t, p_2).$$

Таким образом, цена не может быть исключена из числа критериев сравнения, и список критериев сравнения, используемых заказчиком, может состоять из:

- 1) цены;
- 2) цены и времени поставки;
- 3) цены и критериальных функциональных характеристик;
- 4) цены, времени поставки и критериальных функциональных характеристик.

1. Цена — единственный критерий сравнения. Для заказчика с такими предпочтениями более дешевое предложение является строго более предпочтительным, а предложения, в которых цены совпадают, равноценными:

$$x^1, x^2 \in \tilde{D}, t_1, t_2 \in [0, T], p \in [0, p_0] \Rightarrow (x^1, t_1, p) \sim (x^2, t_2, p).$$

Выбор негосударственного заказчика. В рассматриваемом случае наиболее экономически выгодное предложение — это предложение с наименьшей ценой. В силу того что конкурс является более дорогостоящей и долговременной процедурой, он, как способ размещения заказа при рассматриваемом типе предпочтений заказчика, доминируется аукционом (запросом котировок). Выбор конкретного вида аукциона (разработка дизайна аукциона) производится негосударственным заказчиком в контексте особенностей ситуации размещения заказа.

Выбор государственного заказчика. При наличии одного критерия конкурс фактически сводится к запросу котировок, причем не имеет перед последним преимуществ в плане обеспечения конкурентности закупки,

поскольку при необходимости Федеральный закон позволяет увеличить продолжительность между размещением информации о запросе котировок и датой рассмотрения предложений поставщиков (ст. 45-1).

Обратимся к проблеме выбора между английским аукционом и запросом котировок. Как отмечалось, предпочтительность той или иной разновидности аукциона для заказчика зависит от уникальных особенностей экономической ситуации: распределения информации о ценности товара для участников аукциона, их отношения к риску, возможности сговора между ними и ряда других факторов. Естественно, математическое моделирование таких ситуаций имеет смысл только для крупных контрактов. Однако при начальной цене контракта, превосходящей в настоящий момент 500 тыс. руб., Федеральный закон запрещает использование запроса котировок.

Тем не менее анализ последних поправок в Федеральный закон [ФЗ № 53], увеличивающих потолок применения запроса котировок с 250 тыс. руб. до 500 тыс. руб. и время между объявлением о нем и истечением срока представления котировочных заявок с четырех до семи дней (для контрактов с начальной ценой — от 250 тыс. руб. до 500 тыс. руб.), свидетельствует о тенденции уравнивания в правах различных видов аукционов.

2. Критерии сравнения — цена и время поставки. Для такого заказчика функциональные характеристики в допустимой области не являются критериальными:

$$x^1, x^2 \in \tilde{D}, t \in [0, T], p \in [0, p_0] \Rightarrow (x^1, t, p) \sim (x^2, t, p).$$

Для упрощения обозначений исключим в этом пункте из описания альтернативы функциональные характеристики.

В рассматриваемом случае предпочтения заказчика принадлежат к одному из трех следующих типов.

Первый тип предпочтений — более дешевое предложение доминирует более дорогое:

$$(t_1, p_1), (t_2, p_2) \in [0, T] \times [0, p_0] : p_2 > p_1 \Rightarrow (t_1, p_1) \succ (t_2, p_2). \quad (6)$$

Поскольку в рассматриваемом случае время поставки критериально, при равенстве цен для заказчика строго более предпочтительно предложение с меньшим временем поставки:

$$(t_1, p), (t_2, p) \in [0, T] \times [0, p_0] : t_2 > t_1 \Rightarrow (t_1, p) \succ (t_2, p). \quad (7)$$

Соотношения (6)–(7) задают так называемое лексикографическое предпочтение [The New Palgrave..., 1987, p. 171], в котором цена поставки является

главным критерием³⁰. Одним из основных свойств такого предпочтения является невозможность равноценным образом компенсировать изменение главного критерия за счет изменения другого критерия (других критериев). Поэтому использование конкурсной процедуры в данном случае нецелесообразно.

Таким образом, рациональность заказчика, аналогично первому случаю, диктует использование ценового аукциона (запроса котировок). Из соотношения (7) следует, что при получении нескольких заявок с наименьшим ценовым предложением лучшей должна быть объявлена заявка с наименьшим временем поставки.

Федеральный закон не запрещает рассматриваемому заказчику использовать процедуру аукциона (запроса котировок). Проблема заключается в том, что ст. 47-2 указывает: «...При предложении наиболее низкой цены несколькими участниками размещения заказа победителем в проведении запроса котировок признается участник... котировочная заявка которого поступила ранее...».

Таким образом, заказчик может быть вынужден объявить наилучшей альтернативу, доминируемую в соответствии с соотношением (7) (с большим временем поставки и равной ценой), тем самым перестав быть рациональным экономическим агентом.

Выход из создавшегося положения заключается в добавлении к ст. 47-2 следующих слов: «...Если иное не предусмотрено конкурсной документацией». В этом случае заказчик, самоидентифицировав справедливость соотношений (6)–(7), вводит в конкурсную документацию лексикографическое правило определения победителя и, в соответствии с новой редакцией Федерального закона, признает победителем поставщика, предложившего наилучшие с его точки зрения условия.

Рассмотрим коррупционную составляющую предлагаемой поправки. Предписанный Федеральным законом порядок подачи котировок не предусматривает конфиденциальности информации, содержащейся в поданных заявках. Это дает возможность заказчику обеспечить победу тому или иному поставщику путем сообщения ему информации об имеющихся ценовых предложениях непосредственно перед сроком окончания подачи заявок. Соответственно, поправка, которая начинает действовать при равенстве ценовых предложений, практически не имеет коррупционной составляющей.

Второй тип предпочтений — быстрое предложение доминирует медленное:

$$(t_1, p_1), (t_2, p_2) \in [0, T] \times [0, p_0] : t_2 > t_1 \Rightarrow (t_1, p_1) \succ (t_2, p_2). \quad (8)$$

³⁰ При сравнении альтернатив заказчик рассматривает время поставки только при равенстве ценовых предложений поставщиков.

Поскольку в рассматриваемом случае стоимость поставки критериальна, при одинаковом времени поставки для заказчика строго более предпочтительно дешевое предложение:

$$(t, p_1), (t, p_2) \in [0, T] \times [0, p_0] : p_2 > p_1 \Rightarrow (t, p_1) \succ (t, p_2). \quad (9)$$

Соотношения (8)–(9) задают лексикографическое предпочтение, в котором время поставки является главным критерием.

Поскольку Федеральный закон разрешает только ценовые котировки (ст. 42-1) и аукционы, заказчик с предпочтениями, заданными соотношениями (8)–(9), оказывается перед следующим выбором. Он может:

- ♦ провести конкурс в ситуации, в которой речь о проблеме равноценной компенсации изменения значения одного критерия за счет другого не идет, и заведомо неэффективно расходовать выделенные для закупки средства;
- ♦ провести ценовой аукцион, на котором, вероятно, предпочтение будет отдано доминируемой, с его точки зрения, альтернативе.

Усматривая аналогию предпочтений, заданных соотношениями (6)–(7) и (8)–(9), целесообразно предоставить заказчику возможность проведения размещения заказа путем запроса котировок (аукциона) по времени поставки товара.

Следует отметить, что законодательство ЕС предусматривает проведение аукционов (запросов котировок) по неценовому критерию или нескольким критериям [Directive2004/18/EC..., 2004, art. 54-2].

Третий тип предпочтений — предпочтения заказчика не являются предпочтениями лексикографического типа и обладают следующим свойством:

$$\exists t_1, t_2 \in [0, T], p_1, p_2 \in [0, p_0] : p_1 > p_2 \Rightarrow (p_1, t_1) \succ (p_2, t_2). \quad (10)$$

Для такого заказчика завышенное ценовое предложение может быть компенсировано скоростью выполнения поставки. Конкурс в такой ситуации неизбежен.

Проблема возникает в том случае, когда поставляемый товар входит в список товаров, поставщик которых обязательно определяется на аукционе [Перечень товаров..., 2008]. В частности, если речь идет об услугах по ремонту или услугах автотранспорта, входящих в вышеупомянутый список, отношение предпочтения заказчика вполне может обладать свойством (10). Соответственно, в результате аукциона победителем будет признана доминируемая, с точки зрения добросовестного заказчика, альтернатива.

Аналогичным образом могут быть рассмотрены оставшиеся случаи (критерии сравнения — цена и функциональные характеристики, критерии сравнения — цена, время поставки и функциональные характеристики).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Проведенный в настоящей статье анализ позволил автору выделить ряд перечисленных ниже положений Федерального закона, содержание которых препятствует эффективному размещению государственного заказа.

- ◆ Отказ от проведения двухступенчатых конкурсов (ст. 10-1) не позволяет заказчику при необходимости в ходе первого этапа конкурса формализовать понятие «предложение поставщика».
- ◆ Ст. 37-4 и 38-3 Федерального закона, на наш взгляд, необоснованно исключают голландский аукцион и аукцион Викри из числа допустимых способов размещения заказа.
- ◆ Запрещение проведения конкурса для приобретения товаров из «аукционного списка», утверждаемого постановлением Правительства РФ, вообще говоря, вынуждает государственного заказчика сделать выбор, отличный от того, который бы он сделал, если бы тратил в процессе приобретения товаров свои деньги в соответствии со своими предпочтениями.
- ◆ Согласно ст. 47-2 Федерального закона, при равенстве ценовых предложений победителем в проведении запроса котировок признается участник, котировочная заявка которого поступила ранее, а не тот, который готов поставить товар в более короткие сроки, что может быть существенно для заказчика.
- ◆ Положения Федерального закона, в отличие от законодательства ЕС, разрешают проведение только ценовых аукционов (запросов котировок), что также может привести к выбору в качестве способа размещения заказа доминируемой, с точки зрения «добросовестного» заказчика, альтернативы.
- ◆ Отнесение запроса котировок к числу способов размещения заказа без проведения торгов (ст. 10-1) представляется неправомерным, поскольку по содержанию запрос котировок является одним из видов аукциона, а по форме — практически не отличается от конкурса.

Проведенное исследование дало возможность автору предложить поправки к вышеперечисленным статьям Федерального закона, которые устраняют излишнюю регламентацию поведения заказчика.

Кроме того, сопоставление законодательства о государственных закупках Российской Федерации и Европейского Союза позволило автору выдвинуть гипотезу о том, что в среднесрочной перспективе изменение отечественного законодательства будет связано с увеличением пороговых

значений, позволяющих размещать заказ у единственного поставщика, расширением сферы применения процедур ограниченного доступа и уравниванием в правах различных аукционных способов определения лучшего поставщика.

Литература

- Бюджетный кодекс Российской Федерации. Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.
- Гражданский кодекс Российской Федерации. М.: ТК «Велби»; Проспект. 2007.
- Гупта А. Стратегия бизнес-единицы: стремление к достижению конкурентного преимущества // Курс МВА по стратегическому менеджменту: Сб. статей. М.: Альпина бизнес букс, 2004.
- Зенкевич Н. А., Вознюк С. Н. Теоретико-игровой подход к решению задачи аукциона делимого товара // Вопросы механики и процессов управления: Сб. статей. Вып. 20: «Управление социально-экономическими системами». СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2002.
- Зубцовская А. А. Аукционная торговля. Новосибирск: СибУПК, 2000.
- Иванов А. Е. Математическое моделирование индивидуального спроса: предпочтения потребителя. СПб.: ТЭИ, 2003.
- Иванов А. Е. Способы размещения государственного заказа: что препятствует рациональности «добросовестного» заказчика: Научный доклад № 10 (R) – 2007. СПб.: НИИ Менеджмента СПбГУ, 2007.
- Кини Р., Райфа Х. Принятие решения при многих критериях: предпочтения и замещения. М.: Радио и связь, 1981.
- Конкурсная документация. 2007 [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.roszdravrf.ru/files/595/247к-1487>
- Кузнецов К. В. Конкурентные закупки: торги, тендеры, конкурсы. СПб.: Питер, 2005.
- Малочко В. и др. Международный прокьюремент. М.: International Training Centre of the ILO, 2003.
- Мулен Э. Теория игр с примерами из математической экономики. М.: Мир, 1985.
- О предельном размере расчетов наличными деньгами и наличных денег, поступивших в кассу юридического лица или кассу индивидуального предпринимателя. Указание Центрального банка Российской Федерации от 20 июня 2007 г. № 1843-У.
- Официальный сайт Еврейской автономной области для размещения информации о размещении заказов [Электронный ресурс]. — Режим доступа: <http://www.pgz.eao.ru/trade/view/organization/general.html?id=100154077>
- Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р.
- Портер М. Конкуренция между местами размещения бизнеса: глобальная стратегия как способ достижения конкурентного преимущества // Курс МВА по стратегическому менеджменту: Сб. статей. М.: Альпина бизнес букс, 2004.

- Портер М. Конкуренция. М.: Вильямс, 2006.
- Смирнов Р. О. Федеральная контрактная система США: анализ механизма функционирования // Вестн. С.-Петербург. ун-та. Сер. Экономика. 1995. Вып. 3. С. 40–51.
- Смирнов Р. О. Моделирование конкурсного механизма размещения государственных заказов // Вестн. С.-Петербург. ун-та. Сер. Экономика. 1998. Вып. 2.
- Смирнов Р. О., Чистяков С. В. Теоретико-игровые модели контрактного ценообразования // Вестн. С.-Петербург. ун-та. Сер. Экономика. 2000. Вып. 4. С. 103–111.
- Тихомиров Ю. А. и др. Комментарий к Федеральному закону «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (постатейный). Изд. 2-е, перераб. и доп. // М.: ЗАО Юстицинформ, 2007.
- Федеральный закон № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Федеральный закон № 207-ФЗ от 31 декабря 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Федеральный закон № 142-ФЗ от 27 июля 2006 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Федеральный закон № 53-ФЗ от 20 апреля 2007 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Федеральный закон № 218-ФЗ от 24 июля 2007 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Храмкин А. А. и др. Сравнительный анализ закона [Электронный ресурс]. — Режим доступа: http://procurement.e-management.ru/download/sra_v.pdf
- Beuter R. European Public Procurement Reform: Main Innovations in the Public Sector Directive — A Preliminary Assessment // EIPASCOPE 2005/3.
- Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors // Official Journal of the European Union 30.04.2004 L 134/114.
- Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council 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.
- Friedman L. Competitive Bidding Strategy // Operations Research. 1956. Vol. 4. P. 104–112.
- Hall W. SBUs: Hot, New Topic in the Management of Diversification. // Business Horizons. 1978. Vol. 21 February.
- Klemperer P. Auction Theory: A Guide to the Literature // Journal of Economic Surveys. 1999. Vol. 13. N 3. P. 227–86.
- Laffont J.-J., Tirole J. A Theory of Incentives in Procurement and Regulation. Cambridge: The MIT Press, 1993.

- Lancaster K.* Change and Innovation in the Technology of Consumption // The American Economic Review. 1966. Vol. 56. N 1/2. (Рус. пер.: Ланкастер К. Перемены и новаторство в технологии потребления // Теория потребительского поведения и спроса (Серия «Вехи экономической мысли». Вып. 1) / Под ред. В. М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1993. С. 326–336.)
- Milgrom P.* Auctions and Bidding: A Primer // Journal of Economic Perspectives. 1989. Vol. 3. Summer. N 3. P. 3–22.
- The New Palgrave: A Dictionary of Economics* / Ed. by J. Eatwell, M. Milgate, P. Newman. Vol. 3. London; N. Y.: Stockton; Macmillan, 1987.
- Vickrey W.* Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders // Journal of Finance. 1961. N 16. P. 8–37.
- Williamson O.* Markets and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications: A Study in the Economics of Internal Organization. N. Y.: Free Press, 1975.

Статья поступила в редакцию 18 февраля 2008 г.