

НЕБЛАГОПРИЯТНЫЙ ОТБОР ИСПОЛНИТЕЛЕЙ ПРИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ РЕЗУЛЬТАТОВ НАУЧНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ И РАЗРАБОТОК

Белев Сергей Геннадьевич⁶⁸
*научный сотрудник Лаборатории
бюджетной политики Института Гайдара,
аспирант МГУ им. М.В. Ломоносова
Экономический факультет
(г. Москва, Россия)*

Тавакова Камилла Османовна⁶⁹
*аспирант МГУ им. М.В. Ломоносова
Экономический факультет
(г. Москва, Россия)*

Аннотация

Статья посвящена актуальной на сегодняшний день проблеме осуществления государственных закупок научных исследований и разработок. Рассмотрены основные способы решения проблемы ухудшающегося отбора при осуществлении госзакупок научно-исследовательских и опытно-конструкторских разработок (НИОКР): использование репутации поставщиков в качестве критерия оценки заявок и допуска к участию в торгах; применение различных форм контрактов (с фиксированной ценой, с возмещением затрат, стимулирующих контрактов); управление способами оценки заявок.

Ключевые слова: государственные закупки, госзаказ, научные исследования и разработки, НИОКР, ухудшающий отбор, неблагоприятный отбор.

JEL коды: H570.

⁶⁸Белев С.Г., e-mail: s_belev@mail.ru

⁶⁹Тавакова К.О., e-mail: kamilla_tavakova@bk.ru

1. Введение

В 2011–2012 гг. развернулась дискуссия между сторонниками действующего Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ) и предлагаемой ему альтернативы в виде Федеральной контрактной системы (далее – ФКС)⁷⁰. Одним из аргументов сторонников ФКС является то, что существующие положения 94-ФЗ по размещению госзаказа приводят к тому, что конкурс выигрывают поставщики, предложившие более низкую цену, но в итоге победители оказываются не в состоянии надлежащим образом исполнить государственный контракт⁷¹. Данная проблема имеет место при закупках благ со значимыми для заказчика качественными характеристиками, т.е. в том числе при исполнении государственных контрактов на результаты НИОКР.

В данной статье описанная выше проблема проанализирована с точки зрения концепции ухудшающего отбора. Понятие неблагоприятного отбора (*adverse selection*) на рынках товаров, работ, услуг введено лауреатом Нобелевской премии Дж. Акерлофом⁷². Согласно его подходу потенциальные продавцы (далее - исполнители) лучше осведомлены о качестве предлагаемых ими товаров, работ, услуг, чем покупатели (далее - заказчики). Если у заказчиков отсутствует возможность достоверно оценить качество закупаемых товаров, работ, услуг, то это может привести к тому, что заказчики не будут платить приемлемую цену за более качественное благо, даже имея необходимые ресурсы. Как следствие, производителям более качественного блага будет невыгодно предлагать его на рынке вообще. В результате конкуренции по цене на рынке останутся только блага с относительно низкими качественными характеристиками.

В случае закупок результатов НИОКР проблема ухудшающего отбора осложняется тем обстоятельством, что заказчику необходимо оценить на этапе отбора заявок, насколько исполнитель способен выполнить контракт, т.е. не качество самого результата НИОКР, который еще предстоит получить, а именно потенциал претендента в исполнении.

Целью данной статьи является анализ того, насколько положения 94-ФЗ и ФКС позволяют уйти от проблемы ухудшающего отбора при государственных закупках НИОКР. В связи с этим, во-первых, были обобщены существующие в научной литературе и международной практике способы избегания ухудшающего отбора при государственных закупках. Эти способы были сгруппированы по трем категориям:

- 1) применение репутации как критерия отбора и допуска при рассмотрении заявок на исполнение НИОКР;
- 2) использование различных форм контрактов (с фиксированной ценой, с возмещением затрат, их комбинации);
- 3) управление способами оценки заявок.

⁷⁰ См. сайт 13-й комиссии в рамках подготовки Стратегии-2020 <http://strategy2020.rian.ru/g13/>.

⁷¹ Яковлев А. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. № 6. 2010.

⁷² Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм // THESIS. 1994. № 5. С. 91–104.

Во-вторых, определена предпочтительность использования инструментов каждой из трех категорий.

В-третьих, была дана оценка того, насколько в рамках 94-ФЗ и ФКС реализованы возможности ухода от ухудшающего отбора по каждой из трех категорий.

2. Репутационные механизмы

Репутация – это информационные сигналы, которые возможный исполнитель ретранслирует заказчику по поводу рисков оппортунистического (недобросовестного) поведения исполнителя. Репутация является механизмом, предоставляющим заказчику возможность сэкономить на издержках измерения качества блага⁷³. Исполнителю, в свою очередь, выгодно наличие позитивной репутации и невыгодно наличие негативной репутации в том случае, если выполняются следующие условия:

1) он предполагает неоднократно взаимодействовать с заказчиками в виде заключенных контрактов;

2) он может присвоить часть экономии потенциального заказчика на издержках измерения в виде большей цены в сравнении с теми, кто не имеет вовсе или имеет меньшую репутацию на рынке.

При осуществлении государственных закупок репутация исполнителя состоит из двух компонент:

1) накопленная в виде сигналов информация о качестве предоставленных определенным исполнителем благ в предыдущих сделках (будем называть такой тип репутации *историей*)⁷⁴;

2) накопленная в виде сигналов информация о ресурсах, включая человеческий капитал (навыки, профессионализм), используемых поставщиком при исполнении контракта (далее – *квалификация*)⁷⁵.

В первом случае для заказчика существенным фактором, определяющим эффективность репутации, является то, насколько обеспечен ему доступ к информации о предыдущих заключенных контрактах с претендентами на исполнение текущего НИОКР.

Во втором случае эффективность зависит от наличия и качества доступных показателей, характеризующих квалификацию претендентов и предоставляемых из их профессиональной среды («критерии научного признания»)⁷⁶. Примерами такого рода показателей в случае НИОКР могут быть число публикаций по данной тематике, индексы цитируемости публикаций, наличие ученых степеней, наличие наград и премий от профессионального сообщества⁷⁷.

Стоит подчеркнуть, что претендентам будет выгодно осуществлять самоотбор в своей профессиональной среде при условии, что они за это будут вознаграждаться в размерах

⁷³ Shapiro C. Premiums for high quality products and seller reputation // The Bell Journal of Economics, 13, 1982, p. 20–35.

⁷⁴ McCluskey J.J., Loureiro M.L. Reputation and Production Standards // Journal of Agricultural and Resource Economics 30(1), 2005 p. 1–11.

⁷⁵ Loureiro-Garcia M.L. Reputation and credence goods// Washington State University, Dec. 2000, UMI: 3007504.

⁷⁶ См. предложения АНЦЭА по критериям научного признания <http://www.aret.ru/ru/about/criteria/>.

⁷⁷ Goldfarb B. The Effect of Government Contracting on Academic Research: An Empirical Analysis of Reputation in Research Procurement // University of Maryland, 2006.

больших, чем их затраты на производство квалификационных сигналов.

Негативным моментом от использования репутации является то, что она выступает барьером для входа новых игроков⁷⁸. Высоту барьера определяет размер экономии на издержках измерения от наличия репутации. Однако следует оговорить, что барьеры существенны в случае репутации как истории, поскольку она по определению равна нулю для вновь пришедших. В случае же репутации как квалификации она не будет нулевой для тех, кто не имел опыта исполнения именно государственных контрактов на результаты НИОКР.

Наконец, каждый из типов репутации может выступать как в качестве критерия допуска, так и в качестве критерия оценки при сопоставлении заявок претендентов на исполнение НИОКР. В первом случае барьеры входа для новых игроков будут запретительно высоки при репутации-истории, поэтому имеет смысл применять ее при наличии только негативной репутации, т.е. как форму наказания за недобросовестное исполнение контрактов в прошлом. Для репутации-квалификации также в целом предпочтительнее применение ее как критерия оценки с тем, чтобы снизить высоту барьера входа.

Однако следует помнить, что «вооружая» заказчика против оппортунистического поведения исполнителя, приводящего к ухудшающему отбору, можно повысить риски оппортунизма уже с его стороны. Так, основным примером такого оппортунизма является коррупция. Согласно классике исследований в данной области Роуз-Аккерман⁷⁹, коррупция тем вероятнее будет иметь место, чем больше свободы будет предоставлено распорядителю бюджетных средств. В нашем случае репутация может стать способом отсеивания заявок с тем, чтобы контракт достался исполнителю, вступившему в коррупционные отношения с заказчиком. Тем не менее, отметим, что вероятность «коррупционного отсеивания» прямо связана с высотой барьеров. Поэтому применение репутации как критерия допуска в свете коррупционных рисков еще менее предпочтительно, чем репутации как критерия оценки. Кроме того, коррупционные риски обозначают необходимость регулирования процесса применения репутации. Так, желательным является применение таких репутационных характеристик, которые в наименьшей степени зависят от воли заказчика. В случае НИОКР таковыми могли бы выступить критерии научного признания, вырабатываемые и администрируемые внутри научного сообщества. Таким образом, учет коррупционных рисков усиливает выводы из предыдущего абзаца.

Далее проанализируем то, какие возможности предоставляют 94-ФЗ и ФКС с точки зрения описанных выше принципов использования репутации при размещении госзаказа на результаты НИОКР.

94-ФЗ содержит ряд обязательных требований к исполнителям (ст. 11 94-ФЗ «Требования к участникам размещения заказа при размещении заказа путем проведения торгов»):

1) соответствие участников размещения заказа требованиям, устанавливаемым в соответствии с законодательством Российской Федерации к лицам, осуществляющим поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, являющихся предметом торгов;

⁷⁸ Kjerstad Eg., Vagstad S. Procurement auctions with entry of bidders // International Journal of Industrial Organization, № 18, 2000, p. 1243–1257.

⁷⁹ Rose-Ackerman S. Corruption – A study in Political Economy // Academic Press, New York, 1978.

2) непроведение ликвидации участника размещения заказа - юридического лица и отсутствие решения арбитражного суда о признании участника размещения заказа банкротом;

3) неприостановление деятельности участника размещения заказа в порядке, предусмотренном Кодексом Российской Федерации об административных правонарушениях, на день подачи заявки на участие в конкурсе или заявки на участие в аукционе;

4) отсутствие у участника размещения заказа задолженности по налогам, сборам и иным обязательным платежам в бюджеты любого уровня или государственные внебюджетные фонды за прошедший календарный год, размер которой превышает 25% балансовой стоимости его активов.

Кроме того, 94-ФЗ предусмотрены факультативные требования к исполнителям, используемые по усмотрению заказчика:

1) обладание участниками размещения заказа исключительными правами на объекты интеллектуальной собственности, если при исполнении контракта заказчик приобретает права на них, кроме случаев размещения заказа на создание произведения литературы или искусства (за исключением программ для ЭВМ, баз данных), исполнения, на финансирование проката или показа национального фильма;

2) отсутствие в реестре недобросовестных поставщиков сведений об участниках размещения заказа.

Также можно выделить прямо запрещенные требования к участникам размещения заказа:

1) квалификация участника размещения;

2) наличие производственных мощностей и ресурсов, позволяющих выполнить контракт, кроме случая выполнения заказов для целей обороны и безопасности страны;

3) наличие опыта исполнения государственных контрактов.

Таким образом, 94-ФЗ практически исключает как таковое применение репутации в качестве критерия допуска. Исключение касается только случая, когда претендент занесен в реестр недобросовестных поставщиков.

Как критерий оценки заявок через процедуру открытого конкурса⁸⁰, репутация может быть использована с весом не более 45% в случае закупок результатов НИОКР⁸¹.

Таким образом, текущее законодательство в сфере применения репутации ориентировано на более низкие барьеры входа. Проведенный авторами анализ 50 крупнейших контрактов на исполнение НИОКР за 2010 г., по которым имела место оценка более чем одной заявки, показал, что практически во всех случаях конкурс выигрывали заявки с большей оценкой репутации, а не с меньшей ценой. Оговорим, что данное эмпирическое наблюдение вовсе не следует однозначно воспринимать как «успех» 94-ФЗ на

⁸⁰ Именно через эту процедуру, по данным реестра государственных контрактов, производится основная доля закупок результатов НИОКР в России.

⁸¹ Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 № 722 (ред. от 17.12.2010, с изм. от 21.01.2011) «Об утверждении Правил 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».

нине борьбы с ухудшающим отбором. Возможна и трактовка этой картины как способа устранить «ненужных» заказчику исполнителей.

Характер использования репутации в ФКС описывается в статье 30, в соответствии с которой все факультативные требования 94-ФЗ стали обязательными⁸². В проекте ФКС на усмотрение Правительства России предоставлена возможность вводить прямо запрещенные в 94-ФЗ требования:

- 1) наличие финансовых ресурсов для исполнения контракта;
- 2) наличие оборудования и других материальных ресурсов для исполнения контракта;
- 3) опыт и деловая репутация;
- 4) трудовые ресурсы для исполнения контракта.

Таким образом, ФКС в отличие от 94-ФЗ предполагает использование репутационно-квалификации как критерия допуска. Однако до принятия соответствующего постановления Правительства говорить о конкретном характере возможностей преждевременно.

Кроме того, ФКС предполагает введение нового типа закупочной процедуры – конкурс с ограниченным участием (ст. 50 ФКС). В рамках данного конкурса заказчик вправе осуществлять предквалификацию участников в случаях закупок технически сложных и инновационных товаров, работ, услуг. Однако перечень этих благ, по предположению автора законопроекта, должен быть утвержден Правительством. По этой причине говорить о конкретных возможностях и ограничениях указанной нормы также преждевременно.

Общим выводом сопоставления 94-ФЗ и ФКС по поводу использования репутации является то, что ФКС может серьезно «развязать руки» заказчикам. А, значит, коррупционные риски вырастут за счет возможности отсеивания «ненужных» заказчику исполнителей. При этом нельзя сделать вывод о том, что 94-ФЗ не давал возможностей для отсева потенциально недобросовестных исполнителей.

3. Тип контракта

Одним из объяснений того, что отбор на исполнение НИОКР часто выигрывают исполнители, которые не в состоянии выполнить контракт, является излишний оптимизм претендента по поводу будущих затрат. Такое явление получило название «проклятие победителя» (англ. *winner's curse*)⁸³. В процессе исполнения контракта происходит переоценка издержек. В случае если исполнитель осознает, что оговоренное вознаграждение не покрывает его издержек, то он либо снизит качество работ, либо при высоких для заказчика издержках от разрыва контракта и переключения на другого исполнителя будет вымогать большее вознаграждение. Последний случай получил в литературе название завышения издержек (англ. *cost overrun*)⁸⁴. Приведем несколько исторических примеров, по которым можно судить о серьезности проблемы: строительство Суэцкого канала оценили в 20 раз ниже фактически понесенных затрат, Сиднейской оперы - в 15 раз, создание сверхзвукового самолета Конкорд - в 12 раз⁸⁵.

⁸² http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/doc20120502_009.

⁸³ *Richard T.H.* Anomalies: The Winner's Curse // *Journal of Economic Perspectives*, 2 (1), 1988, p. 191–202.

⁸⁴ *Flyvbjerg B., Holm M.S., Buhl S.* Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or lie? // *Journal of the American Planning Association*, 68 (3), Summer 2002, p. 279–295.

⁸⁵ Там же.

Указанную проблему порождает использование так называемых контрактов с фиксированной ценой (англ. fixed-price contract)⁸⁶. В соответствии с указанным типом контрактов заказчик обязуется выплатить вознаграждение фиксированного размера за описанное в техническом задании благо. Данный тип контракта эффективен с той точки зрения, что любая экономия издержек идет в карман исполнителю и, следовательно, стимулирует его к более экономному предоставлению блага заказчику. Однако это рассуждение корректно в случае, когда экономия на издержках не сопровождается снижением качества, т.е. если не возникает рисков проклятия победителя и завышения издержек.

Кроме того, эффективность использования такого рода контрактов сдерживают издержки описания объекта закупки. Чем они выше, тем больше риск того, что заказчик не сможет доказать неисполнение обязательств по контракту. Этим объясняется, что контракты с фиксированной ценой хоть и являются самым распространенным типом контрактов, применяемых при осуществлении государственных закупок в США, однако при закупках сложных в описании типов товаров, работ, услуг к нему прибегают редко⁸⁷.

Также на поведение исполнителя могут существенно повлиять условия экономической среды. Внешние шоки могут привести к тому, что в прежних условиях, когда заключался контракт с фиксированной ценой, исполнителю было выгодно предоставлять благо с качественными характеристиками, а после изменения этих условий для него может стать убыточным исполнение контракта надлежащим образом.

Поскольку результаты НИОКР представляют собой сложные в описании объекты для закупок, для них существенны перечисленные выше риски от применения контрактов с фиксированной ценой. Поэтому может иметь смысл использование других типов контрактов:

1) контракты с возмещением затрат (англ. cost-reimbursement contracts)⁸⁸ – соглашения, при которых заказчик обязуется возместить все затраты, связанные с предоставлением определенных товаров, работ, услуг;

2) стимулирующие контракты (англ. incentive contracts)⁸⁹ – это соглашения, при которых заказчик обязуется вознаградить исполнителя в размере, который привязан к издержкам исполнения контракта и целевым показателям, характеризующим качество исполнения.

Контракт на возмещение затрат предпочтителен тем, что позволяет достраивать контракт, осуществляя корректировки технического задания по ходу его исполнения. Кроме того, проблема «невыгодности» исполнения контракта отсутствует, поскольку исполнителю возмещаются все издержки. Однако преимущества контрактов с возмещением затрат перед контрактами с фиксированной ценой могут перекрываться отсутствием у исполнителей стимулов к экономии бюджетных средств⁹⁰. Также возникают затраты, связанные с

⁸⁶ *Bajari P., Tadelis S.* Procurement contracts: Fixed price vs. Cost Plus // Stanford University, 1999.

⁸⁷ *Crocker K.J and Reynolds K.J.* The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement // The RAND Journal of Economics, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1993), p. 126–146.

⁸⁸ *Rogerson W.R.* Profit Regulation of Defense Contractors and Prizes for Innovation // Journal of Political Economy, Vol. 97, No. 6 (Dec., 1989), p. 1284–1305.

⁸⁹ *Albano G.L., Calzolari G., Dini F, Iossa El., Spagnolo G.* Procurement contracting strategies. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.), Cambridge University Press, 2006, p. 82–120.

⁹⁰ *Bajari P., Tadelis S.* Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts // The RAND Journal of Economics, Vol. 32, No. 3 (Autumn, 2001), p. 387–407.

администрированием издержек, которые должны приниматься заказчиком к возмещению. Особенно проблематично администрирование возмещения общеадминистративных расходов исполнителя, так как если исполнитель осуществляет иную деятельность, кроме как исполнение государственного контракта, он может попытаться перенести эти затраты на заказчика.

С учетом описанных выше преимуществ и недостатков каждого типа контрактов логичным представляется их комбинирование. Результатом такого рода комбинации являются стимулирующие контракты.

Существуют различные виды стимулирующих контрактов. Обычно на практике прибегают к так называемым линейным стимулирующим контрактам:

$$V = F + sC, \quad (1)$$

где

V – вознаграждение исполнителя по контракту, уплачиваемое ему заказчиком;

F – фиксированная сумма;

s – доля издержек, которую возмещает исполнителю заказчик,

C – издержки, понесенные исполнителем при выполнении контракта.

Как можно заметить, при $s = 1$ и $F = 0$ будет контракт с возмещением затрат, при $s = 0$ – контракт с фиксированной ценой.

При отборе заявок претендентов заказчик объявляет заранее долю издержек к возмещению, а претенденты указывают в своих заявках фиксированный платеж, который они хотели бы получить сверх возмещаемых затрат. Победителем становится претендент, заявка которого запросила минимальное фиксированное вознаграждение.

Исходя из описанных выше недостатков и преимуществ контрактов с фиксированной ценой и возмещением затрат, можно описать следующие факторы, определяющие выбор заказчиком размера доли к возмещению:

1) прогнозируемость отклонения оцениваемого размера затрат на исполнение от его действительного размера. Чем больше отклонение, тем меньшую долю следует назначить при прочих равных условиях;

2) размер издержек по составлению технического задания. Чем выше эти издержки, чем сложнее описать результат НИОКР, тем выше должна быть доля при прочих равных условиях;

3) величина издержек по администрированию понесенных исполнителем затрат. Чем больше эти издержки, тем меньше при прочих равных должна быть доля.

Линейные стимулирующие контракты часто используются в США. Лаффонт и Тироль, например, указывают, что в США размер доли по оборонным контрактам колеблется от 10 до 30%⁹¹.

Другими применяемыми видами стимулирующих контрактов являются:

⁹¹ *Laffont J.J., Tirole J. A theory of incentives in regulation and procurement // Information Economics and Policy. Vol. 6, Issue 1, March 1994, p. 89–93.*

- 1) контракты с ограничением на максимальный размер вознаграждения (англ. ceiling price)⁹²;
- 2) контракты с целевым уровнем затрат (англ. target costs)⁹³.

В первом случае просто фиксируется максимальная общая сумма вознаграждения. Во втором случае заказчик устанавливает целевой уровень затрат, которые по предположению заказчика должен понести исполнитель. После претенденты в заявках указывают и долю к возмещению, и размер фиксированного вознаграждения. Побеждает заявка, у которой окажется минимальным размер общего вознаграждения по контракту, если бы затраты были равны целевому уровню.

Кроме того, целевой уровень издержек используют для асимметричного вознаграждения. Если фактически понесенный исполнителем уровень издержек не больше целевого, то исполнителю возмещается большая доля. За счет этого создаются стимулы к экономии на издержках исполнения контракта.

В завершении анализа комбинированных стимулирующих контрактов обратим внимание на то, что в США запрещены как таковые контракты с ценообразованием по принципу «издержки + процент от издержек» (англ. cost plus percentage of cost contract)⁹⁴. Этот вид контрактов создает наибольшие стимулы к завышению издержек.

Помимо комбинированных стимулирующих контрактов используют на практике контракты на базе количественно измеримых показателей, которые коррелируют с качеством объекта закупок (англ. performance-based contracts)⁹⁵.

К такого рода показателями относят специфические характеристики продукта – например, дальность полета ракет, скорость самолета, мощность и экономичность двигателя.

Если исполнитель создал результат НИОКР со значениями характеристик выше целевого уровня, то ему выплачивают заранее установленную премию, пропорциональную величине превышения. В обратном случае, если значения показателей ниже минимально требуемых, исполнителя штрафуют. В США такого рода контракты на НИОКР часто заключает НАСА⁹⁶.

В российском закупочном законодательстве (94-ФЗ) предполагается использование только контрактов с фиксированной ценой. Контракты с возмещением затрат и стимулирующие контракты всех видов запрещены как таковые. Очень жестко регламентированы возможности изменения фиксированной цены:

- 1) можно изменять цену в сторону понижения по обоюдному согласию сторон (п. 4.1 ст. 9);
- 2) можно повышать цену, но не более чем до уровня начальной максимальной цены и при условии сохранении твердых цен за единицу закупаемого наименования –

⁹² Manuel K.M. Contract Types: An Overview of the Legal Requirements and Issues // Congressional Research Service, October 2010.

⁹³ Crocker K.J and Reynolds K.J. The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement // The RAND Journal of Economics, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1993), p. 126–146.

⁹⁴ Согласно части 16.102 федеральных правил приобретения США (FAR Part 16.102).

⁹⁵ Martin L.L. Performance-based contracting for human services: lessons for public procurement? // Journal of public procurement, vol. 2, issue 1, 2002, p. 55–71.

⁹⁶ <http://procurement.jsc.nasa.gov/>

повышение цены должно сопровождаться пропорциональным ростом количества закупаемого блага (п. 6.5 ст. 9);

3) изменение цен на услуги естественных монополий согласно изменениям тарифов (п.6.4 ст.9);

4) по решению представительного органа муниципальной власти по контракту сроком исполнения не менее трех лет и на сумму от 0,5 млрд руб. (п. 6.3 ст. 9);

5) на основании закона субъекта РФ по контракту сроком исполнения не менее трех лет и на сумму от 1 млрд. руб. (п. 6.3 ст. 9);

6) по решению Правительства РФ по контракту сроком исполнения не менее трех лет и на сумму от 10 млрд. руб. (п. 6.2 ст. 9);

7) не более чем на 10% от итоговой цены при условии увеличения объема работ при контрактах на объекты закупок с высокой творческой компонентой, в том числе на исполнение НИОКР (п. 6 ст. 9).

Как можно видеть выше, пункты 2) и 3) неприменимы при закупках результатов НИОКР. Касательно пунктов 4), 5), 6) согласимся, что при больших сроках исполнения и объемах расходов больше риск столкнуться с завышением затрат и другими описанными выше проблемами. Однако анализ базы федеральных контрактов показал, что не было ни одного контракта, заключенного в 2010 г. на сумму, которые бы удовлетворяли условиям пункта 6), а в 2011 г. всего один (на реставрационные работы на объекте «Кремль-9» на сумму почти 17 млрд руб.)⁹⁷. Таким образом, данная норма не имела возможности применения для контрактов на исполнение НИОКР. Единственной возможностью пересмотра цен в сторону повышения остается пункт 7), но не более чем на 10% от итоговой цены.

Пункт 1 статьи 87 проекта ФКС (изменение и расторжение контрактов) предполагает использование контрактов с твердой (фиксированной) ценой, а также дублирует приведенные выше нормы 94-ФЗ, за исключением двух моментов. Во-первых, пункт 7) устранен целиком. Тем самым исчезла единственная возможность пересмотра вознаграждения по контрактам на НИОКР. Во-вторых, появился подпункт 3 пункта 1 статьи 87 ФКС. Согласно указанному подпункту, при невозможности по независящим от заказчика и исполнителя причинам (в том числе при введении новых технических требований к продукции и (или) процессам ее производства) исполнить контракт в соответствии с указанными в нем условиями и без изменения его цены в случае, если срок действия контракта составляет не менее двух лет и его цена превышает один миллиард рублей, порядок изменения условий контракта по данному основанию устанавливается Правительством Российской Федерации.

В 2010 г. было заключено 39 федеральных контрактов, удовлетворяющих данным срокам и размеру, из них три – на исполнение НИОКР. Однако в отсутствие установленного Правительством порядка нельзя сказать, сколько из них удовлетворяло бы размытой формулировке «по независящим от заказчика и исполнителя причинам».

Таким образом, и 94-ФЗ, и ФКС придерживаются «консервативной» позиции по типам контрактов. Согласно обоим законам возможность пересмотра твердой цены является исключительным событием с точки зрения условий применения соответствующих норм, что, возможно, является оправданным с учетом коррупционных рисков. Однако заметим, что

⁹⁷ По данным реестра государственных и муниципальных контрактов.

фактически проигнорировано существование стимулирующего контракта на основе измеримых характеристик результата НИОКР.

4. Способы оценки заявок

Ухудшающий отбор исполнителей проявляется в форме подачи заявок с аномально низкой ценой. В этом параграфе пойдет речь о том, как, управляя значимостью критерия «цена» при государственных закупках, можно снизить риски неблагоприятного отбора.

Поскольку для заказчиков НИОКР качество исполнения важно наряду с ценой контракта, возникает необходимость в многокритериальной оптимизации, когда существуют несколько целевых функций, которые необходимо оптимизировать. Обычно при государственных закупках используют один из «наивных» методов многокритериальной оптимизации – линейное взвешивание критериев⁹⁸. В этом случае каждый из критериев переводится в единую шкалу и ему присваивается вес согласно его значимости относительно других критериев. Исходя из этого, можно, снизив значимость критерия цены в итоговом значении рейтинга заявки, уменьшить риск неблагоприятного отбора претендента. Как говорилось выше, повлиять на значимость цены можно двумя путями:

- 1) вес ценового критерия;
- 2) методика присвоения рейтинга заявке по ценовому критерию.

Обычно при государственных закупках на основе методики оценивания заявок осуществляют перевод всех качественных (неценовых) характеристик в денежный эквивалент. Другими словами, отвечают на вопрос, сколько будет стоить 1 единица по тому или иному критерию с точки зрения эквивалентного изменения рейтинга заявки⁹⁹.

Веса критериев определяются заказчиком на этапе формирования конкурсной документации, а стоимость балла может задаваться как на этапе формирования конкурсной документации, так и по итогам конкурса.

Методики определения стоимости балла разнятся по:

- 1) функциональной зависимости рейтинга отдельной заявки от заявок конкурентов;
- 2) функциональной зависимости рейтинга от величины снижения цены в заявке.

В первом случае рейтинги выставляются:

- 1) от заданной цены;
- 2) от самой низкой из заявленных участниками размещения цен;
- 3) от самой высокой из заявленных участниками размещения цен;
- 4) от средней из заявленных участниками размещения цен.

Во втором случае обычно рассматривают только линейную и параболическую зависимости.

Далее сопоставим методики определения рейтинга заявки по цене с точки зрения

⁹⁸ Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения. М: Радио и связь, 1981. 560 с.

⁹⁹ Dini F., Pacini R., Valletti T. Scoring rules. Handbook of procurement (edit. Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.), Cambridge University Press, 2006, p. 293–321.

возможностей для победы заявки с неоправданно низкой ценой.

4.1. Методика определения рейтинга заявки при линейной и параболической зависимости от величины снижения цены в заявке

При линейной зависимости (англ. linear scoring) формула расчета рейтинга отдельной заявки выглядит следующим образом:

$$\text{Вес цены} * \frac{\text{НМЦ} - \text{Цена заявки}}{\text{НМЦ} - \text{Пороговое значение}}, \quad (2)$$

где НМЦ – начальная (максимальная) цена контракта.

Линейная зависимость характеризуется постоянным значением стоимости балла, равного весу ценового критерия в баллах, деленного на начальную максимальную цену за вычетом порогового значения.

Пороговое значение означает размер цены, заявлять цену ниже которого не имеет смысла, поскольку это не даст никакого прироста рейтинга (рис. 1). Через порог можно управлять стоимостью единицы рейтинга. Чем выше порог, тем больше стоит единица рейтинга на интервале больше порогового значения. Высоко установленный порог может привести к тому, что будут отсечены заявки с обоснованно низкой ценой. Если установить порог очень низким, то участники размещения могут предложить аномально низкую цену.

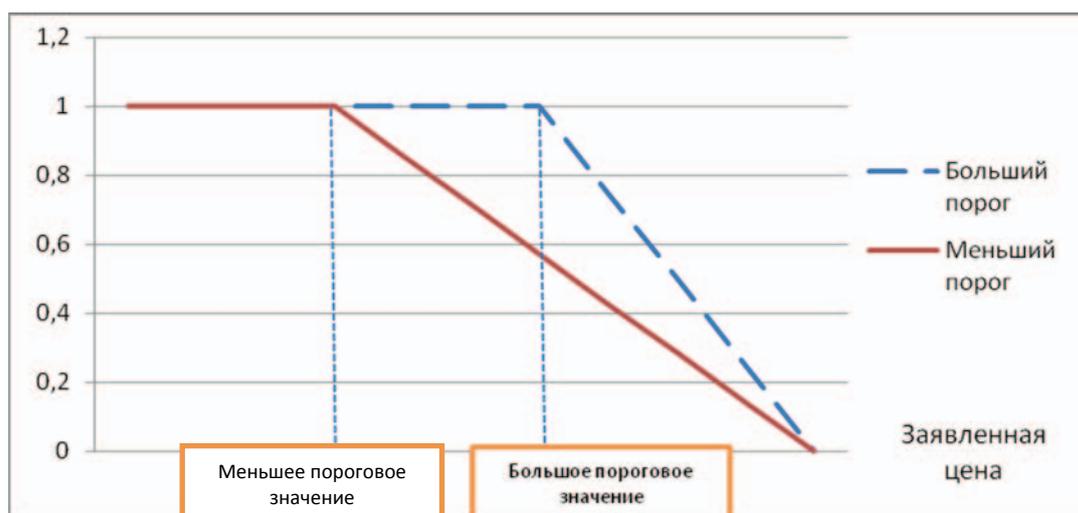


Рис. 1. Рейтинг заявки при линейной зависимости от ее цены разных пороговых значениях и одинаковой НМЦ¹⁰⁰

Другой вид функциональной зависимости – параболическая (англ. parabolic scoring). При ней в общем случае формула расчета рейтинга имеет следующий вид:

$$\text{Вес цены} \left(1 - \left(\frac{\text{Цена заявки}}{\text{НМЦ}} \right)^2 \right). \quad (3)$$

Основным свойством параболической зависимости рейтинга является убывающая стоимость балла, т.е. снижение цены ту же сумму постепенно дает все меньший и меньший прирост рейтинга. В выборе между экономией бюджетных средств и риском отобрать заявку с аномально низкой ценой параболическая зависимость (по сравнению с линейной) на стороне снижения риска неблагоприятного отбора. Однако это верно при одинаковой НМЦ

¹⁰⁰ Источник: составлен авторами.

для линейной зависимости без порога. Линейная зависимость с порогом может быть предпочтительнее с точки зрения снижения риска неблагоприятного отбора.

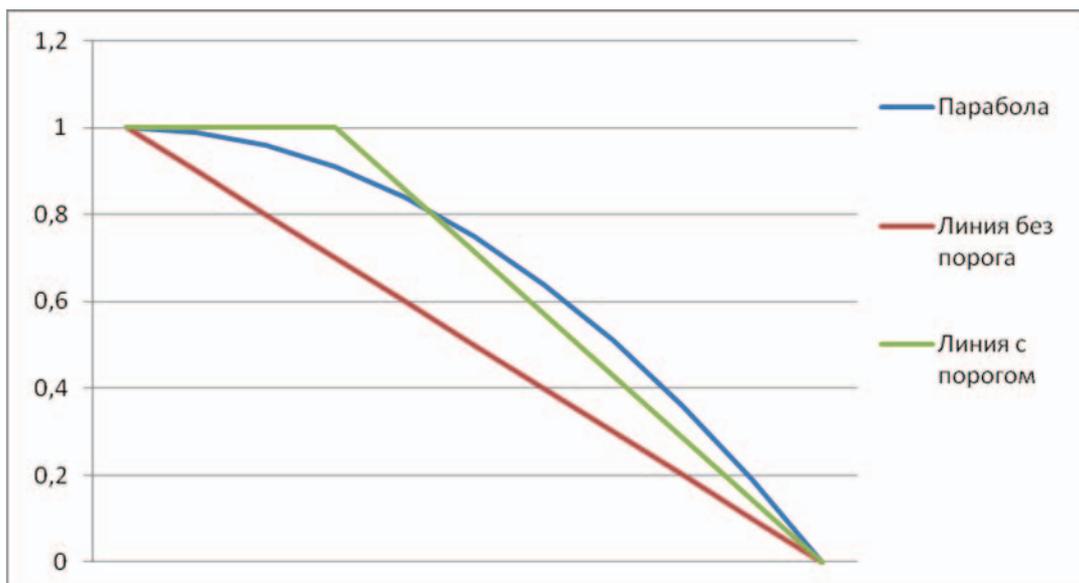


Рис. 2. Рейтинг заявки при линейной (с порогом и без) и параболических зависимостях и одинаковой НМЦ¹⁰¹

Характер выбора весов ценового и качественных критериев, а также типа функциональной зависимости регламентируются в рамках 94-ФЗ правилами оценки заявок¹⁰². В соответствии с указанными правилами вес цены при процедуре открытого конкурса не может быть менее 35% (п. 6 Правил). Единственным допустимым типом функциональной зависимости является линейная без порога.

В пункте 4 статьи 31 проекта ФКС минимальный вес критерия цены (вместе с категорией расходы на использование результатов работ) снижен до 20% в случае закупок результатов НИОКР. Пункт 6 статьи 31 отсылает нас к постановлению Правительства, которое должно будет регулировать правила оценки заявок. Остается открытым вопрос о необходимости снижения ценового критерия. С одной стороны, это снижает вероятность демпинга, с другой же, снижает возможности бюджетной экономии.

4.2. Методика определения рейтинга заявки при разных точках отсчета цен

Выше были проанализированы методики оценки заявок при разных функциональных зависимостях рейтинга от заявленной цены при некоторой заданной цене. Заданная цена устанавливалась заказчиком в конкурсной документации и становилась известна участникам размещения заказа.

Однако для заказчика может быть затруднительным адекватно задать эту цену. Тогда цену отсчета для оценивания заявок можно привязать к некоторой величине, определяемой совокупностью цен заявок. Обычно в качестве точек отсчета используют следующие модификации цен:

- 1) минимальная заявленная цена (англ. lowest price);

¹⁰¹ Источник: составлен авторами.

¹⁰² Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 № 722 (ред. от 17.12.2010, с изм. от 21.01.2011) «Об утверждении Правил 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».

$$\text{Вес цены} * \frac{\text{Минимальная цена}}{\text{Цена заявки}}; \quad (4)$$

2) максимальная заявленная цена (англ. biggest price):

$$\text{Вес цены} * \frac{\text{Максимальная цена} - \text{цена заявки}}{\text{Максимальная цена} - \text{минимальная цена}}; \quad (5)$$

3) средняя заявленная цена (англ. average price):

$$\left\{ \begin{array}{l} \text{Вес цены} * \frac{\text{Максимальная} - \text{цена заявки}}{\text{Максимальная} - \text{средняя цена}}, \text{ если цена заявки больше средней} \\ \text{Вес цены, если цена заявки меньше средней} \end{array} \right. \quad (6)$$

Сравнительные характеристики этих трех типов определения точки и методики на основе заданной цены приведены в табл. 1.

Таблица 1

Сравнительные характеристики способов определения точки отсчета рейтинга заявок по критерию цены

	Заданная цена	Минимальная заявленная цена	Максимальная заявленная цена	Средняя цена
Необходимость обладать информацией о разумных ценах для заказчика	Имеет место	Не имеет	Не имеет	Не имеет
Степень влияния цены одной заявки на рейтинг другой	Нулевая	Низкая	Средняя	Высокая, но падает с ростом числа претендентов
Риск предложения аномально низкой цены	Средний	Высокий	Высокий	Отсутствует, если преобладают заявки с разумными ценами
Степень влияния исполнителя на величину стоимости балла	Нулевая	Средняя	Средняя	Высокая, но падает с ростом числа претендентов
Характер ценовой конкуренции	Средний	Высокий	Высокий	Очень высокий

Следует подчеркнуть, что приведенными методиками оценки рейтинга далеко не были исчерпаны все возможные варианты. Были проанализированы только те способы, которые встречаются на практике. Упомянутые выше правила оценки заявок, принятые в рамках 94-ФЗ, допускают только сопоставление с заданной начальной максимальной ценой. В то время как в проекте ФКС содержится лишь отсылка на будущее постановление Правительства, призванное регулировать вопросы оценки и сопоставления заявок претендентов на исполнение НИОКР.

5. Основные выводы

Приведенный анализ научной литературы и зарубежного опыта по государственным закупкам результатов НИОКР показал наличие большого «арсенала» возможностей по

избеганию неблагоприятного отбора. При сопоставлении этих возможностей с теми, что содержатся в текущем законодательстве (94-ФЗ и его подзаконные акты) по трем основным направлениям оказалось, что заказчику старались предоставить как можно меньше возможностей действовать на свое усмотрение. Это можно объяснить стремлением снизить коррупционные риски. В то же время идущая на смену 94-ФЗ Федеральная контрактная система либо оставляет основные моменты на откуп последующих за ней подзаконных актов, либо делает выбор в пользу небесспорных новаций.

Так, пожалуй, основным отличием между ФКС и 94-ФЗ является характер применения репутации. В ФКС по сравнению с 94-ФЗ имеет место сдвиг в сторону ужесточения возможностей *допуска* претендентов на исполнение НИОКР. С нашей точки зрения, ограничение числа участников (в т.ч. через предквалификацию) и без того отличающихся низким уровнем конкуренции государственных закупок результатов НИОКР приведет к снижению эффективности расходов на них. Вместо этого возможно расширить и проработать использование репутации/квалификации в ключе критерия оценки заявок. В этом смысле перспективным кажется направление, по разработке критериев научного признания (в терминах АНЦЭА), поскольку они вырабатываются научным сообществом, а значит, хуже поддаются манипуляции со стороны заказчика.

По второму направлению - типу контрактации - имеет место консервативная позиция как 94-ФЗ, так и ФКС. В целом ее можно признать целесообразной в силу неэкономичности альтернативных фиксированной цене форм контрактов. Однако осталось без внимания такое потенциально перспективное направление как стимулирующий контракт на базе количественно измеримых характеристик.

По третьему направлению – способам оценки заявок – можно было наблюдать все тот же консерватизм 94-ФЗ и неясные перспективы подзаконных актов ФКС, за исключением того, что минимальный вес цены будет снижен с 35 до 20%. Однако о целесообразности такого законодательного изменения говорить затруднительно в силу отсутствия эмпирического анализа по данной проблеме.

Вообще говоря, на наш взгляд, основной проблемой в дискуссии между ФКС и 94-ФЗ видится отсутствие эмпирического обобщения опыта предыдущих лет. Скажем, какова практика применения реестра недобросовестных поставщиков? А критериев отбора и их весов? Ответы на эти вопросы могли бы подсказать, какие инструменты из указанного нами «арсенала» окажутся избыточными, а какие необходимыми для избегания неблагоприятного отбора при закупках результатов НИОКР в условиях России. Учитывая то, что по большинству инструментов у ФКС еще нет четкой позиции, данная проблема остается актуальной темой для исследования.

Список литературы

Акерлоф Дж. Рынок «лимонов»: неопределенность качества и рыночный механизм // THESIS. 1994. № 5. С. 91–104.

Кини Р.Л., Райфа Х. Принятие решений при многих критериях: предпочтения и замещения. М.: Радио и связь, 1981. 560 с.

Яковлев А. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. № 6. 2010.

Постановление Правительства РФ от 10.09.2009 N 722 (ред. от 17.12.2010, с изм. от 21.01.2011) «Об утверждении Правил 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».

Федеральный закон Российской Федерации от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».

Albano G.L., Calzolari G., Dini F., Iossa El., Spagnolo G. Procurement contracting strategies. Handbook of procurement (edit. *Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.*), Cambridge University Press, 2006, p. 82–120.

Bajari P., Tadelis S. Incentives versus transaction costs: a theory of procurement contracts // The RAND Journal of Economics, Vol. 32, No. 3 (Autumn, 2001), p. 387–407.

Bajari P., Tadelis S. Procurement contracts: Fixed price vs. Cost Plus // Stanford University, 1999.

Crocker K.J and Reynolds K.J. The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement // The RAND Journal of Economics, Vol. 24, No. 1 (Spring, 1993), p. 126–146.

Dini F., Pacini R., Valletti T. Scoring rules. Handbook of procurement (edit. *Dmitri N., Piga G., Spagnolo G.*), Cambridge University Press, 2006, p. 293–321.

Flyvbjerg B., Holm M. S., Buhl S. Underestimating Costs in Public Works Projects: Error or lie? // Journal of the American Planning Association, 68 (3), Summer 2002, p. 279–295.

Goldfarb B. The Effect of Government Contracting on Academic Research: An Empirical Analysis of Reputation in Research Procurement // University of Maryland, 2006.

Kjerstad Eg., Vagstad S. Procurement auctions with entry of bidders // International Journal of Industrial Organization, № 18, 2000, p. 1243–1257.

Laffont J.J., Tirole J. A theory of incentives in regulation and procurement // Information Economics and Policy. Volume 6, Issue 1, March 1994, p. 89–93.

Loureiro-Garcia M.L. Reputation and credence goods // Washington State University, Dec.2000, UMI: 3007504.

Manuel K.M. Contract Types: An Overview of the Legal Requirements and Issues // Congressional Research Service, October 2010.

Martin L.L. Performance-based contracting for human services: lessons for public procurement? // Journal of public procurement, vol. 2, issue 1, 2002, p. 55–71.

McCluskey J.J., Loureiro M.L. Reputation and Production Standards // Journal of Agricultural and Resource Economics 30(1), 2005. p. 1–11.

Richard T.H. Anomalies: The Winner's Curse // Journal of Economic Perspectives, 2 (1), 1988, p. 191–202.

Rogerson W.R. Profit Regulation of Defense Contractors and Prizes for Innovation // Journal of Political Economy, Vol. 97, No. 6 (Dec., 1989), p. 1284–1305.

Shapiro C. Premiums for high quality products and seller reputation // The Bell Journal of Economics, 13, 1982, p. 20–35.

Законопроект «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг» – http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/doc20120502_009.

ADVERSE SELECTION IN THE PUBLIC PROCUREMENT OF RESEARCH AND DEVELOPMENT

Sergey Belev
Research Fellow
Budget Policy Department
Center for Macroeconomics and Finances
Gaidar Institute for Economic Policy,
Postgraduate student
MSU
Faculty of Economics
(Moscow, Russia)

Kamilla Tavakova
Postgraduate student
MSU
Faculty of Economics
(Moscow, Russia)

Abstract

The article deals with the problem of public procurement of research and development (R&D). The authors examine the main methods solving the problem of adverse selection in public procurement of R&D: using of reputation as a bid evaluation criterion or as an admission to bidding; applying of different types of contracts (fixed-price contracts, cost-reimbursement contracts, incentive contracts); using of different bid evaluation methods.

Key words: public procurement, research and development, R&D, adverse selection.

JEL codes: H570.