

Государственное регулирование экономики**ИНСТРУМЕНТЫ И МЕТОДЫ
ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ
НЕДОБРОСОВЕСТНОМУ ИСПОЛНЕНИЮ
ГОСУДАРСТВЕННОГО КОНТРАКТА****Екатерина МАКОВЛЕВА**

Екатерина Евгеньевна Маковлева — преподаватель, ведущий эксперт, РАНХиГС (119571, РФ, Москва, пр. Вернадского, 82, стр. 1); аспирант, Образовательное частное учреждение высшего образования Московский финансово-экономический институт (129075, РФ, Москва, Новомосковская ул., 15-а, стр. 1); руководитель направления дирекции по развитию, ЗАО «Сбербанк-АСТ» (119435, РФ, Москва, Большой Саввинский пер., 12, стр. 9).
E-mail: EEMakovleva@sberbank-ast.ru

Аннотация

В статье рассматривается широкий круг вопросов, связанных с исполнением контрактов для обеспечения государственных и муниципальных нужд. В работе анализируются ключевые факторы, влияющие на исполнение контракта на различных этапах закупочного процесса. Риски закупочной деятельности разделены на четыре группы, соответствующие предконтрактной подготовке, процедуре осуществления закупки, постконтрактным отношениям, а также компетентности сторон в условиях постоянно меняющегося законодательства. С целью выявления доли неэффективных закупок проведен анализ количественных показателей по расторгнутым контрактам и начисленным неустойкам. Негативная динамика на этапе постконтрактного взаимодействия обуславливает необходимость тщательного изучения и развития инструментов противодействия недобросовестному исполнению контрактов. Для описания процесса взаимодействия сторон на этапе исполнения контракта приведено построение общей модели постконтрактного оппортунизма. Рассмотрена применимость такой модели в сфере государственных закупок для оценки уровня усилий поставщика по обеспечению надлежащего качества исполнения обязательств с учетом собственных издержек и возможных санкций со стороны заказчика. Анализ таких санкций, предусмотренных российским законодательством, указывает на использование преимущественно карательных мер по отношению к недобросовестному исполнителю, применяемых после выявления соответствующего нарушения. В этой связи представляется полезным изучение международного опыта, в частности методов контрактного стимулирования, направленных на предупреждение нарушений в ходе исполнения контракта. В статье рассмотрены три основных типа контрактов, применяемых в международной практике: контракт фиксированной цены, контракт с возмещением и поощрительный контракт; обозначены преимущества и недостатки каждого из них. Особое внимание уделено методам контрактного стимулирования путем создания условий конкуренции на этапе исполнения контракта и возможности их адаптации для применения в российской системе государственных закупок. В заключение представлен комплекс инструментов и методов противодействия недобросовестному исполнению контракта, предложены выводы по результатам проведенного исследования.

Ключевые слова: контракт, контрактная система, государственные закупки, исполнение контракта, постконтрактный оппортунизм.

JEL: G38, H57, K12.

Введение

Одним из основных принципов контрактной системы в сфере закупок является принцип ответственности за результативность обеспечения государственных и муниципальных нужд. Эффективность взаимодействия субъектов рынка государственных закупок зависит от многих факторов: грамотного планирования, информационного и финансового обеспечения закупок, рациональности действий организаторов и участников закупок. Сложность процедурной части законодательства о государственных закупках¹ зачастую вынуждает заказчиков и поставщиков концентрировать усилия на соблюдении формальных требований к документам и срокам размещения информации, при этом качество и эффективность выполнения условий контракта могут уходить на второй план.

Риски ненадлежащего исполнения контракта возникают задолго до его заключения сторонами и могут быть обусловлены внешними и внутренними факторами, экономическими и этическими причинами, например колебаниями конъюнктуры рынка, неграмотным техническим заданием или оппортунистическим поведением контрагента. В этой связи этап исполнения контракта и, как следствие, вся система контрактных отношений становятся объектом критики экспертного сообщества [Госзакупки., 2017]. В настоящей работе проведен анализ негативных факторов, влияющих на результат закупки, исследована статистика по расторгнутым контрактам, рассмотрены проблемы постконтрактных отношений и методы стимулирования качества исполнения контракта.

1. Неисполнение обязательств при госзакупках

Практика государственных закупок сопряжена с экономическими рисками как для заказчика, так и для поставщика. Указанные риски могут возникать на этапах, предшествующих заключению контракта: планирование, подготовка технического задания, проведение процедуры закупки, определение победителя, — а также на этапе исполнения контракта. Предлагаемая систематизация возможных источников рисков, воздействующих на участников контрактных отношений, позволяет сконцентрировать внимание на их проявлениях и предпринять меры для минимизации последствий.

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок, товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд».

Т а б л и ц а 1

**Негативные факторы, влияющие на исполнение контракта
на различных этапах закупочного процесса**

Заказчик	Участник закупки
Профессиональная подготовка и мотивация	
<p>Некомпетентность, недостаточная осведомленность о правилах проведения закупочных процедур</p> <p>Необходимость оперативного изучения перманентно меняющейся нормативно-правовой базы</p> <p>Нагрузка по основному направлению работы дополнена обязанностями контрактного управляющего (члена контрактной службы, члена комиссии)</p> <p>Низкая финансовая мотивация в связи с повышенной нагрузкой</p> <p>Высокая ответственность, персональные штрафы за нарушения</p>	<p>Незнание законодательства и требований, предъявляемых к участникам закупок</p> <p>Отсутствие понимания принципов проведения закупочных процедур</p> <p>Неосведомленность о качественных характеристиках поставляемой продукции, в том числе поставляемой через посредников</p> <p>Неиспользование инструментов обжалования во внесудебном порядке</p> <p>Недоверие к системе госзакупок</p>
Управление процессом закупки	
<p>Особенности функционирования бюджетной системы, необходимость «освоения» бюджетных средств до окончания года</p> <p>Сложность и продолжительность полного цикла закупочной процедуры (от планирования до исполнения контракта)</p> <p>Нехватка времени в условиях жестких требований к соблюдению сроков</p> <p>Технические сложности при публикации информации, дублирование информации</p> <p>Коррупционные проявления</p>	<p>Отсутствие системного поиска объявленных процедур закупок</p> <p>Небрежное прочтение условий технического задания</p> <p>Невнимательное отношение к условиям будущего контракта</p> <p>Неготовность к своевременному предоставлению обеспечения заявки, обеспечения исполнения контракта, антидемпинговых мер</p> <p>Отсутствие поиска оптимальных эквивалентов товаров для поставки</p> <p>Случаи сговора с иными участниками</p>
Подготовка технического задания	
<p>Отсутствие фактического исследования рынка для обоснования потребностей и цены контракта</p> <p>Излишняя или недостаточная детализация требований к закупаемой продукции</p> <p>Включение в документацию дискриминационных условий в целях победы определенного поставщика</p> <p>Недостаточная проработка условий проекта контракта, защищающих от недобросовестности исполнителя, исключение типовых условий</p>	<p>Предоставление в составе предложения неполной, недостоверной или не соответствующей требованиям заказчика информации об участнике или о поставляемых товарах, работах, услугах</p> <p>Неадекватное занижение ценовых предложений, демпинг</p> <p>Непредоставление или ненадлежащее предоставление обеспечения исполнения контракта, нарушение сроков</p> <p>Фиктивное участие в закупке, сговор с иными участниками</p>
Исполнение контракта	
<p>Невыполнение поставщиком обязательств по контракту (низкое качество исполнения, нарушение сроков)</p>	<p>Невыполнение заказчиком обязательств по контракту (несвоевременная оплата контракта или его этапа, непредоставление предусмотренного контрактом аванса)</p> <p>Несвоевременная оплата субподрядчикам</p>
<p>Приемка некачественных или не соответствующих контракту товаров, работ, услуг</p>	<p>Изменение (или предложение об изменении) существенных условий контракта в ходе его исполнения</p>

Приведенный перечень не является исчерпывающим, проблемы перекрестно связаны между собой и могут по-разному проявляться в практической работе.

Законодательно установленные и формализованные правила закупок в значительной мере учитывают проявления оппортунизма как со стороны заказчика, так и со стороны поставщика [Мельников, 2013]. Под оппортунизмом понимается преднамеренное использование возникающих благоприятных ситуаций для достижения личных интересов вопреки условиям договоренностей, в том числе в ущерб интересам контрагента. Как было показано выше, оппортунистическое поведение может проявляться на любых стадиях закупочного процесса. В случае выявления нарушений действующего законодательства должностным лицом заказчика ему грозит штраф в соответствии со статьями 7.29, 7.29.1, 7.30, 7.31, 7.31.1, 7.32, 7.32.1, 9.16, 14.49, 14.55, 15.14, 15.15.4–5, 15.15.10, 15.37, 15.40, 15.55, 19.5, 19.7, 19.7.2, 19.42 КоАП РФ, ответственность предусмотрена также в статьях УК РФ № 285, 285.1, 285.2, 286, 288–293. В случае возникновения нарушений со стороны поставщика он может лишиться денежных средств, внесенных в качестве обеспечения заявки и обеспечения исполнения контракта, попасть в реестр недобросовестных поставщиков, что практически на два года блокирует возможность его участия в регулируемых закупках.

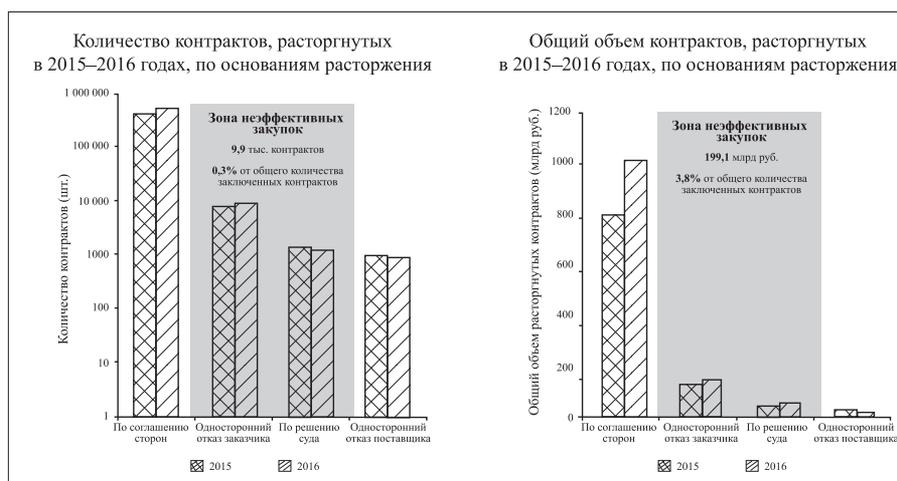
Однако даже безупречное проведение закупочной процедуры не является полной гарантией того, что на этапе исполнения контракта будет соблюден основной закупочный принцип «Лучшее качество по наименьшей цене». Примером может служить поставщик, честно выигравший торги в конкурентной борьбе и предполагавший следовать заключенному контракту, но вынужденный изменить свои намерения в связи с тем, что не рассчитал свои силы по исполнению взятых на себя обязательств, не учел влияние внешних рисков. Для защиты от подобных ситуаций законом предусматривается в том числе обязательная приемка и экспертиза каждого этапа исполнения контракта, применение штрафных санкций, одностороннее расторжение контракта с таким поставщиком. Вместе с тем заказчик может стремиться минимизировать риск ненадлежащего исполнения контракта путем предоставления незаконных, неформальных преимуществ «проверенному» поставщику, репутация и опыт взаимодействия с которым может служить некой гарантией от постконтрактной недобросовестности.

Рассмотрим статистику по расторгнутым государственным контрактам за 2015–2016 годы. Анализ сведений, размещенных в реестре контрактов в единой информационной системе в сфере закупок на сайте www.zakupki.gov.ru, показал, что в 2016 году количество расторгнутых контрактов составило более 545 тысяч на общую сумму

более 1,2 трлн руб., что превышает аналогичные показатели 2015 года на 22,6 и 25,3% соответственно. Согласно закону о госзакупках возможны четыре основания для расторжения контрактов:

- 1) по соглашению сторон;
- 2) по решению суда;
- 3) в связи с односторонним отказом заказчика;
- 4) в связи с односторонним отказом поставщика.

Количество и общий объем контрактов, расторгнутых в 2016 году, с разбивкой по основаниям их расторжения в сопоставлении с аналогичными показателями 2015 года отражены на рис. 1.



Источник: доклад Минэкономразвития о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год.

Рис. 1. Количество и общий объем контрактов, расторгнутых по основаниям расторжения, 2015–2016 годы

В зону неэффективных закупок не включен случай расторжения контрактов по соглашению сторон, который, как правило, носит технический характер и применяется для проведения взаиморасчетов в объеме фактически выполненных работ, оказанных услуг. Например, расторжение контрактов на оказание коммунальных услуг осуществляется в связи с тем, что на момент их заключения невозможно определить точный объем потребления указанных услуг. Случаи одностороннего отказа по инициативе поставщика также не включены в указанную зону в силу незначительности объема в денежном выражении.

Неэффективными могут быть признаны контракты, расторгнутые заказчиками в одностороннем порядке или по решению суда в связи

с неисполнением или ненадлежащим исполнением контракта со стороны поставщика. Объем таких контрактов в 2016 году составил в количественном выражении около 9,9 тыс., а в денежном выражении — около 199,1 млрд руб., что в общем объеме заключенных контрактов составило соответственно 0,3 и 3,8%. Проведение таких процедур не обеспечило отбор поставщиков, способных добросовестно исполнить контракт с заданными целями. Оплата по указанным контрактам осуществлялась только за фактически поставленный товар, выполненные работы, оказанные услуги.

В случае неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиком контракта, просрочки исполнения предусмотренных обязательств (в том числе гарантийного обязательства) заказчик обязан направить поставщику требование об уплате неустоек (штрафов, пеней), условие о которых должно быть включено в контракт. Штрафы начисляются за неисполнение или ненадлежащее исполнение обязательств, пеня начисляется за каждый день просрочки исполнения обязательства. Размеры штрафов и пеней установлены Правительством Российской Федерации. Сведения о неустойках, начисленных за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств, предусмотренных контрактом (в том числе гарантийных обязательств), по контрактам, расторгнутым в 2015–2016 годах, в зависимости от уровня бюджета заказчика представлены в табл. 2. По сравнению с аналогичным периодом предшествующего года в 2016 году размер неустоек, начисленных за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств в рамках одного расторгнутого контракта, увеличился в два раза.

Т а б л и ц а 2

**Количество и общий объем расторгнутых контрактов
на государственном и муниципальном уровнях**

Уровень бюджета заказчика	Количество расторгнутых контрактов ^а (тыс. шт.)		Общий объем расторгнутых контрактов ^а (млрд руб.)		Размер начисленной неустойки (млн руб.)		Среднее значение неустойки на один контракт ^а (млн руб.)	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Федеральный уровень	1,22	1,44	37,68	35,95	3224,76	1473,12	2,64	1,03
Уровень субъекта РФ	2,01	2,33	30,57	38,39	709,10	8821,51	0,35	3,78
Муниципальный уровень	1,73	2,19	15,17	20,22	1607,93	2372,93	0,93	1,08
Итого	4,96	5,96	83,42	94,57	5541,80	12667,56	1,12	2,13

^а Контракты, по которым начислена неустойка.

Источник: доклад Минэкономразвития о результатах мониторинга применения Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за 2016 год.

Проблема неисполнения принятых сторонами обязательств требует изучения и развития инструментов, которые могут облегчить адаптацию сторон к непредвиденным обстоятельствам в течение всего срока действия контракта, а также обеспечить ответственность сторон и защиту контракта от оппортунистического поведения исполнителей.

2. Модель постконтрактного оппортунизма

Строгие требования законодательства о госзакупках и публичность информации о контрактах ограничивают спектр механизмов, используемых для минимизации договорных рисков в обычной практике коммерческими заказчиками. Законом установлены порядок выбора способа закупки, узкие возможности по предъявлению дополнительных квалификационных требований к потенциальным поставщикам, обязательное применение типовых условий контракта, невозможность продления контракта с «хорошим» поставщиком и другие ограничительные нормы. Такие меры расширяют доступ потенциальным поставщикам к участию в закупках, снижают стимулы заказчика к недобросовестному поведению. В то же время для защиты от недобросовестности поставщиков система предусматривает использование финансовых обеспечительных мер при подаче заявки на участие в торгах, а также при заключении контракта, обязательное включение в контракт условий о неустойке в виде штрафов и пеней, применение репутационного инструмента в виде ограничения допуска к закупкам участников, внесенных в реестр недобросовестных поставщиков. Указанный реестр недобросовестных поставщиков содержит информацию об участниках закупок, уклонившихся от заключения контракта, а также о поставщиках, с которыми контракты были расторгнуты по решению суда или в порядке одностороннего отказа заказчика от исполнения контракта в связи с существенным нарушением ими условий контрактов. Если заказчик или поставщик столкнулся с недобросовестным исполнением контракта, он вправе обратиться в суд для принуждения контрагента к исполнению контракта.

Проблемы постконтрактных отношений широко рассматриваются в экономической теории контрактов². Предпосылками постконтрактного оппортунизма являются неспособность сторон в достаточной мере контролировать поведение друг друга, а также затруднения, связанные с расторжением контракта и необходимостью заключения новых контрактов для удовлетворения нужд заказчика. Стороны могут столкнуться с моральным риском и даже опасностью вымогательства. Возникает вопрос, каким образом с помощью контракта

² Савицкая Е. В. Курс лекций по микроэкономике. М.: МФТИ, 2002. С. 282–302.

стимулировать выбор поставщиком желаемого действия, если само действие не наблюдается заказчиком в ходе исполнения контракта.

В теории контрактов рассматривается построение модели *moral hazard*, название которой в российской литературе часто переводится как «субъективный или моральный риск», а смысл передается терминами «оппортунистическое поведение», «постконтрактный оппортунизм». Первоначально термин «моральный риск» появился в литературе, посвященной проблемам страхования, которые возникают у страховых компаний в связи с тем, что получение страхового полиса снижает стимулы клиентов к принятию мер предосторожности. Приложения этой модели использовались для описания отношений между собственниками и работниками компаний, между заказчиками и исполнителями, между законодательной и исполнительной властью³. Стандартным стал подход, при котором структура организации (коммерческой фирмы, государственного органа, семьи) объясняется необходимостью решать конфликты, связанные с невозможностью заключать полные контракты, учитывающие все возможные состояния и действия сторон. В 2016 году Нобелевская премия по экономике была присуждена Оливеру Харту и Бенгту Хольмстрему за исследования, ставшие фундаментом современной теории контрактов. В своих работах они описали модели стратегического взаимодействия двух экономических субъектов, обладающих различной информацией [Измалков, Сонин, 2017].

Моральный риск, обусловленный неполнотой контрактов, возникает из-за неспособности заказчика осуществлять полный контроль за деятельностью поставщика. С учетом этой информационной асимметрии стороны стараются сформировать условия контракта так, чтобы облегчить возможные трудности. Проблема такого составления контрактов получила название проблемы «принципал — агент», или в рассматриваемом контексте — «заказчик — исполнитель (поставщик)».

Цель построения модели — определить, в каких ситуациях ограничения принципала (заказчика) не препятствуют обеспечению надлежащего качества исполнения контракта агентом (поставщиком), в каких ситуациях недостаточно существующих механизмов контроля, когда у заказчика или поставщика могут возникнуть стимулы к использованию выходящих за рамки законодательства неформальных механизмов взаимодействия.

В модели постконтрактного оппортунистического поведения значимую роль играет распределение риска между контрагентами. В большинстве подобных моделей, как правило, агент (поставщик) менее склонен к риску, чем принципал (заказчик), в силу асимме-

³ См.: *Бремзен А. С., Гуриев С. М.* Конспекты лекций по теории контрактов. М.: Российская экономическая школа, 2005. С. 26–35; также [Пивоварова, 2010].

три информации. Принципал максимизирует ожидаемый результат и чаще нейтрален к риску. В госзакупках заказчик преимущественно управляет одновременно большим количеством разнообразных контрактов, и риск, связанный с одним отдельным контрактом, представляется незначительным. Поставщики более чувствительны к риску, поскольку для большинства из них характерны небольшие размеры бизнеса и малодиверсифицированная деятельность. Данный тезис особенно актуален для субъектов малого предпринимательства [Маковлева, 2016].

Рассмотрим общую структуру модели постконтрактного оппортунизма и ее применимость в сфере государственных закупок. Предположим, что принципал (заказчик) при размещении закупки устанавливает пороговое значение для качества закупаемой продукции (товара, работы или услуги), при этом не может оценить качество поставляемой продукции, работы, услуги до исполнения контракта агентом (поставщиком). В соответствии с правилами госзакупок заказчик не может изменить условия контракта, например с целью возмещения поставщику непредвиденных издержек. Последовательность действий контрагентов в модели представлена на рис. 2.

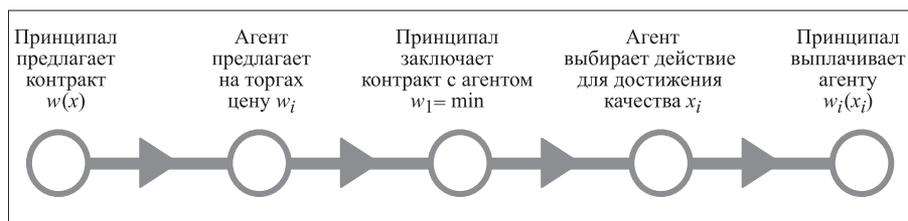


Рис. 2. Этапы осуществления закупки путем проведения торгов

Объявляя закупку, например в форме аукциона, принципал предлагает потенциальным агентам контракт $w(x)$, согласно которому принципал платит агенту сумму в размере w , если будет выполнен результат x с качеством не ниже порогового значения. К участию в процедуре допускаются все желающие, при этом предполагаем, что все агенты (участники рынка) удовлетворяют формальным условиям допуска к аукциону. Агент побеждает, предложив на аукционе наименьшую цену контракта w_i , заключает контракт и выбирает уровень прилагаемых усилий для достижения качества x , не наблюдаемого и не верифицируемого заказчиком до момента приемки товара, работы, услуги.

В простейшей модели возможны два уровня усилий агента: высокий и низкий — и соответственно два уровня качества исполнения контракта: $x=0$ — «провал», при котором издержки агента равны

нулю, и $x = 1$ — «успех», для достижения которого агент несет издержки. Предположим, что издержки агента на исполнение контракта (производственные издержки) по отношению к качеству поставляемой продукции постоянны и равны $c(x)$.

Ожидаемая полезность принципала зависит от x и w : $U_1 = w(x) - w_i$. Ожидаемая полезность агента зависит от w_i и $c(x)$: $U_2 = w_i - c(x)$.

Функция полезности агента обратно зависит от x , поэтому в такой ситуации ему выгодно снижать уровень своих усилий и, соответственно, качество поставляемой продукции как минимум до тех пор, пока оно не достигнет порогового значения, при котором заказчик еще не применит санкции или не обратится в суд.

Если принципал применяет санкции к агенту и обращается в суд, то обе стороны несут соответствующие судебные издержки — A_1 и A_2 . В случае если принципал обращается в судебные органы, то с вероятностью $v < 1$ суд подтверждает правоту принципала, в этом случае агент платит принципалу неустойку в размере S , оба контрагента несут судебные издержки A_1 и A_2 соответственно и агент не получает оплату по контракту. С вероятностью $1 - v$ возможна обратная ситуация, при которой принципал платит агенту неустойку S , при этом контракт продолжает исполняться. Таким образом, ожидаемая полезность принципала — $U_1 = v(S - A_1) + (1 - v)(w(x) - w_i - S - A_1)$, ожидаемая полезность агента — $U_2 = v(-c(x) - S - A_2) + (1 - v)(w_i - c(x) + S - A_2)$.

В непрерывном случае описанной модели, если предложенная агентом цена позволяет ему выполнить контракт не ниже порогового значения качества, он будет ориентироваться на ожидаемую прибыль от производственной деятельности в рамках своего коридора прилагаемых усилий, то есть внутри допустимого интервала качества $(x_1; x_2)$. Если же агент выиграл с ценовым предложением вне этого интервала, то он может прикладывать нулевые усилия, то есть вовсе не исполнять контракт, рассчитывая на возможную «прибыль» от неприменения последующих санкций и полагаясь на несовершенство судебной системы, возможные ошибки принципала, допущенные при формировании технического задания, дефекты условий контракта, предоставление в качестве обеспечения исполнения контракта банковской гарантии со скрытыми недостатками (например, банковская гарантия изначально содержит условия, которые повышают вероятность неудовлетворения банком требований заказчика по данной гарантии) [Пахомова, 2015].

Таким образом, агент выбирает уровень усилий и, соответственно, уровень качества поставляемой продукции исходя из цены контракта с учетом издержек производства и возможных санкций со стороны принципала. Схематично графики функций ожидаемых полезностей агента в случае с судом и без суда в зависимости от цены контракта и контрольные точки, связанные с качеством исполнения контракта, отображены на рис. 3.

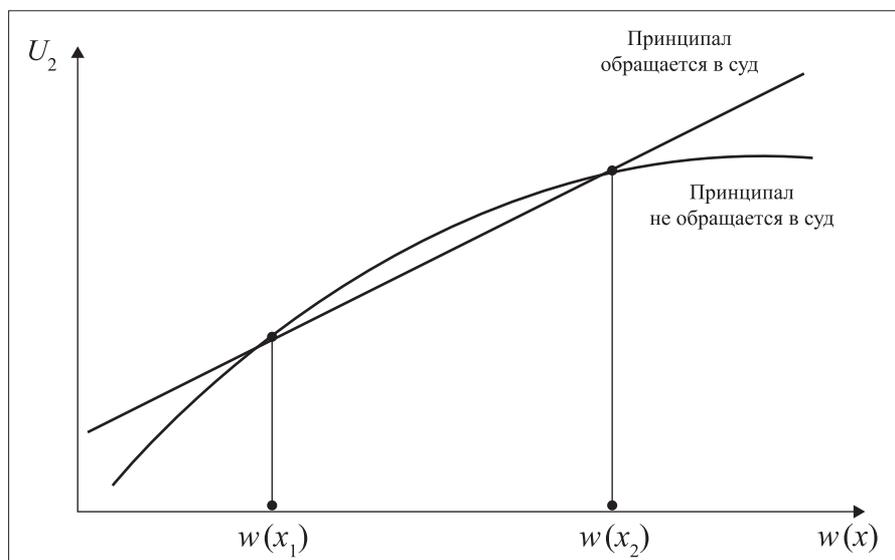


Рис. 3. Графики функций ожидаемой полезности агента

Чем шире интервал $(w(x_1); w(x_2))$, тем меньше вероятность неисполнения контракта и обращения принципала с суд. Чем уже этот диапазон, тем больше у агента стимулов к постконтрактному оппортунизму. В госконтрактах с фиксированной ценой поставщики не получают бонусов за достижение более высокого качества в ходе исполнения контракта, однако в контракт включается условие о взимании штрафа за заниженное по сравнению с оговоренным уровнем качество. Можно сделать вывод, что в целях предотвращения оппортунистического поведения штрафы должны быть достаточно высокими по сравнению с общей стоимостью контракта; в противном случае исчезает возможность предотвратить снижение качества поставщиком.

Результаты данной модели применимы, если принципал не обращается в суд, а решает расторгнуть контракт в одностороннем порядке. В этом случае оба контрагента несут издержки, связанные с расторжением: у принципала возникают затраты по проведению повторной закупки и устранению последствий неисполнения или ненадлежащего исполнения контракта агентом; агент платит неустойку, не получает оплату по контракту или получает частичную оплату за фактически исполненные обязательства, а также несет затраты, связанные с ухудшением репутационных сигналов, попадая в реестр недобросовестных поставщиков.

Если бы принципал и агент не вступали в контрактные отношения, то их интересы не совпадали бы, поскольку интересы принципала за-

ключаются в получении максимально возможного уровня качества x при наименьшей цене контракта, а агент в рамках предложенной им цены предпочитает минимизировать производственные издержки $c(x)$, что в свою очередь может снижать качество x . Задача, которую преследует принципал при заключении контракта, — предоставить агенту стимулы для выбора распределения усилий для достижения того качества, которое будет более выгодно принципалу.

Необходимо отметить, что крайнее значение качества исполнения контракта, при котором принципал получает одинаковую полезность без суда и через суд, может оказаться ниже уровня качества, указанного в контракте. Тогда, с точки зрения принципала, контракт будет нарушен, но не будет смысла в обращении в суд. В данной модели такая ситуация возможна при $v < \frac{A_1}{2S} + \frac{1}{2}$.

На этапе проведения аукциона и заключения контракта принципал, как правило, не обладает достаточной информацией о производственных и иных издержках агента, чтобы дифференцировать добросовестных и недобросовестных агентов. Вместе с тем экстремально низкие ценовые предложения на аукционе могут восприниматься как негативные сигналы. В указанной модели такая ситуация соответствует случаю, в котором агент получает положительную полезность (прибыль), назвав нулевую цену, при этом не исполняет контракт, рассчитывая на свой успех в судебном разбирательстве: $v < \frac{1}{2} - \frac{A_2}{2S}$.

Согласно законодательству о госзакупках цена государственного или муниципального контракта является твердой и не может изменяться в ходе его исполнения. Стремясь к победе на торгах, поставщики нередко пренебрегают обоснованностью предлагаемой ими цены. В результате возникают серьезные проблемы при расчете реальных производственных затрат и отсутствии возможности исполнить взятые на себя обязательства контракта. В практике российских государственных закупок отсутствует механизм автоматического отклонения заявок с демпинговой ценой, но установлены обязательные к применению антидемпинговые меры, которые заключаются в предъявлении дополнительных обязательных требований к победителю торгов, предложившему цену контракта на 25 и более процентов ниже начальной (максимальной) цены контракта. Контракт с таким участником заключается только после предоставления участником обеспечения исполнения контракта в размере, превышающем в 1,5 раза размер обеспечения исполнения контракта, указанный в аукционной или конкурсной документации, но не менее чем в размере аванса (если контрактом предусмотрена выплата аванса). В случае если начальная (максимальная) цена контракта не превышала 15 млн руб., контракт с демпингующим победителем заключается после предоставления им полуторакратного обеспечения исполнения контракта или информации, установленной законом, которая под-

тверждает добросовестность такого участника. Антидемпинговые меры не гарантируют полную защиту заказчика от некачественного исполнения контракта, но являются весомым аргументом для заведомо недобросовестных поставщиков [Андреев и др., 2015].

В настоящее время электронные торговые площадки обеспечивают проведение открытых аукционов в электронной форме, а в перспективе и остальные способы определения поставщика будут переведены в электронную форму, что, несомненно, снизит издержки заказчиков и участников закупок на бумажный документооборот, временные, организационные расходы. Однако, по оценкам специалистов, основные риски и источники роста удельной стоимости закупок, как правило, возникают не в ходе проведения процедурной части самой закупки, а на этапе подготовки к процедуре и при исполнении контракта [Верзилин, 2012]. Наибольший потенциал роста транзакционных издержек и, как следствие, снижения эффективности закупочных процедур несет в себе оппортунистическое поведение заказчиков и поставщиков на этапе исполнения контрактов.

3. Стимулирование исполнения контракта

В международной практике заключения государственных контрактов различают три общих типа договоров:

- 1) контракт фиксированной цены (fixed-price, FPC), при котором заказчик платит фиксированную сумму поставщику за исполнение контракта, удовлетворяющее оговоренным стандартам качества. Как правило, такие контракты заключаются по результатам конкурентных торгов на стандартизированные товары, работы, услуги. При этом поставщик несет все риски по исполнению контракта, поэтому заинтересован в сокращении издержек. Если это происходит без ущерба качеству исполнения контракта, то соответствует интересам обеих сторон. В российском законодательстве о государственных и муниципальных закупках разрешен только этот тип контрактов, в то время как в коммерческих закупках, а также закупках отдельными видами юридических лиц, регулируемых Федеральным законом от 18.06.2011 № 223-ФЗ, допустимы и иные типы договоров, которые будут рассмотрены ниже;
- 2) контракт «издержки плюс фиксированная прибыль» (или контракт с возмещением затрат, cost reimbursement, cost-plus, CRC) предполагает согласие заказчика возместить поставщику все документально подтвержденные производственные издержки, связанные с контрактом, и заплатить фиксированную комиссию сверх этого. Такие контракты могут быть эффективны,

когда качество исполнения не подлежит проверке, но играет важную роль в закупке. Примером могут служить контракты министерства торговли и промышленности Великобритании на оказание профессиональных и консалтинговых услуг, в которых строго оговорены требуемые сроки исполнения. Недостатком таких контрактов является отсутствие у поставщика стимулов к снижению или ограничению издержек, что приводит к росту затрат в ходе исполнения контракта. Такие контракты, как правило, не применяются в конкурентных торгах;

- 3) поощрительный контракт (или стимулирующий контракт, incentive contract, IC), в котором, как правило, предусматривается оплата в виде линейной формулы: $A = B + kC$, где A — общая сумма оплаты, B — фиксированный базовый платеж, C — реально подтвержденные затраты, k — коэффициент от 0 до 1, который устанавливается заказчиком и отражает долю затрат, возмещаемых поставщику.

При предельных значениях k поощрительный контракт превращается соответственно в контракт с фиксированной ценой или контракт с возмещением затрат. Поощрительные контракты заслуживают внимания, поскольку могут использоваться для стимулирования качества товара, работы или услуги. В контракте устанавливается базовый платеж (A) за обеспечение минимального уровня качества q_{min} (например, за поставку товара до определенной даты), который является основным параметром измерения качества, а также устанавливаются дополнительные более высокие показатели качества q_1, \dots, q_n с соответствующими бонусами за их достижение: A_1, \dots, A_n . При исполнении контракта в случае достижения уровня q_i (доставка выполняется за x_i дней до предельного срока) заказчик выплачивает исполнителю дополнительный бонус A_i . Данная форма контракта мотивирует поставщика оптимизировать свои затраты и предоставляет ему своего рода страховку от влияния внешних факторов. Таким образом может быть достигнуто компромиссное решение между потребностью заказчика стимулировать эффективность поставщика и потребностью поставщика в распределении рисков в случае непредвиденных событий. При проведении конкурентной закупки ценовым критерием выбора победителя является минимальное предложение фиксированной суммы контракта (B_i) и доли возмещения затрат (k_i).

Несмотря на привлекательность поощрительных контрактов, во многих случаях, особенно когда механизм стимулирования основан на разнице между реальными и прогнозируемыми издержками, на поставщика ложится ответственность по предоставлению точной и надежной бухгалтерской отчетности по реальным производственным затратам, а на заказчика — измерение уровня качества исполнения

контракта. Такие контракты могут быть целесообразны к применению в случае высоких закупочных рисков, при этом важно определить оптимальную величину коэффициента k и учесть, что выгода от разделения рисков перевешивает затраты на управление такими контрактами.

В российском законодательстве о государственных закупках методы стимулирования надлежащего исполнения принятых обязательств заключаются в обязательном установлении в контракте условий неустойки (штрафов, пеней), которое подкрепляется необходимостью внесения поставщиком обеспечения исполнения контракта до его заключения, а также включение в контракт условий его одностороннего расторжения. Однако штрафные санкции и одностороннее расторжение контракта не всегда представляют существенную угрозу для недобросовестного исполнителя, который знает, что поиск альтернативного поставщика для заказчика может оказаться затратным, и чем выше эти затраты, тем менее вероятно, что заказчик захочет отказаться от существующего контракта даже в случае низкого качества его исполнения.

В этой связи можно предположить, что помимо запретительных и карательных мер возможно применение положительных стимулов финансового и нефинансового воздействия в ходе исполнения контракта, которые способствовали бы сближению интересов и эффективности закупок [Dimitri et al., 2006]. Методы контрактного стимулирования, рассмотренные ниже, не предусмотрены российским законом о госзакупках; чтобы оценить их возможную эффективность, постараемся выделить плюсы и минусы их использования.

Одним из способов воздействия на исполнителя с целью обеспечения надлежащего качества исполнения контракта является создание условий конкуренции не только в ходе предконтрактных отношений, но и на этапе исполнения контракта. Рассмотрим возможные варианты.

Самым простым для заказчика способом замены недобросовестного поставщика является переход ко второму участнику закупки, отобранному на этапе конкурентной процедуры. Данный способ позволяет заказчику сэкономить время и средства, необходимые для организации новых торгов. Предварительно должно быть оговорено право заказчика в случае расторжения контракта с первым поставщиком в связи с неисполнением, нарушением обязательств по контракту обратиться ко второму участнику, а в случае его несогласия — к следующему участнику в рейтинге состоявшейся закупки. Если предложения недостаточно интересны, то заказчик вправе согласиться на издержки, возникающие при проведении новых торгов. Плюсы: низкая стоимость перехода к другому поставщику придает реальность угрозе и мотивирует исполнителя предоставить надлежащее качество.

Минусы: при переходе второму поставщику условия контракта будут не лучшими. Такой вариант контрактной опции может быть применен в случаях, когда прерывание исполнения контракта даже на короткий срок может быть неприемлемо для заказчика (например, закупки для поддержания производственного процесса, закупки для больниц, детских учреждений).

Еще один вариант создания условий конкуренции на этапе исполнения контракта — снабжение из двух и более источников или многоканальное снабжение. По условиям закупки по результатам конкурентной процедуры заключаются несколько контрактов с несколькими поставщиками, которые одновременно исполняют части одной закупки, хотя могли бы самостоятельно исполнить весь объем. Плюсы: в зависимости от выгодности предложенных поставщиками условий заказчик распределяет среди них объем заказа, качество исполнения влияет на возможное перераспределение долей. Присутствие альтернативного поставщика снижает мотивацию к оппортунистическому поведению. Минусы: возможное снижение экономии на масштабе закупки, дублирование издержек заказчика на поддержание двух или нескольких контрактов. Данный метод был применен в закупках министерства обороны США для приобретения самолетных двигателей. Сходный механизм заключения договоров используется некоторыми заказчиками — субъектами регулирования Федерального закона № 223-ФЗ.

Два приведенных метода стимулирования качества исполнения контракта за счет альтернативных поставщиков могут быть рассмотрены как варианты развития действующей системы контрактных отношений в сфере закупок. Однако следует предусмотреть дополнительные механизмы для предотвращения риска сговора между заказчиком и поставщиками, между самими поставщиками. В настоящее время коррупционная составляющая в системе контрактных отношений еще очень велика. Ситуация усугубляется отсутствием персонифицированных собственников, осуществляющих закупки: качество приобретаемых товаров, работ, услуг, как правило, проверяет лицо, не являющееся конечным потребителем, оплата осуществляется не «из своего кармана», что влияет на возможность проявления оппортунистического поведения. Риск коррупции весьма серьезен не только в госзакупках, но и в крупных коммерческих компаниях, где функция заказчика организационно удалена от контроля головного офиса. В этом проявляется отличие от частных закупок и закупок небольшими компаниями, в которых покупатель обычно сам является плательщиком и конечным потребителем.

Федеральный закон № 44-ФЗ о контрактной системе содержит совокупность мер, направленных на обеспечение приоритета эффективности закупаемых товаров, услуг, снижение негативных проявле-

ний на этапе исполнения контракта. Система инструментов и методов защиты от недобросовестности на этапе исполнения контракта представлена на рис. 4.

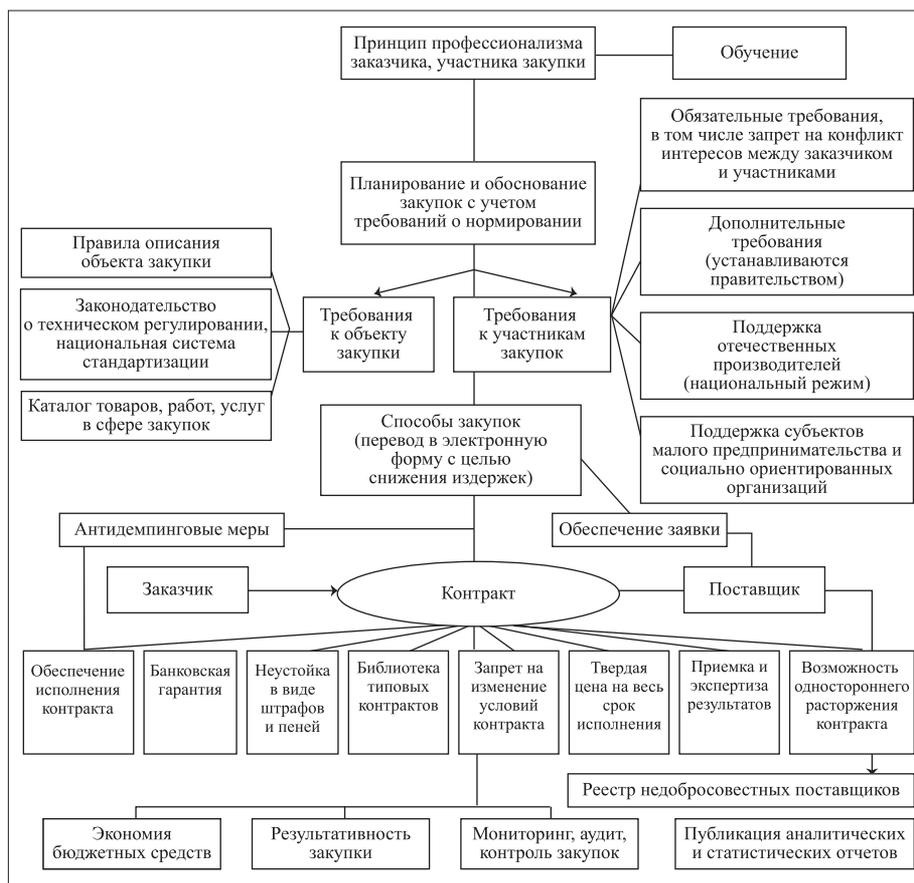


Рис. 4. Система инструментов и методов противодействия недобросовестному исполнению контрактов в сфере государственных закупок

Как видно из приведенной схемы, контрактная система в сфере закупок использует преимущественно отрицательные стимулы, ограничивающие заказчиков и поставщиков. В качестве положительных стимулов для заказчиков представляется целесообразным рассмотреть возможность их премирования за достигнутую экономию (без ущерба для качества продукции), а для поставщиков — предусмотреть включение в балльную оценку заявок на участие в закупках бонусов за предоставление товаров, работ услуг улучшенного качества по ценам ниже средних рыночных (при соответствующем уровне стандартизации закупаемой продукции).

Заключение

Система государственных закупок представляет собой сложный бизнес-процесс, эффективность которого имеет огромное значение для общества и экономики страны. Анализ негативных факторов, воздействующих на участников контрактных отношений в сфере закупок, выявил существенные проблемы, которые возникают как на этапе предконтрактных отношений, так и в постконтрактный период.

Результатом закупочной деятельности является надлежащее исполнение контракта, поэтому особое внимание уделяется мониторингу сведений о контрактах, размещенных в единой информационной системе в сфере закупок www.zakupki.gov.ru. В 2016 году по сравнению с предшествующим годом средняя цена одного контракта снизилась на 4,8%, в то время как размер неустоек, начисленных за неисполнение или ненадлежащее исполнение поставщиками обязательств в рамках одного контракта, увеличился в два раза.

Проблемы оппортунистического поведения, на этапе постконтрактных отношений в том числе, являются предметом исследований современной теории контрактов. Построение модели стратегического взаимодействия двух экономических субъектов «принципал — агент» («заказчик — поставщик» применительно к государственным закупкам) позволяет сделать вывод о том, что поставщик выбирает уровень усилий и, соответственно, уровень качества исполнения контракта исходя из цены контракта с учетом издержек производства и возможных санкций со стороны заказчика. При этом важнейшее значение имеют не только угроза судебного процесса и штрафные санкции, заложенные в контракт, но и качество описания объекта закупки и формирование условий контракта, которые снижают риски недобросовестного исполнения контракта.

В работе приведен анализ различных типов договоров, используемых в международной практике заключения государственных контрактов, и некоторых методов контрактного стимулирования, которые могут быть адаптированы для применения в российской системе государственных закупок в качестве дополнительных положительных стимулов для исполнителей контрактов.

Рисковые события являются неотъемлемым компонентом рыночного взаимодействия, поэтому, несмотря на негативное воздействие, риск выступает одним из движущих факторов дальнейшего развития. Инструменты и методы противодействия недобросовестному исполнению контракта, применяемые в системе контрактных отношений в сфере закупок, систематизированы и представлены на рис. 4.

Задача нынешнего этапа развития контрактной системы в сфере закупок состоит в совершенствовании механизмов борьбы с постконтрактным оппортунизмом и применении дополнительных стимулов к улучшению качества исполнения контрактов.

Литература

1. Андреев Н. Ю., Маковлева Е. Е., Обалева Ю. И. Совершенствование механизма применения антидемпинговых мер в сфере государственных и муниципальных закупок // Горизонты экономики. 2015. № 1. С. 42–51.
2. Верзилин Д. Н. Методические основы мониторинга угроз экономической безопасности при поставках товаров для государственных нужд // Вестник Санкт-Петербургского университета МВД России. 2012. № 1. С. 148–152.
3. Госзакупки. Какой должна быть контрактная система? / под ред. О. В. Анчишкиной. М.: Центр стратегических разработок, 2017.
4. Измалков С. Б., Сонин К. И. Основы теории контрактов (Нобелевская премия 2016 года — Оливер Харт и Бенгт Хольмстрем) // Вопросы экономики. 2017. № 1. С. 5–21.
5. Маковлева Е. Е. Анализ практики государственных и муниципальных закупок у субъектов малого предпринимательства // Науковедение. 2016. Т. 8. № 2. С. 57.
6. Мельников В. В. Проблема оппортунизма в государственных закупках // Журнал институциональных исследований. 2013. Т. 5. № 3. С. 114–124.
7. Пахомова Л. М. Банковская гарантия как способ обеспечения заявок и обеспечения исполнения государственных и муниципальных контрактов в системе контрактных отношений // Ars Administrandi (Искусство управления). 2015. № 4. С. 97–111.
8. Пивоварова С. Г. Стимулы к использованию неформальных контрактных механизмов в российской государственной системе закупок // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 2. С. 125–135.
9. Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. Handbook of Procurement. Cambridge: Cambridge University Press, 2006.

Ekonomicheskaya Politika, 2018, vol. 13, no. 3, pp. 62-81

Ekaterina E. MAKOVLEVA. Direction in Development Department, JSC Sberbank-AST (12–9, Bol'shoy Savvinskiy per., Moscow, 119435, Russian Federation).

E-mail: EEMakovleva@sberbank-ast.ru

Tools and Methods for Resistance to Unfair Execution of a Government Contract

Abstract

The article deals with a wide range of issues related to the execution of contracts intended to meet state and municipal needs. The paper analyzes the key factors influencing the execution of a contract at various stages of the procurement process. Procurement risks are divided into four groups, which correspond to pre-contract preparation, the procurement procedure, post-contractual relations and the competence of the parties in the context of constantly changing legislation. In order to identify the proportion of ineffective purchases, an analysis of quantitative indicators for canceled contracts and accrued penalties was made. To describe the process of interaction between the

parties at the stage of contract execution, a general model of post-contract opportunism is constructed. The applicability of said model in the field of public procurement is examined to assess the level of the supplier's efforts to ensure the proper quality of execution of obligations, taking into account suppliers' costs and possible sanctions from the customer. The analysis of these sanctions, provided for by Russian legislation, indicates mainly the use of punitive measures against the opportunist performer, applied after the discovery of the corresponding violation. The article considers three main types of contracts used in international practice: the fixed-price contract, the cost-reimbursement contract, and the incentive contract; the advantages and disadvantages of each of them are indicated. In conclusion of the article, a set of tools and methods to counteract opportunist execution of the contracts is presented, and a summary of the study results is given.

Keywords: contract, contract system, public procurement, contract performance, post-contractual opportunism.

JEL: G38, H57, K12.

References

1. Andreev N. Yu., Makovleva E. E., Obaliaeva Yu. I. Sovershenstvovanie mekhanizma primeneniya antidempingovykh mer v sfere gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok [The Improvement of the Mechanism of Application of Anti-Dumping Measures in the Sphere of State and Municipal Procurement]. *Gorizonty ekonomiki [Horizons of the Economy]*, 2015, no. 1, pp. 42-51.
2. Verzilin D. N. Metodicheskie osnovy monitoringa ugroz ekonomicheskoy bezopasnosti pri postavkakh tovarov dlya gosudarstvennykh nuzhd [Methodical Framework for Monitoring of Economic Security Threats in the Supply of Goods for the State Needs]. *Vestnik Sankt-Peterburgskogo universiteta MVD Rossii [Bulletin of the St. Petersburg University of MIA of Russia]*, 2012, no. 1(53), pp. 148-152.
3. Anchishkina O. V. (ed.). Goszakupki. Kakoy dolzhna byt' kontrakt'naya sistema? [Public Procurement. What Should Be the Contract System?]. Moscow, Tsentr strategicheskikh razrabotok, 2017.
4. Izmalkov S. B., Sonin K. I. Osnovy teorii kontraktov (Nobelevskaya premiya 2016 goda - Oliver Hart i Bengt Holmstrom) [Basics of Contract Theory (Nobel Memorial Prize in Economic Sciences 2016 - Oliver Hart and Bengt Holmström)]. *Voprosy ekonomiki*, 2017, no. 1, pp. 5-21.
5. Makovleva E. E. Analiz praktiki gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakupok u sub'ektov malogo predprinimatel'stva [Analysis of the Practice of State and Municipal Procurement from Small Entrepreneurship]. *Naukovedenie [Science Studies]*, 2016, vol. 8, no. 2, p. 57.
6. Mel'nikov V. V. Problema opporunizma v gosudarstvennykh zakupkakh [Opportunism in the Public Purchases]. *Journal of Institutional Studies*, 2013, vol. 5, no. 3, pp. 114-124.
7. Pakhomova L. M. Bankovskaya garantiya kak sposob obespecheniya zayavok i obespecheniya ispolneniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh kontraktov v sisteme kontraktnykh otnosheniy [Demand Guarantee as a Way to Ensure the Bids and to Enforce State and Municipal Contracts in the Contract System]. *Ars Administrandi*, 2015, no. 4, pp. 97-111.
8. Pivovarova S. G. Stimuly k ispol'zovaniyu neformal'nykh kontraktnykh mekhanizmov v rossiyskoy gosudarstvennoy sisteme zakupok [Incentives for the Use of Informal Contractual Arrangements in the Russian Public Procurement System]. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya [Public Administration Issues]*, 2010, no. 2, pp. 125-135.
9. Dimitri N., Piga G., Spagnolo G. *Handbook of Procurement*. Cambridge, Cambridge University Press, 2006.