

**Яковлев А.А.**  
**Ткаченко А.В.**  
**Демидова О.А.**  
**Балаева О.Н.**

## СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЙ СХОДНОЙ СФЕРЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ\*

---

### Аннотация

*Реформа бюджетного сектора в РФ дает интересную возможность для сравнения правил регулирования закупок в бюджетных организациях и автономных учреждениях. Такого рода анализ важен в условиях критического переосмысления последствий принятия 94-ФЗ и планируемого с 2014 г. создания Федеральной контрактной системы.*

*Основываясь на методологии «разностей в разностях», мы рассматриваем закупки двух государственных университетов в период 2011–2012 гг. Один из них*

---

\* Данная статья отражает первые результаты проекта, поддержанного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2013 г. Авторы глубоко признательны руководителям и специалистам закупочных подразделений рассматриваемых государственных организаций за предоставленные эмпирические данные и содействие в ходе проведения данного исследования. Также авторы благодарят за высказанные замечания участников сессии «Развитие системы госзакупок в России» в рамках 14-й Апрельской международной научной конференции НИУ ВШЭ.

*в течение всего периода осуществлял свои закупки в соответствии с требованиями 94-ФЗ. Другой университет до июля 2011 г. проводил закупки в рамках 94-ФЗ, однако затем здесь было введено в действие собственное Положение о закупках. Сравнение данных этих организаций позволяет оценить, как переход на новые формы регулирования повлиял на основные параметры эффективности госзакупок, включая уровень конкуренции на торгах, экономию от снижения цен и своевременное исполнение обязательств по контрактам.*

**Ключевые слова:** государственные закупки; бюджетные организации; эксперименты и пилотные проекты при проведении реформ.

Реформа системы госзакупок в 2005 г., связанная с принятием Федерального закона 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», была нацелена на пресечение злоупотреблений со стороны должностных лиц организаций-госзаказчиков, а также на расширение конкуренции при отборе поставщиков. Эти цели неоднократно отмечались в выступлениях представителей Правительства и докладах Федеральной антимонопольной службы [4, 5, 6]. Инструментами достижения этих целей стали жесткая и очень детальная регламентация процедур размещения госзаказа с акцентом на отбор поставщиков по критерию наименьшей цены и ограничение использования любых качественных критериев при оценке заявок. Повышению конкуренции также должно было служить активное внедрение практики отбора поставщиков через аукционы (за счет ограничений на использование запросов котировок и проведение конкурсов).

Все эти меры способствовали росту конкуренции в госзакупках, но одновременно анализ практики применения 94-ФЗ свидетельствовал, что они привели к перемещению коррупции на другие стадии закупочного цикла (планирование заказа и его исполнение), а также породили многочисленные проблемы с исполнением обязательств по контрактам [8]. Последующие более детальные эмпирические исследования показали, что проблемы исполнения контрактов (в виде задержек исполнения обязательств или исполнения их не в полном объеме) чаще возникают в тех случаях, когда законодательство ограничивает заказчиков в применении критериев квалификации и деловой репутации при отборе поставщиков [11]. Следует, однако, отметить, что данная ситуация избыточной жесткости регулирования в сфере государственных закупок не является уникальной для России. Масштабное исследование эффективности госзакупок в странах Евросоюза, выполненное в 2011 г., включавшее опрос 5500 госзаказчиков и 1800 поставщиков из 30 стран, показало, что процедуры закупок в частном секторе в сравнении с госсектором в целом оцениваются как более гибкие и более эффективные. При этом в частном секторе наблюдается меньший уровень конкуренции на торгах [14].

Дискуссии о последствиях принятия 94-ФЗ в России привели к критическому переосмыслению подходов к регулированию закупок. В частности, концепция Федеральной контрактной системы (ФКС), законопроект

о которой в 2012 г. был внесен в Госдуму, предусматривает распространение регулирования на стадии планирования заказа и исполнения контрактов при одновременном расширении спектра процедур закупок, которые могут использоваться госзаказчиками. Учитывая опыт внедрения 94-ФЗ, очевидно, что создание ФКС займет не один год. Вместе с тем новые подходы к регулированию закупок уже сейчас (до появления ФКС) стали применяться на практике, в частности в рамках реформирования организаций бюджетного сектора.

Реформа бюджетного сектора в РФ предусматривает введение разных видов государственных организаций, включая казенные учреждения и предприятия, бюджетные учреждения и автономные учреждения [2]. Для последнего типа государственных организаций было установлено, что их закупки не подпадают под действие 94-ФЗ, если Наблюдательным советом автономного учреждения принято специальное Положение, регламентирующее закупки данного автономного учреждения<sup>1</sup>. При этом предполагалось, что такие Положения о закупках могут включать процедуры закупок и механизмы отбора поставщиков, учитывающие специфику данного автономного учреждения. Подобное внедрение «элементов ФКС» дает интересную возможность для сравнения последствий применения старых и новых правил регулирования госзакупок, что и является предметом данной статьи.

Основываясь на методологии, изложенной ранее в работе «Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных)» [11], мы рассматриваем в данной статье закупки двух крупных бюджетных организаций одной сферы деятельности в период 2011–2012 гг. При этом одна из организаций, являвшаяся бюджетным учреждением, в течение всего этого периода осуществляла свои закупки в соответствии с требованиями 94-ФЗ. Другая организация, являвшаяся автономным учреждением, до июля 2011 г. также проводила закупки в рамках 94-ФЗ, однако затем в этой организации было принято и введено в действие собственное Положение о закупках. Сравнение данных этих двух организаций позволяет оценить, как переход на новые формы регулирования повлиял на основные параметры эффективности госзакупок, включая уровень конкуренции на торгах, экономию от снижения цен в ходе торгов и исполнение контрактов.

Материал статьи изложен следующим образом: в разделе 1 дано краткое описание обеих рассматриваемых организаций и охарактеризованы основные изменения в процедурах закупок, произошедшие в автономном учреждении в связи с принятием собственного Положения о закупках; раздел 2 содержит описательный анализ данных о закупках в обеих организациях в 2011–2012 гг.; на основе этого анализа в разделе 3 приведены основные гипотезы и сформулирована методология эконометрического исследования; в разделе 4 излагаются результаты регрессионного анализа; в заключении даны основные выводы и рекомендации для экономической политики.

## 1. Общие институциональные характеристики, правила и процедуры закупок в рассматриваемых организациях

Настоящее исследование основывается на данных о закупках двух крупных государственных организаций за период 2011–2012 гг. Рассматриваемые организации являются образовательными учреждениями со схожей спецификой закупок и сопоставимыми масштабами деятельности. Организация № 1 является крупным московским университетом, Организация № 2 – крупным региональным российским университетом.

Однако закупочная деятельность каждой из сравниваемых организаций имеет свои особенности. Как уже упоминалось выше, будучи автономным государственным учреждением, Организация № 1 с июля 2011 г. ввела собственное положение о закупках. В то же время в течение всего рассматриваемого периода Организация № 2 оставалась в статусе бюджетного учреждения, закупки которого регламентировались 94-ФЗ.

Существует целый ряд отличий в регламентации закупочной деятельности в рамках 94-ФЗ и в рамках собственного положения о закупках Организации № 1. Отметим наиболее важные. Если 94-ФЗ фактически предусматривает только четыре способа закупок (включая конкурсы, аукционы, запросы котировок и размещение заказа у единственного поставщика), то Положение о закупке товаров, работ, услуг для нужд Организации № 1 предусматривает более широкий набор способов закупки и некоторые изменения в условиях их применения. В частности, это следующие процедуры (в том числе и в электронной форме): открытый одноэтапный конкурс; открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором; открытый двухэтапный конкурс; открытый конкурс с переторжкой; открытый аукцион; проведение запроса котировок; закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), в том числе прямой договор; закупки по упрощенным процедурам.

Последний способ закупки заслуживает особого внимания, так как на него приходится значительная часть контрактов Организации № 1. По упрощенной процедуре в Организации № 1 могут проводиться закупки на сумму, не превышающую 300 тыс. руб., при этом информация о потребностях в товарах, работах, услугах для нужд подразделения-заказчика сообщается поставщикам (исполнителям, подрядчикам), сведения о которых включены в ежегодно формируемый Перечень поставщиков Организации<sup>2</sup>. Упрощенный характер процедуры определяется не только ограничением участников поставщиками, входящими в указанный Перечень, но также меньшим объемом запрашиваемых у них документов и более короткими сроками проведения размещения заказа. Данная процедура является конкурентной, ее победителем признается участник, предложивший наиболее низкую цену.

В сравнении с 94-ФЗ Положение о закупках Организации № 1 расширяет возможные основания для закупок у единственного поставщика. Одновременно при реализации ряда процедур больше внимания уделя-

ется требованиям к поставщику с целью повысить качество исполнения контрактов, заключенных Организацией № 1 как заказчиком. Кроме того, по ряду процедур (например, открытый конкурс, аукцион, запрос котировок) введено определенное ограничение по демпингу: при представлении заявки на участие в конкурсе, содержащей предложение о снижении цены договора на 25% или более по отношению к начальной цене договора, участник закупки, предлагающий такую цену, обязан представить ее обоснование. Такое условие, с одной стороны, ограничивает конкуренцию по цене, но с другой – уменьшает риск заключения контракта с недобросовестным/некомпетентным поставщиком. Также по некоторым приоритетным направлениям закупок (включая строительные работы, закупки компьютерного оборудования, а также охранной и пожарной сигнализации) был введен экспертный контроль за обоснованием начальных цен подразделениями-заказчиками, что способствовало заметной экономии средств еще до проведения торгов.

Таким образом, введение собственного положения о закупках в Организации № 1 предположительно должно было повлиять, с одной стороны, на конкурентность закупочных процедур, а с другой – на качество исполнения контрактов. Данные предположения будут подтверждены в ходе дальнейшего анализа.

## 2. Исходные данные для анализа и сравнение основных параметров закупок

Исходными данными для нашего анализа служил массив контрактов, заключенных обеими рассматриваемыми организациями в 2011–2012 гг. Эта информация была предоставлена нам в формате электронных таблиц специалистами закупочных подразделений обеих организаций с санкции их руководителей. Вместе с тем мы должны отметить, что после произошедшей в 2010 г. интеграции базы данных Минэкономразвития о размещенных заказах и реестра госконтрактов, формируемого Федеральным казначейством, все используемые нами данные стали доступны на портале [www.zakupki.gov.ru](http://www.zakupki.gov.ru).

Предоставленная нам информация о закупках включала в себя следующие первичные данные:

- способ размещения заказа (запрос котировок, открытый аукцион, электронный аукцион, конкурс, упрощенная процедура, единственный поставщик);
- номер котировки, конкурса или аукциона;
- предмет контракта;
- тип закупаемых товаров (работ, услуг) в соответствии с экономической классификацией бюджетных расходов – экр;
- бюджет закупки (по информационной карте конкурсной документации);
- наименование и код структурного подразделения-заказчика, в интересах которого проводилась соответствующая закупка;

- количество заявок, поданных на конкурс/лот, в том числе количество заявок, допущенных к оценке и рассмотрению, а также количество участников, явившихся на торги;
- цена предложения победителя;
- наименование поставщика (исполнителя, подрядчика);
- номер контракта;
- дата заключения контракта (договора);
- срок исполнения контракта (договора);
- информация о фактических платежах в рамках контракта (сроки и суммы).

Для дальнейшего исследования, в дополнение к имевшемуся в базе делению на товары, работы и услуги, мы также ввели еще одну классификацию закупок, опираясь на положения институциональной экономической теории. Данная классификация включает инспекционные («search goods»), экспериментальные («experience goods») и доверительные блага («credence goods») и вытекает из объективных различий в возможностях оценки качества<sup>3</sup>.

Кроме того, так как в Организации № 1 было введено собственное Положение о закупках, в базу данных была добавлена соответствующая переменная, отражающая это событие.

С учетом характеристик имеющихся эмпирических данных эффективность закупочных процедур для рассматриваемых государственных организаций может быть измерена по таким показателям, как доля заказов (по числу контрактов и по стоимости), размещенных в рамках конкурентных процедур, конкуренция на торгах и снижение цен в ходе торгов. Проблемы исполнения контрактов могут быть измерены по показателю задержек исполнения обязательств (доля контрактов с задержками исполнения и средняя продолжительность таких задержек). Вместе с тем показатель исполнения контрактов не в полном объеме, применявшийся нами ранее [11], в данном случае не может быть использован для анализа, так как в 2011–2012 гг. в Организации № 2 было всего два контракта, исполненных не в полном объеме, что недостаточно для эконометрического анализа.

Характеризуя закупочную деятельность обеих организаций, можно отметить, что при схожести их профиля они различаются по масштабам закупок. По Организации № 1 за данный период времени нами было рассмотрено 1656 контрактов общим объемом 4136 млн. руб., по Организации № 2 – 877 контрактов общей стоимостью 407 млн. руб. При этом в выборку не вошли контракты, заключенные с единственным поставщиком на предоставление коммунальных услуг (теплоснабжение, водоснабжение и водоотвод, поставка электроэнергии и др.). Исключение этих контрактов из рассмотрения связано с тем, что для них не имеет смысла анализ снижения цен и соблюдения сроков исполнения обязательств. Также надо отметить, что, во избежание смещений эконометрических оценок, при анализе закупок Организации № 1 были дополнительно исключены два специфических особо крупных контракта на строительство.

Количество контрактов, заключенных в Организации № 1 в 2011 и 2012 гг. оставалось примерно на одном уровне и составляло немногим более 800 контрактов в год. Организацией № 2 в эти же годы было заключено примерно в два раза меньше контрактов (см. табл. 1). Средняя стоимость одного контракта в этих организациях различается более существенно – в Организации № 1 этот показатель составил порядка 2,5 млн. руб., в Организации № 2 – 0,5 млн. руб., причем за рассматриваемые два года данные значения этих показателей практически не изменились.

Таблица 1

**Количество контрактов, заключенных в Организациях № 1 и № 2 в 2011–2012 гг., и их общая стоимость**

Организация	Год заключения контракта	Количество	Общая стоимость (млн. руб.)	Средняя стоимость (руб.)
Организация № 1	2011	818	2067.44	2527435.50
	2012	838	2068.87	2468824.00
Организация № 2	2011	479	216.80	452613.31
	2012	398	190.90	479672.69

Если рассматривать динамику изменения числа заключенных контрактов и их стоимость ежемесячно, то в обеих организациях наблюдается ярко выраженная сезонность – в период с сентября по декабрь число заключенных контрактов и особенно их стоимость значительно возрастают. Так, на декабрь приходится порядка 9–15% всех контрактов, заключенных в них за год (см. рис. 1, 2).

Рисунок 1

**Распределение заключенных контрактов по месяцам для Организации № 1 по количеству контрактов и стоимости, %**

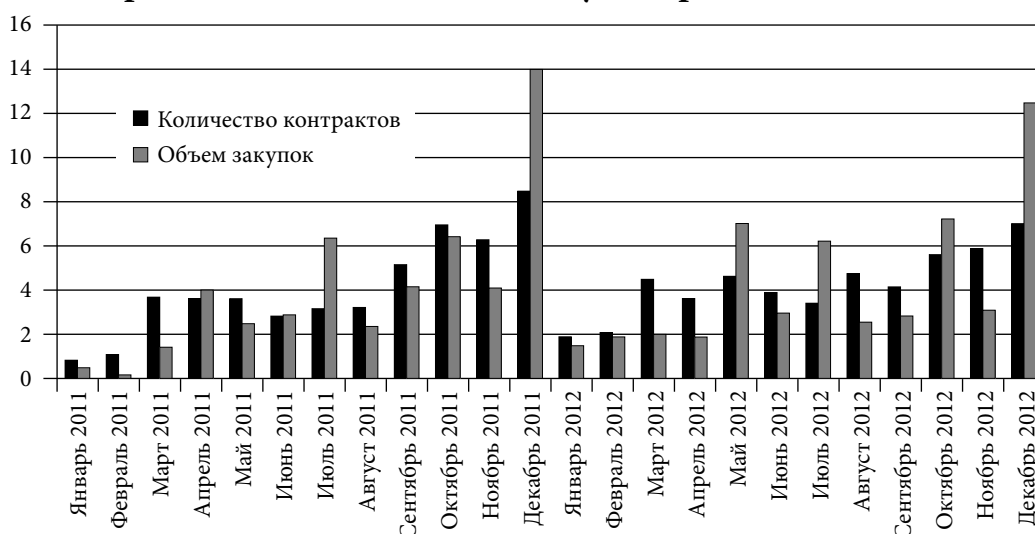
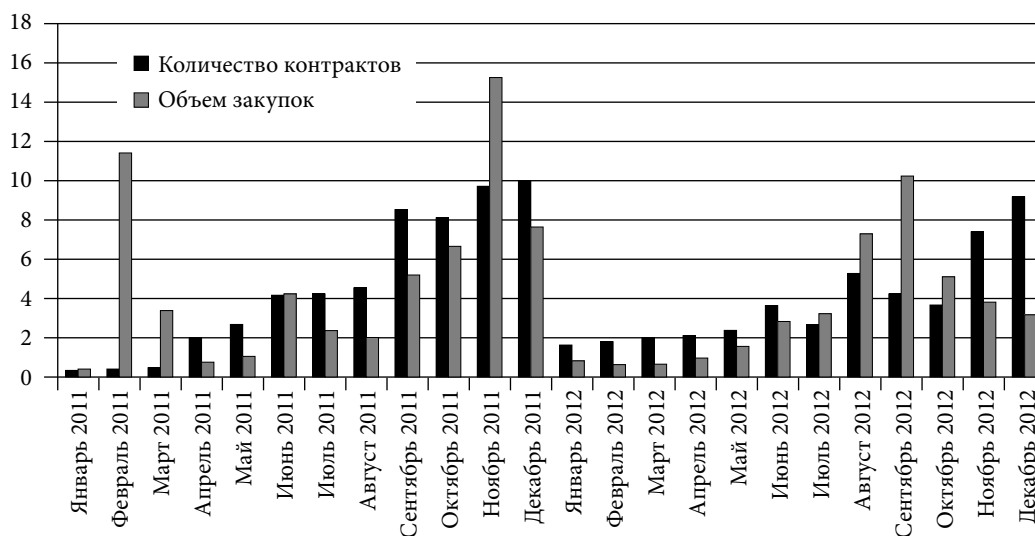


Рисунок 2

**Распределение заключенных контрактов по месяцам для Организации № 2 по количеству контрактов и стоимости, %**



В Организации № 1 на товары приходится 29% контрактов (11% стоимости закупок), работы – 5% (18% стоимости), услуги – 66% (71% стоимости) (табл. 2). В Организации № 2 59% всех закупок приходится на товары (54% общей стоимости), 7% – на работы (19% общей стоимости), 34% – на услуги (27% общей стоимости) (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение контрактов по типам закупаемых благ: товар / работа / услуга**

Показатели	Товар		Работа		Услуга	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
<b>Количество заключенных контрактов</b>						
Организация № 1	481	29	87	5	1090	66
Организация № 2	518	59	63	7	296	34
<b>Общая стоимость заключенных контрактов и сделок (бюджет закупки), млн. руб.</b>						
Организация № 1	448.72	11	758.83	18	2931.50	71
Организация № 2	221.65	54	75.73	19	110.31	27

Большая часть закупок (и в количественном, и в стоимостном выражении) и в той, и в другой организации приходится на широкую категорию экспериментальных благ: наименьшая – в Организации № 1 – на инспекционные товары, в Организации № 2 – на доверительные (табл. 3).



Таблица 3

**Распределение контрактов по типам закупаемых благ:  
инспекционные / экспериментальные / доверительные  
(Организация № 1)**

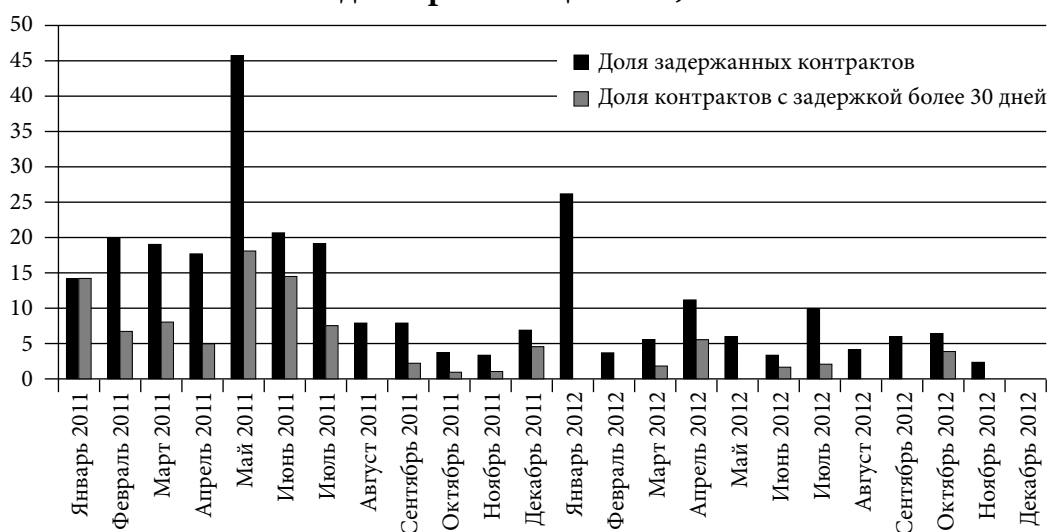
Показатели	Инспекционные		Экспериментальные		Доверительные	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
<i>Количество заключенных контрактов</i>						
Организация № 1	472	28	1058	64	128	8
Организация № 2	305	35	462	53	110	12
<i>Общая стоимость заключенных контрактов и сделок (бюджет закупки), млн. руб.</i>						
Организация № 1	375.21	9	2946.24	71	817.60	20
Организация № 2	50.82	12	314.44	77	42.44	11

Дальнейший анализ проводился с учетом перехода в июле 2011 г. Организации № 1 на собственное положение о закупках. Для этой организации база данных соответственно разделена на две части – до июля 2011 г. и после. Описательный анализ также будет проводиться по каждому из этих периодов в отдельности. Поскольку Организация № 2 в течение 2011–2012 гг. оставалась бюджетной организацией и закупки осуществлялись в соответствии с 94-ФЗ, то анализ по данной организации будет проводиться по всей выборке одновременно.

Ситуация с контрактами, сроки исполнения которых были по разным причинам задержаны, несомненно лучше в Организации № 1. До августа 2011 г. контракты с задержками исполнения составляли порядка 15–20% всех заключенных контрактов, в последующий период – всего 3–7% (за исключением двух «проблемных» месяцев – мая 2011 г. (46% задержанных контрактов) и января 2012 г. (26% задержанных контрактов)) (рис. 3).

Рисунок 3

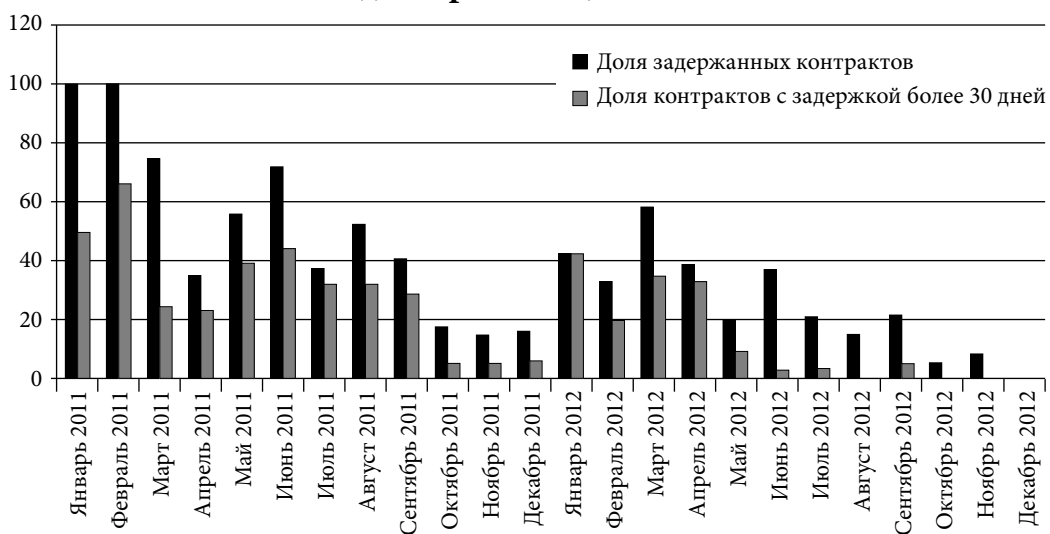
**Распределение доли задержанных контрактов по месяцам  
для Организации № 1, %**



В Организации № 2 в январе 2011 г. все 100% контрактов выполнялись с задержками, затем ситуация стала постепенно улучшаться и к концу 2012 г. стала практически сопоставима с Организацией № 1 (рис. 4). Надо отметить, что по сравнению с Организацией № 1 задержки контрактов Организации № 2 более длительны, а до июня 2012 г. в Организации № 2 контракты с задержкой более 30 дней преобладали среди всех задержанных контрактов.

Рисунок 4

### Распределение доли задержанных контрактов по месяцам для Организации № 2



За рассматриваемые два года в Организации № 2 использовались только три закупочные процедуры – закупки у единственного поставщика, запросы котировок и электронные аукционы. В Организации № 1 до введения в действие собственного положения о закупках использовались те же три процедуры, а также открытые конкурсы. Однако по объемам (и в количественном, и в стоимостном выражении) характеристики данных процедур в сравниваемых организациях оказались слабо сопоставимыми. Так, в Организации № 2 48% (34% общей стоимости) закупок осуществляется у единственного поставщика, а в Организации № 1 данным способом закупалось лишь 20% всех закупок (8% общей стоимости) (табл. 4). Посредством электронных аукционов и в той, и в другой организации осуществлялась большая часть закупок в стоимостном выражении (81% – в Организации № 1 и 53% – в Организации № 2), однако в Организации № 1 это было 44% от общего числа закупок, а в Организации № 2 – всего 13%.

С введением собственного положения о закупках число видов закупочных процедур, используемых Организацией № 1, возросло – к упомянутым выше добавились открытые аукционы, электронные котировки, упрощенные процедуры и прямые договора. При этом самым «востребованным» способом закупки оказалась упрощенная процедура – с ее помощью было заключено

27% всех контрактов. Однако, так как она применялась для контрактов с небольшой стоимостью, то на нее приходилось всего 2% общей стоимости всех контрактов, заключенных за период с июля 2011 г. по декабрь 2012 г. (табл. 4). Другой закупочной процедурой, получившей широкое распространение после введения в Организации № 1 собственного положения о закупках, является закупка у единственного поставщика. На такие закупки приходилось 26% контрактов и 49% общей стоимости. Закупки с достаточно высокой стоимостью также приходятся на открытые аукционы – 15% от общего числа закупок и 30% от общей стоимости.

Таблица 4

### Распределение контрактов по способу размещения

Показатели	Организация № 1 (94-ФЗ)				Организация № 1 (собственное положение о закупках)				Организация № 2			
	ед.	%	млн. руб.	%	ед.	%	млн. руб.	%	ед.	%	млн. руб.	%
Открытый конкурс	12	4	35.8	6	43	3	195.4	5.5	0	0	0	0
Открытый аукцион	0	0	0	0	209	15.5	1062	30	0	0	0	0
Электронный аукцион	131	44	475.4	81	16	1	150.6	4	122	14	215.2	53
Запрос котировок	99	33	26.3	5	339	25	185.6	5	334	38	53.4	13
Электронный запрос котировок	0	0	0	0	27	2	15.3	0.5	0	0	0	0
Упрощенная процедура					363	27	84.1	2				
Единственный поставщик	59	19	46.5	8	354	26	1737	49	421	48	138.9	34
Прямой договор					6	0.5	126	4				

Если сравнивать характеристики конкурентных процедур Организаций № 2 и № 1 в тот период, когда их закупочная деятельность регламентировалась 94-ФЗ, то можно отметить, что в обеих организациях степень конкурентности процедур была на среднем уровне – число участников торгов при осуществлении закупок в каждой из них составляло порядка 2,3–2,6 участников (табл. 5). В конкурсах Организации № 1 принимал участие только один участник, что свидетельствует об их абсолютной неконкурентности в рассматриваемый период времени. Тем не менее снижение цены на конкурсах имело место – в среднем на 11%. Наибольшее снижение цены было достигнуто на электронных аукционах (28% – в Организации № 1, 26% – в Организации № 2), однако чаще снижалась цена при проведении процедуры запроса котировок (Организация № 1 – 88% всех контрактов, заключенных с помощью запроса котировок, Организация № 2 – 95%).

Надо отметить, что в рассматриваемых организациях, действующих в рамках 94-ФЗ, доля контрактов, исполнение которых осуществлялось с за-

держками, оказалась примерно на одном уровне по всем закупочным процедурам – 26–34%, однако, как уже упоминалось выше, в Организации № 2 эти задержки отличались существенно большей длительностью.

После введения собственного положения о закупках в Организации № 1 ситуация с задержками значительно улучшилась – максимальная доля задержанных контрактов достигала лишь 11% (по контрактам, заключенным посредством электронных котировок) (табл. 5). Конкурентность процедур при этом снизилась до уровня 1,5–1,9 участника. Уменьшилась и экономия от снижения цены на торгах; доля процедур, где снижение цены имело место, по запросам котировок немного снизилась (с 88 до 80%), а по электронным аукционам, наоборот, увеличилась (с 61 до 69%).

Таблица 5

**Сравнительные характеристики закупок  
в рамках конкурентных процедур**

Организация	Способ размещения					
	кон- курсы	откры- тые аук- ционы	электрон. аукционы	запрос котировок	электрон. запрос котировок	упрощен- ная про- цедура
<b>Средняя цена контракта (тыс. руб.)</b>						
Организация № 1 (94-ФЗ)	2985		3629	266		
Организация № 1 (собств. поло- жение)	4545	5094	9414	547	568	231
Организация № 2			1764	160		
<b>Среднее количество участников торгов</b>						
Организация № 1 (94-ФЗ)	1		2.41	2.30		
Организация № 1 (собств. поло- жение)	1.23	1.51	1.69	1.59	1.89	1.59
Организация № 2			2.34	2.62		
<b>Доля торгов со снижением цены (в %)</b>						
Организация № 1 (94-ФЗ)	75		61	88		
Организация № 1 (собств. поло- жение)	63	48	69	80	96	77
Организация № 2			69	95		
<b>Среднее снижение цены (в %)</b>						
Организация № 1 (94-ФЗ)	11		28	13		

Организация № 1 (собств. положение)	7	13	3	8	7	8
Организация № 2			26	14		
<b>Доля контрактов с задержками в исполнении (в %)</b>						
Организация № 1 (94-ФЗ)	33		31	26		
Организация № 1 (собств. положение)	2	3	0	9	11	1
Организация № 2			27	34		
<b>Средние задержками в исполнении (в днях)</b>						
Организация № 1 (94-ФЗ)	11		47	36		
Организация № 1 (собств. положение)	95	29	0	16	31	1
Организация № 2			58	70		

Наибольшее снижение цены (более 30%) наблюдается в случае электронных аукционов (Организация № 1 (94-ФЗ) – 24% контрактов, заключенных таким способом, Организация № 2 – 31% контрактов), реже – в случае запросов котировок (Организация № 1 (94-ФЗ) – 12% контрактов, заключенных таким способом, Организация № 2 – 15% контрактов) (табл. 6, 8). После перехода Организации № 1 на собственное положение о закупках масштабы снижения цен существенно уменьшились, и практически по всем процедурам цена контракта стала падать, как правило не более чем на 5% от первоначальной (табл. 7).

Таблица 6

**Распределение контрактов по масштабам снижения цен на торгах в зависимости от способа закупки (Организация №1, 94-ФЗ)**

Уровень снижения	Способ размещения					
	конкурсы		электронные аукционы		запросы котировок	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Нет снижения	3	25	51	39	11	12
Снижение от 0% до 2%	1	8	8	6	32	32
Снижение от 2% до 5%	2	17	5	4	11	11
Снижение от 5% до 10%	3	25	4	3	8	8

Снижение от 10% до 20%	2	17	16	12	11	11
Снижение от 20% до 30%	1	8	16	12	14	14
Снижение свыше 30%	0	0	31	24	12	12
Всего	12	100	131	100	99	100

Таблица 7

**Распределение контрактов по масштабам снижения цен на торгах в зависимости от способа закупки (Организация № 1, собственное положение)**

Уровень снижения	Способ размещения											
	конкурсы		открытые аукционы		электронные аукционы		запрос котировок		электронные запросы котировок		упрощенная процедура	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Нет снижения	16	37	108	52	5	31	65	19	1	4	82	22
Снижение от 0% до 2%	8	18	29	14	7	44	105	31	11	41	95	26
Снижение от 2% до 5%	5	12	15	7	2	13	46	13	3	11	59	16
Снижение от 5% до 10%	7	16	15	7	1	6	53	16	6	22	36	10
Снижение от 10% до 20%	5	12	18	9	1	6	36	11	3	11	57	16
Снижение от 20% до 30%	2	5	13	6	0	0	17	5	3	11	28	8
Снижение свыше 30%	0	0	11	5	0	0	17	5	0	0	6	2
Всего	43	100	209	100	16	100	339	100	27	100	363	100

Таблица 8

**Распределение контрактов по масштабам снижения цен на торгах в зависимости от способа закупки (Организация № 2)**

Уровень снижения	Способ размещения					
	конкурсы		электронные аукционы		запросы котировок	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Нет снижения			38	31	17	5
Снижение от 0% до 2%			15	12	96	29

Снижение от 2% до 5%			3	3	37	11
Снижение от 5% до 10%			7	6	37	11
Снижение от 10% до 20%			9	7	64	19
Снижение от 20% до 30%			12	10	32	10
Снижение свыше 30%			38	31	51	15
Всего			122	100	334	100

### 3. Основные гипотезы и методология эмпирического исследования

Анализ изменений в правилах закупок автономного учреждения в сравнении с нормами 94-ФЗ, а также сравнение основных параметров закупок двух рассматриваемых государственных организаций позволяют сформулировать следующие гипотезы:

1. Положение о закупках автономного учреждения предусматривает введение новых процедур отбора поставщиков с использованием критериев деловой репутации (например, «упрощенная процедура» с размещением заказов среди поставщиков, успешно выполнивших ранее свои обязательства по контрактам с данной государственной организацией). Поэтому мы предполагаем, что переход на собственное Положение о закупках приведет к относительному **снижению конкуренции на торгах**. Это означает, что число участников торгов в конкурентных процедурах в Организации № 1 после введения Положения о закупках снизится.
2. В целях борьбы с «демпингом» положение о закупках автономного учреждения в случае снижения цены более чем на 25% по отношению к начальной цене вводит требования о представлении поставщиком дополнительных обоснований возможности качественного выполнения заказа. Поэтому мы предполагаем, что после перехода на собственное Положение о закупках в Организации № 1 будет наблюдаться **меньшее снижение цен на торгах**. По некоторым направлениям закупок этому также может способствовать экспертный контроль за обоснованием начальных цен подразделениями-заказчиками, который предусмотрен внутренними регламентами Организации № 1.
3. Более широкое использование критериев квалификации и деловой репутации в Организации № 1 после перехода на собственное Положение о закупках должно способствовать снижению рисков неисполнения обязательств по заключенным контрактам. Поэтому мы предполагаем, что в Организации № 1 после введения Положения

о закупках **снизится средняя продолжительность задержек исполнения обязательств**, а также сократится доля контрактов, по которым происходили такие задержки.

При проверке сформулированных гипотез мы будем отталкиваться от методических подходов к анализу снижения цен на торгах и общей эффективности закупок, а также от проблем исполнения контрактов, апробированных и предложенных ранее [11; 14]. В качестве зависимых переменных в наших регрессионных моделях будут выступать:

- количество участников торгов в рамках конкурентных закупок;
- снижение цен контрактов в ходе торгов (% от начальной цены);
- продолжительность задержек в исполнении контрактов (в днях).

С помощью соответствующих контрольных переменных мы учитывали в наших моделях способ размещения заказа (котировки, аукционы, конкурсы, упрощенные процедуры и единственный поставщик), тип закупаемого блага по классификациям «работы/товары/услуги» и Nelson-Darby-Karni, бюджет закупки (или стоимость контракта для гипотезы 3), продолжительность контракта, квартал размещения заказа и квартал его исполнения. При этом в модели, которые характеризуют факторы, влияющие на снижение цен на торгах, в качестве самостоятельной переменной будет добавлено число участников торгов, а в модели с анализом задержек исполнения контрактов дополнительно будет добавлено снижение цен на торгах по соответствующим контрактам. Поскольку все зависимые переменные являются непрерывными, то в анализе будут использованы линейные регрессионные модели, оцененные с помощью метода наименьших квадратов. Для того чтобы решить проблему гетероскедастичности возмущений в оцениваемых моделях, для стандартных отклонений использовались оценки Уайта (как более робастные, но состоятельные). Полный перечень и описание переменных, использованных в регрессионном анализе, приведены в таблицах П1 и П2 приложения.

Эффект от введения Положения о закупках в Организации № 1 будет оценен с использованием методологии *difference in difference*. Вкратце напомним основную идею метода разностей в разностях. Выбирают два сходных объекта (в нашем случае Организация № 1 и Организация № 2) и два периода времени (в нашем случае до и после принятия собственного Положения о закупках в Организации № 1, причем в первый временной период оба объекта действуют в одних и тех же условиях). Во второй период времени первый объект подвергается некоторому воздействию (*treatment*), а второй нет. Если нас интересует изменение какого-либо показателя первого объекта во втором периоде времени по сравнению с первым, то разница может быть связана как с эффектом воздействия (*treatment effect*), так и с изменением внешних условий, не связанных с выделенным воздействием. Наблюдения для второго объекта как раз и помогают нам понять, а было ли изменение внешних условий, и если да, то вычленив их. Выявление *treatment effect* для первого объекта методом разностей в разностях состоит в следующем: сравниваются величины, характеризующие изменения (во втором периоде по сравнению с первым) интересующего нас показателя для первого



и второго объекта, их разница и будет эффектом воздействия для первого объекта (очищенным от эффекта изменения внешних условий).

#### 4. Результаты регрессионного анализа

Результаты оценки моделей, характеризующих уровень конкуренции на торгах, представлены в таблицах 9 и 10.

Для выявления эффекта воздействия во все модели введена фиктивная переменная, индикатор действия собственного положения о закупках в первой организации (это второе полугодие 2011 г. и весь 2012 год. Дополнительно мы проверяем, можно ли объединять три полугодия, входившие в соответствующий временной интервал).

Как следует из приведенных данных, введение собственного Положения о закупках в Организации № 1 привело к сокращению числа участников торгов – соответствующий коэффициент в моделях 3 и 4 отрицателен и значим на 1%-ном уровне. В то же время в моделях для Организации № 2 фиктивная переменная, отражающая введение собственного Положения о закупках в Организации № 1, остается незначимой. Данные результаты подтверждают сформулированную выше гипотезу 1.

Таблица 9

#### Результаты оценки моделей для конкурентности процедур для Организации № 1

		Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
		линейная	линейная	линейная	линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная		Зависимая переменная	
		кол-во участников торгов	кол-во участников торгов	кол-во участников торгов	кол-во участников торгов
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные		0.039		0.050
	Доверительные		-0.223*		-0.255**
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	0.41**		0.394**	
	Услуга	-0.02		-0.017	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурсы	-0.455***	-0.442***	-0.543***	-0.514***
	Открытые аукционы	-0.182**	-0.167**	-0.150**	-0.136*
	Электрон. аукционы	0.285*	0.286*	0.142	0.137
	Упрощенные процедуры	-0.091	-0.105	-0.052	-0.070

Период размещения заказа	1–2-й квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	3–4-й квартал 2011 г.	-0.515***	-0.502***		
	1–2-й квартал 2012 г.	-0.523***	-0.547***		
	3–4-й квартал 2012 г.	-0.324**	-0.341***		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	0.249*	0.231	0.220	0.202
	III	-0.074	-0.116	-0.071	-0.107
	IV	-0.062	-0.098	-0.036	-0.055
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-1.2*10 <sup>-4</sup>	-2.9*10 <sup>-4</sup>	-1.9*10 <sup>-4</sup>	-3.7*10 <sup>-4</sup>
Бюджет заявки	Бюджет	6.3*10 <sup>-9</sup>	9.1*10 <sup>-9</sup>	7.2*10 <sup>-9</sup>	9.9*10 <sup>-9</sup>
Введено собственное положение	Собственное положение			-0.589***	-0.602***
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0.0098	0.01		
$R^2$		0.09	0.09	0.09	0.09
Число наблюдений		1239	1239	1239	1239

\*, \*\*, \*\*\* – коэффициент значим при 10%, 5%, 1%.

Таблица 10

**Результаты оценки моделей для конкурентности процедур для Организации № 2**

		Модель 5	Модель 6	Модель 7	Модель 8
		линейная	линейная	линейная	линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная		Зависимая переменная	
		кол-во участ. торг.	кол-во участ. торг.	кол-во участ. торг.	кол-во участ. торг.
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные		-0.02		-0.013
	Доверительные		-0.535**		-0.470**

Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	1.27***		1.268***	
	Услуга	-0.171		-0.166	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурсы	Отсутствуют			
	Аукционы	Отсутствуют			
	Электронные аукционы	-0.857***	-0.323*	-0.851***	-0.318*
	Упрощенные процедуры	Отсутствуют			
Период размещения заказа	1–2-й квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	3–4-й квартал 2011 г.	0.166	0.137		
	1–2-й квартал 2012 г.	0.151	0.264		
	3–4-й квартал 2012 г.	0.252	0.259		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	0.439	0.492	0.438	0.559*
	III	0.486*	0.611**	0.514*	0.646**
	IV	0.147	0.317	0.165	0.301
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	$7.8 \cdot 10^{-4}$	$-3.2 \cdot 10^{-4}$	$7.6 \cdot 10^{-4}$	$-1.9 \cdot 10^{-4}$
Бюджет заявки	Бюджет	$1.74 \cdot 10^{-8}$	$9.3 \cdot 10^{-9}$	$1.95 \cdot 10^{-8}$	$1.2 \cdot 10^{-8}$
Введено собственное положение в Организации № 1	Собственное положение			0.177	0.227
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0.91	0.79		
$R^2$		0.07	0.02	0.07	0.02
Число наблюдений		456	456	456	456

\*, \*\*, \*\*\* – коэффициент значим при 10%, 5%, 1%.

Анализ изменения цен в рамках конкурентных процедур показывает, что в Организации № 1 после введения собственного Положения о закупках наблюдалось значительно меньше прежнего снижение цен на торгах (модели 11 и 12 в табл. 11). В аналогичных моделях, рассчитанных для Организации № 2 (см. табл. 12), коэффициент при фиктивной переменной, отражающей введение Положения о закупках в Организации № 1, также оказывается значимым, но с обратным знаком. То есть в этот период в Организации № 2 цены снижались больше. Эти результаты согласуются с нашей гипотезой 2.

Таблица 11

**Результаты оценки моделей для снижения цены на торгах для Организации № 1**

		Модель 9	Модель 10	Модель 11	Модель 12
		линейная	линейная	линейная	линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная		Зависимая переменная	
		снижение цены	снижение цены	снижение цены	снижение цены
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные		2.72***		2.60***
	Доверительные		2.18		2.02
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	0.527		0.264	
	Услуга	2.96**		2.85***	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурсы	0.692	1.07	0.667	1.06
	Открытые аукционы	0.717	0.639	0.955	0.876
	Электронные аукционы	2.76*	2.63*	2.51*	2.37
	Упрощенные процедуры	0.088	0.183	0.357	0.469
Период размещения заказа	1-2-й квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	3-4-й квартал 2011 г.	-2.55*	-2.69**		
	1-2-й квартал 2012 г.	-0.891	-0.943		
	3-4-й квартал 2012 г.	-2.86**	-2.96**		

Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	1.43	1.60	1.65	1.84*
	III	2.45**	2.66**	1.81*	2.02*
	IV	3.51***	3.75***	2.55***	2.76***
Число участников, пришедших на торги	Количество участников торгов	6.77***	6.72***	6.72***	6.67***
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-5.6*10 <sup>-4</sup>	1.2*10 <sup>-4</sup>	2.8*10 <sup>-4</sup>	10.4*10 <sup>-4</sup>
Бюджет заявки	Бюджет	-5.55*10 <sup>-8</sup>	-7.08*10 <sup>-8</sup>	-5.84*10 <sup>-8</sup>	-7.46*10 <sup>-8</sup>
Введено собственное положение	Собственное положение			-2.20**	-2.29**
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0.053	0.045		
$R^2$		0.42	0.42	0.42	0.42
Число наблюдений		1239	1239	1239	1239

\*, \*\*, \*\*\* – коэффициент значим при 10%, 5%, 1%.

Таблица 12

**Результаты оценки моделей для снижения цены на торгах для Организации № 2**

		Модель 13	Модель 14	Модель 15	Модель 16
		линейная	линейная	линейная	линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная		Зависимая переменная	
		снижение цены	снижение цены	снижение цены	снижение цены
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные		-0.161		-0.132
	Доверительные		6.12		6.25
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	12.46***		12.63***	
	Услуга	3.79**		3.87**	

Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурсы	Отсутствуют			
	Открытые аукционы	Отсутствуют			
	Электронные аукционы	0.69	5.46***	0.69	5.51***
	Упрощенные процедуры	Отсутствуют			
Период размещения заказа	1–2-й квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	3–4-й квартал 2011 г.	5.77***	5.03**		
	1–2-й квартал 2012 г.	8.07***	8.79***		
	3–4-й квартал 2012 г.	6.62***	5.58**		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	-2.88	-2.27	-1.81	-0.558
	III	-1.49	-0.82	-1.32	-0.797
	IV	-0.90	0.25	-1.40	-0.679
Число участников, пришедших на торги	Кол-во участников торгов	5.66***	6.174***	5.66***	6.18***
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-0.011	-0.016	-0.009	-0.012
Бюджет заявки	Бюджет	8.56*10-8	5.37*10-8	1.03*10-8	6.02*10-8
Введено собственное положение в Организации № 1	Собственное положение			7.11***	7.05***
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0.66	0.38		
$R^2$		0.34	0.30	0.34	0.30
Число наблюдений		456	456	456	456

\*, \*\*, \*\*\* – коэффициент значим при 10%, 5%, 1%.

Анализ задержек исполнения обязательств по контрактам показывает, что введение собственного Положения о закупках в Организации № 1

сопровождалось сокращением задержек в среднем на 6 дней (см. табл. 13). Также можно отметить, что при размещении заказов по «упрощенной процедуре» (одна из новаций Положения о закупках в Организации № 1) задержки исполнения обязательств уменьшались на два дня по сравнению с остальными процедурами закупок. Вместе с тем в моделях для Организации № 2, вопреки нашим исходным предположениям, эффект введения собственного Положения о закупках в Организации № 1 также оказывается отрицательным и высокозначимым – в среднем после этого события задержки исполнения контрактов в Организации № 2 сократились на 33 дня по сравнению с предшествующим периодом. Возможное объяснение такого результата может быть связано с тем, что изначально, как уже отмечалось выше, Организация № 2 характеризовалась очень большими задержками в исполнении обязательств по контрактам. Таким образом, результаты регрессионного анализа для Организации № 1 не противоречат нашей исходной гипотезе 3, однако мы не можем считать ее подтвержденной с учетом результатов, полученных для Организации № 2.

Таблица 13

**Результаты оценки моделей для задержки исполнения контрактов для Организации № 1**

		Модель 17	Модель 18	Модель 19	Модель 20
		линейная	линейная	линейная	линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная		Зависимая переменная	
		задержка	задержка	задержка	задержка
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные		1.71*		1.56*
	Доверительные		2.12		2.00
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	20.65***		21.28***	
	Услуга	0.135		0.023	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурсы	2.45	0.642	2.34	0.782
	Открытые аукционы	-0.037	0.895	-0.310	0.624
	Электрон. аукционы	5.05	4.90	5.17	5.06
	Упрощен. процедуры	-1.92***	-2.07***	-2.37***	-2.76***
	Единственный поставщик	2.57	2.45	2.67*	2.50

Период размещения заказа	1–2-й квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	3–4-й квартал 2011 г.	-5.52**	-5.08*		
	1–2-й квартал 2012 г.	-8.73***	-10.05***		
	3–4-й квартал 2012 г.	-7.08***	-8.09***		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	1.75	1.29	1.73	1.07
	III	0.102	-0.911	0.451	-0.525
	IV	-4.05	-5.69*	-2.97	-4.20
Число участников, пришедших на торги	Кол-во участников торгов	1.74	2.27	1.72	2.26
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-0.017**	-0.021***	-0.018***	-0.023***
Стоимость контракта	Стоимость контракта	-1.66*10-8	7.68*10-8	-2.00*10-8	8.21*10-8
Снижение цены на торгах	Снижение цены	0.032	0.009	0.031	0.008
Введено собственное положение	Собственное положение			-5.79***	-6.39***
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0.12	0.01		
$R^2$		0.13	0.09	0.12	0.08
Число наблюдений		1415	1415	1415	1415

\*, \*\*, \*\*\* – коэффициент значим при 10%, 5%, 1%.



Таблица 14

**Результаты оценки моделей для задержки исполнения  
контрактов для Организации № 2**

		Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
		линейная	линейная	линейная	линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная		Зависимая переменная	
		задержка	задержка	задержка	задержка
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные		4.35		4.07
	Доверительные		3.73		4.72
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	-7.13		-6.02	
	Услуга	3.98		4.95*	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурсы	Отсутствуют			
	Открытые аукционы	Отсутствуют			
	Электрон. аукционы	0.674	-4.20	-0.369	-4.89
	Упрощен. процедуры	Отсутствуют			
	Единственный поставщик	-10.24***	-10.23***	-13.33***	-13.41***
Период размещения заказа	1–2-й квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	3–4-й квартал 2011 г.	-30.26***	-29.77***		
	1–2-й квартал 2012 г.	-32.39***	-32.75***		
	3–4-й квартал 2012 г.	-40.00***	-39.89***		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	-13.53	-13.44	-14.45	-14.95
	III	-12.92	-13.76	-15.27	-16.01*
	IV	-24.23***	-25.21***	-26.19***	-27.04***
Число участников, пришедших на торги	Кол-во участников торгов	1.86	1.61	1.80	1.54
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-0.053**	-0.048**	-0.047**	-0.042**

Стоимость контракта	Стоимость контракта	-7.46*10-8	-9.33*10-8	-1.36*10-7	-1.54*10-7
Снижение цены на торгах	Снижение цены	-0.128	-0.147	-0.136	-0.150
Введено собственное положение в Организации № 1	Собственное положение			-33.07***	-33.13***
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0.00	0.00		
$R^2$		0.17	0.17	0.16	0.16
Число наблюдений		877	877	877	877

\*, \*\*, \*\*\* – коэффициент значим при 10%, 5%, 1%.

## Заключение

В данной работе, опираясь на большой массив эмпирических данных для двух крупных государственных организаций, мы попытались оценить эффекты внедрения новых подходов к регулированию госзакупок, которые в полной мере должны получить свое развитие в рамках создания Федеральной контрактной системы. В частности, мы хотели проверить, в какой мере расширение возможностей госзаказчиков при переходе из статуса бюджетного учреждения в статус автономного учреждения влияет на уровень конкуренции на торгах и снижение цен в ходе размещения заказа, а также на исполнение обязательств по заключенным контрактам. Отталкиваясь от анализа норм 94-ФЗ и требований Положения о закупках в рассматриваемом автономном учреждении, мы предполагали, что расширение спектра применяемых процедур закупок и возможность использования дополнительных критериев квалификации и деловой репутации приведут к снижению конкуренции и меньшему падению цен, но будут сопровождаться улучшением исполнения обязательств.

Для проверки сформулированных гипотез мы использовали методологию разностей в разностях (difference in difference) – сравнивая эффект для автономного учреждения, в котором имели место существенные изменения регламентов закупок, и для бюджетного учреждения, которое осуществляло свои закупки в соответствии с требованиями 94-ФЗ. Следует отметить, что объективным ограничением для нашего анализа

(и, соответственно, для значимости выводов) были заметные различия в базовых характеристиках двух государственных организаций, данные которых были для нас доступны.

Полученные результаты частично подтвердили наши гипотезы. В частности, мы показали, что введение собственного Положения о закупках в автономном учреждении привело к сокращению числа участников торгов и существенно меньшему снижению цен при размещении заказа, притом что в бюджетном учреждении, которое рассматривалось как «контрольное», наблюдался нулевой или обратный эффект. Вместе с тем, применительно к анализу исполнения контрактов, мы не получили устойчивого результата, так как сокращение средней продолжительности задержек в исполнении обязательств происходило в обеих организациях.

Хотя полученные нами выводы нуждаются в дополнительной проверке на более широком массиве данных, включающих не две, а большее число организаций, мы можем констатировать, что предложенный подход дает возможность количественно измерить эффекты внедрения новых механизмов регулирования закупок. Соответственно, данный подход может применяться на практике регулирующими органами, главными распорядителями бюджетных средств и крупными организациями – государственными заказчиками при анализе результатов «пилотных проектов» по внедрению отдельных элементов ФКС.

## ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон «Об автономных учреждениях» от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ.
2. Федеральный закон от 03.11.2006 № 174-ФЗ (ред. от 03.12.2012 с изменениями, вступившими в силу 15.12.2012) «Об автономных учреждениях».
3. Федеральный закон от 21.07.2005 № 94-ФЗ (ред. от 30.12.2012 с изменениями, вступившими в силу с 01.01.2013) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
4. Артемьев И. Закон о госзакупках опережает время. Интернет-конференция руководителя ФАС А.Ю.Артемьева в компании «Гарант» 3 апреля 2006 г. Электронный доступ: <http://www.garant.ru/action/conference/10110/>.
5. Артемьев И. «Наши союзники – и президент, и председатель правительства» // Новая газета, 22 декабря 2010 г. Электронный доступ: <http://www.novayagazeta.ru/politics/279.html>.
6. Доклад о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы России при осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о размещении заказов за I и II квартал 2012 г. Электронный доступ: [http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports\\_30068.html](http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30068.html).
7. Евраев М. «Госзаказ на распутье. ФАС рассматривает 94-ФЗ как проект по модернизации страны» // «Российская Бизнес-газета», № 806 (24). – 19 июля 2011 г.
8. Система госзакупок: на пути к новому качеству (доклад ВШЭ) // Вопросы экономики. 2010. – № 6. – С. 88–107.
9. Тироль Ж. «Теория организации промышленности», СПб.: Экономическая школа, 2000.
10. Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2009. – № 18.
11. Яковлев А., Демидова О., Балаева О. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. – 2012. – № 1. – С. 65–83.
12. Darby M.R., Karni E. Free Competition and Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. № 1. P. 67–88.
13. Nelson Ph. Information and Consumer Behavior // Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. № 2. P. 311–329.
14. Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness. A study on procurement regulation. Prepared for the European Commission by PricewaterhouseCoopers (PwC), London Economics and Ecorys, 2011. Электронный доступ: [http://ec.europa.eu/internal\\_market/publicprocurement/docs/modernising\\_rules/cost-effectiveness\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/cost-effectiveness_en.pdf).

## ПРИМЕЧАНИЯ

---

- <sup>1</sup> Данная норма позднее была зафиксирована в статье 2 Федерального закона от 18 июля 2011 г. 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».
- <sup>2</sup> Формирование этого перечня происходит в три этапа в начале года. В первую очередь, туда входят поставщики, которые ранее уже выполняли заказы для данной организации и работа которых не вызывала нареканий. На втором этапе размещается объявление в электронном виде с тем, чтобы любая фирма, заинтересованная в дальнейшем участии в поставках по упрощенной процедуре по конкретным направлениям закупок, могла предоставить подтверждение репутации и квалификации. На третьем этапе по направлениям закупок, где набралось менее трех фирм, может размещаться дополнительное приглашение для заинтересованных поставщиков.
- <sup>3</sup> См.: Nelson [13] и Darby & Karni [12], а также Тироль [9, гл. 2], Юдкевич и Пивоварова [10]. Качественные характеристики первой «инспекционной» группы можно установить до заключения контракта и проверить в момент поставки. Примерами такого блага являются цемент или канцелярские товары. Качественные характеристики второй «экспериментальной» группы можно установить до заключения контракта, но, как правило, проверить их можно только в ходе потребления, т.е. уже после заключения контракта. К таким благам относятся, например, продукты питания или работы по ремонту теплотрассы. Наконец, качественные характеристики третьей группы «доверительных благ» часто не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже в процессе использования приобретенных им товаров, работ и услуг и выполнения контракта. Обычно для определения качества таких благ требуется специальная экспертная оценка. Примеры доверительных благ – медицинские или образовательные услуги. В соответствии с данной классификацией для разных типов благ рекомендуются разные процедуры закупок.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица П1

### Описание переменных для Организации № 1

Переменная	Значения	Количество	В процентах
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni*	Инспекционные	472	28.5
	Экспериментальные	1056	63.77
	Доверительные	128	7.73
	Всего	1656	100
Тип закупки по стандартной классификации*	Товар	481	29.5
	Работа	87	5.25
	Услуга	1088	65.70
	Всего	1656	100
Способ размещения заказа*	Котировки	438	26.45
	Электронные котировки	27	1.63
	Аукционы	207	12.5
	Электронные аукционы	147	8.88
	Конкурсы	55	3.32
	Упрощенные процедуры	363	21.92
	Единственный поставщик	419	25.3
	Всего	1656	100
Период размещения заказа*	1-2-й квартал 2011 г.	257	15.5
	3-4-й квартал 2011 г.	561	33.8
	1-2-й квартал 2012 г.	320	19.3
	3-4-й квартал 2012 г.	518	31.2
	Всего	1656	100
Квартал выполнения заказа	I	111	6.70
	II	245	14.79
	III	292	17.63
	IV	1008	60.87
	Всего	1656	100
Число участников торгов	Min = 1, Max = 12, Среднее = 1.53, Медиана = 1, Стандартное отклонение = 1.01		

Продолжительность контракта (в днях)	Min = 1, Max = 1792, Среднее = 110,5, Медиана = 48, Стандартное отклонение = 142.2		
Бюджет заявки (рублей)	Min = 700, Max = 1.66*108, Среднее = 2619672, Медиана = 500000, Стандартное отклонение = 1.02*107		
Задержка (в сроках исполнения контракта, в днях)	Min = 0, Max = 369, Среднее = 3.45, Медиана = 0, Стандартное отклонение = 19.9		
Снижение цены на торгах (в процентах)	Min = 0, Max = 85, Среднее = 5.81, Медиана = 0.27, Стандартное отклонение = 11.1		
Собственное положение	1 – Да	1355	81.82
	0 – Нет	301	18.18
	Всего	1656	100

\* Переменная является категориальной. В оцененных моделях эти переменные были заменены набором dummy-переменных, например, вместо переменной «Способ размещения заказа» были включены переменные аукционы (1 – если при размещении заказа имел место аукцион и 0 в противном случае), конкурсы (1 – если при размещении заказа имел место конкурс и 0 в противном случае) и т.д., а в качестве выделенной категории рассматривались котировки.

Таблица П2

## Описание переменных для Организации № 2

Переменная	Значения	Количество	В процентах
Тип закупаемого блага по классификации Nelson-Darby-Karni*	Инспекционные	305	34.78
	Экспериментальные	452	52.68
	Доверительные	110	12.54
	Всего	877	100
Тип закупки по стандартной классификации*	Товар	518	59.06
	Работа	63	7.18
	Услуга	296	33.75
	Всего	877	100
Способ размещения заказа*	Котировки	334	38.08
	Электронные аукционы	122	13.91
	Единственный поставщик	421	48.00
	Всего	877	100

Период размещения заказа*	1–2-й квартал 2011 г.	80	9.1
	3–4-й квартал 2011 г.	399	45.4
	1–2-й квартал 2012 г.	114	12.9
	3–4-й квартал 2012 г.	284	32.3
	Всего	877	100
Квартал выполнения заказа	I	47	5.36
	II	92	10.49
	III	168	19.16
	IV	570	64.99
	Всего	877	100
Число участников торгов	Min = 1, Max =10, Среднее = 1.80, Медиана =1, Стандартное отклонение = 1.33		
Продолжительность контракта (в днях)	Min =1, Max =451, Среднее =60.30, Медиана =47, Стандартное отклонение = 53.17		
Бюджет заявки (рублей)	Min = 2000, Max =4.18*107, Среднее = 717.993, Медиана = 230000, Стандартное отклонение = 2405537		
Задержка (в сроках исполнения контракта, в днях)	Min = 0, Max =250, Среднее =14.63, Медиана =0, Стандартное отклонение = 38.85		
Снижение цены на торгах (в процентах)	Min = 0, Max =79.91, Среднее =7.66, Медиана = 0, Стандартное отклонение = 14.69		
Период введения собственного положения в Организации № 1	1 – Да	797	90.88
	0 – Нет	80	9.12
	Всего	877	100

\* Переменная является категориальной. В оцененных моделях эти переменные были заменены набором dummy-переменных, например, вместо переменной «Способ размещения заказа» были включены переменные аукционы (1 – если при размещении заказа имел место аукцион и 0 в противном случае), конкурсы (1 – если при размещении заказа имел место конкурс и 0 в противном случае) и т.д., а в качестве выделенной категории рассматривались котировки.