

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

Эмпирический анализ системы госзакупок в России

Под редакцией
А.А. Яковлева, О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной



Издательский дом Высшей школы экономики
Москва 2015

УДК 303.4.025:339.186

ББК 65.40в

Э58

Научные редакторы — *А.А. Яковлев, О.А. Демидова, Е.А. Подколзина*

Авторский коллектив:

Балаева О.Н. — гл. 2, 3 (совместно с А.М. Третьяковой), 4 (совместно с Л.С. Коробейниковой, Е.Е. Чупандиной, А.А. Яковлевым), 8 (совместно с О.А. Демидовой, А.А. Яковлевым), 9 (совместно с О.А. Демидовой, А.В. Ткаченко, А.А. Яковлевым);

Бальсевич А.А. — гл. 12 (совместно с С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной), 13 (совместно с С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной), 14 (совместно с И.А. Морозовым, М.В. Островной, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной);

Башина А.С. — гл. 7, 10 (совместно с О.А. Демидовой, А.А. Яковлевым);

Башлык А.Н. — гл. 11 (совместно с А.А. Яковлевым, О.В. Выгловским, О.А. Демидовой);

Выгловский О.В. — гл. 11 (совместно с А.А. Яковлевым, О.А. Демидовой, А.Н. Башлыком);

Демидова О.А. — предисловие (совместно с А.А. Яковлевым, Е.А. Подколзиной), гл. 5 (совместно с А.А. Яковлевым), 6 (совместно с А.А. Яковлевым), 8 (совместно с О.Н. Балаевой, А.А. Яковлевым), 9 (совместно с О.Н. Балаевой, А.В. Ткаченко, А.А. Яковлевым), 10 (совместно с А.С. Башиной, А.А. Яковлевым), 11 (совместно с А.А. Яковлевым, О.В. Выгловским, А.Н. Башлыком);

Коробейникова Л.С. — гл. 4 (совместно с О.Н. Балаевой, Е.Е. Чупандиной, А.А. Яковлевым);

Морозов И.А. — гл. 14 (совместно с А.А. Бальсевич, М.В. Островной, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной);

Островная М.В. — гл. 14 (совместно с А.А. Бальсевич, И.А. Морозовым, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной);

Пивоварова С.Г. — гл. 12 (совместно с А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзиной), 13 (совместно с А.А. Бальсевич, Е.А. Подколзиной), 14 (совместно с А.А. Бальсевич, И.А. Морозовым, М.В. Островной, Е.А. Подколзиной);

Подколзина Е.А. — предисловие (совместно с А.А. Яковлевым, О.А. Демидовой), гл. 12 (совместно с А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоваровой), 13 (совместно с А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоваровой), 14 (совместно с А.А. Бальсевич, И.А. Морозовым, М.В. Островной, С.Г. Пивоваровой);

Ткаченко А.В. — гл. 9 (совместно с О.Н. Балаевой, О.А. Демидовой, А.А. Яковлевым);

Третьякова А.М. — гл. 3 (совместно с О.Н. Балаевой);

Чупандина Е.Е. — гл. 4 (совместно с О.Н. Балаевой, Л.С. Коробейниковой, А.А. Яковлевым);

Яковлев А.А. — предисловие (совместно с О.А. Демидовой, Е.А. Подколзиной), гл. 1, 4 (совместно с О.Н. Балаевой, Л.С. Коробейниковой, Е.Е. Чупандиной), 5 (совместно с О.А. Демидовой), 6 (совместно с О.А. Демидовой), 8 (совместно с О.Н. Балаевой, О.А. Демидовой), 9 (совместно с О.Н. Балаевой, О.А. Демидовой, А.В. Ткаченко), 10 (совместно с А.С. Башиной, О.А. Демидовой), 11 (совместно с О.В. Выгловским, О.А. Демидовой, А.Н. Башлыком).

ISBN 978-5-7598-1260-9

© Институт анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, 2015

© Институт институциональных исследований НИУ ВШЭ, 2015

© Оформление. Издательский дом Высшей школы экономики, 2015

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие.....	7
Глава 1. Логика реформ в системе госзакупок в России и задачи эмпирических исследований	12
1.1. Переходные экономики: запрос на реформирование системы закупок	13
1.2. Экономико-политический контекст второй реформы госзакупок, ее ключевые идеи и основные последствия	15
1.3. Почему не оправдались надежды на 94-ФЗ?	17
1.4. Основные направления критики 94-ФЗ.....	19
1.5. Как можно анализировать функционирование системы госзакупок?.....	24
1.6. Выводы для политики и перспективные направления эмпирического анализа.....	29
Раздел I. Практика госзакупочной деятельности в России в условиях 94-ФЗ: проблемы и противоречия	
Глава 2. Процесс госзакупки в условиях 94-ФЗ: проблемы заказчика и поставщика.....	37
2.1. Основные этапы исследования и источники данных для анализа	37
2.2. Стадия формирования заказа	40
2.3. Стадия размещения заказа.....	41
2.4. Стадия исполнения заказа	46
Заключение.....	49
Глава 3. Государственные закупки сложного оборудования в Российской Федерации (на примере медицинских томографов): проблема обеспечения эффективности	52
3.1. Томограф как предмет закупки	53
3.2. Описательный анализ государственных закупок томографов за 2009–2011 гг.	56
3.3. Анализ особенностей госзакупок томографов с позиций основных заинтересованных сторон.....	57
3.4. Злоупотребления с госзакупками томографов в условиях действия 94-ФЗ	62
Заключение.....	63
Глава 4. Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета).....	66
4.1. Оценка издержек госзакупок: подход PricewaterhouseCoopers.....	68
4.2. Общий подход к расчету издержек бюджетного учреждения-госзаказчика, связанных с осуществлением закупочной деятельности	69
4.3. Расчет издержек на выполнение различных закупочных процедур для ВГУ за 2012 г.....	73

4.4. Результаты расчетов.....	75
4.5. Сравнительный анализ полученных результатов и данных по ЕС	77
Заключение.....	79
Приложение 4.1. Методика расчета средних издержек на выполнение различных закупочных процедур для бюджетной организации за год	81
Приложение 4.2. Примеры сложных закупок.....	86
Раздел II. Эмпирический анализ последствий принятия 94-ФЗ: поведение поставщиков	
Глава 5. Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 гг. (по данным обследований предприятий обрабатывающей промышленности)	91
5.1. Предшествующие исследования	93
5.2. Источники данных для анализа	95
5.3. Ключевые гипотезы и методология исследования.....	96
5.4. Результаты регрессионного анализа	98
Заключение	104
Приложение 5.1. Описание переменных.....	106
Приложение 5.2. Результаты анализа	109
Глава 6. Влияние взаимоотношений предприятий с властями на участие предприятий в системе госзакупок: эмпирический анализ	113
6.1. Информационная база исследования	115
6.2. Предварительный анализ взаимосвязей между характеристиками деятельности и поведения предприятий.....	116
6.3. Основные гипотезы и методология эконометрического анализа.....	120
6.4. Логика и результаты эмпирического анализа.....	123
Заключение.....	131
Приложение 6. Описание данных	132
Глава 7. Анализ факторов, влияющих на неформальные платежи предприятий за участие в системе госзаказов	135
7.1. Коррупция в системе государственных закупок.....	135
7.2. Теоретические и эмпирические исследования коррупции в системе госзаказа	137
7.3. Business Environment and Enterprise Performance Survey: основные особенности опроса и характеристики исследуемых предприятий	139
7.4. «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»: особенности опроса и характеристики исследуемых предприятий	140
7.5. Проверяемые гипотезы и методология анализа	142
7.6. Эмпирическая проверка гипотез на основе опроса BEEPS	144
7.7. Эмпирическая проверка гипотез на основе опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»	146

Заключение.....	158
Приложение 7. Описание используемых переменных	159
Раздел III. Анализ эффективности государственных закупок с позиции заказчика	
Глава 8. Причины снижения цен на торгах и проблем при исполнении госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных)	167
8.1. Исходные данные и общий подход к их анализу	169
8.2. Основные характеристики закупок рассматриваемой организации	172
8.3. Гипотезы и методология эконометрического исследования	179
8.4. Результаты регрессионного анализа	181
Заключение.....	185
Глава 9. Эффективность закупок в университетах в условиях различных режимов регулирования: сравнительный анализ.....	188
9.1. Общие институциональные характеристики, правила и процедуры закупок в рассматриваемых организациях	190
9.2. Исходные данные для анализа и сравнение основных параметров закупок	192
9.3. Основные гипотезы и методология эмпирического исследования	201
9.4. Результаты регрессионного анализа	203
Заключение.....	210
Приложение 9. Описание переменных	211
Глава 10. Анализ эффективности различных способов закупки простого однородного товара (на примере сахарного песка)	214
10.1. Обзор литературы.....	216
10.2. Описание данных.....	218
10.3. Проверяемые гипотезы.....	222
10.4. Моделирование эффективности размещения и исполнения контрактов государственного заказа	224
Заключение.....	231
Приложение 10.1. Основные характеристики выборки и результаты некоторых тестов	233
Приложение 10.2. Описание используемых переменных	235
Глава 11. Анализ влияния повторяющихся закупок на цену простого однородного товара (на примере госзакупок бензина АИ-92 в 2011 г.).....	237
11.1. Теория вопроса: pro & contra.....	238
11.2. Общее описание рынка бензина в Российской Федерации и роль госзакупок на этом рынке	241
11.3. Исходные эмпирические данные, основные гипотезы и методология исследования	245
11.4. Результаты эконометрического анализа	250
Заключение.....	253
Приложение 11. Описание данных	256

Раздел IV. Роль информации в государственных закупках

Глава 12. Оценка доступности информации на региональных сайтах государственных закупок.....	262
12.1. Прозрачность информации о госзакупках в России	262
12.2. Прозрачность информации и эффективность государственных закупок: общие закономерности	263
12.3. Методология оценки прозрачности.....	269
12.4. Причины различий в прозрачности.....	278
12.5. Последствия различий в прозрачности	288
Заключение.....	296
Глава 13. Влияние информации на ценообразование на рынках государственного заказа.....	298
13.1. Прозрачность информации и другие факторы, влияющие на цены государственных контрактов.....	298
13.2. Особенности государственных закупок автомобильного топлива.....	300
13.3. Рынок автомобильного топлива: региональный разрез.....	301
13.4. Эмпирическая модель и результаты	311
Заключение.....	316
Глава 14. Информация и сговор: анализ кейсов	317
14.1. Стимулы к оппортунистическому поведению в государственных закупках: обзор литературы	318
14.2. Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций	325
14.3. Кейс 1. Дорожное строительство и ремонт: последствия координации поставщиков.....	326
14.4. Кейс 2. Долгосрочные отношения между заказчиком и поставщиком на рынке медикаментов.....	335
Заключение.....	343
Библиография	345

ПРЕДИСЛОВИЕ

В фокусе монографии — проблемы развития российской системы государственных закупок в период действия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее также — 94-ФЗ), который стал основой для радикальной реформы регулирования сферы государственного заказа во второй половине 2000-х годов. Эта тема актуальна как для исследователей, так и для практиков и представителей регулирующих органов, однако большинство посвященных ей отечественных публикаций по своему жанру являются нормативно-описательными. Отличие данной монографии состоит в том, что в своих выводах и рекомендациях она опирается на результаты анализа больших массивов эмпирических данных, собранных в течение 2009–2014 гг. в Институте анализа предприятий и рынков и Институте институциональных исследований НИУ ВШЭ. На основе данных из разных источников (опросы предприятий-поставщиков, качественные интервью с государственными заказчиками, данные о закупках отдельных бюджетных организаций, данные о закупках товаров разного рода) показано, как в рамках эмпирического исследования можно выявлять существенные проблемы функционирования системы государственных закупок. Кроме того, в монографии представлены практические выводы и рекомендации по реформированию системы государственного заказа и повышению эффективности экономической политики в области осуществления закупок и поставок для государственных нужд.

При подготовке этой монографии мы учитывали опыт аналогичных зарубежных работ по тематике госзакупок. В частности, речь идет о таких книгах, как «Новые горизонты государственных закупок»¹ и «Международное руководство по закупкам (административное управление и государственная политика)»². В первой работе представлен набор кейсов, в которых анализируются различные проблемы функционирования государственных закупок в разных странах с разных позиций. Во второй — собраны статьи, рассказывающие про опыт проведения государственных закупок в различных странах с позиции экономического, менеджерского, политического и юридического подходов. Несомненным достоинством названных монографий является то, что они позволяют читателю ознакомиться с широким кругом потенциальных проблем, свойственных сфере государственных закупок, а также понять преимущества и недостатки основных способов преодоления этих проблем в разных странах. Однако Россия совсем не была представлена в упомянутых работах. Поэтому

¹ Towards New Horizons in Public Procurement / K.V. Thai (ed.). USA: PrAcademics Press, 2011.

² International Handbook of Public Procurement (Public Administration and Public Policy) / K.V. Thai (ed.). CRC Press, 2008.

в настоящей монографии мы хотим восполнить этот пробел, ориентируясь на аналогичные цели и опираясь на обширные эмпирические данные о российской системе госзакупок.

Основу монографии составляет цикл статей, опубликованных в 2010–2014 гг. в ведущих российских журналах («Вопросы экономики», «Журнал Новой экономической ассоциации», «Экономический журнал ВШЭ», «Вопросы государственного и муниципального управления», «Общественные науки и современность», «ЭКО», «Госзаказ», «Университетское управление»). В монографии представлены статьи, опирающиеся на анализ и качественных, и количественных данных. При этом мы постарались охватить проблемы, с которыми сталкиваются все участники государственного заказа, включая заказчиков, поставщиков и контролирующие органы. Обсуждая эти проблемы в контексте действующего российского законодательства, мы стремились ясно и наглядно показать методические возможности эконометрического анализа данных о государственных закупках как для отдельных организаций — государственных заказчиков и контрольно-надзорных органов, так и для предприятий-поставщиков.

Монография состоит из четырех разделов, предваряемых вводной главой, которая знакомит читателя с экономическим и политическим контекстом развития законодательства о государственных закупках в России в постсоветский период. В главе подводятся итоги реформы законодательства о государственных закупках 2005 г. с позиций разных участников процесса закупок, а также рассматриваются возможности экспертно-аналитической поддержки текущих изменений в регулировании госзакупок на основе проводимых эмпирических исследований. Дан обзор ключевых проблем и рисков неисполнения госконтрактов, поскольку в конечном счете не экономия бюджетных средств, а эффективное удовлетворение общественных нужд является главной задачей системы госзакупок. Обозначены также актуальные направления эмпирических исследований, которые, в нашем понимании, будут важны в ближайшие годы для аналитической поддержки контрактной системы, создаваемой в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступившим в силу с 1 января 2014 г. (далее также — 44-ФЗ или Закон о ФКС).

В **первом разделе** представлен анализ основных проблем, с которыми сталкиваются заказчики и поставщики при организации закупок и исполнении контрактов. Анализ в первую очередь базируется на серии углубленных неформализованных интервью со специалистами по закупкам в организациях-госзаказчиках, а также с представителями поставщиков. Во второй главе дано описание ключевых проблем, с которыми сталкиваются российские государственные заказчики. Эти проблемы были идентифицированы, обобщены и систематизированы по основным стадиям организации закупок и осуществления поставок (формирование заказа, его размещение и исполнение). Каждый блок проблем проиллюстрирован наиболее показательными примерами. Третья глава сфокусирована на анализе особенностей государственных закупок сложного медицинского оборудования (на примере медицинских томографов) в Российской Федерации. Рассмотрены позиции основных заинтересованных сторон — госзаказчиков, производителей,

поставщиков, пользователей (лечебно-профилактические учреждения и медицинский персонал) и конечных потребителей (пациенты). В четвертой главе на базе методики компании PricewaterhouseCoopers, примененной в рамках проекта по оценке эффективности издержек госзакупок в Евросоюзе [PwC, 2011], и данных Воронежского государственного университета проведен анализ важнейших компонентов и дана количественная оценка издержек госзакупок для крупного госзаказчика в Российской Федерации.

Во **втором разделе** главный акцент сделан на анализе поведения поставщиков после внедрения 94-ФЗ. В пятой главе сравниваются факторы, влияющие на участие предприятий в госзакупках до и после принятия этого закона. На основе эмпирического анализа по двум опросам предприятий, проведенным в 2005 и 2009 гг., выявлено, что основные цели радикальной реформы 2005–2006 гг. не были достигнуты. Хотя крупные фирмы и предприятия с госучастием утратили свои преимущества в доступе к госзаказу, факторы модернизационной активности предприятий все же не оказывали значимого влияния на их участие в госзакупках. Центральный исследовательский вопрос шестой главы — являются ли госзакупки частью системы обменов между бизнесом и государством. Эмпирически было показано, что на федеральном уровне прямые и косвенные инструменты государственной поддержки и предоставление доступа к госзакупкам дополняют друг друга, а на региональном и местном уровнях возможно как замещение, так и взаимодополнение этих форм поддержки. При этом эффект взаимодополнения наблюдается в отношениях с фирмами, которые скрывают информацию о структуре собственности и предположительно аффилированы с региональными и местными чиновниками. В седьмой главе ставится вопрос о распространении неформальных платежей в системе государственного заказа, анализируется связь возможности получения заказа с готовностью дополнить заплатить за это чиновнику.

В **третьем разделе** описываются проблемы, с которыми сталкиваются заказчики при обеспечении эффективности государственных закупок. Восьмая глава посвящена анализу исполнения контрактов в сфере государственного заказа на примере крупной бюджетной организации. На основе анализа государственных контрактов, заключенных данной организацией в течение 2008–2010 гг., показано отсутствие значимых связей между степенью снижения цены в ходе торгов и качеством выполнения контракта. Наиболее серьезные проблемы в исполнении обязательств были характерны для государственных контрактов, завершающихся в IV квартале.

В девятой главе представлен сравнительный анализ эффективности закупок двух государственных университетов в условиях, когда один из них получил статус автономной организации (что давало ему право на принятие и применение собственного Положения о закупках, отличного от 94-ФЗ), а второй остался бюджетной организацией и проводил закупки в соответствии с 94-ФЗ. Сравнение этих организаций позволило оценить, как переход на новые формы регулирования повлиял на основные параметры эффективности государственных закупок, включая уровень конкуренции на торгах, экономию от снижения цен и своевременное исполнение обязательств по контрактам.

Десятая глава рассматривает эффективность различных способов закупки в рамках 94-ФЗ на рынке простого однородного товара (сахар-песок). На данных о контрактах, размещенных в Российской Федерации в 2011 г., показано, что электронный аукцион обеспечивал наименьшую цену закупок в сравнении с другими способами размещения контрактов. При этом контракты с длинными сроками поставки характеризовались более высоким уровнем цен, а воздействие конкуренции на торгах (измеренной по числу их участников) на снижение цен описывалось квадратичной функцией, и добавление новых участников торгов (начиная с третьего) оказывало все меньший эффект на уровень цен.

В одиннадцатой главе исследуется феномен повторных закупок, проводимых госзаказчиком с одним и тем же поставщиком. На основе большого массива данных о закупках простого однородного товара — бензина АИ-92 в Российской Федерации в 2011 г. — показано, что при использовании заказчиком менее прозрачных процедур, дающих больше возможностей для сговора (размещение заказов у единственного поставщика и через запрос котировок), цены повторных закупок выше средних для выборки. В случае размещения заказов через электронные аукционы цены относительно ниже. Тем не менее в подавляющем большинстве аукционов принимал участие лишь один поставщик, а общий уровень цен на бензин АИ-92 в рамках госзакупок в 2011 г. был на 3% выше, чем на розничном рынке. Эти данные свидетельствуют о явном несовершенстве регулирования госзакупок в России в рассматриваемый период.

В **четвертом разделе** в центре анализа — роль прозрачности информации в государственных закупках. Принято считать, что, повышая прозрачность информации, можно решить многие проблемы, в том числе связанные с неэффективностью государственных закупок. Однако все не так просто, как представляется на первый взгляд. Например, размещение информации в электронном виде, с одной стороны, способствует сокращению асимметрии информации между участниками взаимодействия в процессе осуществления закупок, а с другой — открывает возможности для сговора и других форм оппортунистического поведения поставщиков.

В двенадцатой главе предложена методика оценки и сравнения степени информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок в России, действовавших с 2006 по 2011 г., и проанализирована связь прозрачности информации с уровнем конкуренции на торгах, уровнем коррупции в регионе и интенсивностью использования механизмов контроля за процедурами закупок. В тринадцатой главе показано, как индекс информационной прозрачности, рассчитанный в предыдущей главе, влияет на цены государственных контрактов на примере государственных закупок бензина и топлива в десяти регионах России за 2009–2010 гг. В четырнадцатой главе рассмотрено, как информационная прозрачность влияет на различные проявления оппортунистического поведения, описываются возможные схемы создания горизонтальных связей между участниками процедур государственных закупок (сговор на региональных и муниципальных рынках) и вертикальных связей между одним из поставщиков и заказчиком на региональном рынке товара с плохо верифицируемым качеством.

Материалы монографии могут быть использованы при преподавании курсов по государственному и муниципальному управлению в части организации государственных закупок и проведения оценки экономической политики. Кроме того, монография может служить примером работы с российскими эмпирическими данными при преподавании курсов эконометрики и математических методов анализа экономики.

Мы выражаем благодарность сотрудникам ИАПР и ИНИИ НИУ ВШЭ за поддержку в реализации наших проектов и участие в обсуждении наших статей в ходе их подготовки. Мы также признательны сотрудникам Института по ресурсному обеспечению управления закупками и продажами для государственных и муниципальных нужд им. А.Б. Соловьева и лично И.В. Кузнецовой за консультации и помошь в сборе данных для исследований. Отдельно хотим поблагодарить всех респондентов, ответивших на наши вопросы в ходе обследований и неформализованных интервью, и участников семинаров по закупкам, организованных ИНИИ, специальных сессий по госзакупкам на Апрельской международной конференции НИУ ВШЭ и ежегодной конференции Ассоциации исследователей общественного сектора (ASPE) за активное обсуждение результатов наших исследований. Особую благодарность авторы выражают научному сотруднику ИАПР НИУ ВШЭ Н.В. Ершовой за большую работу по подготовке данной монографии к изданию.

Глава 1

ЛОГИКА РЕФОРМ В СИСТЕМЕ ГОСЗАКУПОК В РОССИИ И ЗАДАЧИ ЭМПИРИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ¹

Острые публичные дискуссии о состоянии государственных закупок в России идут уже несколько лет. Поводом для них стало осознание, что для обеспечения эффективности госзакупок недостаточен тот изначальный фокус на борьбу с коррупцией, который был характерен для системы регулирования закупок с момента принятия Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (известного как 94-ФЗ). Признание необходимости существенного изменения сложившейся системы закупок и решение о создании Федеральной контрактной системы можно считать одним из результатов этих дискуссий.

После продолжительного обсуждения альтернативных вариантов правительство в мае 2012 г. внесло в Государственную Думу законопроект «О Федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Спустя почти год, 5 апреля 2013 г., он был принят как Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и вступил в силу с 1 января 2014 г.

Новый закон вводит широкий спектр возможных процедур закупок, отвечающий международной практике, и расширяет права государственных заказчиков по их применению. Одновременно закон распространяет регулирование на все стадии закупочного цикла, включая планирование закупок, размещение заказов и контроль за исполнением заключенных контрактов. Абсолютное большинство экспертов согласны в том, что эти изменения должны обеспечить большую гибкость и большую подконтрольность государственных закупок и в целом будут вести к повышению эффективности системы госзакупок. Вместе с тем уже сейчас очевидно, что внедрение контрактной системы займет много лет. Новый закон формирует более адекватную, но при этом гораздо более комплексную и сложную систему регулирования. Достаточно сказать, что 44-ФЗ — это документ объемом

¹ Данная глава представляет собой переработанную и дополненную версию статьи автора, опубликованной в журнале «Общественные науки и современность» (2012, № 4). Содержание главы основано на материалах доклада, представленного автором 5 октября 2011 г. на заседании Экспертного совета Новой экономической ассоциации, а также на XVI ежегодных Пашковских чтениях ВШМ СПбГУ 9 декабря 2011 г., и опирается на результаты НИР, выполненных в рамках Программы фундаментальных исследований ВШЭ в 2009–2012 гг. Автор признателен В.М. Полтеровичу, И.Ю. Артемьеву, Г.А. Явлinskyому и другим участникам Экспертного совета НЭА за высказанные замечания и комментарии.

свыше 14 печатных листов, насчитывающий 114 статей, и для его практической реализации должны быть приняты несколько десятков подзаконных актов. Опыт институциональных реформ в России позволяет предположить, что создание такого сложного механизма, как контрактная система, столкнется с самыми разнообразными проблемами, многие из которых мы еще просто не знаем.

В связи с этим можно констатировать, что, несмотря на завершение дискуссий о 94-ФЗ и принятие 44-ФЗ, в действительности мы находимся в самом начале новой серьезной реформы системы госзакупок. И для того чтобы она оказалась успешной, важно извлечь уроки из тех просчетов, которые были характерны для системы регулирования госзакупок, выстроенной в 2000-е годы. Не менее важно уже на начальной стадии новой реформы создать адекватные механизмы ее аналитического сопровождения, позволяющие оперативно выявлять проблемы и вызовы, возникающие в системе госзакупок, и формулировать обоснованный ответ на эти проблемы и вызовы.

В данной главе мы рассмотрим экономический и политический контекст предшествующих изменений в системе госзакупок, итоги реформы 2005 г. с позиций разных участников процесса закупок, а также возможности экспертно-аналитической поддержки новых изменений в регулировании госзакупок на основе проводимых эмпирических исследований. В заключении главы мы обозначим актуальные направления эмпирических исследований, которые в нашем понимании будут важны в ближайшие годы для аналитической поддержки создаваемой контрактной системы.

1.1. Переходные экономики: запрос на реформирование системы закупок

В фокусе публичных дискуссий последних лет о госзакупках в основном находилось обсуждение достоинств и недостатков 94-ФЗ. Но если быть исторически справедливым, то следует признать, что принятие 94-ФЗ стало второй реформой госзакупок в России. Первая реформа госзакупок была инициирована весной 1997 г. тогдашним вице-премьером Правительства Российской Федерации Б. Немцовым.

Эта реформа стала реакцией на глубокий кризис в сфере обеспечения государственных нужд после распада СССР и всей административно-командной системы управления экономикой [Yakovlev, Kokorev, 1995]. Госснаб — как один из столпов плановой системы — был ликвидирован, но сохранились старые каналы прямого бюджетного финансирования госпредприятий и госучреждений при отсутствии контроля за деятельностью их руководителей. Одновременно наблюдалось резкое падение госрасходов с систематическими задержками в оплате госзаказа со стороны государства. Все вместе это создало массовые стимулы для вывода активов и коррупции. Это был клубок, который нужно было как-то распутывать.

В чем выражалась первая реформа госзакупок? За основу был взят так называемый проект UNCITRAL — типовой закон о госзакупках, подготовленный для развивающихся стран в рамках Комиссии ООН по регулированию между-

народной торговли². Само появление в 1994 г. этого типового проекта отражало понимание масштабов неэффективности и коррупции в системе закупок, характерных для развивающихся стран и стран с переходными экономиками. В данном контексте можно привести ссылки на известное исследование ЕБРР и Всемирного банка — опрос BEEPS, который проводится в странах с переходными экономиками с целью анализа общих условий и барьеров для ведения бизнеса. В нем участвуют 29 стран, и он охватывает несколько тысяч предприятий. Первое обследование BEEPS было проведено в 1999 г., и на его основе появился известный доклад Дж. Хеллмана и его коллег про феномен «захвата государства» — state capture [Hellman, 2000; 2003].

В указанном докладе подчеркивались различия между странами СНГ и Восточной Европой: в первой группе стран в отличие от второй наблюдался явный «захват государства». На этом фоне меньшее внимание привлек другой важный вывод доклада: общими для всего региона были массовые откаты в госзакупках. По данному критерию различий между Восточной Европой и Россией практически не было. Эта проблема неизбежно порождала запрос на реформы в сфере госзакупок не только в России, но и в других странах с переходной экономикой.

Проект UNCITRAL стал базой для Указа № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», подписанного Президентом Российской Федерации Б. Ельциным 8 апреля 1997 г. (далее — Указ № 305). Этот указ вводил обязательное конкурентное размещение всех заказов стоимостью выше 2500 МРОТ, что тогда примерно соответствовало сумме в 35 тыс. долл. и более. Указ давал возможность госзаказчикам применять широкий набор разных закупочных процедур, используемых в международной практике. Одновременно вводились требования о публикации информации о торгах, а также требования об обязательном обучении специалистов по госзакупкам, работающих в организациях-заказчиках.

Вместе с тем практическая реализация реформы столкнулась с серьезными проблемами, на которые потом справедливо обращали внимание идеологи и разработчики 94-ФЗ. В частности, Указ № 305 не создал систему правоприменения. Этот указ не предусматривал каких-либо реальных санкций за нарушения прав поставщиков и за отсутствие публичной информации о торгах. У Министерства экономики, курировавшего сферу закупок, практически отсутствовал аппарат для осуществления контроля и регулирования. Эти задачи применительно ко всем закупкам в Российской Федерации выполняли два отдела в департаменте регулирования цен в Минэкономики со штатной численностью в 30 сотрудников. Одной из функций данных подразделений было согласование поступавших со всей страны запросов на размещение госзаказов у единственного поставщика. В итоге по расчетам одного из экспертов, работавшего с Минэкономики в тот пе-

² См. <<http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement/ml-procure.pdf>>; следует отметить, что с учетом существующей практики в 2011 г. UNCITRAL был принят новый Типовой закон о публичных закупках (см. <http://www.uncitral.org/pdf/english/texts/procurem/ml-procurement-2011/ML_Public_Procurement_A_66_17_E.pdf>).

риод, на оценку документов и обоснование решения по каждому такому запросу у сотрудников департамента в среднем оставалось 20 секунд. Наконец, не было даже минимальной сводной статистики о том, как работает система закупок и что с ней происходит. Очевидно, что такая система была неэффективной.

Можно допустить, что эта система могла бы эволюционировать в своей собственной логике, поскольку для ее создания была проявлена политическая воля и Б. Немцов со своими коллегами в правительстве действительно пытался изменить ситуацию. Однако в реальности дефолт по государственным обязательствам и девальвация рубля в августе 1998 г. привели к тому, что реформа госзакупок на долгое время оказалась за рамками политической повестки дня. В течение нескольких последующих лет Правительству Российской Федерации пришлось решать другие проблемы, воспринимавшиеся как гораздо более острые для того времени.

Сегодня можно констатировать, что первая попытка реформирования системы госзакупок, предпринятая в 1997 г., в целом не дала результатов. Отсутствие позитивных сдвигов и новые негативные тенденции в сфере госзакупок в Российской Федерации в начале 2000-х годов отмечались в специальном докладе Всемирного банка [World Bank, 2006]. Вместе с тем анализ опыта других стран свидетельствует о том, что в этой сфере не работают простые и быстрые решения. В частности, как показали опросы BEEPS в 2002 и 2005 гг., при улучшении качества других институтов в тот период в регионе в целом, включая Россию, ситуация с коррупцией в госзакупках нигде реально не улучшилась [Anderson, Gray, 2006].

Тем не менее анализ основных идей первой реформы госзакупок, предпринятой в 1997 г., а также анализ причин ее неудач важен для понимания логики той второй, гораздо более радикальной реформы, которая была запущена в 2005 г. и которая связана с Федеральным законом № 94-ФЗ. Ключевые идеи новой реформы во многом представляли собой реакцию на то, что не удалось сделать в 1997 г.

1.2. Экономико-политический контекст второй реформы госзакупок, ее ключевые идеи и основные последствия

В начале 2000-х годов произошло реальное улучшение качества госуправления на федеральном уровне. Это касалось собираемости налогов и исполнения бюджета, контроля над инфляцией, управления валютным курсом — макроэкономическое регулирование однозначно улучшилось. Одновременно в начале 2000-х годов реализовывалась вполне либеральная экономическая политика, обеспечивавшая условия для экономического роста.

Однако модель экономического развития, основанная на этой политике, была сопряжена с существенными социально-политическими рисками [Yakovlev, 2006]. В частности, экономический рост в рамках данной модели сопровождался усилением неравенства между регионами, между социальными группами, между секторами, поскольку в рамках либеральной экономической политики преимущественно получали более развитые регионы, более состоятельные социальные группы, а также более обеспеченные в финансовом отношении отрасли экономики, связанные с сырьевым сектором. В этих условиях государство

объективно нуждалось в инструментах, позволяющих компенсировать усиление неравенства и влиять на пропорции экономического развития.

На указанные структурные дисбалансы наложилось изменение отношений федерального центра с регионами и с крупным бизнесом, в особенности после «дела ЮКОСа» [Яковлев, 2005]. В обоих случаях федеральные власти смогли устраниить с политической сцены своих оппонентов, что позволило перераспределить налоговые доходы и сконцентрировать гораздо больше финансовых ресурсов в федеральном бюджете.

В итоге после «дела ЮКОСа» и смены правительства в начале 2004 г. реально был сделан выбор в пользу другой модели экономического развития — с активной промышленной политикой, ориентированной на создание «государства развития» (development state) по аналогии с Южной Кореей и другими подобными образцами [Amsden, 1989; Lane, 2008]. Это предполагало, что госзакупки должны были стать важным инструментом экономической политики. В результате в течение 2005–2012 гг. объем госзакупок по стоимости увеличился почти в 6 раз — с 1,4 до 8,3 трлн руб. — при росте номинального ВВП лишь в 2,9 раза.

Вместе с тем для использования госзакупок в качестве инструмента экономической политики нужно было преодолеть неэффективность системы закупок, сложившейся после реформы 1997 г., включая высокий уровень коррупции. Эта проблема хорошо осознавалась, и именно поэтому реформа, которая была инициирована руководителем Федеральной антимонопольной службы И.Ю. Артемьевым и министром экономического развития и торговли Г.О. Грефом, получила большую политическую и административную поддержку. Первая версия нового закона о госзакупках появилась осенью 2004 г., в июле 2005 г. он был одобрен и принят Госдумой как Федеральный закон № 94-ФЗ, а с 1 января 2006 г. закон вступил в силу.

Для того чтобы понять логику эволюции системы регулирования закупок и тех провалов, с которыми мы все столкнулись при практическом применении 94-ФЗ, важно подчеркнуть, что новый закон по замыслу его разработчиков в первую очередь был нацелен на борьбу с коррупцией [Артемьев, 2006; Евраев, 2011]. Другие акценты были связаны с обеспечением прозрачности закупок и созданием условий для конкуренции на торгах.

В части борьбы с коррупцией делалась ставка на использование максимально простых, унифицированных процедур закупок с изначальным ограничением закупок у единственного поставщика и с резким ограничением возможностей для заказчиков повлиять на отбор поставщиков [Яковлев и др., 2010]. При этом отбор поставщиков проводился по критерию наименьшей цены. Одним из следствий такого отбора стало снижение цен на торгах, которое практически не наблюдалось до введения 94-ФЗ. По данным ФАС, суммарная экономия средств для бюджета в результате снижения цен на торгах в 2006–2011 гг. составила около 1,5 трлн руб., и ФАС рассматривала эту экономию как ключевой индикатор эффективности 94-ФЗ³.

³ См. презентацию И. Артемьева «Отчет о некоторых результатах деятельности ФАС России за 2004–2012 гг.» (Москва, июль 2012, с. 22): <http://www.fas.gov.ru/netcat_files/File/art_itogi_310712.pdf>.

Важно отметить, что в сравнении с ситуацией конца 1990-х — начала 2000-х появились достаточно жесткие санкции в отношении чиновников, представителей госзаказчика, членов конкурсных комиссий за нарушение требований 94-ФЗ. К 2011 г. контроль госзакупок осуществляли больше тысячи сотрудников ФАС в Москве и во всех регионах. Как следует из публично доступных отчетов ФАС, сотрудники ведомства в 2012 г. провели 44 тыс. проверок и проанализировали 197 тыс. проведенных закупок. Они выявили нарушения при проведении 33 тыс. закупок, выдали госзаказчикам разных уровней 17 тыс. предписаний об устранении нарушений и взыскивали штрафы на общую сумму в 80 млн руб. (см. [ФАС, 2013] и другие документы на сайте <<http://www.fas.gov.ru/spheres/order.html>>). Иными словами, в сфере госзакупок была создана реально работающая система правоприменения.

При этом, судя по заявлению высших чиновников в 2007–2008 гг., правительство не только использовало политический и административный ресурс для реализации реформы, но в целом исходило из того, что процедуры закупок станут более эффективными. Однако, как показали бурные дискуссии, начавшиеся в 2009–2010 гг., эти ожидания не оправдались.

1.3. Почему не оправдались надежды на 94-ФЗ?

Первая новация 94-ФЗ, которая имела большие и неоднозначные последствия, — это фактический запрет на использование квалификационных критериев и учет деловой репутации при отборе поставщиков. Максимум, на что соглашались авторы 94-ФЗ по данному пункту, — это включение в конкурсную документацию требований о наличии государственных лицензий и сертификатов для выполнения определенных видов работ. В целом, как отмечалось в специальном докладе ЕБРР о регулировании закупок в переходных экономиках, вопреки рекомендованной «лучшей практике» законодательство о закупках в России предусматривало только процедуры с отбором поставщиков по наименьшей цене [EBRD, 2011, р. 179]. Многократно озвученная позиция ФАС по данному вопросу сводилась к тому, что процедура отбора поставщиков не влияет на качество поставок [Артемьев, 2012]. Однако в действительности это глубокое заблуждение.

В международной литературе еще в начале 1970-х годов появился цикл работ, в которых были выделены и проанализированы принципиально различные категории благ и их свойства и показано, что отнюдь не для всех товаров, работ и услуг можно априори определить и быстро проверить требования к качеству⁴. Так, есть инспекционные блага (search goods), по которым качество легко определимо и может быть прописано в конкурсной документации. Это однородные простые товары и услуги, такие как сахарный песок, цемент или уборка помещений. Но есть две другие большие категории — так называемые экспериментальные (experience goods) и доверительные блага (credence goods).

⁴ Такое деление было обосновано в работах [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973]. Развернутый анализ особенностей конкуренции между продавцами этих трех типов благ с позиции экономической теории дан в работе [Tirole, 1988, ch. 2].

Экспериментальные блага — это товары, работы и услуги, качество которых можно проверить только в процессе использования. Классический пример — строительные работы или дорогостоящее сложное оборудование, например компьютерные томографы. В момент приемки нельзя сказать, что поставленный томограф полностью соответствует заданным требованиям, это выясняется только в процессе использования, причем иногда дефекты могут проявиться со значительным лагом. Именно поэтому на рынках экспериментальных благ важную роль играет квалификация (в том числе подтверждаемая лицензиями и сертификатами) и деловая репутация поставщика.

По доверительным благам классические примеры — это медицинские и образовательные услуги, а также результаты научных исследований, о качестве которых и о том, с чем оно связано, не всегда можно судить даже в процессе использования. Возьмем медицинские услуги. Больной пришел к врачу, получил рекомендации и лекарства и в результате поправился. В отдельном конкретном случае мы не можем однозначно сказать, что привело к этому положительному результату — квалификация врача, наличие современного оборудования, дорогие лекарства, или же просто организм пациента сам победил болезнь. С достаточной вероятностью выводы можно делать только на основе анализа большого числа конкретных случаев. Соответственно на этих рынках традиционно исключительно высокую роль играет репутация поставщика, которая формируется исходя из опыта его предшествующей деятельности.

Как было показано в зарубежных теоретических работах, на рынках экспериментальных и доверительных благ без использования критериев квалификации и деловой репутации мы неизбежно будем попадать в ловушку «плохого равновесия» с негативным отбором по качеству — когда контракты на поставки для госнужд будут получать поставщики, которые предлагают худшее качество при минимальных ценах.

Однако позиция разработчиков 94-ФЗ свелась к тому, что все проблемы такого рода должны решать сами госзаказчики, детально прописывая все требования в конкурсной документации и обращаясь в суд в случае возникновения разногласий с поставщиком. В практическом плане такой подход, не позволявший *ex ante* снижать риски недобросовестного поведения поставщиков, не учитывал ограничений заказчиков, для которых важно было получить необходимые товары, работы и услуги не только по низкой цене, но и в определенный срок. В противном случае (при откладывании исполнения контрактов на период разрешения споров) они не могли в должной мере реализовать свои основные функции по предоставлению тех общественных благ и социальных услуг, для производства которых, собственно, и проводились государственные закупки.

Второй спорный момент реформы 2005 г. был связан с тем, что в целях обеспечения доступа к торгам для малого и среднего бизнеса были введены очень низкие стоимостные пороги, с которых начиналось обязательное применение конкурентных процедур. Изначально они становились обязательны для всех закупок стоимостью свыше 60 тыс. руб., позже этот лимит был повышен до 100 тыс. руб. Если же брать опыт не только развитых, но и развивающихся стран, то там используются совершенно иные пороги, начинающиеся с нескольких десятков тысяч долларов.

В чем здесь проблема? Обязательность такого рода процедур приводит к тому, что возникает масса объектов для контроля. И если мы посмотрим на официальную статистику Росстата, то увидим, что более 90% всех процедур — это так называемые малые закупки. Они являются объектом контроля наравне с крупными закупками, но реально их стоимостная доля в общем объеме закупок мала — всего около 6%. Другая сторона этой проблемы — избыточная регламентация мелких закупок, на деле вместо снижения издержек приводящая к удорожанию таких закупок для государства. В связи с этим эксперты ЕБРР отмечали игнорирование проблем эффективности закупочных процедур в сочетании с неадекватным и избыточно сложным их регулированием [EBRD, 2011, р. 183]. В итоге при серьезной политической поддержке этой реформы происходило распыление административного ресурса на те объекты, которые не заслуживали внимания, — при одновременном избыточном регулировании закупочной деятельности мелких организаций-госзаказчиков.

Третий важный момент — прозрачность процедур закупок. В соответствии с нормами 94-ФЗ был создан общероссийский официальный сайт для размещения информации о заказах: <www.zakupki.gov.ru>. Запуск этого сайта, безусловно, являлся позитивным шагом. Благодаря его наличию для СМИ и широкой общественности стала доступна информация о явных «отклонениях» в системе госзакупок, начиная с историй про «золотые кровати» для МВД и заканчивая закупками «золотых томографов». Однако, к сожалению, вплоть до 2011 г. на портале <www.zakupki.gov.ru> отсутствовали нормальные работающие механизмы анализа накопленной информации о миллионах проведенных торгов и их участниках, а также об уровне и динамике цен на закупаемые государством товары, работы и услуги⁵.

В целом можно констатировать, что политика ФАС была сфокусирована прежде всего на контроле процедур размещения заказа — при отсутствии механизмов планирования и обоснования закупок, отсутствии контроля за результатами госзакупок и игнорировании проблем, возникающих при осуществлении поставок для госнужд. Серьезные проблемы с обеспечением поставок должного качества и в должные сроки стали одним из главных аргументов против 94-ФЗ.

1.4. Основные направления критики 94-ФЗ

Представители ФАС долгое время объясняли критику 94-ФЗ тем, что закон не устраивает тех, кто был заинтересован в коррупционных схемах. Именно на этом основании ФАС долгое время отвергала критику закона со стороны госзаказчиков, сталкивающихся с проблемами в реализации поставок для удовлетворения

⁵ В частности, сайт регулярно «зависал» при попытках использовать простейшие поисковые программы, выгружающие информацию о торгах по определенным группам товаров. Но даже когда эти данные можно было выгрузить, парадокс заключался в том, что вся информация была представлена как текстовые файлы, которые невозможно было анализировать стандартными количественными методами. Только с 2011 г., когда администрирование сайта перешло от Минэкономразвития к Федеральному казначейству, появились возможности для систематического поиска и выгрузки информации в форматах, минимально приемлемых для анализа.

госнужд, подкрепляя свою позицию тем, что критики закона, как правило, сами распределяют бюджетные средства, и ими могут двигать коррупционные мотивы. В этих аргументах ФАС, безусловно, была доля правды. Однако скептическое отношение к 94-ФЗ отличало отнюдь не только госзаказчиков.

В 2009 г. НИУ ВШЭ по заказу Минэкономразвития проводил большое обследование руководителей предприятий обрабатывающей промышленности Российской Федерации (описание выборки и основных результатов этого обследования приведены в статье [Kuznetsov et al., 2011]). В ходе этого обследования респондентам были заданы вопросы о том, работают ли их предприятия по госзаказам, а также как они оценивают последствия принятия 94-ФЗ и изменения в регулировании системы госзакупок. Их ответы отражены в таблице 1.1.

Таблица 1.1
Оценка последствий принятия 94-ФЗ предприятиями-поставщиками

Варианты ответа на вопрос «Как Вы думаете, какие последствия для деятельности предприятий вызвало изменение законодательства о госзакупках в 2006–2007 гг.?» (любое число ответов; опрос весны-лета 2009 г.)	Вся выборка	Мелкие фирмы (до 250 чел.)	Крупные фирмы (свыше 1000 чел.)	Только фирмы, имевшие госзаказы
1. Для предприятий расширились возможности участия в госзакупках	10,8	10,0	12,4	17,9
2. Возросла конкуренция среди предприятий-поставщиков	16,1	15,5	18,2	25,6
3. Система госзакупок стала более прозрачной	7,5	5,8	8,0	12,3
4. Выросли общие требования к поставщикам со стороны госзаказчиков	14,2	11,8	17,5	23,8
5. Снизились требования к поставщикам по наличию опыта и квалификации	7,4	8,6	2,2	11,5
6. Усложнились процедуры оформления документов для участия в конкурсах по госзакупкам	20,3	20,6	23,4	33,8
7. Выросли общие издержки участия в конкурсах по госзакупкам (затраты на оформление конкурсной документации, внесение обеспечения и т.д.)	15,3	14,4	19,7	25,6
8. Участие в госзакупках стало менее прибыльным	11,8	13,0	13,1	22,0
9. Расширились возможности для демпинга со стороны недобросовестных участников конкурсных торгов	14,3	14,2	14,6	23,0
10. Другое	2,9	3,3	2,2	2,3
11. Ничего принципиально не изменилось	28,2	29,2	24,8	21,0
12. Затрудняюсь ответить	30,1	29,3	30,7	13,8
Число фирм	957	431	137	391

В первом столбце таблицы 1.1 видно, что, по мнению почти 30% респондентов, вообще ничего не изменилось (несмотря на большие административные и политические усилия по реализации данной реформы). На втором месте — пункт об усложнении процедур оформления документов для участия в

конкурсах по госзаказу. Это кажется парадоксом, потому что целью ФАС было упрощение процесса для поставщиков. Но внедрение унифицированных процедур для всех типов закупок и с большими формальными требованиями к госзаказчикам, которые автоматически транслировались последними в адрес поставщиков, фактически привело к противоположному результату. Если же брать ситуацию с фирмами, которые участвовали в госзакупках (последний столбец в табл. 1.1), то видно, что у них доля тех, кто жалуется на издержки участия в закупках и соответственно усложнение процедур, еще выше. Последний печальный факт связан с тем, что прозрачность системы госзакупок оказалась на одном из последних мест среди всех вариантов ответа, которые могли быть выбраны респондентами.

Антикоррупционные эффекты 94-ФЗ также не находили своего подтверждения в опросах предприятий-поставщиков. Выше мы уже упоминали данные опросов BEEPS, свидетельствовавшие о проблемах с коррупцией в госзакупках во всех странах с переходной экономикой в начале и середине 2000-х годов. Как видно по данным, приведенным в таблице 1.2, в 2002 и 2005 гг. показатели по России и всем остальным странам Восточной Европы и СНГ в целом были сопоставимы. Но в 2008 г. наблюдается явное расхождение. В других странах с переходной экономикой оценки коррупции в закупках стали снижаться⁶, а в России они остались примерно на том же уровне: 27,5% фирм говорили о наличии «откатов» за получение госзаказов. Если же делать расчет только для респондентов, давших определенные ответы (без учета затруднившихся или отказавшихся от ответа), то доля тех, кто указывал на «откаты», составит около 39%.

Особенностью опросов BEEPS является то, что они касаются всех секторов и охватывают преимущественно малые и средние предприятия. При этом в госзакупки как в России, так и в других странах традиционно более активно вовлечены крупные и средние предприятия из обрабатывающей промышленности. Поэтому в 2009 г. в рамках обследования руководителей промышленных предприятий, проведенного НИУ ВШЭ, был задан специальный вопрос про распространность «откатов» в госзакупках. Так как это был второй раунд обследования (первый раунд по этой же выборке проводился в 2005 г.), мы могли сравнить оценки коррупции в закупках до и после принятия 94-ФЗ. Этих респондентов сложно было обвинить в том, что они коррупционно мотивированы, скорее они сами могли страдать от коррупции со стороны госзаказчиков.

Как видно из таблицы 1.3, доля респондентов, ответивших, что «откаты» платятся почти всегда или часто, несколько уменьшилась. Но одновременно заметно выросла доля ответов «иногда». Таким образом, и данные BEEPS, и данные ВШЭ

⁶ Этот результат можно считать следствием повышения внимания к проблемам госзакупок в странах Восточной Европы, а также следствием усилий международных организаций, включая разработку нового Типового закона UNCITRAL о публичных закупках, а также запуск под эгидой Европейского банка реконструкции и развития специальных сравнительных исследований системы госзакупок в странах с переходной экономикой [EBRD, 2010; 2011] и новую инициативу ЕБРР в сфере госзакупок для стран СНГ (<<http://www.ppi-ebrd-uncitral.com/index.php/en/the-initiative>>).

Таблица 1.2

Доля государственных контрактов, связанных с «откатами» в виде платежей или подарков заказчикам (% от общего числа респондентов), и средний размер «откатов» (% от стоимости контрактов, где, по мнению респондентов ВЕEPS, требуются платежи и подарки для заказчиков)

Варианты ответа	2002		2005		2008	
	Россия	Другие переходные экономики	Россия	Другие переходные экономики	Россия	Другие переходные экономики
Да, платежи или подарки имеют место	25,4	27,6	27,7	24,2	27,5	14,9
Нет, платежи или подарки не требуются	74,6	72,4	72,3	75,8	42,9	67,2
Не знаю					12,2	10,5
Затрудняюсь ответить					17,4	7,4
Средний размер расходов на «платежи и подарки» (% от суммы контракта)	5,9	6,7	7,3	6,6	11,9	10,5

Таблица 1.3

Оценки коррупции в госзакупках по данным опросов ВШЭ

Варианты ответа на вопрос «Как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или «откаты»?» ^a	2005		2009	
	Число фирм	Доля в выборке, %	Число фирм	Доля в выборке, %
Практически всегда	87	8,7	60	6,3
Часто	117	11,7	104	10,9
Иногда	142	14,2	215	22,5
Никогда	366	36,5	338	35,3
Затрудняюсь ответить	290	28,9	240	25,1
Всего	1002	100	957	100

^a Данные ИАПР ВШЭ по фирмам восьми отраслей обрабатывающей промышленности из 48 регионов РФ, на которые приходилось 6% выпуска продукции и 8% занятых в секторе.

говорят о том, что антикоррупционный эффект, на котором разработчиками 94-ФЗ изначально был сделан акцент с воздействованием больших административных и политических ресурсов, не был достигнут.

Наряду с растущим недовольством со стороны госзаказчиков тенденции, зафиксированные в опросах предприятий, стали одной из объективных причин для усиливавшейся критики 94-ФЗ. В таблице 1.4 обозначены основные пункты и источники такой критики к моменту принятия решений о необходимости перехода к Федеральной контрактной системе.

Таблица 1.4

Хроника и основные пункты критики 94-ФЗ

Период	Источник критики и аргументы
2007–2008	Рост жалоб со стороны госзаказчиков о низком качестве поставок и неэффективности процедур 94-ФЗ. Как следствие, 19 пакетов поправок в период с июля 2005 г. по конец 2009 г. (2 — в 2005–2006 гг., 7 — в 2007–2008 гг. и 10 — только в 2009 г.). Один из результатов — рост числа исключений из 94-ФЗ, резкий рост числа и объема заказов, размещенных у единственного поставщика
Лето 2008	Доклад Счетной палаты (обсуждавшийся в правительстве): 94-ФЗ не только не сократил, а, напротив, расширил возможности для коррупции
Декабрь 2009	Доклад Генпрокуратуры: ФАС не контролирует нарушения 94-ФЗ должным образом, нормы закона стимулируют коррупцию
Февраль 2010	Доклад ВШЭ «Система госзакупок: на пути к новому качеству» ³ и конференция агентства «Эксперт РА» по теме «94-ФЗ: как улучшить закон»: проблемы с обеспечением качества поставок для госнужд
Август 2010	Совещания у Президента Российской Федерации Д. Медведева по истории с «золотыми томографами» (начавшейся с публикации статьи хирурга А. Попова из Архангельска в «Новой газете» в мае 2010 г.) и серия поручений по изменению законодательства о закупках

³ В отличие от «закрытых» аналитических материалов Счетной палаты и Генеральной прокуратуры данный доклад ВШЭ стал первым публичным документом, адресованным не только руководителям правительства, но широкому кругу участников системы госзакупок.

Фундаментальная проблема 94-ФЗ состояла в том, что его разработчики не смогли учесть высокую неоднородность общественного сектора, им не удалось развести интересы и стимулы добросовестных и недобросовестных госзаказчиков. Смешение этих двух весьма разных групп, невозможность разграничить коррупционеров и тех, кто честно пытался исполнять свои обязанности, в итоге поставили под удар и ФАС, и 94-ФЗ. Не найдя критериев для выделения добросовестных госзаказчиков и не сумев учесть их интересы, разработчики 94-ФЗ фактически ограничили социальную базу поддержки нового закона.

Особую роль в дискуссиях вокруг 94-ФЗ сыграла известная история 2010 г. с «золотыми томографами», и на ней стоит специально остановиться, поскольку до того при всех критических выступлениях со стороны ТПП, Счетной палаты или Генпрокуратуры это в основном были споры между госзаказчиками и ФАС. И лишь история с «золотыми томографами» перенесла упомянутые дискуссии в широкое публичное пространство.

Чем была показательна эта история? Она началась с публикации 24 мая 2010 г. в «Новой газете» статьи хирурга Алексея Попова из Архангельска⁷. В этой статье автор на конкретных цифрах и данных, взятых с сайта <<http://zakupki.gov.ru/>>, показывал, что в рамках тендера по закупке томографа для областной больницы при наличии четырех фирм-участников контракт достался поставщику, который предложил цену в 1,5 раза выше, чем остальные. Это стало возможным потому, что техническое задание было сознательно «заточено» под томограф именно дан-

⁷ См. <<http://www.novayagazeta.ru/data/2010/054/21.html?print=201010081723>>.

ного поставщика, а заявки остальных фирм были отклонены, так как магнит в их аппаратах весил на несколько килограммов больше. В результате на этих торгах формально даже произошло небольшое снижение цены, и организаторы закупки смогли отчитаться об «экономии для бюджета». При этом они закупили томограф по цене на 70% выше официальной цены производителя для российского рынка [Попов, 2010].

Однозначность фактов, изложенных в статье, привлекла внимание Контрольного управления Администрации Президента и стала основанием для проверки закупок томографов, которая показала массовый характер злоупотреблений такого рода. По итогам этой проверки стал очевиден тот факт, что при всех позитивных новациях, которые были предложены и реализованы ФАС, 94-ФЗ не только не смог решить задачу обеспечения поставок для государственных нужд товаров и услуг необходимого качества, но и не является эффективным инструментом борьбы с коррупцией.

Провал антикоррупционной кампании в рамках применения 94-ФЗ, по нашему мнению, во многом предопределялся тем, что правительство и ФАС полностью игнорировали проблему «конфликтов интересов» и никак не пресекали практику заключения контрактов на госзакупки с фирмами, аффилированными с руководителями организаций-госзаказчиков. Впервые необходимость акцента именно на этой проблеме (причем применительно к более широкой теме развития конкуренции) была внятно изложена лишь в 2011 г. в материалах Стратегии-2020.

Однако если переходить к более обоснованным оценкам или выводам, то нужно отметить, что все дискуссии вокруг 94-ФЗ слишком долгое время опирались исключительно на «кейсы» или отдельные конкретные примеры. Госзаказчики говорили: к нам на торги пришла фирма-однодневка, резко снизила цену, выиграла контракт, получила по нему аванс и исчезла. В ответ на это начальник управления ФАС Михаил Евраев приводил пример с аукционом по закупке вакцин для профилактики вирусного гепатита В для детей старше одного года, на котором один из участников снизил цену в 40 раз, а потом эту вакцину поставили и успешно использовали⁸. Обсуждение с такими аргументами — «кейс» на «кейс» — было тупиковым. Именно поэтому выбор направлений развития системы закупок и отказ от неэффективных форм регулирования должны основываться на систематических эмпирических исследованиях.

1.5. Как можно анализировать функционирование системы госзакупок?

Вопрос о необходимости комплексного систематического анализа эффективности системы госзакупок в Российской Федерации впервые был поставлен в упоминавшемся выше докладе ВШЭ «Система госзакупок: на пути к новому качеству». В этом докладе отмечалось, что расширение полномочий госзаказчиков (предлагавшееся критиками 94-ФЗ и по факту реализованное в 44-ФЗ) делает не-

⁸ См. <<http://www.rg.ru/2009/06/30/evraev.html>>, <<http://viperson.ru/wind.php?ID=510334>>.

обходимым построение многоуровневой системы мониторинга и контроля госзакупок. Этот контроль и мониторинг должны опираться на логически выстроенную публичную систему сбора информации о закупках и стать основой для оценки конечной эффективности госзакупок, а также для выявления возможных злоупотреблений в сфере госзакупок.

В рамках данного подхода построение реально работающей системы сбора и анализа информации о госзакупках является отправной точкой в переходе системы регулирования госзакупок на качественно новую стадию развития: когда государство и общество не только смогут контролировать соблюдение процедур размещения госзаказов, но также будут в состоянии увидеть весь закупочный цикл и оценить конечные результаты проводимых закупок.

В докладе ВШЭ отмечалось, что для обеспечения дальнейшего эффективного функционирования такой системы при ее проектировании уже на уровне постановки задачи необходим ряд шагов. Во-первых, речь должна идти о разделении информационных потоков по стандартизованной (массовой) и нестандартизованной продукции, со структуризацией этих массивов данных по группам товаров, работ и услуг (на основе принятых классификаций продукции и услуг). На этой базе для стандартизованной (массовой) продукции станет возможным сравнение цен и других условий поставки в разрезе отдельных ведомств, конкретных государственных заказчиков, разных способов закупки и т.д. Такой подход также сделает возможным проверку обоснованности стартовых цен закупок со стороны главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих органов. Для нестандартизованной продукции сравнения цен и других условий закупок в большинстве случаев впрямую будут невозможны. Тем не менее аккумулирование этой информации позволит проводить последующий анализ условий закупок с привлечением экспертов, не аффилированных с заказчиком, осуществлявшим закупку.

Во-вторых, предлагалось разделение массивов информации о закупках на:

- общедоступную информацию (для граждан, общественных организаций, потенциальных поставщиков, заинтересованных государственных заказчиков и т.д.);
- информацию, доступную только для государственных заказчиков (по их собственным закупкам, а также по закупкам других заказчиков в объемах, достаточных для корректного анализа рынка, сопоставления результатов аналогичных закупок и т.д.);
- информацию, доступную для вышестоящих органов (главные распорядители бюджетных средств (ГРБС) по закупкам подведомственных организаций);
- информацию, доступную для контролирующих инстанций (по всем закупкам).

Общедоступная часть информации о государственных закупках (реализуемая через единый официальный портал) должна давать внешнему пользователю возможность получения информации о новых торгах и о ценах, сложившихся на предшествующих торгах. Закрытая часть информационной системы должна позволять ГРБС и контролирующему органу отслеживать ход реализации закупок на всех стадиях закупочного цикла (от планирования закупок до исполнения

контрактов). С учетом того, что в 2010 г. многие ГРБС уже имели у себя такие системы, единую систему предлагалось строить как распределенную и учитывающую специфические потребности отдельных ГРБС.

Построение подобной информационной системы позволило бы сделать качественно новый шаг в развитии механизмов контроля и стало бы основой для эффективного выявления возможных злоупотреблений в рамках государственных закупок. При этом в докладе ВШЭ подчеркивалась необходимость правильного и полного понимания феномена злоупотреблений в данной сфере. По мнению авторов доклада, злоупотреблением в госзакупках является не только коррупция (когда заказ заведомо отдается конкретному поставщику за вознаграждение в адрес чиновника, принимающего решение о закупке), но и мошенничество (когда поставщик занижает цену на торгах, зная, что при этом он не сможет обеспечить поставку должного качества в установленные сроки).

Оба типа злоупотреблений могут быть выявлены не столько по критерию нарушения процедур размещения заказа, сколько посредством фиксации *существенного отклонения цен от сложившихся на рынке* — как вверх (в случае с коррупцией), так и вниз (в случае с мошенничеством). В первом случае предметом специального рассмотрения на уровне главных распорядителей бюджетных средств и контролирующих инстанций должны быть любые отклонения вверх от сложившегося уровня цен. Во втором случае предметом специального рассмотрения должны стать факты существенного снижения цен (например, в 2 раза и более к стартовым ценам). Такие отклонения свидетельствуют не столько об экономии бюджетных средств, сколько о некомпетентности заказчика или недобросовестности поставщика, что может быть чревато для государственного заказчика срывом поставок или серьезными рисками при использовании товаров, работ, услуг, поставленных по заниженным ценам.

Следует подчеркнуть, что в международной практике исследования такого рода проводятся уже очень давно. Так, например, в 1993 г. в «RAND Journal of Economics» была опубликована статья К. Крокера и К. Рейнолдса «The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement» [Crocker, Reynolds, 1993]. В этой работе на примере 44 крупных контрактов на закупку двигателей для истребителей F-15 и F-16, поставлявшихся для ВВС США компаниями Pratt & Whitney и General Electric в период с 1970 по 1987 г., проводится анализ связей между «полнотой контрактов»⁹ и поведением поставщиков.

⁹ «Полнота» контрактов определяется в зависимости от того, насколько жестко зафиксированы условия договоров между поставщиком и покупателем и могут ли они подлежать пересмотру. В статье [Crocker, Reynolds, 1993] авторы рассматривали восемь типов контрактов, различающихся по условиям определения цены и возможностям пересмотра иных условий поставок. В целом считается, что неполные контракты (оставляющие свободу маневра для сторон в период действия контракта) связаны с меньшими издержками *ex ante*, но *ex post* несут в себе риски оппортунизма. В то же время более жесткие «полные» контракты, защищающие от возможного нарушения контрактных обязательств, сопряжены с большими издержками на стартовой стадии, а также ограничивают возможности адаптации контракта к изменяющимся внешним условиям (включая улучшение технологий, появление более качественных аналогов и т.д.) и тем самым могут снижать конечную эффективность закупок.

Авторы показали, что больший оппортунизм поставщика в рамках ранее выполненных контрактов (измеренный по наличию формальных споров с заказчиком и задержкам в поставках) ассоциировался с большей полнотой и соответственно с большей жесткостью новых контрактов с этим поставщиком. Кроме того, контракты были менее полными на стадии разработки новых двигателей (когда имела место высокая неопределенность в отношении результатов) и становились более полными при переходе к регулярному производству.

Стоит отметить, что в упомянутом исследовании речь шла о поставках продукции военного назначения. Тем не менее первое публичное представление результатов проведенного анализа состоялось уже в октябре 1989 г. на семинаре RAND Corporation по экономическим аспектам госзакупок для военных нужд. При этом сама статья содержала большой объем самых разнообразных данных, включая количество закупленных двигателей, годы заключения договоров и осуществления поставок, типы контрактов (в зависимости от формулы цены и возможностей пересмотра условий поставок), информацию о задержках в исполнении контрактов, изменении условий контрактов и т.д. Сказанное позволяет утверждать, что система госзакупок в США уже 20 лет назад характеризовалась высокой степенью прозрачности, а также опиралась на сбор и серьезный анализ информации не только о закупках, но и об исполнении контрактов.

Другой интересный пример из зарубежной практики анализа госзакупок — статья О. Бандьера, А. Прата и Т. Валетти «Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment», опубликованная в «American Economic Review» в 2009 г. [Bandiera et al., 2009]. В этой статье были использованы данные о закупках, которые проводились государственными заказчиками в Италии в течение 2000–2005 гг. В финальную выборку вошло 208 учреждений, включая 15 организаций центрального правительства (министерства, органы социального обеспечения), 82 региональные или муниципальные администрации, 105 полуавтономных образований (медицинские центры, университеты, муниципальные советы горных деревень) и 6 прочих организаций (национальные институты статистики, региональных исследований, здравоохранения и т.д.). Всего было проанализировано свыше 6 тыс. контрактов, которые были заключены на сумму 28,9 млрд евро для закупок 21 вида товаров, относящихся к категории массовых и однотипных (офисные столы, стулья, принтеры, проекторы, факсовые аппараты, бумага, контракты на мобильную связь, стандартное программное обеспечение, бензин и дизельное топливо и т.д.). По каждому контракту учитывались цена за единицу, объем закупки (в натуральных единицах), дата осуществления закупки и другие характеристики.

Проведенный анализ показал, что при ранжировании обследованных организаций по среднему уровню цен закупок у 10% организаций с худшими показателями эффективности бюджетных расходов (находившихся наверху рейтинга) цены закупок в среднем были на 55% выше, чем у 10% организаций из нижней части этого рейтинга. По оценке авторов, осуществление закупок по ценам, которые наблюдались для 10% наиболее эффективных учреждений, привело бы к сокращению расходов в целом по выборке на 21% или обеспечило бы экономию в размере 6 млрд евро. Однако, по оценке авторов работы (опирающейся на срав-

нение цен закупок одних и тех же товаров в обследуемых учреждениях и через центральное закупочное агентство), большая часть указанных потерь связана не с коррупцией, а с неэффективностью чиновников, организующих госзакупки. На основе этих данных авторами также проведен анализ отклонений в ценах для разных групп госзаказчиков. Анализ показал, что в рамках одних и тех же товарных групп наименьшие цены оказываются характерны для полуавтономных учреждений (университеты, госпитали). При этом наименее эффективно закупки проводятся министерствами центрального правительства (цены их закупок в среднем на 40% выше, чем у полуавтономных учреждений), следом за ними идут органы социального обеспечения и региональные администрации (превышение цен соответственно на 22 и 21%).

Еще один интересный пример эмпирического исследования системы госзакупок — доклад «Public Procurement in Europe: Cost and Effectiveness», подготовленный в 2011 г. международной аудиторско-консалтинговой компанией PwC. Экспертами PwC было проанализировано влияние директив Еврокомиссии на эффективность госзакупок в странах Евросоюза. Источником эмпирических данных для этого исследования стали обобщенные сведения о 540 тыс. закупок в 30 европейских странах в 2006–2010 гг., а также результаты исследования 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков по госконтрактам. Дополнительно были проведены около 150 интервью и обсуждений с закупщиками и поставщиками.

В рамках этого масштабного проекта экспертами PwC были собраны и проанализированы данные о конкурентности закупочных процедур и об издержках на их осуществление. В первом случае основными индикаторами выступали количество заявок на участие в торгах и доля участников из других стран, во втором случае — прямые трудозатраты в человеко-днях на подготовку и проведение процедуры, а также общая длительность процедур в соответствии с действующими регламентами. Следует отметить, что директивы ЕС не содержат требований об обязательном объявлении начальной цены, поэтому показатель снижения цены в ходе торгов не мог быть использован для оценки эффективности закупок.

При оценке издержек учитывались полные затраты на размещение заказа и проведение торгов как для государственного заказчика, так и для компаний-поставщиков, участвовавших в тендерах. При анализе эффективности закупок режим регулирования на основе директив ЕС сопоставлялся с нормами национального законодательства, а также с условиями закупок в частном секторе.

Результаты исследования свидетельствовали о высоком уровне конкуренции на торгах: в среднем на участие в тендере подавалось 5,4 заявки, при этом в Германии и Испании этот показатель было выше 8. Значительные различия между странами наблюдались по издержкам на проведение закупок: в Германии и Норвегии по отношению к общему объему контракта они могли достигать 4%, однако в Великобритании и Италии не превышали 1%. Доля сделок с участием иностранных поставщиков среди 540 тыс. контрактов, заключенных за пять лет, составила чуть более 3%. В числе других выводов можно выделить то, что средний уровень издержек составлял около 1,4% от объема закупок по стоимости. При этом примерно 25% издержек нес государственный заказчик, а 75% приходилось на поставщиков. В стоимостном выражении эксперты PwC оценивали издержки

на проведение одной закупочной процедуры в 28 тыс. евро. При этом за исключением случаев крупнейших заказов не наблюдалось связи между стоимостью госконтракта и издержками на его заключение, следствием чего был высокий уровень издержек для мелких закупок. Например, для закупок, близких по стоимости к порогу в 125 тыс. евро (начиная с которого директивы ЕС предусматривают обязательное проведение конкурентных закупочных процедур), суммированные издержки закупщиков и поставщиков могли составлять до 30% стоимости контракта. Эксперты PwC отмечали, что в частном секторе конкуренция и ценовое давление ниже, чем в общественном секторе, но закупки осуществляются быстрее и с меньшими издержками, что в целом отражается в более высоких оценках их эффективности.

Возможно ли проведение подобных исследований в России? Технические предпосылки для реализации такого рода подходов к анализу данных о госзакупках в России в принципе были заложены нормами 94-ФЗ, согласно которым начиная с 2006 г. государственные заказчики были обязаны публиковать на специально созданном для этих целей официальном портале <<http://zakupki.gov.ru>> объявления о проводимых ими торгах. При этом в соответствии с требованиями законодательства в России заказчики должны были публиковать заметно больше данных, чем их коллеги в других странах — как развивающихся, так и развитых.

Однако, несмотря на колossalный объем раскрытия информации (что в том числе было связано с существенными издержками для организаций-госзаказчиков) вплоть до 2011 г. возможности анализа этих данных оставались крайне ограниченными. Интерфейс системы был ориентирован сугубо на поиск информации о единичных заказах и не позволял скачивать массивы данных обо всех закупках определенных видов товаров. Кроме того, в системе отсутствовали связи между базами данных о размещенных заказах и заключенных контрактах. Лишь с 2011 г. (с переходом портала <<http://zakupki.gov.ru>> под управление Федерального казначейства) ситуация стала улучшаться, и в частности, появились возможности для отслеживания полной истории конкретной закупки — от момента проведения торгов до исполнения контракта.

Опираясь на доступ к этим и иным эмпирическим данным, а также на подходы, используемые в зарубежной литературе, мы с 2010 г. начали проводить систематический анализ состояния системы госзакупок в России. Изложению результатов этого анализа посвящены все остальные главы данной монографии. Поэтому ниже, завершая данную вводную главу, мы лишь обозначим основные выводы для экономической политики, вытекающие из наших исследований, и покажем возможные направления дальнейшего эмпирического анализа системы госзакупок в Российской Федерации.

1.6. Выводы для политики и перспективные направления эмпирического анализа

Дискуссии о 94-ФЗ продемонстрировали необходимость трансформации системы регулирования закупок таким образом, чтобы она работала не на соблюдение процедуры, а на конечный результат. При этом участникам процесса

понятно, что здесь нет простых решений. Именно поэтому при запуске нового этапа развития системы госзакупок важно учитывать опыт, как позитивный, так и негативный, накопленный в Российской Федерации в других отраслях государственного регулирования.

В данном аспекте интересна эволюция корпоративного законодательства (включая закон об акционерных обществах и закон о банкротстве) в России в конце 1990-х — начале 2000-х годов. Так же как и в случае с госзакупками, это законодательство возникало на основе прямого «импорта институтов»: первый закон о банкротстве 1992 г., а также закон 1995 г. об акционерных обществах в значительной мере были скопированы с аналогов из развитых стран. При этом в обоих случаях изначально отсутствовали механизмы правоприменения и экономические агенты в массовом порядке игнорировали новое законодательство. Однако создание специального правительственного органа, ответственного за регулирование в соответствующей сфере (ФКЦБ для закона об АО и ФСФО — для закона о банкротстве), и наличие у этого органа рациональных бюрократических стимулов к расширению своего влияния и полномочий вело к тому, что возникла практика правоприменения. Одновременно инициировались поправки в законодательство, облегчающие эту практику для регулятора.

В результате законы начинали работать — но они по-прежнему не учитывали реальных потребностей и проблем, с которыми сталкивались экономические агенты, принуждаемые к соблюдению законодательства. При этом противоречивость, неполнота или неадекватность отдельных норм законодательства создавали возможность для его использования недобросовестными экономическими агентами в оппортунистических целях [Яковлев, 2003]. Складывалась парадоксальная на первый взгляд ситуация, когда закон применялся согласно его формальной букве, но вопреки исходной идеи законодателя.

Так, основная претензия ко второму закону о банкротстве, принятому в 1998 г., заключалась в том, что он применялся на практике в основном не против предприятий-банкротов, а против тех, кто обладал реальными активами, но при этом имел хотя бы минимальную просроченную задолженность [Симачев, 2003; Радыгин, Симачев, 2005]. Эти активы пытались захватить и перераспределить с помощью закона о банкротстве. В итоге в 2002 г. после бурных публичных дискуссий была принята новая редакция данного закона, которая учитывала интересы всех основных участников процесса и обеспечила сбалансированность государственного регулирования в этой сфере.

Иными словами, можно было говорить о трех стадиях развития регулирования в определенной сфере: появление специального законодательства, которое не вполне адекватно реалиям и преимущественно игнорируется экономическими агентами; укрепление системы правоприменения (усилиями регулятора) и оппортунистическое использование норм нового закона недобросовестными агентами; протесты со стороны добросовестных агентов и внесение под их давлением поправок в законодательство, учитывающих их интересы [Яковлев, 2003]. В рамках такой градации, на наш взгляд, мы находимся в начале третьей стадии в развитии системы регулирования госзакупок.

Что тем не менее следует сказать в защиту второго закона о банкротстве и косвенно в защиту 94-ФЗ, при всей критике последних лет в его адрес? Если смотреть на ситуацию сейчас, спустя десятилетие, то нужно признать, что закон о банкротстве 1998 г. в значительной степени способствовал расчистке экономике от бартера и неплатежей, которые были головной болью для правительства и которые имелись у всех хозяйствующих субъектов — как добросовестных, так и недобросовестных [Gaddy, Ickes, 1998; Яковлев, 1999; Pinto et al., 2000]. За счет того, что неплатежи, даже минимальные, стали использоваться как инструмент захвата активов, все экономические агенты оказались вынуждены отказаться от накопления задолженности и использования бартерных схем. В итоге произошло оздоровление системы расчетов, предприятия начали рассчитываться друг с другом деньгами и стали платить налоги.

В этом смысле можно согласиться с позицией ФАС, что 94-ФЗ был своего рода «санитаром леса» или инструментом для «расчистки завалов». Но это не означает, что данный закон являлся эффективным инструментом обеспечения поставок для госзакупок. И в этом контексте результаты исследований, представленные в настоящей монографии, позволяют сформулировать некоторые общие выводы для экономической политики в сфере регулирования закупок.

Очевидно, что центральным вопросом для политики является **повышение эффективности системы госзакупок**. С этой позиции необходимым было изменение фокуса регулирования — с тем чтобы в нем оказались не только процедуры размещения заказа, но также стадии планирования закупок и исполнения контрактов, которые оставались вне сферы действия 94-ФЗ.

Отдельной большой проблемой является оценка качества исполнения контрактов, поскольку в конечном счете регулирование закупок вводится не для экономии расходов бюджета, а для удовлетворения государственных нужд в должные сроки и с должным качеством. Нормы 94-ФЗ не позволяли проводить такую оценку. Для решения этой проблемы необходимы механизмы «обратной связи», позволяющие вышестоящим уровням управления увидеть, как на самом деле использованы средства, выделенные на госзакупки. Создание таких механизмов «обратной связи» предполагает учет мнения конечных потребителей общественных благ, производимых с помощью госзакупок, и, возможно, на основе взаимодействия государства с общественными организациями, берущими на себя функции по сбору и обобщению мнений граждан. При этом, как показали наши исследования, более существенные проблемы с качеством поставок характерны для наиболее крупных контрактов, и именно на них в первую очередь должно фокусироваться внимание регуляторов.

Любое регулирование связано с издержками, и пример 94-ФЗ в этом отношении является очень наглядным. Попытка унифицировать и формализовать максимальное число процедур привела к тому, что не только заказчики, но и поставщики отмечали как одно из основных следствий принятия 94-ФЗ усложнение процедур оформления документов для участия в конкурсах по госзакупкам. Заметим, что жесткое регулирование, как правило, ведет к более высоким издержкам, а гибкость регулирования (выражаясь в расширении спектра спо-

собов закупок и полномочий заказчиков по их применению) снижает издержки для участников процесса закупок.

Эти выводы нашли практическое отражение в подходах к изменению законодательства о закупках в рамках подготовки 44-ФЗ, а также ряда других нормативных актов, принятых на фоне публичных дискуссий о 94-ФЗ. В этом отношении показательна история разработки Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — 223-ФЗ), регламентирующего закупки госкорпораций, компаний с госучастием, автономных учреждений.

На начальной стадии ФАС, инициировавшая данный законопроект, стремилась просто распространить на указанный круг хозяйствующих субъектов нормы 94-ФЗ. На фоне дискуссий о 94-ФЗ такой «лобовой» подход встретил сопротивление, и после продолжительного обсуждения в профессиональном сообществе новый закон был принят с учетом того, что его требования распространяются на широкий круг организаций, большинство из которых работают на рынке. Сфера деятельности госкомпаний гораздо сложнее, чем деятельность бюджетных учреждений, закупки которых регулировались в рамках 94-ФЗ. Именно этим предопределялась выбранная в 223-ФЗ гибкая модель регулирования, предоставлявшая заказчикам достаточно широкие права и полномочия при наличии у них Положения о закупках, утвержденного их наблюдательным советом или советом директоров.

В целом, по нашему мнению, проводившиеся исследования позволяют выделить ряд базовых принципов, на которые с учетом опыта разработки и применения 94-ФЗ должны опираться изменения в систему регулирования закупок.

- Разграничение интересов добросовестных и недобросовестных участников как на стороне госзаказчиков, так и на стороне бизнеса. Совершенно очевидно, что регулирование должно учитывать интересы добросовестных агентов и создавать позитивные стимулы для них, одновременно пресекая недобросовестное поведение. Добросовестность участников, как правило, может проверяться и подтверждаться опытом их деятельности. А для учета интересов таких добросовестных участников важно наличие организаций, способных агрегировать и публично выражать их коллективные интересы. В этом контексте специального упоминания заслуживает деятельность Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ: <<http://naiz.org/>>), учрежденной ассоциацией «Деловая Россия» и медиахолдингом «Эксперт» в начале 2012 г.
- Государство должно доверять тем людям, которых оно само назначило управлять государственными учреждениями и государственными предприятиями. Это ни в коей мере не означает отсутствия контроля. Но это должен быть контроль за действиями лиц и органов, наделенных полномочиями принимать решения, — вместо подмены их полномочий мелочной регламентацией внутренних бизнес-процессов. По сути, речь должна идти о полноценном **применении принципов корпоративного управления к организациям государственного сектора**, с контролем за результатами деятельности этих организаций и за решениями их высших органов управления.

- Контроль не за бизнес-процессами, а за результатами закупок означает расширение и усложнение регулирования. Поэтому на новом этапе законодательство должно отличаться большей гибкостью, давать возможность для учета специфики деятельности конкретных организаций-заказчиков. Эта гибкость должна проявляться в том, что у государственного заказчика, как правило, должна быть **не обязанность, а право** применять определенные закупочные процедуры, отвечающие особенностям его сферы деятельности.
- Поскольку изменения в регулировании закупок затрагивают деятельность большого числа субъектов, как действующих в бюджетном секторе, так и работающих на рынке¹⁰, они должны проходить через **стандартную процедуру оценки регулирующего воздействия** (ОРВ). При этом, поскольку изменения в регулировании закупок могут порождать очень существенные издержки, развитие законодательства в данной сфере целесообразно осуществлять в **режиме экспериментов**. Такой подход предполагает распространение новых норм на более широкие категории субъектов только после того, как эти нормы будут апробированы на более узком круге организаций или на ограниченной совокупности контрактов, и в зависимости от результатов такой апробации.

Существенной предпосылкой для практической реализации этих принципов является регулярный мониторинг и анализ состояния системы госзакупок, опирающийся на систематические эмпирические исследования. Какими могут быть направления таких исследований в России на среднесрочную перспективу?

Для определения этих направлений, по нашему мнению, следует провести разграничение между основными факторами, которые влияют на поведение участников процесса закупок, а также выделить индикаторы, характеризующие результаты закупок. Схематически наше представление о таком разграничении отражено в таблице 1.5.

Идея разделения факторов на первичные и вторичные опирается на следующую логику. Анализируемые в эмпирической литературе параметры прозрачности закупочных процедур и издержек осуществления закупок сами определяются системой регулирования. Но при этом на прозрачность и издержки закупок также может влиять поведение заказчиков и поставщиков, которое зависит от специфики их рынков (включая степень их концентрации), от квалификации участников закупок и от наличия конфликтов интересов у лиц, принимающих решения о закупках.

К числу традиционных объектов эмпирических исследований закупок относятся уровень конкуренции и выявление манипуляций при размещении госзаказов. Однако, по нашему мнению, это промежуточные результаты. Ведь в конечном счете эффективность закупок определяется тем, по каким ценам (по сравнению со среднерыночными) закупаются товары, работы и услуги для государственных нужд, а также насколько качественно осуществляется исполнение контрактов. Стоит отметить, что мы сознательно не включаем в данный перечень широко используемый ФАС показатель «экономии средств бюджета за счет

¹⁰ Например, по оценкам ФАС, регулирование 223-ФЗ охватывает от 200 до 400 тыс. организаций.

Таблица 1.5

Факторы и результаты процесса закупок

Факторы		Результаты	
первичные	вторичные	промежуточные	конечные
<ul style="list-style-type: none"> Специфика и структура рынков закупаемых товаров, работ, услуг Регулирование процедур закупок Уровень квалификации и степень компетентности поставщиков и заказчиков «Политические связи» или проблема конфликтов интересов у лиц, принимающих решения о закупках 	<ul style="list-style-type: none"> Издержки осуществления закупок Прозрачность закупочных процедур 	<ul style="list-style-type: none"> Конкуренция на торгах Манипулирование/говорь: <ul style="list-style-type: none"> — между поставщиками; — между заказчиком и поставщиком 	<ul style="list-style-type: none"> Уровень цен (в сравнении с рынком) Качество исполнения госзаказов

снижения цен на торгах». Это связано с тем, что данный показатель зависит от уровня начальной цены, которая до недавнего времени устанавливалась многими заказчиками произвольно. Но и сейчас, после появления требования о необходимости обоснования начальной цены, гораздо более информативным для анализа эффективности закупок является сравнение цены контракта не с начальной ценой, а с ценами аналогичных товаров, работ и услуг на свободном рынке.

Следует подчеркнуть, что по большинству из этих направлений исследования уже идут, и целый ряд из них представлен в данной монографии. Среди иных заметных исследований выделим анализ эффектов коррупционных взаимодействий между госзаказчиками и поставщиками из госсектора, а также связи таких коррупционных госзакупок с политическим циклом в работе [Mironov, Zhuravskaya, 2011]. Примером анализа издержек закупок может быть доклад [Авдашева и др., 2013].

Тем не менее очевидно, что данное направление эмпирических исследований находится «в начале пути». Все названные выше темы заслуживают гораздо более детальной проработки, в том числе в контексте предстоящей трансформации системы регулирования закупок в соответствии с нормами 44-ФЗ. При этом, как показывают контакты с зарубежными коллегами, объективным преимуществом для российских исследователей является гораздо более широкий доступ к информации о закупках. И это преимущество, безусловно, стоит использовать как для проведения академических исследований, так и для аналитической поддержки создания и функционирования контрактной системы.

РАЗДЕЛ I

ПРАКТИКА ГОСЗАКУПОЧНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В РОССИИ В УСЛОВИЯХ 94-ФЗ: ПРОБЛЕМЫ И ПРОТИВОРЕЧИЯ

Глава 2

ПРОЦЕСС ГОСЗАКУПКИ В УСЛОВИЯХ 94-ФЗ: ПРОБЛЕМЫ ЗАКАЗЧИКА И ПОСТАВЩИКА¹

С момента принятия в 2005 г. и на протяжении всего периода функционирования Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — 94-ФЗ) являлся предметом споров и критики со стороны представителей всех заинтересованных сторон госзакупочной деятельности. Принятый закон во многом был ориентирован на минимизацию коррупции, повышение конкуренции среди поставщиков и экономию бюджетных средств. Для реализации этих целей максимально формализовали и унифицировали механизм закупок, в качестве основного критерия отбора поставщиков выступила цена контракта. Однако практика применения 94-ФЗ оказалась весьма противоречивой. Так, в 60% проведенных закупок отмечались процедурные нарушения, сокращалось среднее число заявок на конкурсах, увеличивалась доля госконтрактов, размещенных у единственного источника [Система госзакупок, 2010]. Наблюдался постоянный рост форм и проявлений недобросовестного поведения участников госзакупочного процесса.

Соответствующие критические высказывания, постоянно звучавшие в адрес 94-ФЗ, носили, как правило, локальный характер, затрагивая лишь один или несколько аспектов закупочной деятельности. В рамках проекта ГУ ВШЭ «Анализ функционирования системы государственных закупок и разработка предложений по ее совершенствованию», выполненного по программе фундаментальных исследований ГУ ВШЭ в 2009 г., была предпринята попытка обобщения и систематизации проблем, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации российских госзакупок заинтересованные стороны.

2.1. Основные этапы исследования и источники данных для анализа

В этой главе освещаются два этапа качественного исследования практических аспектов госзакупочной деятельности, результаты реализации которых тесно взаимосвязаны и дополняют друг друга. На первом этапе в фокусе внимания находились проблемы, с которыми сталкиваются в процессе госзакупочной

¹ Данная глава представляет собой расширенную и переработанную версию статьи М.А. Рожкова и О.Н. Балаевой «Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика» (Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 62–73) и доклада О.Н. Балаевой «Практика госзакупочной деятельности в России: проблемы и противоречия» (сб. XI Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества / отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 1. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. С. 233–241).

деятельности организаций-заказчики, второй этап был в большей степени ориентирован на выявление способов и фактов недобросовестного поведения как госзаказчиков, так и других участников процесса госзакупки, в частности поставщиков/исполнителей/подрядчиков (далее – поставщики).

Методами исследования на первом этапе выступали кейс-стади, направленные на изучение практического опыта организаций-госзаказчиков посредством серии глубинных интервью. В качестве объектов исследования были выбраны по одному представителю таких типичных категорий госзаказчиков, как федеральные ведомства и бюджетные организации.

Рассматриваемое ведомство осуществляет размещение заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, в частности на закупки технических средств, лицензионного программного обеспечения, проектно-технологических работ, мебели и др., выполнение проектных и ремонтно-строительных работ. В 2008 г. ведомство осуществило 45 850 закупок продукции для государственных нужд и заключило государственных контрактов на общую сумму 3858,8 млн руб. Наибольший объем средств выделен на закупку (разработку) информационных систем, технических и программных средств (1128 млн руб.); ремонтно-строительные работы (520 млн руб.); НИОКР (183 млн руб.).

Соотношение стоимости заключенных контрактов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд по рассматриваемому ведомству за 2008 г. по способам закупки таково: открытые конкурсы и открытые аукционы – 46%, закупки у единственного поставщика (по результатам торгов, запросов котировок) – 35%, закупки у единственного поставщика (без проведения торгов) – 8%, закупки у единственного поставщика (малого объема) – 8%, запрос котировок – 3%.

В данном ведомстве непосредственно госзакупками занимаются семь человек. Вместе с тем госзакупочной деятельностью обременены в качестве дополнительной нагрузки и другие сотрудники (по несколько человек в каждом подразделении), в том числе начальники управлений или их заместители.

Что касается обследуемой бюджетной организации, то здесь картина примерно следующая. В 2008 г. были реализованы процедуры закупок товаров, работ и услуг для нужд организации на сумму 1959 млн руб. Из них закупки с использованием процедуры открытого конкурса составили 6%, аукциона – 91%, запроса котировок – 3%.

Непосредственно организацией и проведением закупок товаров, выполнения работ и оказания услуг по обеспечению деятельности рассматриваемой организации, а также налаживанием эффективного и своевременного удовлетворения потребностей всех ее подразделений в товарах, работах, услугах занимается Управление госзакупок. Численность подразделения составляет пять человек. В дополнение к ним закупочной деятельностью, так же как и в случае с ведомством, занимаются по одному или несколько сотрудников других подразделений организации.

Так как масштаб закупочной деятельности рассматриваемых федерального ведомства и бюджетной организации весьма обширен, охватить обследованием все направления не представлялось возможным. В связи с этим были выбраны

несколько различных типов закупок, включающих товары, работы, услуги, качество которых может быть оценено в момент поставки (инспекционные блага) или в процессе использования (экспериментальные блага), либо неверифицируемо и не может быть оценено заказчиком ни до, ни после осуществления поставки (доверительные блага) [Система госзакупок..., 2010; Юдкевич, Пивоварова, 2009]. Это закупки мебели; ИТ-оборудования, программного обеспечения и комплектующих; редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке; проектно-изыскательские и строительно-монтажные работы.

Для получения релевантной информации по каждому из перечисленных направлений были проведены глубинные интервью со специалистами, непосредственно занимающимися тем или иным видом закупок, а также изучены соответствующие вторичные источники. По итогам были составлены кейсы, которые включали две составные части: «общую», освещающую положение дел с рассматриваемым видом закупки в данной организации, и описание конкретной закупки в рамках выбранного направления, иллюстрирующее процедуру формирования, размещения и исполнения заказа по данной закупке [Рожков, Балаева, 2009].

Анализ сформированных кейсов по ведомству и бюджетной организации позволил получить более полное представление об основных проблемах, с которыми сталкиваются в процессе осуществления и последующей реализации госзакупок организации-заказчики. Надо отметить, что многие гипотезы и выводы, сформулированные по итогам работы над кейсами, получили подтверждение в результатах опроса участников III Международного форума «Государственные закупки: Достижения. Технологии. Перспективы» (далее — Форум), который проходил 27–29 мая 2009 г. в Геленджике [Бальсевич, Подколзина, 2009]. В данной главе использованы результаты качественного анализа структурированного опроса членов Координационного совета руководителей органов по размещению заказов субъектов Российской Федерации.

Непосредственные участники госзакупочного процесса — заказчики и поставщики — по понятным причинам не склонны афишировать свои неформальные практики по проведению госзакупочных процедур и последующей реализации поставок. В этих условиях для осуществления цели второго этапа исследования, заключающейся в выявлении способов и фактов недобросовестного поведения обеих сторон в процессе госзакупочной деятельности в России, по нашему мнению, единственным возможным методом сбора и анализа *открытой* фактологической информации является контент-анализ публикаций в отечественных СМИ. Для его проведения была использована электронная база российских газет и журналов «Интегрум». Анализируемый период составил два года. Было изучено свыше 100 публикаций, посвященных проблемам госзаказа, 60% из которых размещено в региональных СМИ. Проведенный анализ позволил рассмотреть все перечисленные выше элементы «порочного круга» более подробно [Балаева, 2011].

Выявленные проблемы, перечень которых приведен ниже, были идентифицированы, обобщены и систематизированы по основным стадиям процесса госзакупки — организации закупок и осуществления поставок: формирование

заказа, его размещение и исполнение [Настольная книга госзаказчика, 2006; Кузнецова, 2008]. При этом важно отметить, что отдельные проблемы можно лишь условно отнести к той или иной стадии, так как фактически они выходят за ее рамки и распространяются на другие составляющие закупочного процесса. Обозначенные проблемы, как правило, иллюстрируются одним или несколькими примерами из сформированных в ходе исследования кейсов.

2.2. Стадия формирования заказа

- ◆ *Невозможность отразить в техническом задании (далее — ТЗ) и заявке все необходимые требования к предмету закупки; обеспечить нейтральность, точность и ясность спецификации.*

Данную проблему как одну из основных отметили большинство респондентов, участвовавших в опросе на Форуме, причем, по их мнению, эта проблема оказалась наиболее значимой для всех категорий товаров/работ/услуг вне зависимости от их сложности и возможностей оценки их качества. Однако особенно остро она ощущается для тех товаров/работ/услуг, качество которых можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования.

На этапе формулирования ТЗ на целый ряд товаров (а в особенности работ, услуг) возникает проблема, обусловленная спецификой данного вида закупок, — невозможность точного описания ожидаемого результата. Это связано в первую очередь с неосозаемостью, гетерогенностью услуг, одновременностью их производства и потребления. Соответственно сложность составления ТЗ заключается в необходимости максимально четкого и детального описания предмета закупки, исключающего возможность его расширительной трактовки со стороны поставщика/исполнителя/подрядчика.

Помимо указанной проблемы существует еще одна, связанная с законодательным запретом конкретизации ряда характеристик предмета закупки. В частности, желательная для многих крупных организаций унификация «парка» ИТ-оборудования, к сожалению, оказывается не всегда возможна, так как в соответствии с существующими правилами в ТЗ необходимо задавать *диапазон* требуемых параметров, а не указывать их точное значение, поэтому в рамках одной закупки приходят машины с одними характеристиками, в рамках другой — с другими. Кроме того, в заявке запрещено указывать только одну требуемую конкретную модификацию оборудования, необходимо дополнять ее словосочетанием «или аналог». Полная унификация ИТ-оборудования возможна лишь при условии закупок у одного и того же поставщика или покупки брендового оборудования. Последние зачастую нецелесообразны по экономическим соображениям: а) такое оборудование дороже; б) его введение в общедоступное пользование с точки зрения соотношения цена/качество не имеет особого смысла.

- ◆ *Неоднозначность определения начальной цены контракта.*

Спорных ситуаций по этому поводу возникает достаточно много. Так, например, в ходе торгов компания-участник снизила первоначально заявленную цену контракта на поставку компьютерной техники на 49%. Организация-заказчик

получила нарекания со стороны контролирующих органов за завышенную начальную цену контракта. В итоге контракт был исполнен, однако поставлена не та техника, которую рассчитывал получить заказчик и под которую подсчитал первоначальную цену, а «эквивалент». И этот пример иллюстрирует только один «кирпичик» из пирамиды проблем, возникающих вокруг определения начальной цены контракта.

◆ *Низкая информационная прозрачность текущих закупок.*

Одной из возможных причин малого числа участников аукциона, по мнению специалистов, выступает низкая информационная прозрачность текущих закупок, что во многом связано с несовершенством официального сайта РФ для размещения информации о заказах, затрудняющим вычленение объявлений о заказах по интересующей потенциальных поставщиков номенклатуре. Так, при осуществлении закупок редакционно-издательских услуг, услуг по тиражированию и доставке тиражей книг в упаковке для нужд бюджетной организации в аукционе принимают участие, как правило, не более трех организаций, а целый ряд потенциально возможных участников не выходит на аукцион именно по указанной причине.

◆ *Составление заявки с учетом излишних подробностей продукции (работ, услуг «своего» поставщика.*

Чиновники становятся все более изобретательными в способах перераспределения заказа в пользу «своих» поставщиков. Например, при закупке медицинских препаратов указывают даже цвет таблетки, маркировку и т.п. Вместе с тем, если заказчик не примет соответствующих мер, предпочтение по закону отдается более дешевым препаратам, далеко не всегда эффективным с медицинской точки зрения. Подобный пример лишний раз доказывает противоречивость госзакупочного законодательства.

2.3. Стадия размещения заказа

◆ *Намеренное искажение/скрытие информации о закупке.*

В некоторых случаях информация о проводимых госзакупках на официальном сайте <www.zakupki.gov.ru> намеренно искажается заказчиками, дабы не привлекать «ненужных» поставщиков. Делается это незаметно, например, путем замены одной-двух букв кириллицы идентичными буквами латинского алфавита или использования в наименовании лотов цифры «0» и других символов. Обнаружить такое объявление могут только заранее предупрежденные заказчиком организации.

◆ *Длительность процедуры открытого конкурса/аукциона.*

Процедура открытого конкурса/аукциона достаточно продолжительна — с момента их объявления до заключения контракта с победителем и, соответственно, начала поставок проходит, как правило, около 1,5–2,5 месяцев. Во многих случаях, когда закупки носят оперативный характер, но в силу цены контракта не могут быть приобретены по счетам, у единственного поставщика или посредством запроса котировок, такие временные затраты являются критичными и могут оказаться причиной сбоев в работе организации-заказчика. Кроме того, снижается

конкуренция, так как из-за небольшой цены контракта многие фирмы не считают экономически обоснованным выходить на торги. В связи с этим, по мнению специалистов, установленный законодательством стоимостный порог, начиная с которого становится обязательным проведение конкурентных закупочных процедур, является *неоправданно низким*.

За период проведения аукциона могут существенно измениться цены (инфляция, колебания курсов валют). Соответственно объявленная первоначально цена контракта оказывается через 1,5 месяца неоправданно низкой. А учитывая, что большинство потенциальных поставщиков тяготеют к подаче заявок на участие в аукционе в самый последний момент, желающих принять участие в аукционе с подобной ценой может вообще не найтись. Таким образом, всю процедуру придется начинать заново, отдаляя необходимую заказчику поставку на неопределенный срок, что может привести к целому ряду негативных последствий. Например, если предметом закупки является мебель для учебного заведения, это могут быть сбои в работе персонала, срыв занятий студентов и т.п.

При осуществлении закупок в рамках издательской деятельности бюджетной организации с момента размещения объявления до момента начала работы по заключенному контракту также проходит в среднем 1,5–2 месяца. Принимая во внимание указанную продолжительность процедуры закупки, необходимо обеспечивать достаточно точное планирование времени объявления аукциона, что применительно к данной категории закупок зачастую осложняется невозможностью заранее точно определить объем литературы, планируемой к изданию организацией-заказчиком в текущем году. Это зависит от степени готовности и соблюдения сроков сдачи рукописей, точности предполагаемых самими авторами их объемов (печатных листов), полноты информации о количественном составе готовящихся работ и других аспектов, не поддающихся точной оценке. Кроме того, у заказчика могут возникнуть форс-мажорные обстоятельства, например, внеплановая научная конференция, требующая большого объема печатной продукции, и т.п.

◆ *Необходимость использования процедуры аукциона для закупок уникального характера с ограниченным числом потенциальных поставщиков (один–два).*

Для ряда специфических/уникальных госзакупок в качестве реального добросовестного поставщика, способного поставить качественный продукт, отвечающий всем требованиям заказчика, зачастую может выступить не более одной–двух организаций. В соответствии же с действующим законодательством многие из таких закупок, тем не менее, вынуждены проводиться через конкурсные процедуры. Организация таких процедур, по мнению специалистов, не имеет смысла, поскольку влечет за собой напрасную трату ресурсов и привлекает недобросовестные/некомпетентные фирмы–«конкуренты».

Так, рассматриваемое ведомство было уполномочено на проведение значимой в масштабах страны программы, для реализации которой в соответствии с действующим законодательством оно должно было с помощью госзакупочных процедур выбрать компанию–координатора. Для этого объявили конкурс на весь комплекс работ, выполняемых в течение трех лет, начиная с разработки соответствующей масштабной программы, которая включала не менее 450 региональ-

ных объектов. Потенциальных качественных исполнителей таких уникальных работ (услуг) в России немного. В конкурсе приняли участие три организации. По итогам проведения конкурса выиграла компания, хорошо зарекомендовавшая себя на этом рынке, которая оказалась добросовестным и качественным исполнителем и данного проекта. Однако для того чтобы отсечь недобросовестных исполнителей, со стороны которых были предприняты попытки сбивания цены, потребовалась огромная работа по грамотному составлению ТЗ, которое должно было учитывать все тонкости и нюансы этой закупки. На практике от недобросовестных исполнителей обезопаситься достаточно сложно, и ответственное для страны мероприятие при ином стечении обстоятельств могло быть поставлено под угрозу. В связи с этим целесообразнее было бы на государственном уровне сформировать специальный уполномоченный орган, который занимался бы проведением такого рода кампаний.

Показателен и следующий пример. Рассматриваемый в данной главе федеральный орган ежегодно составляет подробнейший федеральный план работ. Формирование этого плана невозможно без привлечения внешних исполнителей (особенно в части сбора и обработки информации), которые в соответствии с действующим законодательством отбираются по конкурсу. Однако необходимость этой процедуры весьма сомнительна: реально осуществить такую работу в установленные планом сроки способно только одно предприятие *X*.

На тот момент предприятие *X* являлось единственной организацией в Российской Федерации, специализирующейся на данном виде работ, имея на это все необходимые ресурсы. Рассматриваемое ведомство осуществляет еще целый ряд специфических закупок уникального характера, которые способно поставить лишь предприятие *X*. Логичным следствием этого является тот факт, что в идеале на конкурс, объявленный на выполнение такого рода работ (услуг), будет выходить единственный участник — предприятие *X*, отбираемое по факту как единственный поставщик. Организация же конкурса влечет напрасную трату времени, трудовых и других ресурсов. Таким образом, по мнению специалистов, выведение специфических работ (услуг), по которым априори имеется лишь один потенциальный исполнитель, на открытый конкурс не является целесообразным.

По мнению респондентов, фирмы-«конкуренты» на рассматриваемом рынке либо изначально имеют недобросовестные намерения, либо настолько некомпетентны, что искренне уверены в своей способности реализовать сложную закупку (как показывает практика, ни одна солидная компания, кроме единичных специализированных организаций, не пойдет на реализацию такой специфической закупки). Чтобы отсечь недобросовестных участников, также требуются дополнительные затраты ресурсов. В частности, немалые затраты рабочего времени сотрудников, занимающихся госзакупками, уходят на доскональную проверку соответствия заявок ТЗ (которое составляет свыше сотни страниц), на судебные разбирательства в связи с отклонением заявок и т.п. В упомянутом выше случае отклонение было осуществлено по формальным основаниям, однако, несмотря на то что ФАС признала отклонение обоснованным, фирма продолжает судиться, и сотрудники рассматриваемого ведомства регулярно вынуждены тратить время на участие в судебных заседаниях.

◆ *Документальное обеспечение заявки.*

Требования законодательства к документальному обеспечению заявки поставщиком могут быть выполнены лишь формально, как, например, в случае предоставления принятых банком платежных поручений без указания номера лицевого счета.

Аналогичные возможности формального учета требований законодательства могут иметь место и в отношении квалификационных требований: поскольку они не являются обязательными, то на пожелание заказчика получить подтверждение квалификации участника может быть представлен документ, где в графе «Специалисты» и других «квалификационных» позициях проставлены прочерки. Иными словами, с формальной точки зрения документ участником представлен, все графы заполнены, пусть даже сведения о квалификации потенциального поставщика отсутствуют.

◆ *Подтверждение квалификации потенциального поставщика.*

Заказчики практически лишены возможности в официальном порядке узнать о квалификации потенциального поставщика, что зачастую приводит к победе на конкурсе заведомо некомпетентного и неспособного поставить качественный продукт участника.

Для иллюстрации этой проблемы показателен следующий пример: фирма, вышедшая на конкурс по сложной закупке по НИОКР, заявила среди своих сотрудников 70 человек со степенью к.э.н., тогда как реально в ее штате числилось всего около 10 человек, и ни у одного из них ученой степени не было. Однако официально опровергать предоставленную фирмой информацию в рамках действующего законодательстваказалось невозможным. В итоге судебные разбирательства в связи с отклонением заявки идут до сих пор.

◆ *Потребность во взаимодействии с одним и тем же поставщиком.*

Крупные заказчики заинтересованы работать с фирмами, которые имеют свою производственную базу, могут оперативно и гибко устраниТЬ возникшие проблемы, владеют полной комплексной информацией по объекту, а также в состоянии предложить те или иные скидки. При этом выигрыш от такого сотрудничества зачастую существенно превышает экономию от снижения цены на аукционе.

Более значимой для организации-заказчика в данном случае, как правило, является не стоимостная, а качественная составляющая. Например, для поставок мебели крупной организации желателен постоянный партнер, поставляющий мебель одного типа. Но на аукцион могут прийти фирмы, изготавливающие мебель «под» ту компанию, с которой работает заказчик, причем существенно более низкого качества (используется, например, не МДФ, а ДСП). Говорить о гарантиях таких неожиданно возникающих фирм весьма проблематично — через год она может просто исчезнуть (при этом изначально обещая те же долгосрочные гарантии, что и добросовестный поставщик).

Еще более критичной является ситуация со «сложными» закупками. Так, закупка и монтаж сетевого оборудования являются комплексным проектом, включающим множество взаимосвязанных операций и составных элементов, которые в итоге образуют единое целое, а значит, проблема с одной составляющей повле-

чет сбой всей системы. Каждая последующая задача связана с тем, что было сделано ранее, поэтому желательно, чтобы поставку полностью реализовывал один поставщик, владеющий полной комплексной информацией по объекту.

◆ *Манипуляции с критериями отбора поставщиков.*

В соответствии с действующим законодательством основными критериями являются цена, срок исполнения и гарантии. Могут учитываться и другие критерии, регламент применения которых прописан недостаточно четко, что провоцирует возникновение целого ряда проблемных ситуаций. Характерен пример с госконтрактом на строительство автомобильной дороги, когда по условиям конкурса критерий «квалификация участника и качество работ» «весил» 50%, хотя по закону он не может превышать 20%. Конкурс был признан недействительным, хотя ситуация выглядит весьма противоречивой. С одной стороны, налицо явное нарушение законодательства, с другой — нельзя не согласиться, что для данного вида работ критерий «квалификация участника и качество работ» является объективно не менее важным, чем цена контракта.

◆ *Демпинг, участие в госзакупочных процедурах поставщиков, заведомо неспособных выполнить контракт.*

Законодательный запрет на квалификационный барьер входа в конкурсные процедуры был призван повысить конкуренцию среди поставщиков, но на практике зачастую приводит к тому, что госзаказ попадает к недобросовестным исполнителям. Они стремятся получить госзаказ любой ценой, иногда снижая цену как таковую до уровня, который заведомо не позволит надлежащим образом выполнить контракт. При этом экономия бюджетных средств от минимизации цены может обратиться значительными убытками для государства в дальнейшем.

◆ *Сговор.*

Достаточно часто возникает и противоположная ситуация — явный сговор участников аукциона о неснижении цены (в лучшем случае цена снижается на 5%, а чаще всего лишь на 0,5%). В такой ситуации поставщики еще до начала проведения аукциона договариваются о схеме участия в нем и минимальном снижении цены на последнем шаге. Выявить подобные схемы крайне сложно, поскольку размещение заказа в этом случае не сопровождается очевидными процедурными нарушениями.

◆ *Давление на заказчика, намеренное затягивание госзакупочных процедур.*

Нередки случаи, когда недобросовестные поставщики намеренно затягивают конкурсные процедуры с помощью судебных исков, неправомерных жалоб на нарушение условий конкурса в ФАС, оказывают давление на членов конкурсных комиссий через СМИ или иными способами (например, использование поддержки высокопоставленных чиновников администрации).

Практикуется также следующая схема. В аукционе принимает участие фирма-однодневка, предлагая условия, полностью соответствующие ТЗ, и в ходе торгов опуская цену до неприемлемой для других участников. Затем эта фирма занимается, по сути, вымогательством по отношению к следующему по рейтингу добросовестному поставщику, требуя у него отступные за то, чтобы отказаться от подписания контракта. На рынке действует целый ряд фирм, которые занимаются подобным рэкетом.

◆ *Давление на поставщиков.*

Бывают случаи достаточно серьезного давления со стороны чиновников на некоторых неугодных им потенциальных участников торгов. При этом штраф, который им, возможно, придется заплатить за нарушения при проведении торгов, во много раз меньше получаемых «откатов».

◆ *Действия «черных посредников госзаказа».*

Противоречивость и сложность законодательства о госзакупках спровоцировали появление еще одной категории недобросовестных участников госзаказа — так называемых черных посредников. Компании, не уверенные в своем профессионализме, часто прибегают к услугам посреднических структур, которые якобы гарантируют им победу в торгах, взимая при этом с претендентов значительные суммы. По мнению юристов, фирмы, предлагающие подобные услуги, стараются действовать как бы в рамках закона путем заключения договоров о юридической поддержке участия в торгах. Однако главной «приманкой» являются неофициальные беседы, в ходе которых представители фирм-посредников намекают на связи, способные привести претендентов к победе. Понятно, что ни в одном договоре отражение таких бесед найти невозможно.

2.4. Стадия исполнения заказа

◆ *Невозможность адаптации контракта к изменению внешних условий.*

Многие виды закупок производятся в условиях высокой степени неопределенности и действия значительного числа случайных факторов, что обуславливает необходимость более гибких параметров контракта. К примеру, в практике рассматриваемой организации-заказчика имел место случай, когда при проведении строительно-монтажных работ по реконструкции здания с момента начала проекта прошло достаточно много времени, и конструкции под воздействием атмосферных влияний были повреждены. Поэтому понадобились дополнительные работы и соответственно дополнительные средства на их осуществление. Однако в рамках действующего законодательства увеличение суммы контрактаказалось невозможным, и проект снова был приостановлен.

Серьезная проблема, связанная с составлением контракта на выполнение проектно-изыскательских работ, а также с его последующей реализацией, состоит в необходимости определения точного срока исполнения контракта и выполняемого объема работ (при их изначальной неопределенности). В процессе осуществления проектно-изыскательских работ могут понадобиться дополнительные согласования и изыскания, объем и длительность которых с трудом поддаются прогнозированию, поэтому сроки контракта могут потребовать определенной корректировки, что действующим законодательством не допускается. То же касается и объема выполняемых работ. Бывают ситуации, когда уже в ходе работ выясняется, что необходимы дополнительные изыскания, а денежных средств в рамках заключенного контракта на них не предусмотрено.

В таких случаях требуются более гибкие параметры контракта, что в рамках действующего законодательства практически невозможно. Одним из способов

решения данной проблемы, по мнению специалистов, могли бы стать так называемые *рамочные ТЗ* и *рамочные контракты*, определяющие только стоимостный объем закупки и приблизительную номенклатуру, конкретный же состав и спецификация закупки уточнялись бы в рамках контракта по отдельным заявкам.

◆ *Поставка товаров ненадлежащего качества.*

Низкое качество может привести не только к сбоям в работе заказчика, росту затрат на их устранение и дальнейшее обслуживание, но и к более серьезным масштабным последствиям (техногенные катастрофы, ущерб здоровью людей и т.п.). Однако в связи с законодательным запретом на применение к участникам конкурса квалификационных требований заказчик оказывается незащищенным от недобросовестных/некомпетентных поставщиков.

Как уже упоминалось выше, в рамках 94-ФЗ при отборе заявок официально запрещено учитывать такие квалификационные требования к участникам, как опыт работы и выполнение в прошлом однотипных договоров, наличие квалифицированных кадров, оборудования и производственной базы. Однако в целях снижения рисков непоставки/некачественной поставки перечисленные характеристики приобретают крайне важное значение для товаров (работ, услуг), качество которых можно оценить только в процессе закупки или при приемке заказа либо в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования. Ниже рассмотрены примеры подобных ситуаций с закупками проектно-изыскательских и строительно-монтажных работ, комплектующих для ИТ-оборудования, мебели для бюджетной организации.

Надо отметить, что законодательно установленные критерии отбора подрядчика для выполнения проектно-изыскательских работ крайне ограничены, поэтому заказчик оказывается незащищенным от мелких организаций, которые впоследствии могут быть неспособны в полном объеме и с надлежащим качеством выполнить контракт. Данная проблема во многом обусловлена тем, что заранее оценить качество подрядчика в рамках существующего законодательства не представляется возможным (запрет на применение к участникам квалификационных требований). Самым существенным в такого рода закупках является то обстоятельство, что от качества выполненных подрядчиком проектно-изыскательских работ в значительной степени зависят дальнейшие расходы заказчика по выполнению строительно-монтажных работ, эксплуатации и обслуживанию объекта и т.п.

Так же как и в случае с проектно-изыскательскими работами, качество подрядчика при выполнении строительно-монтажных работ играет принципиальную роль, тем не менее в рамках действующего законодательства проверить его заранее не представляется возможным. Были precedents, когда аукцион выигрывала компания, которая предлагала заманчиво низкую цену, но впоследствии оказывалась неспособной к выполнению контракта. Например, при реализации одного контракта на строительство здания для организации-заказчика из 127 млн руб. выигравшая компания смогла освоить только 23 млн.

Низкое качество закупаемых комплектующих для периферийного оборудования (тонеры, картриджи, др.) приводит не только к сбоям в работе, но и к полному выходу из строя дорогостоящего ИТ-оборудования. Недобросовестные поставщики предлагают цену в 2 раза ниже и охотно идут на требование предо-

ставления услуг ремонта вышедших из строя комплектующих. Такой ремонт проводится с использованием некачественных технических компонентов, естественно, отремонтированные комплектующие опять-таки работают не более двух-трех месяцев, а затем снова выходят из строя. В итоге экономия от закупок более дешевых комплектующих у недобросовестных поставщиков представляется весьма сомнительной, ведь из-за их низкого качества выходит из строя дорогое оборудование.

Что касается примера с закупками такого, на первый взгляд, четко оцениваемого по качеству товара, как мебель, то в настоящее время основными формальными критериями выбора поставщика выступают цена (главный критерий в условиях открытого аукциона) и — в гораздо меньшей степени — качество, срок выполнения контракта, срок и объемы гарантит на поставляемую мебель. Однако при выборе поставщика мебели важны (но в соответствии с действующим законодательством, к сожалению, недостаточно учитываются) и такие факторы, как совместимость мебели и оборудования различных фирм-производителей (по габаритам, цветовым оттенкам и т.п.), возможность технического обслуживания, наличие запасных частей, что, в свою очередь, требует наличия у поставщика определенной производственной базы.

По мнению специалистов, здесь очень примечателен опыт Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР), заслуживающий самого пристального внимания: «...иные (помимо цены) факторы,ываемые при определении наиболее экономичной заявки, должны иметь денежное выражение, и если это невозможно — их относительное значение нужно отразить в оценочных положениях конкурсной документации» [Юдкевич, Пивоварова, 2009]. Пока же, по сути, единственным эффективным средством защиты остается грамотно составленное, детализированное ТЗ и контроль за соблюдением его требований при отборе участников.

◆ *Срыв сроков поставки.*

Проблема срыва сроков поставки указывалась респондентами в качестве одной из наиболее значимых. При этом интервьюируемые вынуждены были справляться с этой проблемой, как правило, вступая в сферу неформальных отношений с поставщиком, так как существующие на данный момент официальные рычаги воздействия на поставщика приводят к затягиванию/приостановке выполнения контракта и не гарантируют его надлежащую реализацию.

◆ *Ограниченнность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика.*

Надо отметить, что в настоящий момент реальных рычагов такого воздействия практически не существует, за исключением угрозы объявления недобросовестным поставщиком. Однако это требует определенной доказательной базы, что на практике бывает весьма затруднительно обеспечить, кроме того, многие precedents вообще не подпадают под указанные в 94-ФЗ. В ряде случаев занесение поставщиков в список недобросовестных оказывается лишенным смысла, — когда, например, в роли поставщика выступает специально созданная фирма-однодневка, которая не планирует в дальнейшем функционировать на данном рынке либо мигрирует из одного юридического лица в другое.

Результаты проведенного анализа позволили выявить своего рода замкнутый круг, порожденный противоречивостью действующего законодательства. Для того чтобы обезопасить себя от недобросовестных поставщиков, заказчик изобретает различные способы, часть из которых укладывается в рамки законодательства, находя в нем определенные лазейки, но довольно значительная часть — относится к недобросовестному поведению. Надо отметить, что причиной недобросовестного поведения заказчика является не только защита от недобросовестных поставщиков, но и, разумеется, желание получить личную выгоду («откаты» и т.п.). В ответ на подобного рода действия заказчиков поставщики выдвигают свои новые и новые варианты поведения, большинство из которых также относятся к «недобросовестной категории» (демпинг, сговор, давление на заказчика, намеренное затягивание закупочных процедур и др.). Круг, таким образом, замыкается.

Заключение

Итак, по итогам проведенного анализа рассмотренных этапов процесса госзакупки выявлен целый ряд проблем, которые возникают на всех стадиях организации закупок и осуществления поставок. По мнению специалистов, стремление к расширению списка участников торгов привело к тому, что появилось множество фирм-однодневок, которые своими действиями провоцируют коррупцию, рэкет, сговор, мошенничество и т.п. Закон 94-ФЗ также не удержал от недобросовестного поведения и заказчиков. По-прежнему имеют место «откаты», давление на участников госзакупочных процедур и другие негативные проявления.

Весьма значимыми проблемами, по мнению специалистов, являются: недопустимость для многих закупок использования цены в качестве основного критерия отбора поставщиков (в особенности это касается доверительных, а также экспериментальных благ); необходимость увеличения возможностей заказчика по воздействию на поставщика/исполнителя/подрядчика в случае неисполнения им контракта надлежащим образом; предоставление для ряда закупок возможности варьирования условий контракта, исходя из объективно складывающихся в ходе его исполнения обстоятельств и др.

В данной главе были отражены основные проблемы, с которыми сталкиваются в процессе госзакупочной деятельности заинтересованные стороны. Безусловно, список проблем может быть расширен и специфицирован для закупочной деятельности конкретных типов товаров/работ/услуг, однако даже в обобщенном виде представленные результаты, по нашему мнению, определенно свидетельствуют о существенном несовершенстве 94-ФЗ и его многочисленных поправок.

5 апреля 2013 г. был принят Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (О Федеральной контрактной системе — ФКС), вступивший в силу 1 января 2014 г. Принципиальное отличие ФКС от действовавшей в условиях 94-ФЗ системы госзакупок заключается в том, что сферой нормативного регулирования становится весь цикл закупок: планирование, осуществление закупок, исполнение, контроль. Отметим коротко наиболее важные отличия

нового законодательства от норм 94-ФЗ в отношении каждого из вышеперечисленных этапов госзакупочного процесса.

Планирование закупок. Одним из недостатков 94-ФЗ, по мнению многих экспертов, является отсутствие четкой и структурированной системы планирования закупок. Этот недостаток, как предполагается, должен быть в целом ликвидирован с введением ФКС. Планированию закупок посвящена гл. 2 Закона о ФКС. В частности, определено, что заказчики осуществляют закупки в соответствии с информацией, включенной в планы-графики, а «закупки, не предусмотренные планами-графиками, не могут быть осуществлены» (ст. 21 Закона о ФКС). Регламентированы случаи, когда планы и планы-графики закупок подлежат изменению.

В рамках Закона о ФКС отдельными статьями также представлены положения об обосновании и нормировании закупок (ст. 18, 19). Так, при формировании планов закупок обоснованию подлежат объект закупки, способ определения поставщиков и объем денежных средств, необходимых для осуществления закупок. Оценка обоснованности осуществления закупок производится в ходе мониторинга реализации планов закупок и планов-графиков, а также мероприятий по аудиту, надзору и контролю.

Осуществление закупок. ФКС предусматривает наличие новых способов размещения заказа, не предусмотренных 94-ФЗ, таких как запрос предложений, конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс. Это позволит заказчику более обоснованно подойти к выбору поставщика для отдельных товаров, работ, услуг. ФКС предполагает, что при выборе поставщика заказчику следует обращать внимание не только на то, что и как поставляет победившая компания, но и на то, кем именно она является и каков ее опыт в аналогичной сфере. Иначе говоря, одним из критериев оценки заявок будет являться «квалификация участников закупки, в том числе наличие у них финансовых ресурсов, на праве собственности или ином законном основании оборудования и других материальных ресурсов, опыта работы, связанного с предметом контракта, и деловой репутации, специалистов и иных работников определенного уровня квалификации» (ч. 1 ст. 32).

Чтобы упростить закупки товаров и услуг для школ, больниц или детских садов на уровне регионов или муниципалитетов, предложены меры по централизации системы закупок (ст. 26). Для этого могут быть созданы (или определены из числа существующих) государственный, муниципальный орган, казенное учреждение, уполномоченные на определение поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для заказчиков, или несколько таких органов, казенных учреждений. Передача полномочий, таким образом, позволит не проводить множество одинаковых процедур.

В Законе о ФКС предусмотрен ряд антидемпинговых мер (ст. 37). Так, если предложение участника содержит цену на 25% и более ниже начальной (максимальной) цены контракта, контракт заключается только после предоставления таким участником обеспечения исполнения контракта или информации, подтверждающей добросовестность такого участника на дату подачи заявки, либо, в отдельных случаях, обоснования предлагаемой цены контракта. Такое обоснова-

ние может включать гарантийное письмо от производителя с указанием цены и количества поставляемого товара, документы, подтверждающие наличие товара у участника закупки, иные документы и расчеты, подтверждающие возможность участника закупки осуществить поставку товара по предлагаемой цене.

Исполнение контракта. В отличие от 94-ФЗ Закон о ФКС предусматривает возможность расторжения контракта с поставщиком в одностороннем порядке: при поставках товара ненадлежащего качества либо некомплектного товара, при нарушении сроков поставки товара, выполнения работ, оказания услуг, а также при существенном нарушении условий исполнения контракта. Аналогичная возможность предоставлена и поставщику.

Контроль. Одним из существенных отличий нового закона от 94-ФЗ, который регламентировал лишь строгую процедуру закупки товаров и услуг, является контроль за закупками на всех этапах — от планирования до реализации. Контрольная деятельность в отношении госзакупок будет осуществляться посредством мониторинга, аудита и различных видов контроля со стороны как федеральных органов власти, так и общественности. Обязательное общественное обсуждение закупок проводится в случае, если цена контракта превышает 1 млрд руб. «По результатам обязательного общественного обсуждения закупок, предусмотренного настоящим пунктом, заказчиком могут быть внесены изменения в документацию о закупках, а также закупки могут быть отменены» (ст. 112 Закона о ФКС).

Одним из основных принципов ФКС является открытость и прозрачность закупочной деятельности. В новом законе предусмотрено создание единой информационной системы, из которой можно будет узнать все данные о любом государственном или муниципальном заказе.

Однако, несмотря на целый ряд позитивных нововведений, следует отметить, что Закон о ФКС во многом дублирует 94-ФЗ, и, к сожалению, не все его недостатки удалось ликвидировать. Федеральная контрактная система как до момента своего принятия, так и в настоящее время является предметом острых дискуссий и противоречивых суждений представителей всех заинтересованных сторон госзакупочной деятельности.

Глава 3

ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ СЛОЖНОГО ОБОРУДОВАНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ МЕДИЦИНСКИХ ТОМОГРАФОВ): ПРОБЛЕМА ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ¹

Как уже упоминалось в гл. 2, принятие Федерального закона № 94-ФЗ и последующих многочисленных поправок породили немало критики и острых дискуссий между представителями всех заинтересованных сторон госзакупочной деятельности. Помимо не теряющей свою актуальность коррупционной темы, активно обсуждалась тема эффективности госзакупок и закупочных процедур. При этом можно выделить две позиции [Яковлев и др., 2012]. Позиция представителей ФАС акцентировала внимание на экономии бюджетных средств за счет снижения цен на торгах при использовании формализованных процедур размещения госзаказов, предусмотренных 94-ФЗ. Позиция представителей многих госзаказчиков зачастую отличалась от вышеупомянутой и была сфокусирована на систематических проблемах с обеспечением качества закупок по процедурам 94-ФЗ (см., например, [Кузнецова и др., 2009; Рожков, Балаева, 2009] и др.). Во многом это было связано с тем, что законодательство не позволяло в должной мере учитывать квалификацию и деловую репутацию поставщиков, что нередко приводило к проблемам для заказчиков, не получивших своевременную и/или качественную поставку.

Принятый 5 апреля 2013 г. Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» привнес целый ряд позитивных нововведений в регламентацию госзакупочной деятельности (см. гл. 2). Однако многие проблемы остались решенными не в полной мере, в том числе по-прежнему активно обсуждается проблематика эффективности государственных закупок, не потерявшая своей остроты с принятием нового закона.

Для сложных высокотехнологичных товаров (работ, услуг) данная проблема представляется наиболее актуальной. В случае закупок такого рода благ необходимо принимать во внимание не только (и даже не столько) экономию от снижения цен на торгах (по-прежнему много вопросов остается по поводу формирования

¹ Данная глава представляет собой версию статьи, которая была опубликована в журнале «ЭКО» в 2013 г.: *Балаева О.Н., Третьякова А.М.* Государственные закупки сложного медицинского оборудования в РФ (на примере томографов): проблемы и противоречия // ЭКО. 2013. № 9. С. 29–44.

начальной цены контракта), но и эффективность последующей эксплуатации, которая в конечном счете напрямую зависит и от того, как был организован процесс закупки, начиная с этапа ее планирования. Вместе с тем приходится отметить, что новые регламенты, к сожалению, не в полной мере направлены на обеспечение эффективности таких закупок.

В данной главе приводится анализ особенностей государственных закупок сложного медицинского оборудования (на примере томографов) в Российской Федерации и предлагаются рекомендации для повышения эффективности такого рода закупок. При этом рассматриваются позиции основных заинтересованных сторон — госзаказчиков, производителей, поставщиков, пользователей (лечебно-профилактических учреждений (ЛПУ) и медицинского персонала) и конечных потребителей (пациентов).

Для реализации этой цели по исследуемому виду блага (медицинские томографы) был составлен обзор рынка, собраны и обработаны эмпирические данные о размещенных заказах и заключенных государственных контрактах, проведен их первичный анализ. Для формирования базы данных была использована информация о размещении заказов на поставку томографов и данные из реестров контрактов, опубликованные на официальных сайтах по размещению государственных и муниципальных заказов Российской Федерации за период с 2009 по 2011 г.: <www.zakupki.gov.ru>, <www.zakupkiold.gov.ru>². Помимо количественных данных для анализа использовалась и экспертная информация, источником которой стали глубинные интервью со специалистами по закупкам томографов, представляющими как производителей, так и конечных пользователей. Кроме того, учитывая нашумевшие «дела о томографах», был проведен контент-анализ публикаций в СМИ с целью выявления влияния общественно-политического фактора на снижение проблем с госзакупками томографов. Источником послужила электронная база «Интеграм» за 2010–2012 гг. Для анализа основных видов нарушений, по которым производились судебные разбирательства, использовались данные источника СПС «КонсультантПлюс» «Архив решений арбитражных судов первой инстанции» за 2007–2012 гг.

3.1. Томограф как предмет закупки

Актуальность государственных закупок медицинских томографов во многом обусловлена поставленными перед страной задачами социально-экономического развития, одной из которых является повышение качества оказания медицинских услуг населению. Государство играет ключевую роль в обеспечении населения современным медицинским оборудованием: «на госзакупки, по оценке Минпромторга, приходится более 95% объема российского рынка медтехники и медицинских изделий» [Томографы подешевле, 2011].

² Авторы выражают глубокую признательность аналитику Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ А.Н. Башлыку за формирование и первичный анализ базы данных по размещенным заказам и заключенным государственным контрактам на закупку медицинских томографов.

Медицинские томографы — современные технические комплексы, состоящие из устройства, сканирующего внутренние органы, и компьютера, отображающего результаты сканирования в виде объемного изображения. Томографы являются одним из самых эффективных видов медицинских аппаратов, позволяющих выявлять широкий спектр заболеваний на ранней стадии, в частности в кардиологии и онкологии. Медицинские томографы можно классифицировать по направлениям использования — широкого профиля и узкого профиля (например, офтальмологические или для получения изображения суставов конечностей человека), а также по методам применяемой томографии: гамма-томографы, позитронно-эмиссионные, магнитно-резонансные, рентгеновские компьютерные, ультразвуковые, эмиссионно-радиоизотопные томографы. Наибольшее распространение в России в настоящее время получили магнитно-резонансные и рентгеновские компьютерные томографы.

К основным особенностям медицинских томографов как товара, относящегося к категории сложного высокотехнологичного оборудования, можно отнести:

- относительно короткий жизненный цикл самого прибора — 5–7 лет, при условии частого обновления программного обеспечения;
- высокие требования к безопасности, как для пациента — конечного потребителя, так и для медицинского персонала;
- высокая цена (приблизительно 30–100 млн руб.). Цена томографа, как правило, включает также гарантийное обслуживание, обучение небольшого числа медицинских специалистов ЛПУ для работы с томографом;
- невозможность эксплуатации данного товара без определенного набора сопутствующих элементов:
 - установка и наладка,
 - квалифицированный медицинский персонал (как непосредственно работающий на данном оборудовании, так и специалисты, использующие результаты исследования для постановки диагноза пациентам),
 - квалифицированная техническая поддержка комплекса в рабочем состоянии на ежедневной основе, сервисное обслуживание и расходные материалы,
 - определенные требования к условиям, в которых происходит эксплуатация оборудования (наличие специально оборудованных помещений, влажность, температура и т.п.),
 - наличие сопутствующих устройств для хранения, обработки и передачи данных, которые были получены в процессе исследования на данном приборе³ (PACS),
 - другие;
- сложность оценки качества томографа даже в процессе его эксплуатации, так как оно зависит не только от качества самого прибора, но и в не меньшей степени от качества перечисленных выше сопутствующих элементов;

³ Для справки: один медицинский снимок занимает примерно 1 Гб памяти.

- высокая зависимость эффективности использования томографа от уровня квалификации и подготовки медицинского персонала, проводящего и обрабатывающего результаты исследований, необходимость постоянного обучения по выбранной технологии (в связи с частными обновлениями программного обеспечения и функционального наполнения);
- кастомизация (выбор вида и комплектации конкретного томографа зависит от множества факторов: количество пациентов ЛПУ и спрос на услуги томографии, режим работы, совместимость с другими электронными системами и базами данных и проч.).

Блага, которые являются предметами закупок, могут быть по-разному классифицированы. При этом характеристики категории, к которой может быть отнесено то или иное благо, во многом определяют особенности его закупки. Наиболее известной и широко использующейся в госзакупочной деятельности Российской Федерации является классификация: 1) товары; 2) работы; 3) услуги. Отметим также классификации по рискам и потенциальным проблемам, связанным с администрированием контрактов [Davison, Wright, 2004]: 1) товары, закупки небольших партий товаров стоимостью менее 5 тыс. долл. (Commodities, Small Purchases); 2) товары длительного пользования стоимостью выше 5 тыс. долл. (Capital Outlay); 3) профессиональные услуги (Professional Services); 4) услуги по договору (Contracted Services); 5) программное обеспечение (Software); 6) строительство (Construction); 7) аренда (Leases).

Существуют также классификации благ, которые основываются на объективных различиях в возможностях оценки их качества. Так, можно выделить классификацию, которая включает: 1) инспекционные блага (search goods), качественные характеристики которых можно установить до заключения контракта и проверить в момент поставки; 2) экспериментальные блага (experience goods), качественные характеристики которых можно установить до заключения контракта, но, как правило, проверить их можно только в ходе потребления; 3) доверительные блага (credence goods), качественные характеристики которых часто не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже в процессе использования приобретенных им товаров, работ и услуг и выполнения контракта [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973; Тироль, 2000; Юдкевич, Пивоварова, 2009]. В соответствии с данной классификацией для разных типов благ рекомендуются разные процедуры закупок. Медицинские томографы, на первый взгляд, можно отнести к обширной и весьма неоднородной категории экспериментальных благ. Однако, как уже было отмечено выше, качество томографа сложно оценить даже в процессе его эксплуатации из-за высокой степени его кастомизации и неоднозначной системы сопутствующих элементов. Поэтому, скорее всего, они должны быть отнесены к группе доверительных благ. Именно для этой категории наиболее актуальным является не ценовой критерий (хотя, несомненно, его важность сохраняется), а репутационные, квалификационные и другие характеристики, позволяющие приобрести благо с необходимым уровнем качества и иметь возможность его последующего эффективного использования.

3.2. Описательный анализ государственных закупок томографов за 2009–2011 гг.

Государственные закупки медицинских томографов осуществляются для различных категорий ЛПУ из средств федерального, регионального (субъектов РФ) или муниципального (местного) бюджетов. Надо отметить, что более полная информация о госзакупках в открытом доступе появилась с 1 января 2011 г., за 2009–2010 гг. оказалась доступна лишь информация о контрактах, финансирование которых производилось из средств федерального бюджета. Данные по региональным и муниципальным закупкам были получены только за 2011 г.

Количество томографов, приобретенных за счет средств федерального бюджета, за рассматриваемый период существенно снизилось — с 48 ед. (4,21 млрд руб.) в 2009 г. до 29 ед. (0,89 млрд руб.) в 2011 г. Отмеченное снижение может быть объяснено в том числе переносом акцента с федеральных потребностей на удовлетворение нужд регионов путем межбюджетных расчетов, а также нежеланием федеральных заказчиков закупать томографы в период так называемого дела томографов. Всего в 2009 г. было закуплено примерно 170 ед. медицинских томографов, в 2011 г. — около 230 ед.

Данные за 2011 г. позволили проанализировать структуру закупок. Объем закупок томографов, финансируемых из регионального бюджета, составил свыше 5,2 млрд руб., из федерального — 0,9 млрд, из местного — 0,3 млрд, т.е. в структуре явно преобладают региональные закупки. Возможно, это связано с тем, что большинство медицинских учреждений находятся на балансе регионов и большую долю средств на закупку томографов регионы получают из федерального центра по программам повышения уровня оказания медицинской помощи населению.

Закупки томографов в Российской Федерации в рассматриваемый период проводились посредством открытых конкурсов и аукционов, с 2010 г. — электронных аукционов. Незначительное количество закупок осуществлялось у единственного поставщика. Так, например, в 2011 г. имело место следующее распределение госзакупочных процедур: 20% — открытые конкурсы, 67% — электронные аукционы, 13% — закупки у единственного поставщика. Уровень конкуренции аукционов и конкурсов примерно одинаков и составляет 1,2–2 участника, причем в 2011 г. наблюдался небольшой рост. Надо отметить, что уровень конкуренции на федеральном уровне выше, чем на региональном и местном, что может быть связано с расположением большинства федеральных заказчиков в регионах с более развитой конкурентной средой (город Москва).

Средняя цена одного томографа, приобретаемого посредством госзакупочных процедур, по данным <www.zakupki.gov.ru>, снизилась за рассматриваемый период с 88 млн в 2009–2010 гг. до 45 млн руб. в 2011 г. Такое снижение, несомненно, объясняется усилением внимания со стороны руководства страны и общества и ужесточением регулирования начальных цен контрактов. Однако хотелось бы отметить, что эти «низкие» закупочные цены, тем не менее, в несколько раз превышают цены производителей.

При этом на федеральном уровне стоимость томографа в 1,7, а на местном в 1,1 раза превышает среднюю стоимость закупки томографов из средств субъектов

Российской Федерации. Тем не менее, как показали расчеты за 2011 г., к регионам, в которых цены на закупаемые томографы превышали среднероссийские, относились Оренбургская, Свердловская области, Бурятия, Ленинградская область, Дагестан, Московская область.

Заслуживает внимания тот факт, что в отличие от федерального и местного уровней на региональном уровне приблизительно 8,6% рынка закупок томографов занимают отечественные производители, причем средняя цена томографов почти на треть ниже среднероссийской.

Как уже упоминалось выше, основными участниками госзакупок томографов являются: производители томографов, поставщики-дилеры, госзаказчики, пользователи (ЛПУ, медицинский персонал) и конечные потребители (пациенты). Далее рассмотрим основные особенности и проблемы, связанные с госзакупками томографов, для каждой выделенной группы, в том числе с позиции обеспечения эффективности закупок.

3.3. Анализ особенностей госзакупок томографов с позиций основных заинтересованных сторон

Производители

На мировом рынке томографов наиболее крупными производителями являются: Philips (Нидерланды), GE Healthcare (США), Siemens (Германия), Toshiba Medical Systems Corporation (Япония), Hitachi Medical Systems (Япония), Basda (Китай), AILab Inc. (Южная Корея, с 2011 г. — SciMedix Co. Ltd) и др. Подавляющая часть медицинских томографов, использующихся в Российской Федерации, также произведена мировыми лидерами этого рынка. По данным 2011 г., доля производителей компьютерных томографов на российском рынке: GE Healthcare — 41%, Siemens — 25, Toshiba — 13, Philips — 8, Hitachi — 2, прочие (включая немногочисленных российских производителей) — 8% [Pharmexpert — Marketing Research Centre]. Лидером по числу совершенных поставок и по общей сумме контрактов безоговорочно является компания GE Healthcare.

Такое относительно малое число производителей рассматриваемого вида оборудования во многом объясняется высокими барьерами входа в данную отрасль, в том числе:

- экономией на масштабе производства, связанной со снижением издержек при увеличении объемов производства продукции. Вышеперечисленные компании — крупные, и они в состоянии производить томографы с меньшей себестоимостью, чем новая компания, которая планировала бы выйти на этот рынок;
- трудностями доступа к технологиям и ноу-хау. Перечисленные компании уже владеют проверенными технологиями производства, поэтому новой фирме придется либо открывать с кем-то из них совместное предприятие, либо запускать разработки с нуля, что потребует больших вложений;
- значительным размером инвестиций. Для того чтобы начать производство томографов, нужны колоссальные инвестиции, так как это научноемкое производство, требующее высококвалифицированного персонала и специфи-

ческого оборудования для запуска производства и содержания необходимой инфраструктуры (например, высокооплачиваемых сервисных инженеров).

Российские производители в настоящее время занимают менее 5% рынка томографов. Среди российских производителей можно отметить, например, НПО «Электрон», которое имеет совместное производство с компанией Philips, и ЗАО «Медицинские технологии Лтд» (МТЛ), производящее собственные модели, а также модели GE и под брендом GE.

Конкурентные преимущества компаний — производителей томографов относятся в основном к сфере сервисного обслуживания, обучения персонала, безопасности эксплуатации, компактизации размеров томографов, дополнительных технологий (создания и использования устройств хранения и передачи информации).

Дилеры-поставщики

Ни один из производителей томографов в России напрямую в тендерах не участвует. Российский рынок данного вида оборудования относится, по оценкам экспертов, к категории высокорисковых. Причем репутационная составляющая риска весьма велика, что категорически неприемлемо для компаний — производителей томографов. Производители не могут рисковать своим именем, получившим широкую известность во всем мире, и репутацией, которая складывалась годами. При возникновении каких-либо серьезных проблем с закупкой преимущество дилеров в том, что они, обладая существенной гибкостью, в случае возникновения маргинальной ситуации могут, как птица Феникс, «воздордиться из пепла» под другим названием и без особых потерь для себя. У каждого производителя имеется своя сеть дилерских компаний, которые берут на себя проблемы, связанные с логистикой («растаможка», транспортировка), заключением контрактов, осуществлением денежных операций. В этих областях компетенции у дилеров выше, чем у производителей, они лучше знают российскую специфику и ориентируются в ситуации.

Как показал анализ данных источника <www.zakupki.gov.ru> (федеральные, региональные и муниципальные закупки), на российском рынке томографов в 2011 г. были представлены 79 дилеров — поставщиков данного вида оборудования, зарегистрированных в 25 регионах России. Наибольшее число дилеров, как нетрудно предположить, зарегистрировано в Москве — 39 или 17% от общего числа рассмотренных поставщиков, на них приходится около 60% продаж медицинских томографов. В регионах, как правило, зарегистрировано по одному дилеру, за исключением Санкт-Петербурга (6), Московской области (4), Свердловской области (4), Ставропольского края (3), Иркутской области (3), причем на долю каждого приходится примерно 0,5–1% всех закупок томографов.

Наиболее крупным поставщиком томографов в России является ООО «Хайнеманн Медицинтехник». Данной организации принадлежит 8,5% рынка государственных и муниципальных закупок томографов в денежном выражении и 6,64% — в количественном. Компания «Хайнеманн Медицинтехник» является авторизованным дистрибутором Philips Healthcare и поставляет на рынок томографы марки Philips (Brilliance, Ingenia, Panorama HFO, Bright View XCT и т.д.).

Пользователи и конечные потребители

Запуск в России Программы модернизации здравоохранения и многомиллиардные государственные вложения в закупки медицинского оборудования способствовали постепенному улучшению ситуации с обеспеченностью российских медицинских учреждений. За последние 10 лет в России наблюдается значительный прирост числа компьютерных и магнитно-резонансных томографов, в частности, благодаря реализации Национального проекта «Здоровье». Однако потребность в данном оборудовании для России в 3–4 раза больше, чем имеется на сегодняшний день [Невинная, 2010]. Россия все еще отстает от остального мира по обеспечению медицинских учреждений современной медицинской техникой. Основным сдерживающим фактором распространения томографии в России является нехватка квалифицированных кадров (врачей-рентгенологов и рентгенлаборантов, сервисных инженеров), численность которых недостаточна даже для имеющегося парка диагностической аппаратуры.

Основными покупателями томографов в России выступают государство и частные медицинские клиники. Государство закупает это медицинское оборудование для городских, районных и областных больниц, специализированных центров, госпиталей, которые являются пользователями этого вида оборудования. Конечными же потребителями услуг, предоставляемых посредством эксплуатации данного товара, выступают обычные пациенты или люди, которые приходят пройти обследование.

Если рассуждать в терминах процесса осуществления госзакупок, то интересы пользователей и потребителей непосредственно связаны с постконтрактной стадией — эксплуатацией томографа для оказания медицинских услуг населению. И именно на данной стадии возникают и/или обостряются проблемы, которые могли быть не приняты во внимание на этапах планирования закупки, формирования запроса и подготовки заявки, проведения закупочной процедуры и заключения контракта. Рассмотрим основные из этих проблем.

◆ *Планирование потребностей в оборудовании.*

Одной из возможных причин низкой эффективности государственных закупок томографов, по мнению экспертов, является отсутствие стратегического планирования региональных потребностей в такого рода закупках. В рамках Программы модернизации здравоохранения субъектов Российской Федерации медицинское оборудование, и в частности томографы, закупалось во многих случаях в те медицинские учреждения, где реальных потребностей в этом оборудовании не было или отсутствовали возможности его дальнейшей адекватной эксплуатации. Осуществляя такие закупки, госзаказчики, по сути, преследовали одну лишь цель — как можно быстрее, с наименьшими сложностями и наибольшей выгодой для себя, «освоить» выделенные финансовые средства. Ведь для госзаказчика зачастую гораздо проще сделать одну крупную закупку, в нашем случае дорогостоящего медицинского томографа, чем на эту же сумму — много мелких (но, может быть, гораздо более нужных для данного медицинского учреждения) закупок.

◆ *Обучение медицинского персонала работе с оборудованием.*

Размеры средств, необходимых на обучение медицинского персонала работе с томографами, весьма значительны и могут насчитывать десятки тысяч долларов. В соответствии с законодательством оплата инструктажа медицинского персонала (т.е. его обучение) должна быть отражена в государственном контракте и произведена по КОСГУ 226 «Прочие работы, услуги» кода бюджетной классификации. Однако обучение медицинского персонала зачастую проводится по КОСГУ 310 «Увеличение стоимости основных средств», что является неправомерным и ведет к совершению нецелевого использования бюджетных средств. Однако нельзя не отметить, что такое нарушение является в большей степени не ошибкой конкретных должностных лиц заказчиков, а системной ошибкой в планировании расходов бюджетной системы Российской Федерации на различных уровнях.

◆ *Интерпретация результатов исследования, проведенного с помощью закупленного оборудования.*

Проблемой эффективного использования томографов является обеспечение квалифицированной интерпретации результатов исследования. В России пока еще очень мало специалистов, которые были бы способны правильно интерпретировать полученные результаты исследования (российские учебные заведения пока не готовят таких специалистов, а краткосрочных курсов повышения квалификации для такой подготовки явно недостаточно). Поэтому в российских ЛПУ могут иметь место три сценария интерпретации результатов обследования: оптимистический, но, вынуждены признать, наименее вероятный, — «умница-доктор», квалификация, опыт и талант которого позволяют ему давать грамотные заключения; промежуточный — «честный доктор», который, не будучи компетентен в интерпретации результатов, посыает их или пациента с этими результатами в центр интерпретации или к квалифицированному специалисту; пессимистический (к сожалению, не самый редкий) сценарий — «доктор с умным видом», не будучи компетентен в данном вопросе, тем не менее сразу же дает пациенту какое-то заключение, которое зачастую бывает далеко от реальности. В последнем случае об эффективности использования дорогостоящего томографа с позиций его конечного предназначения вообще говорить не приходится.

◆ *Сервисное обслуживание и ремонт оборудования.*

Для эффективной эксплуатации томографа, как правило, требуется качественное сервисное обслуживание и обучение персонала, что может обеспечить в первую очередь сама компания-производитель. Возникают длительные структурные взаимосвязи (третий уровень маркетинга отношений) между производителем и пользователем, который «подсаживается» на определенный вид томографа данного производителя.

Производитель, дорожащий репутацией, стремится не допустить к сервисному обслуживанию своего аппарата «человека со стороны», тем более что речь идет о безопасности людей — пациентов и медицинского персонала. Но для компаний, действующих в России, существует серьезная кадровая проблема сервисного обслуживания медицинских томографов. В настоящий момент высококвалифицированных инженеров, владеющих и русским и, как минимум, английским

языком и готовых проводить все свое время в поездках для обслуживания аппаратов в различных регионах Российской Федерации, крайне мало, и компании-производители очень дорожат ими. Постоянно держать в «уездном городе *X*» высокооплачиваемого специалиста по обслуживанию и ремонту томографов (а такие специалисты, как правило, представляют «своего» производителя и специализируются на определенных моделях оборудования) неэффективно, так как пока еще обеспеченность российских регионов томографами невелика. Поэтому система сервиса такого оборудования оказалась централизованной: основной штаб сервисных инженеров находится в Москве, что существенно удорожает обслуживание в регионах. Однако при планировании государственных закупок эта необходимая финансовая составляющая не учитывается в должной мере.

Договоры на сервисное обслуживание заключаются в основном не с производителями или их официальными дилерами, а с организациями, предложившими наименьшую цену контракта, что приводит к неполному и некачественному обслуживанию томографов, к уменьшению сроков их эксплуатации и снижению эффективности использования. Так, в России эксплуатируется более 12,5 тыс. ед. высокотехнологичного медицинского оборудования иностранного производства, в том числе около 800 рентгеновских компьютерных и магнитно-резонансных томографов компаний GE Healthcare, Toshiba, Philips и Siemens. При этом на сервисном обслуживании перечисленных компаний находятся только около 5% аппаратов [Андреева, 2011]. Здесь необходимо заметить, что в странах со страховой моделью здравоохранения наличие сервисного контракта на обслуживание оборудования является обязательным условием для оплаты страховой компанией по выставленным ЛПУ счетам за оказанные услуги.

Госзаказчики

Существующая система госзакупок томографов на сегодняшний день, к сожалению, малоэффективна, так как направлена прежде всего на закупку самого аппарата по минимальной цене. Дальнейшая же его судьба — эксплуатация и медицинский эффект — остается вне поля зрения этой системы. В соответствии с реализуемой в Российской Федерации программой внедрения медицинского оборудования финансовые средства в первую очередь выделяются на покупку самого аппарата, но не на его ремонт и обслуживание, квалифицированный обслуживающий персонал. Госзаказчики не несут ответственности за дальнейшую судьбу закупаемого ими оборудования: потребности врачей и пациентов остаются вне поля их интересов.

Например, для медицинского персонала в последнее время актуализировалась проблема хранения и передачи результатов проведенных на томографах исследований, однако госзаказчики считают закупку специальных устройств для ее решения (PACS) неоправданной тратой финансовых средств. Другой пример. Больнице города *X* требуется томограф, при этом в данном городе у компании — производителя томографов *Y* имеется инженер или сервисная служба. Однако чиновник-госзаказчик этот факт во внимание не принимает, он закупит томограф другого производителя, цена на который ниже, даже если это снижение невелико. После вероятной поломки закупленный томограф будет длительное

время простояивать⁴, а на его починку и вызов для этого специалиста из Москвы будут потрачены значительные средства (не говоря уже о здоровье потенциальных пациентов, которым вовремя не будет поставлен диагноз). Но все это уже остается за рамками внимания чиновника: он реализовал все закупочные процедуры абсолютно правильно и никаких формальных претензий к нему нет.

В условиях действия 94-ФЗ заказчик не заинтересован в эффективном функционировании томографов, он нацелен в первую очередь на одномоментную выгоду совершенной сделки по закупке, что создает дополнительные стимулы для коррупции. Дорогостоящие медицинские томографы оказались тем видом закупки, в отношении которого имело место большое число различного рода злоупотреблений со стороны госзаказчиков.

3.4. Злоупотребления с госзакупками томографов в условиях действия 94-ФЗ

По мнению экспертов, злоупотребления с госзакупками дорогостоящего медицинского оборудования, в частности томографов, начались еще с начала 2000-х, что во многом было обусловлено слабым контролем (или полным его отсутствием) за действиями госзаказчиков, размытостью контрольно-надзорного механизма, неверным распределением ответственности и перекосами в системе госзакупок этого сложного высокотехнологичного товара.

«Томографы — золотая жила для коррупционеров по причине их высокой стоимости, хотя злоупотребления происходят и при закупке другого оборудования и лекарств», — считает зампред думского комитета по охране здоровья С. Колесников. «Цены на базовую комплектацию медицинского оборудования унифицировать можно, однако комплектации в каждом случае могут быть разными» [Цветкова и др., 2010].

Однако, несмотря на массовые злоупотребления, до 2010 г. «дела томографов» широкого общественного резонанса не получали. Публикацией, положившей начало «шумихе» по поводу происходящего беспрепедела в сфере госзакупок томографов, можно считать статью в № 24 «Новой газеты» от 24 мая 2010 г. «Эффективный менеджер в белом», в которой врач из Архангельска провел собственное расследование ситуации с «золотыми томографами». Данная публикация «взорвала» отечественные СМИ, и за последующие полгода теме злоупотреблений чиновников в сфере госзакупок томографов было посвящено более 200 заметок и статей, за 2011 г. — более 180, причем публикации в региональных СМИ составили свыше 60%.

По итогам проверки, проведенной Контрольным управлением Президента Российской Федерации, выяснилось, что средняя цена купленных в 2009 г. 170 томографов составила 100 млн руб., хотя они в основном относились к ценовым

⁴ Минимум 60 дней, так как по существующему законодательству для заключения контракта по его ремонту (если закончился срок сервисного обслуживания и не был заключен контракт на дальнейшее обслуживание) потребуется проводить конкурсные процедуры, а это сложный и длительный процесс.

диапазонам в 20–30 млн и 40–50 млн руб. [Информация о результатах..., 2010]. Доклад Президенту России по итогам этой проверки стал отправной точкой в развертывании обширной кампании по повышению эффективности закупок не только медицинского оборудования, но и государственных закупок в целом.

Прокатилась волна судебных процессов по факту завышения цен на поставляемое по госзаказу медицинское оборудование. Осуждены или находятся под следствием представители руководящего звена органов государственной власти и местного самоуправления. Всего за рассмотренный период состоялось 87 судебных разбирательств по закупкам томографов, причем наибольшее их количество сосредоточено в Московском, Дальневосточном и Северо-Западном арбитражных округах. Анализ данных источника СПС «КонсультантПлюс» «Архив решений арбитражных судов первой инстанции» показал, что с 2010 г. число судебных разбирательств по госзакупкам томографов возросло по сравнению с предыдущими годами в 5–10 раз, что, несомненно, связано с публичным скандалом с «золотыми томографами» и привлечением внимания к этой теме руководства страны и широкой общественности. В 2012 г. существенно возросло число судебных разбирательств по необоснованному завышению начальной цены контракта.

Итогом многочисленных проверок и судебных решений стало падение цен на томографы, закупаемые в рамках госзаказа, как уже упоминалось выше, почти в 2 раза. «Казалось, хоть и не без усилий, но власть победила хищения на закупках отдельно взятого класса приборов. В конце концов, в России привыкли, что местные проблемы решаются лишь благодаря ручному управлению самых высоких чиновников» [Ждакаев, 2011].

Однако, как отражают ситуацию отечественные федеральные и региональные СМИ, волна злоупотреблений при закупках томографов отнюдь не сошла на нет. Всего в 2012 г. (по октябрь включительно) было опубликовано примерно 70 статей, касающихся «скандалов» с томографами, из которых около 75% — в региональной прессе. По-видимому, пока интерес органов власти и общественности находится на пике своей активности, злоупотребления резко снижаются, но, к сожалению, как только этот интерес ослабится — ситуация не застрахована от печального повторения до тех пор, пока не будут ликвидированы не симптомы болезни, а ее источник.

Заключение

На основании проведенного анализа можно выделить следующие проблемы обеспечения эффективности государственных закупок сложного медицинского оборудования (на примере томографов).

1. Невозможность унификации предпочтений потребителя в отношении данного оборудования.

2. Недостаточно продуманная система планирования закупок и обеспечения соответствия закупаемого товара потребностям медицинских учреждений в определенном типе оборудования. Кроме того, в случае закупок сложного высокотехнологичного оборудования необходимо учитывать потребность в его по-

следующем техническом обслуживании, соответствующей квалификации персонала, работающего с аппаратами, и т.д.

3. Низкокачественное сервисное обслуживание и ремонт приобретенных томографов, нехватка квалифицированного сервисного персонала, сложности финансирования.

4. Проблемы с обучением персонала работе с томографами, интерпретации результатов исследования. Обучение персонала при существующей системе может классифицироваться как нецелевое использование бюджетных средств.

5. Ориентация на «освоение средств» и выполнение спущенных сверху заданий о закупке «современного медицинского оборудования», что в условиях отсутствия механизмов контроля за содержательным исполнением закупок техники высокой стоимости создает дополнительные стимулы для коррупции.

6. Завышение начальных цен и стоимости заключенных контрактов по сравнению со среднерыночными ценами.

7. Использование приобретенного оборудования не в полном объеме и/или не по назначению ввиду отсутствия специально оборудованных для их установки помещений, должной подготовки медицинского персонала и т.д.

Государственные закупки томографов стали ярким примером того, как отсутствие грамотного планирования потребностей в удовлетворении государственных нужд с учетом полного жизненного цикла закупаемого товара привело к масштабным потерям для бюджета.

Введение в действие Закона о ФКС создает предпосылки для устранения целого ряда перечисленных проблем. Как уже упоминалось в гл. 2, среди таких предпосылок — регламентация планирования закупок и обоснования начальной цены, введение дополнительных способов закупок, рекомендуемых в том числе и для закупок высокотехнологичного оборудования, возможность введения дополнительных требований к поставщику и предмету закупки, повышение прозрачности всего процесса закупки и др. Однако для того чтобы оценить, как в реальности будут «работать» эти регламенты, необходимо время — закон должен успешно пройти переходную стадию и начать функционировать в полную силу.

В заключение хотелось бы предложить ряд рекомендаций по повышению эффективности госзакупок сложного медицинского оборудования (на примере томографов), разработанных по итогам проведенного исследования.

1. Отход от практики закупок данного оборудования с использованием главного критерия «цена» (концепция «стоимости приобретения») и переход на комплексную оценку оборудования (концепция «стоимости владения»), в которую входит не только стоимость самого аппарата, но и сопутствующие услуги — установка, наладка, обучение персонала, сервисное обслуживание, расходные материалы, срок функционального использования, возможность замены, наличие устройств обработки, передачи и хранения данных и т.п. В связи с этим требуется сформировать модели расчета «стоимости владения» (могут быть, например, учтены такие показатели, как количество пациентов, месторасположение клиники, количество приборов на клинику и т.п.).

2. Стратегическое планирование и адекватная оценка потребностей конкретного медицинского учреждения и имеющихся ресурсов, формирование «карты

предпочтений» потребителя. В такой карте должен быть предусмотрен целый ряд самых разных критериев (наличие инженера, который будет обслуживать оборудование, уровень влажности, при котором оно будет эксплуатироваться, допустимый перепад температур и т.п.), причем их важность может быть в каждом конкретном случае различна. Заказчик должен разделять с пользователем ответственность за дальнейшую эксплуатацию закупленного оборудования, в противном случае закупки томографов обречены на неэффективность.

3. Комpetентная экспертиза эффективности закупок, в том числе на стадии эксплуатации томографов. Такого рода экспертизу можно осуществлять с помощью экспертного совета, НТА⁵-процедур, путем сопоставления отчетности и т.д.

4. Формирование открытой статистики по процедурам закупок, закупочным ценам, распределению томографов по регионам (в том числе для совершенствования системы планирования закупок томографов, формирования эффективной системы сервисного обслуживания).

Необходимо отметить, что представленные рекомендации не противоречат нормам нового Закона о ФКС, но в то же время являются их конкретизацией и развитием и могут быть использованы для совершенствования системы государственных закупок, механизмов ее функционирования и определения направлений дальнейших перспектив.

⁵ Health technology assessment.

Глава 4

ОЦЕНКА ИЗДЕРЖЕК ЗАКАЗЧИКА В РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЕ ГОСЗАКУПОК (НА ПРИМЕРЕ ВОРОНЕЖСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО УНИВЕРСИТЕТА)¹

В условиях реформирования системы госзакупок в Российской Федерации и перехода на контрактную систему актуализируется проблема эффективности процедур госзакупок. Однако в дискуссиях о госзакупках основное внимание уделяется выгодам от применения конкурентных процедур (в виде снижения цен на торгах), а издержки, которые при этом несут заказчики, поставщики и регуляторы (ФАС, региональные департаменты закупок и т.п.), как правило, не учитываются. Тем не менее, как показывают зарубежные исследования и экспертные оценки российских специалистов по госзакупкам, размер таких издержек может быть весьма значителен. С его учетом целый ряд закупочных процедур (в особенности мелкие закупки) могут оказаться неэффективными.

Актуальность учета и анализа издержек на осуществление закупочной деятельности возрастає с принятием Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», поскольку, как показывает первый опыт применения данного закона, новое регулирование предъявляет к заказчикам дополнительные требования по прогнозированию и планированию закупок, проведению процедур отбора поставщиков (подрядчиков, исполнителей) для обеспечения нужд заказчика, исполнению договоров, мониторингу, надзору, контролю и аудиту соблюдения требований законодательства. Соответственно, по оценкам специалистов, издержки администрирования госзакупок по сравнению с условиями действия 94-ФЗ в целом возрастают.

Так, с введением 44-ФЗ более значимым становится этап планирования закупок. План закупок госзаказчика должен разрабатываться с учетом мероприятий государственных программ Российской Федерации, целевых программ, планов и

¹ Данная работа основана на результатах исследования Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, проводимого в рамках проекта «Сравнительный анализ эффективности государственных закупок», поддержанного Программой фундаментальных исследований ВШЭ в 2013–2014 гг. Авторы благодарны Т.М. Обернибесовой, И.В. Абанкиной и другим участникам семинара Института образования НИУ ВШЭ за полезные замечания и комментарии. Соответствующая статья была опубликована в журнале «Университетское управление: практика и анализ» в 2014 г.: Балаева О.Н., Коробейникова Л.С., Чупандина Е.Е., Яковлев А.А. Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственного университета) // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 2 (90). С. 54–69.

программ развития субъектов Федерации, что позволяет сформировать сводный прогноз закупок как часть прогноза социально-экономического развития России и существенно повышает степень обоснованности плана закупок организации-заказчика, но вместе с тем увеличивает трудоемкость данного этапа закупочного процесса. Включение в контрактную систему положений об обосновании и нормировании закупок позволяет заказчику устанавливать требования к приобретаемым товарам, достаточные для обеспечения его деятельности. Однако это также способствует росту трудоемкости работ по планированию закупок, так как детальному обоснованию подлежат объекты закупки, способы определения поставщиков и объем денежных средств, необходимых для осуществления закупок. Растет трудоемкость работ по обработке документов и организации электронного документооборота, что связано с необходимостью сканирования большого сегмента бумажных документов, используемых в системе документооборота заказчиков и поставщиков.

Затратность закупочного процесса также возрастает с приобретением дополнительного оборудования для специалистов Контрактной службы. Реализация принципа профессионализма заказчика, в рамках которого необходимо поддерживать уровень квалификации и профессионального образования должностных лиц, занятых в сфере закупок, требует формирования определенного бюджета расходов на повышение квалификации или профессиональную переподготовку как сотрудников контрактной службы, так и членов единой и приемочной комиссий заказчика в сфере закупок.

До недавнего времени исследования эффективности закупочных процедур российских госзаказчиков с учетом издержек на их осуществление практически не проводились, и соответствующие методики расчета в российской системе госзакупок отсутствуют. Однако нельзя не заметить, что проблема значимости издержек осуществления госзакупочной деятельности неоднократно фиксировалась специалистами, занимающимися данной тематикой. Например, М.Ю. Малкина, анализируя недостатки госзаказа, отмечает, что «будучи опосредованной формой взаимодействия производителя и потребителя, с созданной для этого мощной инфраструктурой, институт госзаказа поддерживает систему общественных квазиблаг и увеличивает трансакционные издержки взаимодействия государственных учреждений и бизнеса. Внутри организаций возникают дополнительные структуры, работающие с госзаказом, раздувается бюрократический аппарат учреждений, выполняющих функции государственных заказчиков... Все это ложится тяжелым бременем на государственный бюджет» [Малкина, 2010, с. 55].

В работе коллектива авторов ГУ ВШЭ [Яковлев и др., 2010] актуальность учета издержек на осуществление закупок обосновывается на примере крупной бюджетной организации-заказчика. Как показали расчеты, издержки администрирования закупок составили около 0,6% от общего объема этих контрактов. При этом издержки на одну процедуру практически не зависели от размера контракта, в итоге для крупных контрактов (свыше 1,5 млн руб.) издержки оценивались как 0,15–0,2%, а для мелких (до 1,5 млн руб.) возрастили до 7,5–9%. Надо понимать, что эти издержки организация-заказчик несет в любом случае (независимо от наличия или отсутствия экономии от снижения цены в связи с применением кон-

курентной процедуры), и, соответственно, необходим их учет при оценке эффективности закупочной деятельности.

В исследовании Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ под руководством С.Б. Авдашевой [Авдашева и др., 2013], посвященном оценке эффектов Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»,дается примерная укрупненная количественная оценка издержек и выгод компаний госсектора и компаний, осуществляющих регулируемые виды деятельности, а также чистых общественных выигрышей и издержек. Однако, как уже упоминалось выше, эмпирические исследования по оценке издержек закупок на уровне отдельных организаций и соответствующие методики на данный момент отсутствуют.

Среди зарубежных исследований можно отметить работу итальянских авторов Университета Бари [Costantino et al., 2012], в которой рассматривается подход к оценке дополнительных издержек, связанных с увеличением числа участников торгов, и сопоставлению их с возможными выгодами. Но наиболее масштабным зарубежным исследованием выгод и издержек госзакупок, по нашему мнению, является доклад PricewaterhouseCoopers (PwC) для Европейской комиссии в марте 2011 г. «Public Procurement in Europe: Cost and Effectiveness» [PwC, 2011]. Данная работа посвящена изучению влияния действующих законодательных директив ЕС на систему госзакупок в регионе и проведению оценки ее эффективности для выявления направлений дальнейшего совершенствования законодательства в этой области и является своего рода «отправной точкой» для исследования, результаты которого представлены в настоящей главе.

Ниже предлагается методика расчета издержек госзаказчика на осуществление госзакупочной деятельности, которая была использована для анализа издержек крупного российского бюджетного учреждения — Воронежского государственного университета (ВГУ).

4.1. Оценка издержек госзакупок: подход PricewaterhouseCoopers

Исследование PwC было нацелено на изучение влияния действующих директив ЕС (Public Sector Directive 2004/18/EC, Utilities Directive 2004/17/EC) на систему госзакупок. Авторы основывались на эмпирических данных о государственных закупках и контрактах стран ЕС и ЕЭЗ, размещенных на интернет-портале Tenders Electronic Daily <<http://ted.europa.eu/TED/main/HomePage.do>> и охватывающих 540 тыс. закупок в 30 странах за период 2006–2010 гг. Кроме того, данный проект опирался на результаты опроса 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков по госконтрактам, а также на материалы 150 глубинных интервью с представителями заказчиков и поставщиков. В ходе проекта были оценены издержки как заказчика, так и компаний-поставщиков (включая проигравших тендер) для каждого типа процедур. Оценка издержек производилась по критерию трудозатрат (в человеко-днях) для четырех этапов осуществления закупки:

- 1) подготовка к проведению процедуры/к участию в процедуре;
- 2) проведение процедуры/участие в процедуре;

- 3) заключение контракта;
- 4) разрешение конфликтных ситуаций.

Эффективность различных процедур оценивалась по таким критериям, как конкуренция (число поданных заявок и доля трансграничных поставок) и длительность процедуры (в днях). Учитывались также оценки, полученные от респондентов в ходе опроса. Эффективность закупок с использованием законодательных норм ЕС и национального законодательства сопоставлялась с закупками в частном секторе.

По результатам проведенного исследования PwC было выявлено, что средний уровень издержек в системе госзакупок в ЕС составляет около 1,4% общего стоимости закупок. Если рассматривать общую структуру совокупных издержек на осуществление закупок, то около 25% совокупных издержек несут заказчики, около 75% приходится на поставщиков (с учетом фирм, проигравших на торгах). При этом издержки на процедуру практически не связаны со стоимостным объемом закупки (за исключением случаев крупнейших заказов), поэтому доля издержек для мелких закупок оказалась существенно выше. Так, для контрактов порогового уровня стоимости в 125 тыс. евро (начиная с которого по законодательству ЕС конкурентные процедуры становятся обязательными при покупке товаров) суммарные издержки заказчиков и поставщиков составили от 18 до 29% стоимости контракта, для медианного контракта (стоимостью около 390 тыс. евро) — от 6 до 9%.

Кроме того, было выявлено, что по сравнению с частным сектором госзакупки в ЕС требуют больших временных и финансовых затрат и организационно менее эффективны: в то же время они более прозрачны и более конкурентны (по числу участников торгов).

Исследование PwC представляет несомненный интерес и для российских исследователей и практиков в сфере госзакупок. Надо отметить, что логика исследования PwC вполне применима для российских условий, несмотря на ряд различий между системами госзакупок стран ЕС и России (см. табл. 4.1).

Указанные различия принципиально не влияют на подход к оценке издержек госзакупок, однако заранее можно предположить, что из-за существенно более низких пороговых значений стоимости закупки в Российской Федерации (и соответственно более низких значений средней стоимости одной закупки) издержки на одну процедуру закупки могут быть выше, чем в странах ЕС.

4.2. Общий подход к расчету издержек бюджетного учреждения-госзаказчика, связанных с осуществлением закупочной деятельности

В рамках настоящего раздела предлагается подход к оценке издержек закупочных процедур российских бюджетных организаций-госзаказчиков. Первоначально разработанный нами подход к оценке издержек госзакупок основывался на логике рассмотренного выше исследования PwC: выявление издержек, характерных для отдельных стадий процесса, и их суммирование. При этом оценка осуществляется по процедурам: закупка у единственного поставщика (как база для сравнения), котировка, аукцион, конкурс.

Таблица 4.1
Некоторые особенности систем госзакупок стран ЕС и России

Характеристика	ЕС ^a	Россия ^b
Объем госзакупок, % ВВП	3,5	8,4 ^c
Пороговые значения стоимости закупки	Свыше 125 тыс. евро — регулируются директивами ЕС (Public Sector Directive и Utilities Directive), до 125 тыс. евро — возможно использование норм национального законодательства	Свыше 100 тыс. руб. — обязательно проведение конкурентных закупочных процедур ^d
Среднее число заявок на торгах	5,4	2,7 ^e
Процедуры госзаказа, % от числа контрактов / от общей стоимости	<ul style="list-style-type: none"> • Открытые процедуры (open procedure) — 73 / 52 • Процедуры с ограниченным участием (restricted procedure) — 9 / 23 • Многоэтапные конкурентные переговоры (competitive dialogue) — менее 1 / 4 • Открытые переговоры (negotiated procedure) — 9 / 14 	<ul style="list-style-type: none"> • Закупки у единственного поставщика — 51 / 39 • Запросы котировок — 28 / 3 • Аукционы — 17 / 38 • Конкурсы — 4 / 20^f
Средняя стоимость одного контракта	Медианное значение — 400 тыс. евро, среднее — 3 млн евро	2844,3 тыс. руб. (или примерно 70,6 тыс. евро) ^g

Примечания.

^a По данным PwC [PwC, 2011].

^b По данным Федеральной службы государственной статистики (Росстата).

^c По данным 2010 г.

^d В условиях действия 94-ФЗ (с 2007 г.).

^e По данным 2008–2010 гг.

^f В условиях действия 94-ФЗ.

^g По данным за 2008–2010 гг.

Для оценки издержек госзаказчика по аналогии с проектом PwC выделяются следующие стадии закупочной деятельности организации-госзаказчика:

- формирование запроса на закупки (планирование);
- рассмотрение запросов и формирование плана закупок;
- подготовка технического задания (ТЗ);
- подготовка документации для проведения процедуры;
- проведение процедуры;
- подведение итогов и заключение контракта;
- урегулирование конфликтных ситуаций с участниками торгов (с поправкой на вероятность их возникновения);
- мониторинг исполнения контракта;
- урегулирование конфликтных ситуаций, связанных с исполнением контракта (с поправкой на вероятность их возникновения).

Для оценки реализуемости предлагаемого подхода к оценке издержек госзаказчика была проведена серия углубленных интервью с российскими специали-

стами различного уровня, в той или иной степени связанными с госзакупочной деятельностью, и собрана релевантная информация о госзакупках и издержках, связанных с закупочной деятельностью организации-заказчика.

По итогам интервью было принято решение скорректировать предлагаемый подход к оценке издержек закупочной деятельности организации-заказчика, откававшись от логики оценки издержек каждого этапа закупочной деятельности в отдельности. Это связано прежде всего с высокой гетерогенностью данного процесса. Специалисты затруднялись давать однозначные оценки трудоемкости той или иной стадии даже в рамках одного вида закупочной процедуры, предлагая приблизительные интервальные оценки, причем интервалы оказывались весьма широкими. При мультиплексии в масштабах всей закупочной деятельности организации это дало бы неадекватные итоговые оценки. Кроме того, данный подход характеризуется низкой степенью формализации, так как предполагает проведение в каждой организации целой серии подобных глубинных интервью, без которых, как показала практика, невозможно получить искомые, даже приблизительные, оценки. Соответственно распространение такого подхода на другие организации с целью выявления общероссийских тенденций оказалось бы весьма трудоемким.

С учетом вышеизложенного первоначальный подход к оценке издержек, связанных с осуществлением госзакупочной деятельности организации-заказчика, был скорректирован. Основные положения предлагаемого подхода таковы.

1. Оцениваются общие издержки на осуществление закупочной деятельности анализируемой организации-госзаказчика за определенный период времени (например, за год), которые складываются из двух составляющих:

1) компонент издержек, связанный с использованием человеческих ресурсов.

Учитываются все сотрудники организации, которые в той или иной степени задействованы в планировании и реализации закупочных процессов, оценивается время, которое они на это тратят (в процентах к своему рабочему времени), и средняя оплата их труда в рассматриваемой организации.

По итогам проведенных интервью было выявлено, что к таким сотрудникам, помимо сотрудников подразделения закупок и сотрудника(ов) юридического отдела, который занимается юридическим сопровождением закупочного процесса, относятся члены конкурсной комиссии, представитель руководства, курирующий закупочную деятельность, сотрудник(и) бухгалтерии, сотрудники подразделений-заказчиков, которые участвуют в планировании закупок, составлении ТЗ;

2) компонент издержек, связанный с использованием других ресурсов, в частности помещений, оборудования, программного обеспечения.

Для оценки полных издержек осуществления госзакупок в бюджетном учреждении необходимо учитывать не только прямые трудозатраты (и соответствующую им оплату труда) сотрудников, вовлеченных в процесс закупок, но также иные расходы бюджетного учреждения на обеспечение их деятельности.

Предполагается, что каждый сотрудник, вовлеченный в процесс закупок, обладает рабочим местом, включая мебель и доступ к компьютеру и оргтехнике. Для обеспечения его деятельности закупаются расходные материалы (бумага, картриджи, канцтовары). Для размещения таких сотрудников выделяются определенные помещения, соответственно необходимо учитывать коммунальные

расходы на их содержание. Кроме того, для сопровождения деятельности этих работников, включая оформление на работу, расчет и выплату зарплаты и т.д., требуются дополнительные сотрудники в таких подразделениях, как отдел кадров, юридический отдел, планово-финансовое управление и бухгалтерия.

2. Выбирается наименее трудоемкая из всех используемых организацией закупочных процедур (под трудоемкостью здесь понимается суммарное время, потраченное на реализацию процедуры всеми задействованными в ней сотрудниками) и принимается за единицу. Далее оценивается, во сколько раз ее превышает средняя трудоемкость каждой из остальных процедур. Таким образом мы получаем соответствующие коэффициенты трудоемкости для всех используемых организацией процедур (каждый из которых ≥ 1). Коэффициенты трудоемкости конкретной закупочной процедуры показывают, во сколько примерно раз, по оценкам специалиста, ее трудоемкость превышает трудоемкость наиболее простой из используемых организацией процедур.

Наименее трудоемкой процедурой является закупка у единственного поставщика, наиболее трудоемкой — конкурс, что обусловлено возрастающим объемом конкурсной документации, в том числе полученной от исполнителя в ходе процедуры, длительностью обработки этой документации, продолжительностью процедуры, количеством заседаний конкурсной комиссии и т.п.

По итогам проведенных интервью было также определено, что трудоемкость проведения процедуры во многом зависит от сложности закупки (степени сложности технического задания, количества инициативных документов, которые лежат в основе построения ТЗ и т.п.). При этом к простым закупкам нами были отнесены типовые, стандартные, к сложным — оригинальные для организации, редко проводимые закупки, закупки, требующие подготовки сложного технического задания (сложное оборудование, приборы, аппаратура и их обслуживание, строительные работы, услуги по проектированию, профессиональные услуги и т.п.). Надо отметить, что сложные закупки являются достаточно трудоемкими даже при проведении закупки в рамках статьи «Единственный поставщик». Как показала практика, конкурс обычно объявляется на сложные закупки (проведение строительных и ремонтных работ, разработка научно-технической продукции и т.п.); посредством запроса котировок осуществляются, как правило, простые закупки.

3. За рассматриваемый период времени берутся данные о числе и стоимости реализованных организацией закупочных процедур. С учетом собранной информации по п. 1 и 2 рассчитываются суммарные трудоемкость и издержки на осуществление госзакупочной деятельности рассматриваемого бюджетного учреждения за анализируемый период, трудоемкость процедур каждого типа, средние издержки на осуществление одной процедуры каждого типа и другие необходимые для анализа показатели.

4. Полученные результаты анализируются, и разрабатываются соответствующие рекомендации.

Для конкретизации и тестирования предлагаемого подхода разработана методика расчета средних издержек на выполнение различных закупочных процедур для простых и сложных закупок бюджетной организации за определенный период времени (см. приложение 4.1). Эта методика опробована на данных одного из

крупных российских госзаказчиков — Воронежского государственного университета (ВГУ).

4.3. Расчет издержек на выполнение различных закупочных процедур для ВГУ за 2012 г.

Воронежский государственный университет (ВГУ) — крупнейший вуз Черноземья, культурный и исследовательский центр России, в состав которого входят 18 факультетов, 2 филиала (гг. Лиски и Старый Оскол), 5 научно-исследовательских институтов, 14 научно-исследовательских лабораторий, 10 учебно-научно-производственных центров, Центр индустрии наносистем и материалов, Технопарк, Центр коллективного пользования научным оборудованием, Ботанический сад, заповедник «Галичья гора» и др., Зональная научная библиотека, содержащая более 3 млн единиц хранения. Действующие в ВГУ образовательные программы высшего профессионального образования охватывают 10 укрупненных групп направлений и специальностей подготовки: физико-математические науки, естественные науки, гуманитарные науки, социальные науки, образование и педагогика, здравоохранение, экономика и управление, сфера обслуживания, геология и разведка полезных ископаемых, электронная техника, радиотехника и связь. За 95 лет своего существования университет подготовил свыше 120 тыс. специалистов².

Исходными данными для анализа послужил массив контрактов, заключенных ВГУ в 2012 г. Эта информация была предоставлена нам в формате электронных таблиц специалистами закупочного подразделения с санкции его 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 данные стали доступны на портале <www.zakupki.gov.ru>.

Масштабы закупочной деятельности ВГУ достаточно велики. Так, в 2012 г. ВГУ как госзаказчик заключил 400 контрактов на сумму 193 млн руб. ВГУ является бюджетным учреждением и в 2012 г. осуществлял закупочную деятельность в рамках Закона № 94-ФЗ. В этот период в ВГУ использовались три вида закупочных процедур: закупки у единственного поставщика, запросы котировок и электронные аукционы. Конкуры, также предусмотренные 94-ФЗ, ВГУ в 2012 г. не проводились.

Закупаемые товары, работы, услуги (предмет контракта) были классифицированы нами на простые и сложные. При этом, как уже упоминалось выше, к простым закупкам отнесены типовые, стандартные закупки, к сложным — оригинальные для организации, редко проводимые закупки, закупки, требующие подготовки сложного технического задания. Сложными закупками в соответствии с проведенной классификацией являются сложное оборудование, приборы, аппаратура и их обслуживание (например, спектрометры, рентгеновский дифрактометр, оборудование для физических исследований, ремонт центрифуг

² См. <www.vsu.ru>.

и т.п.); строительные работы и услуги по проектированию (например, услуги по проведению общих строительных работ по возведению зданий и сооружений, проектно-сметные работы по реконструкции систем электроснабжения, экспертиза проекта общежития на земельном участке и т.п.), профессиональные услуги (например, услуги по аккредитации испытательных лабораторий и центров, консультационные услуги по программному обеспечению, интеллектуальная продукция в области химических наук и т.п.) (см. приложение 4.2).

Около 65% закупок ВГУ в 2012 г. осуществлялись у единственного поставщика, 23% — посредством запроса котировок и 12% — через электронные аукционы (табл. 4.2). Однако в стоимостном выражении основной объем закупок приходился именно на электронные аукционы (61%), закупки у единственного поставщика составили 30% общей стоимости закупок ВГУ, а закупки посредством запроса котировок — всего 9%. Средняя стоимость одной закупки ВГУ относительно невысока — 483,1 тыс. руб. (для сравнения: по данным Росстата, средняя стоимость одной закупки по Российской Федерации за 2012 г. — 604,8 тыс. руб., без учета закупок малого объема у единственного поставщика — 2572,9 тыс. руб.). Это в большой степени связано со значительным количеством мелких закупок, в том числе и стоимостью менее 100 тыс. руб., как правило, проводимых в рамках процедуры закупки у единственного поставщика.

Таблица 4.2
Закупки ВГУ за 2012 г. по процедурам

Показатель	Тип процедуры			
	Закупка у единственного поставщика	Запрос котировок	Электронный аукцион	Всего
Количество закупок, ед.				
Простая закупка	188	74	19	281
Сложная закупка	72	20	27	119
Всего	260	94	46	400
Стоимость закупок, млн руб.				
Простая закупка	31,8	10,8	63,2	105,8
Сложная закупка	26,1	5,7	55,7	87,5
Всего	57,9	16,5	118,9	193,3
Средняя стоимость одной закупки, млн руб.				
Простая закупка	0,17	0,15	3,33	0,38
Сложная закупка	0,36	0,28	2,06	0,74
Всего	0,22	0,18	2,58	0,48

На основании экспертных оценок специалистов по госзакупкам ВГУ были получены коэффициенты трудоемкости закупочных процедур, используемых данной организацией. При этом надо учитывать, что трудоемкость всех видов

сложных закупок возрастает, в том числе за счет увеличения времени на подготовку технического задания (ТЗ) в подразделении-заказчике. Специалист по госзакупкам (как это было в рассматриваемом случае), как правило, дает экспертные оценки коэффициентов трудоемкости, исходя из трудозатрат закупочного подразделения с момента попадания туда ТЗ на закупку. Поэтому выданные им оценки по сложным закупкам следует скорректировать в сторону увеличения, исходя из дополнительных трудозатрат на подготовку ТЗ в подразделении-заказчике, что и было нами сделано на основании информации, полученной по итогам интервью с представителями подразделений-заказчиков. Рассчитанные таким образом коэффициенты трудоемкости представлены в таблице 4.3.

Таблица 4.3
Коэффициенты трудоемкости для используемых закупочных процедур

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка
Закупка у единственного поставщика	Принимается за единицу	$K_{1\text{сл}} = 3$
Запрос котировок	$K_{2\text{н}} = 1,2$	$K_{2\text{сл}} = 3$
Электронный аукцион	$K_{3\text{н}} = 2$	$K_{3\text{сл}} = 3$

Данные для расчета трудозатрат сотрудников организаций, которые занимаются закупочной деятельностью, издержек на оплату их труда и обеспечение их деятельности за 2012 г. были получены на основании экспертных оценок специалистов, а также отчетности ВГУ.

4.4. Результаты расчетов

Для расчета трудозатрат организации на деятельность, связанную с госзакупками, необходимо определить число сотрудников организации, которые в этой деятельности участвуют. В ВГУ имеется отдел закупок, все сотрудники которого (7 человек) полностью задействованы в закупочной деятельности университета. Помимо этого один сотрудник юридического отдела ВГУ обеспечивает постоянную юридическую поддержку закупочной деятельности. Таким образом, 8 сотрудников (полных ставок) в университете занимаются исключительно закупками. Кроме того, согласно проведенным интервью имеются и другие сотрудники ВГУ, которые затрачивали часть своего рабочего времени на выполнение функций, связанных с проведением закупок. В число их входили сотрудник бухгалтерии, проректор по экономике, курирующий закупочную деятельность университета, специалисты различного уровня в подразделениях-заказчиках, которые занимаются планированием закупок своих подразделений и формированием ТЗ, члены конкурсной комиссии. Общая (приведенная) оценка их трудозатрат в течение года эквивалентна 7,4 полной ставки, что немного превышает число сотрудников отдела закупок.

Общее количество человеко-часов, потраченное в ВГУ на закупочную деятельность в 2012 г., составило приблизительно 306 тыс. человеко-часов, или 76 человеко-часов (9,6 человеко-дней) на одну закупку (табл. 4.4). Этот показатель по сравнению с результатами, полученными PwC (в среднем 22 человека-дня), ока-

зался несколько ниже, что можно объяснить значительной долей закупок ВГУ по наиболее простой процедуре — у единственного поставщика. Однако, например, трудозатраты на выполнение процедуры электронного аукциона оказались вполне сопоставимы: в ЕС этот показатель в среднем составил 28 человеко-дней, в ВГУ — 22 человека-дня.

Таблица 4.4
Средние трудозатраты на одну процедуру закупки, чел.-ч

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка	Все закупки
Закупка у единственного поставщика	40	120	62
Запрос котировок	48	144	68
Электронный аукцион	80	240	174
Все процедуры	45	151	76

В соответствии с проведенными расчетами общие годовые издержки на оплату сотрудников, участвующих в деятельности университета, связанной с госзакупками, составили в 2012 г. 6024,5 тыс. руб. Из них на оплату сотрудников центрального аппарата, занимающихся закупочной деятельностью с момента получения ТЗ от подразделения-заказчика (сотрудники отдела закупок и юрист в 100%-м объеме, сотрудник бухгалтерии, проректор по экономике, члены конкурсной комиссии — пропорционально затратам их рабочего времени), пошло 3435,5 тыс. руб., или 65% от общих годовых издержек на оплату сотрудников, задействованных в закупочном процессе.

Годовые издержки на обеспечение деятельности сотрудников, занимающихся закупками в организации (помимо расходов на заработную плату), составили 215 тыс. руб. Мы полагаем, что при дальнейшем использовании данной методики этой компонентой издержек можно пренебречь, так как она составляет маргинально малую долю общих издержек на закупочную деятельность организации-госзаказчика, в то время как учет такого рода издержек оказывается весьма трудоемким и осложняет реализацию предлагаемой методики.

Совокупные общие годовые издержки на осуществление госзакупок в ВГУ в 2012 г., по нашим расчетам, составили 6239,5 тыс. руб. В таблице 4.5 представлены результаты расчета средних издержек на осуществление одной процедуры закупки каждого типа.

Таблица 4.5
Средние издержки на одну процедуру закупки, тыс. руб.

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка	Все закупки
Закупка у единственного поставщика	8,2	24,5	12,7
Запрос котировок	9,8	29,4	14,0
Электронный аукцион	16,3	49,0	35,5
Все процедуры	9,1	30,9	15,6

4.5. Сравнительный анализ полученных результатов и данных по ЕС

Как видно из таблицы 4.5, в среднем реализация процедуры закупки у единственного поставщика обходится университету в 12,7 тыс. руб., запроса котировок — 14 тыс. руб., электронного аукциона — 35,5 тыс. руб. В среднем издержки проведения каждой закупочной процедуры ВГУ в 2012 г. оцениваются в 15,6 тыс. руб., или примерно 390 евро. По данным PwC, в странах ЕС реализация каждой процедуры обходится в среднем в 4800 евро. Такая существенная разница объясняется, во-первых, обозначенным выше различием в средних трудозатратах на одну закупочную процедуру, во-вторых, разницей между средней оплатой труда сотрудника ВГУ и сотрудника, занимающегося закупочной деятельностью в странах ЕС. Так, средние издержки на осуществление деятельности, связанной с госзакупками в ВГУ, по нашим расчетам, составили 204 руб./чел.-ч (или примерно 5,1 евро), а по ЕС (по данным исследования PwC) этот показатель можно оценить как 27 евро.

Доля издержек заказчика в общей стоимости закупки, по нашим расчетам, в среднем по ВГУ в 2012 г. составила 3,2%. По ЕС это показатель существенно меньше — 0,4% (1,4% — если учитывать совокупные издержки заказчика и поставщика, также с учетом фирм, проигравших на торгах). Это различие можно объяснить в первую очередь значительно более низкими пороговыми стоимостными значениями закупок, подлежащих проведению через конкурентные процедуры, как это упоминалось выше. В частности, в относительных величинах самая «дорогая» процедура для ВГУ — это запрос котировок, где издержки заказчика составили 8% от общей стоимости закупки. Самая «дешевая» процедура — электронный аукцион, который объявлялся, как правило, на закупки большой стоимости и где издержки заказчика равнялись примерно 1,4% от общей стоимости закупки (табл. 4.6). При этом относительная величина издержек на закупку сложных товаров, работ, услуг в общей стоимости закупки почти в 1,8 раза превысила аналогичный показатель по простым закупкам. Это связано с дополнительными издержками на составление ТЗ, различные дополнительные согласования и др. и не компенсируется более высокой стоимостью сложных закупок (735 тыс. руб. — средняя стоимость сложной закупки в 2012 г. и 376 тыс. руб. — простой закупки).

Таблица 4.6
Доля издержек на закупочную деятельность
в стоимости закупки, %

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка	Все закупки
Закупка у единственного поставщика	4,8	6,7	5,7
Запрос котировок	6,7	10,3	8,0
Электронный аукцион	0,5	2,4	1,4
Все процедуры	2,4	4,2	3,2

В базу данных закупок ВГУ за 2012 г., представленную для анализа, входили как «мелкие» закупки до 100 тыс. руб., так и «средние» (от 100 до 500 тыс. руб.), а также «крупные» — на сумму свыше 500 тыс. руб. (табл. 4.7).

Таблица 4.7
Мелкие, средние и крупные закупки

Стоймость закупки, тыс. руб.	Закупка у единственного поставщика	Запрос котировок	Электронный аукцион	Всего	Средние издержки закупок, % к стоимости закупки
До 100	85	40	0	125	19,1
100–500	165	54	10	229	6,1
Свыше 500	10	0	36	46	1,1
Всего	260	94	46	400	3,2

Результаты расчетов показывают, что «мелкие» и «средние» закупки являются весьма затратными, соответственно возникает вопрос об экономической оправданности применения для таких «недорогих» контрактов процедур, предусмотренных 94-ФЗ.

Как уже упоминалось выше, издержки на осуществление закупочной деятельности необходимо учитывать при оценке эффективности госзакупочных процедур, основным «измерителем» которых пока, как правило, является экономия от снижения цены на торгах. Мы сопоставили полученную экономию от реализации ВГУ конкурентных процедур и издержки, понесенные университетом при их реализации (табл. 4.8).

Таблица 4.8
Доля издержек на закупочную деятельность в общей экономии от снижения цены на торгах, %

Тип процедуры	Экономия от снижения цены на торгах, тыс. руб.	Средние издержки закупок	
		тыс. руб.	% от экономии от снижения цены
Закупка у единственного поставщика	—	3296,0	—
Запрос котировок	3658,3	1311,9	35,9
Электронный аукцион	27383,3	1631,7	6,0
Всего	31041,6	6249,6	20,1

Приведенные данные говорят о том, что, с точки зрения заказчика, экономия от проведения конкурентных процедур перекрывает связанные с ними издержки. Вместе с тем следует учесть, что издержки на участие в закупочных процедурах также несут и поставщики (в частности, в ЕС, по оценкам PwC, на их долю приходится 75% общих издержек администрирования госзакупок [PwC, 2011]), и эти издержки в конечном счете все равно закладываются в стоимость закупок.

Заключение

На примере данных по ВГУ мы продемонстрировали возможности оценки издержек на осуществление закупок на уровне организации-госзаказчика в российских условиях. Мы показали различия в уровне издержек на проведение разных закупочных процедур: если организация закупки у единственного поставщика обходится ВГУ в среднем в 12,7 тыс. руб., то проведение электронного аукциона «стоит» 35,5 тыс. руб. Вместе с тем по отношению к объему закупок издержки организации аукционов оказываются многократно ниже в сравнении с издержками на закупки у единственного поставщика — 1,4% против 5,7%. Эти данные подтверждают наличие «эффекта масштаба», в соответствии с которым применение более сложных процедур экономически оправданно прежде всего для более крупных закупок, а для мелких — следует использовать простые процедуры.

Мы полагаем, что разработанная нами методика может быть применена для внутренней оптимизации закупочных процедур в различных российских бюджетных организациях. Вместе с тем считаем, что полученные нами данные также дают основания для более широких выводов о необходимых изменениях в регулировании системы закупок в Российской Федерации. Наши данные характеризуют лишь одну крупную бюджетную организацию — Воронежский государственный университет. В то же время по многим параметрам ВГУ можно рассматривать как достаточно типичный пример бюджетной организации в секторе высшего профессионального образования. И в этом аспекте не может не вызывать вопросов очень большое расхождение между относительными издержками на проведение закупочных процедур в странах ЕС и полученными нами оценками для Российской Федерации на примере ВГУ.

Если в ЕС средние издержки заказчика на осуществление закупок составляют 0,4% от стоимости закупки, то в нашем случае они превышают 3%, и даже для аукционов (как «наиболее эффективного» способа закупок) они составляют 1,4%. При этом следует подчеркнуть, что по прямым трудозатратам издержки сопоставимы: в ЕС сопровождение закупки через электронный аукцион в среднем требует 28 человеко-дней, а в ВГУ на это расходуется 22 человека-дня рабочего времени сотрудников университета. На этом фоне различие в уровне издержек закупок в ЕС и в России определяется отмеченным выше эффектом масштаба: если в ЕС применение конкурентных закупочных процедур становится обязательным для закупок товаров на сумму свыше 125 тыс. евро (для строительных работ этот порог еще выше), то в Российской Федерации аналогичные требования распространяются на закупки объемом от 100 тыс. руб. (или чуть более 2 тыс. евро).

На первый взгляд подобное «избыточное регулирование» является отражением глубокого недоверия российского государства к собственным сотрудникам — как непосредственно в государственном аппарате, так и в организациях общественного сектора (включая университеты, школы, больницы и т.д.). Однако недавние зарубежные исследования по теории контрактов показывают, что в условиях потенциальных обвинений в коррупции со стороны политической оппозиции или со стороны высшего политического руководства оптимальной стратегией для rationalного чиновника будет ориентация на избыточно жесткие

правила, детально регламентирующие процедуры закупок [Moszoro, Spiller, 2012; Spiller, 2013]. Такое «избыточное регулирование» является экономически неэффективным, тем не менее по факту оно внедряется во многих странах, поскольку позволяет среднестатистическому чиновнику снять с себя ответственность за конечные результаты своей деятельности. По сути, ответственность за результат подменяется контролем за соблюдением процедур. Причем такой подход может проявляться на разных уровнях — как в регулирующих органах, так и в самих организациях-госзаказчиках³.

Мы полагаем, что развитие регулирования по такой логике требует от бюджетных организаций все больших издержек на организационно-административное сопровождение закупочной деятельности — вместо концентрации имеющихся ограниченных ресурсов на их основной деятельности по предоставлению образовательных, медицинских и иных социальных услуг. При этом, к сожалению, первая практика применения норм 44-ФЗ свидетельствует о дальнейшем распространении требований к госзаказчикам со стороны контролирующих органов. В связи с этим представляется разумным поднять вопрос об использовании для бюджетных организаций процедур, аналогичных «оценке регулирующего воздействия» (OPB) в частном секторе.

Как известно, целью OPB является повышение качества регулирования с помощью детального формализованного анализа создаваемых им последствий для различных социальных групп и общества в целом. Оценка этих последствий проводится в денежной (монетарной) форме. С мая 2010 г. процедуры OPB стали применяться при оценке проектов новых федеральных нормативных актов, регулирующих деятельность предприятий (за исключением налогового и таможенного регулирования). В 2012 г. процедуры OPB были распространены на региональный уровень, также была расширена сфера применения OPB на федеральном уровне.

Мы полагаем, что результаты исследования (включая сравнение с уровнем издержек на проведение закупок в ЕС), приведенные в данной главе, являются одним из аргументов для использования процедур OPB на стадии разработки новых нормативных актов, регулирующих деятельность университетов и других организаций общественного сектора в Российской Федерации.

³ Отражением этой тенденции в российской практике может служить тот факт, что средняя стоимость закупок сахарного песка через электронные аукционы в Российской Федерации в 2011 г. составляла 92 тыс. руб., т.е. лежала ниже порогового значения в 100 тыс. руб., начиная с которого по 94-ФЗ были обязательны те или иные конкурентные процедуры [Яковлев и др., 2013]. Между тем госзаказчики в массовом порядке использовали эту относительно трудоемкую процедуру для того, чтобы обезопасить себя от возможных претензий со стороны проверяющих органов.

Приложение 4.1

**МЕТОДИКА РАСЧЕТА СРЕДНИХ ИЗДЕРЖЕК
НА ВЫПОЛНЕНИЕ РАЗЛИЧНЫХ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР
ДЛЯ БЮДЖЕТНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ЗА ГОД**

Подготовка информации для проведения расчетов

1. Данные о закупках организации за год:

- способ размещения заказа;
- предмет контракта (наименование товаров, работ, услуг);
- сумма контракта.

2. Классификация товаров, работ, услуг (предмета контракта) на простые/сложные и заполнение таблицы П.4.1.

Таблица П.4.1

Число простых и сложных закупок в организации за 2012 г. по процедурам

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка
Закупка у единственного поставщика	N_{1n}	$N_{1сл}$
Запрос котировок	N_{2n}	$N_{2сл}$
Электронный аукцион	N_{3n}	$N_{3сл}$
Конкурс	N_{4n}	$N_{4сл}$

3. На основании экспертных оценок специалистов по госзакупкам данной организации заполнение таблицы П.4.2.

Таблица П.4.2

Коэффициенты трудоемкости для используемых закупочных процедур

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка
Закупка у единственного поставщика	Принимается за единицу	$K_{1сл}$
Запрос котировок	K_{2n}	$K_{2сл}$
Электронный аукцион	K_{3n}	$K_{3сл}$
Конкурс	K_{4n}	$K_{4сл}$

Примечание. $K_{1сл}$ — во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки у единственного поставщика превышает трудоемкость простой (с учетом трудоемкости подготовки ТЗ в подразделении-заказчике); $K_{2н}$ — во сколько примерно раз трудоемкость простой закупки посредством запроса котировок превышает трудоемкость простой закупки у единственного поставщика; $K_{2сл}$ — во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки посредством запроса котировок превышает трудоемкость простой закупки посредством запроса котировок (с учетом трудоемкости подготовки ТЗ в подразделении-заказчике); $K_{3н}$ — во сколько примерно раз трудоемкость простой закупки посредством электронного аукциона превышает трудоемкость простой закупки у единственного поставщика; $K_{3сл}$ — во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки посредством электронного аукциона превышает трудоемкость простой закупки посредством электронного аукциона (с учетом трудоемкости подготовки ТЗ в подразделении-заказчике); $K_{4н}$ — во сколько примерно раз трудоемкость

простой закупки посредством конкурса превышает трудоемкость простой закупки у единственного поставщика; $K_{\text{спл}}$ — во сколько примерно раз трудоемкость сложной закупки посредством конкурса превышает трудоемкость простой закупки посредством конкурса (с учетом трудоемкости подготовки ТЗ в подразделении-заказчике).

4. Данные для расчета трудозатрат организации на деятельность, связанную с госзакупками, за определенный период времени:

Φ — фонд рабочего времени одного сотрудника АУП в год, ч;

$Ч_{\text{оз}}$ — численность сотрудников отдела закупок (включая сотрудника юридического отдела, который полностью занимается деятельностью, связанной с госзакупками), чел.;

$T_{\text{поп}}$ — объем рабочего времени, которое представитель руководства, курирующий госзакупки организации, тратит на закупочную деятельность (помимо участия в конкурсных комиссиях) в год, ч;

$T_{\text{кк}}$ — общее время работы конкурсной комиссии за год, ч;

$Ч_{\text{кк}}$ — численность конкурсной комиссии, чел.;

$Ч_{\text{бух}}$ — численность сотрудников бухгалтерии, задействованных в закупочной деятельности, чел.;

$T_{\text{бух}}$ — объем рабочего времени, которое сотрудник бухгалтерии тратит на деятельность, связанную с госзакупками в год, ч;

$Ч_{\text{спец}}$ — число руководителей/ведущих специалистов подразделений-заказчиков, занимающихся закупками (как правило, это формирование ТЗ для сложных закупок), чел.;

$T_{\text{спец}}$ — время, которое руководители/ведущие специалисты подразделений-заказчиков тратят на формирование ТЗ, ч;

$Ч_{\text{ряд. сотр}}$ — число сотрудников, участвующих в госзакупочной деятельности подразделений-заказчиков, чел.;

$T_{\text{ряд. сотр}}$ — среднее время, которое сотрудники подразделений-заказчиков тратят на осуществление закупочной деятельности в год, ч.

5. Данные для расчета издержек на оплату труда сотрудников организации, которые занимаются закупочной деятельностью, за определенный период времени:

$З_{\text{оз}}$ — совокупная ежемесячная зарплата сотрудников отдела закупок, тыс. руб.;

$П_{\text{оз}}$ — совокупная премия сотрудников отдела закупок за год, тыс. руб.;

$З_{\text{поп}}$ — ежемесячная зарплата представителя руководства, курирующего закупочную деятельность, тыс. руб.;

$З_{\text{кк}}$ — совокупная ежемесячная зарплата всех членов конкурсной комиссии, тыс. руб.;

$З_{\text{спец}}$ — средняя ежемесячная зарплата руководителя/ведущего специалиста подразделения-заказчика, тыс. руб.;

$З_{\text{бух}}$ — ежемесячная зарплата сотрудника бухгалтерии, тыс. руб.;

$З_{\text{ряд. сотр}}$ — ежемесячная зарплата « рядового » сотрудника подразделения-заказчика, участвующего в закупочной деятельности организации, тыс. руб.;

$В$ — страховые взносы на обязательное страхование штатных сотрудников, %.

6. Данные для расчета общих издержек на обеспечение деятельности сотрудников, занимающихся госзакупками в организации (помимо расходов на заработную плату), за определенный период времени:

- $\Phi_{\text{общ}}$ — общая численность сотрудников, чел.;
- $S_{\text{общ}}$ — размер общих площадей организации, кв. м;
- S_{o3} — размер площадей, которые занимает отдел закупок, кв. м;
- $s_{\text{сотр}}$ — площадь, которая в среднем приходится на одного сотрудника АУП, кв. м;
- $C_{\text{комм. усл}}$ — общие расходы на коммунальные услуги, тыс. руб.;
- $C_{\text{расх. мат}}$ — затраты на расходные материалы на одного сотрудника, тыс. руб.;
- $C_{\text{раб. места}}$ — стоимость «рабочего места» одного сотрудника (мебель, компьютер, принтер), тыс. руб.;
- $C_{\text{раб. места о3}}$ — стоимость «рабочего места» одного сотрудника отдела закупок, тыс. руб.;
- $t_{\text{амортиз}}$ — средний срок амортизации «рабочего места», лет;
- $C_{\text{зарпл. доп. подразд}}$ — общие расходы на оплату труда сотрудников бухгалтерии, управления кадровой и административной политики, юридического управления, финансово-экономического управления, тыс. руб.

Расчетные показатели

1. Приведенное число сотрудников, занимающихся госзакупками в различных подразделениях организации (не включая отдел закупок и конкурсную комиссию), чел.:

$$\Phi_{\text{привед}} = (T_{\text{проп}} + \Phi_{\text{бух}} \cdot T_{\text{бух}} + \Phi_{\text{спец}} \cdot T_{\text{спец}} + \Phi_{\text{ряд. сотр}} \cdot T_{\text{ряд. сотр}}) / \Phi.$$

2. Общее количество человеко-часов, потраченное организацией-госзаказчиком на закупочную деятельность в анализируемом году:

$$T = \Phi_{\text{o3}} \cdot \Phi + T_{\text{проп}} + \Phi_{\text{кк}} \cdot T_{\text{кк}} + \Phi_{\text{бух}} \cdot T_{\text{бух}} + \Phi_{\text{спец}} \cdot T_{\text{спец}} + \Phi_{\text{ряд. сотр}} \cdot T_{\text{ряд. сотр}}$$

или

$$T = \Phi_{\text{o3}} \cdot \Phi + \Phi_{\text{кк}} \cdot T_{\text{кк}} + \Phi_{\text{привед}} \cdot \Phi.$$

3. Средние трудозатраты на одну процедуру различных закупок (в зависимости от способа закупки и ее сложности), чел.-ч (табл. П.4.3):

Таблица П.4.3
Средние трудозатраты на одну процедуру закупки, чел.-ч

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка
Закупка у единственного поставщика	X_{1n}	$X_{1сл}$
Запрос котировок	X_{2n}	$X_{2сл}$
Электронный аукцион	X_{3n}	$X_{3сл}$
Конкурс	X_{4n}	$X_{4сл}$

a) простая закупка у единственного поставщика:

$$X_{1n} = (N_{1n} + N_{1cl} \cdot K_{1cl} + N_{2n} \cdot K_{2n} + N_{2cl} \cdot K_{2cl} + K_{2n} \cdot K_{3n} + N_{3cl} \cdot K_{3cl} + N_{3n} \cdot K_{3n} + N_{4n} \cdot K_{4n} + N_{4cl} \cdot K_{4cl} \cdot K_{4n}) / T,$$

b) сложная закупка у единственного поставщика:

$$X_{1cl} = X_{1n} \cdot K_{1cl};$$

c) простая закупка посредством запроса котировок:

$$X_{2n} = X_{1n} \cdot K_{2n};$$

d) сложная закупка посредством запроса котировок:

$$X_{2cl} = X_{1n} \cdot K_{2n} \cdot K_{2cl};$$

e) простая закупка посредством электронных аукционов:

$$X_{3n} = X_{1n} \cdot K_{3n};$$

f) сложная закупка посредством электронных аукционов:

$$X_{3cl} = X_{1n} \cdot K_{3n} \cdot K_{3cl};$$

g) простая закупка посредством конкурсов:

$$X_{4n} = X_{1n} \cdot K_{4n};$$

h) сложная закупка посредством конкурсов:

$$X_{4cl} = X_{1n} \cdot K_{4n} \cdot K_{4cl}.$$

4. Общие годовые издержки на оплату сотрудников, занимающихся закупочной деятельностью в организации, тыс. руб.:

$$C_{\text{сотр. общ}} = (1 + B / 100) \cdot (\Pi_{o3} + (3_{o3} + (3_{бух} \cdot \Psi_{бух} \cdot T_{бух} + 3_{проп} \cdot T_{проп} + 3_{кк} \cdot T_{кк} + 3_{спец} \cdot \Psi_{спец} \cdot T_{спец} + 3_{ряд. сотр} \cdot \Psi_{ряд. сотр} \cdot T_{ряд. сотр}) / \Phi) \cdot 12).$$

5. Общие годовые издержки на обеспечение деятельности сотрудников, занимающихся госзакупками в организации (помимо расходов на заработную плату), тыс. руб.:

$$C_{\text{накл}} = \Psi_{\text{привед}} \cdot (C_{\text{комм. усл}} \cdot s_{1\text{сотр}} / S_{\text{общ}} + (1 + B / 100) \cdot C_{\text{зарпл. доп. подразд}} / \Psi_{\text{общ}} + c_{\text{расх. мат}} + c_{\text{раб. места ОЗ}} / t_{\text{амортиз}}) + C_{\text{комм. усл}} \cdot S_{o3} / S_{\text{общ}} + \Psi_{o3} \cdot ((1 + B / 100) \cdot C_{\text{зарпл. доп. подразд}} / \Psi_{\text{общ}} + c_{\text{расх. мат}} + c_{\text{раб. места ОЗ}} / t_{\text{амортиз}}).$$

6. Совокупные годовые издержки на деятельность, связанную с госзакупками в организации, тыс. руб.:

$$C_{\text{общ}} = C_{\text{сотр. общ}} + C_{\text{накл}}.$$

7. Средние издержки на 1 чел.-ч деятельности, связанной с госзакупками в организации, руб./чел.-ч:

$$c = C_{\text{общ}} / (X_{1n} \cdot N_{1n} + X_{1cl} \cdot N_{1cl} + X_{2n} \cdot N_{2n} + X_{2cl} \cdot N_{2cl} + X_{3n} \cdot N_{3n} + X_{3cl} \cdot N_{3cl} + X_{4n} \cdot N_{4n} + X_{4cl} \cdot N_{4cl}).$$

8. Средние издержки на одну процедуру закупки (в зависимости от способа закупки и ее сложности), руб. (табл. П.4.4):

Таблица П.4.4
Средние издержки на одну процедуру закупки, руб.

Тип процедуры	Простая закупка	Сложная закупка
Закупка у единственного поставщика	c_{1n}	c_{1cl}
Запрос котировок	c_{2n}	c_{2cl}
Электронный аукцион	c_{3n}	c_{3cl}
Конкурс	c_{4n}	c_{4cl}

a) простая закупка у единственного поставщика:

$$c_{1n} = c \cdot X_{1n};$$

b) сложная закупка у единственного поставщика:

$$c_{1cl} = c \cdot X_{1cl};$$

c) простая закупка посредством запроса котировок:

$$c_{2n} = c \cdot X_{2n};$$

d) сложная закупка посредством запроса котировок:

$$c_{2cl} = c \cdot X_{2cl};$$

e) простая закупка посредством электронных аукционов:

$$c_{3n} = c \cdot X_{3n};$$

f) сложная закупка посредством электронных аукционов:

$$c_{3cl} = c \cdot X_{3cl};$$

g) простая закупка посредством конкурсов:

$$c_{4n} = c \cdot X_{4n};$$

h) сложная закупка посредством конкурсов:

$$c_{4cl} = c \cdot X_{4cl}.$$

9. Доля общих издержек на деятельность, связанную с госзакупками в организации, в общем объеме закупок:

$$C_{\text{закупки}} = C_{\text{общ. закупки}} / \Pi_{\text{контр}},$$

где $\Pi_{\text{контр}}$ — общий объем закупок организации в год, тыс. руб.

Аналогично можно рассчитать долю издержек на закупки мелких, крупных, средних контрактов, различных закупочных процедур, простых и сложных закупок и т.д.

Приложение 4.2

ПРИМЕРЫ СЛОЖНЫХ ЗАКУПОК

Приборы, аппаратура и их обслуживание:

- спектрометры;
- рентгеновский дифрактометр;
- ультразвуковой дефектоскоп;
- оборудование для физических исследований;
- средства радиолокационные геодезические;
- техническое обслуживание дифрактометра;
- запчасти для электронного микроскопа;
- спектрофотометр;
- ремонт энергодисперсионной системы;
- осциллограф;
- стробоскопический блок;
- ремонт и настройка системы электронного регулирования дифрактометра.

Строительство, проектирование:

- геологические изыскания и разведка недр;
- услуги по подготовке строительного участка, предшествующие строительству;
- услуги по ремонту жилищ (квартир, домов) и строительству индивидуального жилья;
- проектная документация и технико-экономическое обоснование продукции;
- строительство зданий и сооружений под ключ, включая ремонт и реконструкцию;
- ремонтно-строительные работы;
- монтаж конструкций каркасов зданий и сооружений;
- проектно-сметные работы по реконструкции систем электроснабжения;
- экспертиза проекта общежития на земельном участке;

Профессиональные услуги:

- интеллектуальная и материальная продукция, услуги по исследованиям и разработкам, нефинансовые нематериальные активы в области естественных и технических наук;
- услуги в области образования;
- услуги в области научно-исследовательских работ;
- консультативные услуги по компьютерным техническим средствам, связанные с их приобретением, установкой и эксплуатацией;
- консультационные услуги по экспертизе деятельности структурных подразделений;
- услуги по аккредитации испытательных лабораторий и центров;
- консультативные и инженерные услуги в области архитектуры;
- консультативные услуги по вопросам финансового управления, кроме корпоративного налога;
- разработка методов синтеза и предоставление аналитических образцов;
- услуги по сертификации продукции и аттестации производств.

РАЗДЕЛ II

ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ ПОСЛЕДСТВИЙ ПРИНЯТИЯ 94-ФЗ: ПОВЕДЕНИЕ ПОСТАВЩИКОВ

Глава 5

РЕФОРМА СИСТЕМЫ ГОСЗАКУПОК И ПРАКТИКА ОТБОРА ПОСТАВЩИКОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД В РОССИИ В 2004 И 2008 гг. (ПО ДАННЫМ ОБСЛЕДОВАНИЙ ПРЕДПРИЯТИЙ ОБРАБАТЫВАЮЩЕЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ)¹

В 2000-е годы с ростом доходов государственного бюджета в России существенно выросли объемы государственных заказов, размещаемых федеральными и региональными органами власти среди предприятий. Так, по данным, приводимым в докладе Всемирного банка [World Bank, 2006], если в 2002 г. объем госзакупок составлял примерно 12 млрд долл., или 8,7% расходов консолидированного бюджета, то к 2004 г. соответствующие цифры выросли до 22 млрд долл. и 11,7% расходов бюджета.

При этом в отличие от ситуации 1990-х годов государство стало выполнять свои обязательства по оплате продукции и услуг, поставленных по госзаказам. В результате государственные заказы превратились в важный источник доходов для многих фирм. Так, по данным обследования 500 предприятий, проведенного ГУ ВШЭ и Т. Фраем в 2007 г. в восьми регионах европейской части России, свыше половины фирм-респондентов реализовывали свою продукцию или услуги государственным предприятиям и учреждениям. Причем для 23% промышленных компаний и 30% предприятий сферы услуг, участвующих в таких поставках, их доля в общем объеме реализации превышала 25% [Яковлев, Фрай, 2007].

Однако одновременно в начале 2000-х годов в системе госзакупок в Российской Федерации стало наблюдаться нарастание коррупции. Так, среднее количество организаций, участвующих в контрактных закупках на федеральном уровне, снизилось с 4,2 в 2003 г. до 3,1 в 2004 г. [World Bank, 2006].

Эта тенденция вызывала нарастающее беспокойство со стороны Правительства России и стала поводом к внесению радикальных изменений в нормативно-правовое обеспечение процесса государственных закупок. Данные изменения были инициированы Федеральной антимонопольной службой (ФАС) и реализованы в Федеральном законе от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов

¹ Данная глава представляет собой версию статьи А.А. Яковлева, О.А. Демидовой «Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 гг. (по данным обследований предприятий обрабатывающей промышленности)» (Экономический журнал ВШЭ. 2010. Т. 14. № 2. С. 202–226).

на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», который вступил в силу 1 января 2006 г.

Как отмечается в докладе [Система госзакупок, 2010], повышение эффективности госзакупок в рамках реформы должно было достигаться путем реализации следующих ключевых идей.

1. Создание условий для конкуренции — через обеспечение свободного доступа к участию в госзакупках для всех хозяйствующих субъектов. Прежде всего речь шла о малых и средних предприятиях (МСП). Доступ к торгам для новых участников обеспечивался через запрет на установление квалификационных требований и резкое ограничение веса «качественных» характеристик поставщика (связанных с наличием у потенциальных исполнителей квалификации и деловой репутации) при оценке и отборе заявок. Входу МСП на рынок госзакупок также должны были способствовать установленные 94-ФЗ очень низкие стоимостные пороги, начиная с которых для госзаказчиков становилось обязательным проведение конкурентных закупочных процедур (60 тыс. руб. в 2006–2007 гг., 100 тыс. руб. — до настоящего времени).

2. Обеспечение максимальной прозрачности закупок. Если до появления 94-ФЗ объявление о торгах достаточно было напечатать в многотиражной газете, а формат таких объявлений был почти произвольным, то с принятием 94-ФЗ вся информация о закупках была унифицирована и стала размещаться на едином официальном сайте <<http://www.zakupki.gov.ru/>>. Инструментом обеспечения прозрачности госзакупок стала также сознательная ориентация на отбор заявок-победителей по критерию минимальной цены, что должно было ограничить возможности манипулирования результатами торгов со стороны госзаказчиков.

3. Преодоление коррупции. В момент разработки и принятия 94-ФЗ коррупция воспринималась как главная проблема госзакупок. Наряду с обеспечением их прозрачности преодолению этой проблемы должны были способствовать максимальная формализация и унификация всех закупочных процедур с резким ограничением возможностей госзаказчика (и его сотрудников, проводящих закупки) повлиять на отбор поставщиков. Важным элементом создаваемой системы по борьбе с коррупцией также была ориентация на простые инструменты контроля, что предполагало использование простых процедур закупок, легче поддающихся контролю с позиций регулятора.

Реализация этих идей опиралась на набор санкций, закрепленных в Кодексе Российской Федерации об административных правонарушениях. При несоблюдении требований 94-ФЗ контролирующие инстанции в лице Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных органов могли отменить результаты проведенных торгов, наложить штрафы на должностных лиц, ответственных за проведение закупок в организациях-госзаказчиках. В дальнейшем 94-ФЗ стал трактоваться как часть антимонопольного законодательства и в соответствии с Федеральным законом № 135-ФЗ «О защите конкуренции» санкции за нарушение 94-ФЗ были расширены вплоть до уголовной ответственности.

Однако те способы, которыми ФАС предлагала решать эти задачи (максимальная унификация и формализация условий проведения конкурсов на поставки для госнужд, а также приоритет цене как главному критерию отбора по-

ставщиков), с самого начала вызывали серьезные сомнения у экспертов, включая международных [World Bank, 2006]. Эксперты Всемирного банка отмечали риски упрощенных процедур и подчеркивали необходимость предквалификации поставщиков и иные процедуры «качественного отбора» поставщика для всех закупок «сложных» товаров и услуг.

В дальнейшем практическое применение 94-ФЗ выявило многочисленные объективные проблемы, затруднившие выполнение государственными заказчиками их основных функций (более подробно об этом см. [Система госзакупок, 2010]). Реакцией на эти проблемы стало многократное изменение закона. С момента принятия 94-ФЗ в июле 2005 г. и до конца 2009 г. в него было внесено 19 пакетов поправок. Эта законотворческая активность нарастала во времени: если в 2005–2006 гг. в 94-ФЗ было внесено 2 пакета поправок, а в 2007–2008 гг. — 7 пакетов поправок, то в течение одного 2009 года поправки в закон вносились 10 раз. Одновременно в 2008–2009 гг. процедуры 94-ФЗ стали объектом нарастающей публичной критики.

В связи с этим в данной главе на материалах двух больших эмпирических исследований, проведенных ГУ ВШЭ в 2005 и 2009 гг. (т.е. накануне принятия закона и через три года после его вступления в силу), мы хотим проверить, насколько российскому правительству удалось реализовать задачи ограничения коррупции и расширения участия МСП в госзакупках.

Глава организована следующим образом. В подразд. 5.1 сделан обзор предшествующих исследований; в подразд. 5.2 охарактеризованы использованные нами эмпирические данные; в подразд. 5.3 сформулированы основные гипотезы и методология исследования; в подразд. 5.4 обсуждаются результаты анализа данных. Заключение содержит основные выводы и рекомендации для политики.

5.1. Предшествующие исследования

По проблемам коррупции в госзакупках существует немало теоретических [Lambert-Mogiliansky, Sonin, 2006; Auriol, 2006; Evenett, Hoekman, 2005] и описательных [Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement, 2006] работ. Некоторые работы анализируют эти проблемы для развитых экономик. Например, [Soreide, 2006] на примере норвежских экспортирующих фирм доказывает, что крупные фирмы имеют больше возможностей, в том числе нелегальных, повлиять на исход тендера в госзакупках. В работе [Huuyitinen et al., 2006] с помощью логит-моделей показано, что при проведении муниципалитетами Швеции в 1990–1998 гг. аукционов по предоставлению услуг по уборке помещений (cleaning services) преференции имели национальные фирмы.

Вместе с тем очевидно, что проблемы коррупции в госзакупках более актуальны для развивающихся и переходных экономик. Для переходных экономик одним из главных источников эмпирических данных в этой области является Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS). Это совместная инициатива Европейского банка реконструкции и развития (ЕБРР) и Всемирного банка. Первый опрос BEEPS, ставивший своей целью оценку бизнес-среды и условий для развития частных предприятий, был проведен в 1999–2000 гг. Он

овхватил около 4000 фирм из 26 стран Восточной Европы и Центральной Азии, включая Турцию (см. <<http://www.ebrd.com/country/sector/econo/surveys/beeps.htm>>). Обследование проводится каждые три года, число стран, участвующих в нем, возросло до 29.

Уже первое обследование BEEPS показало, что наряду с текущей «административной» коррупцией и феноменом «захвата государства» (state capture) в переходных экономиках очень распространенной является коррупция в госзакупках. Ее измерителем в рамках BEEPS служили ответы респондентов на вопрос: «Если фирмы в Вашей отрасли работают по заказам правительства, какой процент от стоимости контракта обычно выплачивается в их отрасли в виде дополнительных платежей или подарков для того, чтобы гарантировать получение контракта?». Кроме того, респондентам задавался вопрос о том, насколько распространенной является подобная практика и как часто фирмам в их отрасли приходится платить «откаты» за государственные контракты.

По данным первого раунда BEEPS в 1999 г., 12% всех фирм-респондентов полагали, что поставки для государства и государственных организаций часто связаны с «откатами». При этом на практике бизнес с государством вели 52% опрошенных предприятий и среди этой группы фирм доля тех, кто считал «откаты» частым явлением, возрастила до 24%. Для России соответствующие цифры были близки к средним по выборке и составляли 12, 56 и 22%.

Более детальный анализ собранных данных показывал, что фирмы, вовлеченные в коррупционные практики в системе госзакупок, имели более высокие текущие показатели продаж, инвестиций и занятости, а также демонстрировали большую уверенность в прогнозах развития своего бизнеса в ближайшие три года. Причем это происходило как в странах СНГ, так и в Восточной Европе — в отличие от ситуации с «захватом государства», где наблюдалась существенная разница между этими двумя регионами [Hellman et al., 2000].

Последующие обследования BEEPS свидетельствовали о том, что если в других сферах в целом по наблюдаемым странам имел место относительный прогресс, то в сфере госзакупок произошло ухудшение показателей. Так, в 2002 г. в России 14% фирм-респондентов отмечали, что «откаты» являются частым явлением. В 2005 г. такой ответ дали уже 22% из 599 опрошенных в рамках BEEPS фирм [Anderson, Gray, 2006]. Для сравнения можно отметить, что в Испании в 2004–2005 гг. такой ответ дали 4% фирм, в Турции — 9%, а в Германии — 13% респондентов.

Регрессионный анализ, проведенный на данных 2005 г., показал, что новые частные предприятия и фирмы, относящиеся к обрабатывающей промышленности, чаще оказывались вовлечены в коррупционные отношения в системе госзакупок. Напротив, фирмы с участием иностранных инвесторов были менее склонны давать «откаты» за госконтракты [Ibid.].

Вместе с тем данные четвертого раунда BEEPS в 2008–2009 гг. свидетельствовали о расхождении тенденций, наблюдаемых в России и в других странах с переходной экономикой. Если в среднем в странах, охваченных обследованием (без учета России), 12% респондентов говорили о практике «откатов» при выполнении госзаказов, то в России доля таких фирм составляла 28%.

К числу немногих эмпирических работ по России можно отнести статью [Яковлев, 2009], в которой на материалах двух эмпирических исследований, проведенных ГУ ВШЭ в 2005 и 2007 гг., рассматривались различия в характеристиках предприятий, участвовавших в поставках для госнужд до и после внесения изменений в закон о госзакупках. Общий вывод данной статьи сводился к тому, что реформа не привела к отбору более эффективных фирм в качестве поставщиков для госнужд.

Все эти результаты давали основание усомниться в эффективности новой системы регулирования закупок в России. Вместе с тем выборка четвертого раунда BEEPS в 2008–2009 гг. в России включала относительно малую панельную составляющую — число фирм, по которым были доступны данные предшествующих раундов, составляло около 300. А в обрабатывающей промышленности, для которой по данным [Anderson, Gray, 2006] были более типичны коррупционные практики, таких фирм было менее 200. В статье [Яковлев, 2009] анализ характеристик поставщиков для госнужд до и после реформы регулирования проводился на двух разных выборках. При этом к моменту проведения второго опроса (весна 2007 г.) новые правила проведения закупок могли еще не оказывать достаточного влияния на поведение госзаказчиков и фирм-поставщиков, так как со времени вступления 94-ФЗ в силу прошло не многим более года.

С учетом этих обстоятельств в данной главе для целей нашего анализа мы использовали результаты двух обследований предприятий обрабатывающей промышленности в России, которые были проведены ВШЭ осенью 2005 г. и весной 2009 г. по одной и той же исходной выборке. Причем достаточно острыя критика 94-ФЗ, развернувшаяся с 2008 г., давала основание считать, что к тому времени новая система регулирования в полной мере отразилась на деятельности госзаказчиков и фирм-поставщиков.

5.2. Источники данных для анализа

В нашем анализе мы опирались на результаты опроса руководителей 957 предприятий, который был проведен в феврале–июне 2009 г. Институтом анализа предприятий и рынков ГУ ВШЭ и Левада-Центром по заказу Минэкономразвития в рамках второго раунда мониторинга конкурентоспособности обрабатывающей промышленности. (Основные результаты первого раунда мониторинга изложены в работах [Golikova et al., 2007; Desai, Goldberg, 2007; Гончар, Кузнецов, 2008].)

В соответствии с программой мониторинга в анкету обследования в 2009 г. входили вопросы об интенсивности конкуренции, инвестициях, экспортной и инновационной активности фирм, структуре собственности и контроля, взаимодействии предприятий с властями, состоянии рынка труда и других факторов производства, основных барьерах для ведения бизнеса.

Опрошенные предприятия были расположены в 48 регионах и представляли восемь подотраслей обрабатывающей промышленности (по ОКВЭД): производство пищевых продуктов; текстильное и швейное производство; обработка древесины и производство изделий из дерева; химическое производство; металлур-

гическое производство и производство изделий из металла; производство машин и оборудования; производство электрооборудования, электронного и оптического оборудования; производство транспортных средств и оборудования. Среди наших респондентов 67,5% составляли генеральные и исполнительные директора компаний, 31% — заместители гендиректоров по экономике или финансам и лишь на 14 предприятиях респонденты занимали иные должности.

Характеризуя параметры выборки, отметим, что в среднем на обследованных предприятиях число работников составляло 587 человек, 73% предприятий было создано до 1992 г., 10% — после 1998 г. В выборке было 11% фирм с участием государства и 10% — с участием иностранных акционеров. В регионах с инвестиционным потенциалом «ниже среднего» (по классификации «Эксперт РА») расположены 41% предприятий и 30% — в регионах с потенциалом «выше среднего». Из общего числа опрошенных фирм 28% входили в состав бизнес-групп, 54% осуществляли поставки на экспорт в 2008 г., почти две трети фирм контролировались одним доминирующим акционером или консолидированной группой собственников. На предприятиях выборки было занято примерно 8% от среднесписочного числа занятых на предприятиях генеральной совокупности и в 2007 г. они произвели около 6% продукции обрабатывающей промышленности.

Анкеты обоих обследований ГУ ВШЭ включали вопросы об участии предприятий в поставках для государственных нужд и о распространенности «откатов» в системе госзакупок. Вместе с тем анкета 2009 г. была расширена за счет вопросов, характеризовавших взаимоотношения фирм-респондентов с органами госуправления.

499 фирм участвовали в обоих раундах опросов. При этом распределение данных фирм по регионам и отраслям промышленности не имело статистически значимых отличий от распределения всех фирм соответственно по отраслям и регионам в 2005 и 2009 гг. Это позволило сформировать панельную выборку, репрезентативную для обрабатывающей промышленности. И мы получили уникальную возможность провести оценку общих последствий изменений в законодательстве о закупках с точки зрения поставщиков.

5.3. Ключевые гипотезы и методология исследования

Отправной точкой для принятия нового закона о госзакупках, жестко формализовавшего закупочные процедуры, являлась неэффективность прежнего механизма распределения госзаказов и неравные условия участия в закупочных аукционах для разных категорий фирм. В частности, разработчики 94-ФЗ утверждали, что до принятия этого закона при распределении госконтрактов существовали преференции для фирм с госучастием, более старых фирм и более крупных фирм. Эти утверждения стали базой для нашей первой гипотезы — на данных опроса 2005 г. мы хотели проверить, насколько справедливы были такие представления.

Вторая гипотеза касалась изменений, произошедших после принятия 94-ФЗ. Если декларируемые в законе цели в полной мере удалось реализовать, то фак-

торы, характеризующие форму собственности, размер предприятия и период его создания, должны были утратить свое значение.

Третья гипотеза была связана с оценкой эффективности предприятий, отбираемых в качестве поставщиков по госзаказам. В идеальном случае, если система конкурсного отбора действительно нацелена на лучшее соотношение цены и качества, это должны быть наиболее эффективные предприятия. Однако здесь возникает проблема с индикаторами эффективности. В ходе формализованных опросов респонденты традиционно не любят раскрывать финансовые показатели деятельности своих фирм, и даже если такие цифры называются, очень часто они оказываются искаженными. В связи с этим мы применили ряд индикаторов, которые описывали процессы реструктуризации и модернизации предприятий и косвенно могли характеризовать их эффективность.

В таком качестве мы использовали вопросы анкеты 2009 г. о масштабе инвестиций, осуществленных фирмами-респондентами в 2005–2008 гг., о наличии у них сертификации по ISO и осуществлении ими в 2008 г. поставок на экспорт. С учетом ряда предшествующих исследований (см. [Долгопятова и др., 2007]) сертификация по ISO рассматривалась нами как индикатор организационно-управленческих инноваций, а факт экспорта — как индикатор более высокой общей конкурентоспособности. Кроме того, дополнительно мы использовали факт получения предприятием банковских кредитов как индикатор его большей финансовой устойчивости.

Четвертая гипотеза касалась взаимоотношений предприятий с властными структурами. В русле работ о politically connected firms [Bertrand et al., 2004; Faccio, 2006] мы предположили, что предприятия, связанные с властями, скорее могут рассчитывать на получение госзаказов. В качестве индикаторов связи с государством, помимо его участия в капитале предприятия, мы рассматривали помочь властям со стороны предприятий в социальном развитии региона. Такого рода помощь является распространенной в России и часто воспринимается как элемент в системе обменов между предприятиями и властями [Frye, 2002; Haaparanta et al., 2003]. Учитывали мы также факт членства фирм-респондентов в бизнес-ассоциациях, поскольку такие ассоциации в России традиционно выступают в качестве посредников между предприятий и органами власти [Pyle, 2006; Зудин, 2010].

Пятая гипотеза состояла в том, что факт участия предприятия в госзакупках в 2004 г. положительно влиял и на участие предприятия в госзакупках в 2008 г.

Все эти гипотезы были проверены с помощью логит-моделей, в которых в качестве зависимой переменной был выбран факт наличия у фирм-респондентов госзаказов в 2004 или в 2008 г. Первая гипотеза была протестирована по данным 2005 г., вторая, третья и четвертая — по данным опроса 2009 г. Для проверки устойчивости полученных результатов мы протестирували четыре гипотезы по панельным данным. При этом для гипотез 2–4 в уравнение регрессии на панельных данных был добавлен фактор участия фирмы в госзакупках в 2004 г. Тем самым мы дополнительно проверили гипотезу 5 — о том, что фирмы, участвовавшие в госзакупках в 2004 г., имели больше шансов на получение госзаказов в 2008 г.

Еще одна, шестая гипотеза касалась оценки изменений в уровне коррупции. Отталкиваясь от скептических комментариев экспертов Всемирного банка, высказанных еще в 2006 г., а также от упоминавшихся выше данных четвертого раунда BEEPS, мы предположили, что ситуация с коррупцией в госзакупках в России не претерпела качественных изменений после принятия 94-ФЗ. Эта гипотеза была проверена с использованием непараметрических критериев Wilcoxon signed-rank-test и Marginal Homogeneity Test, поскольку переменная Kickback, характеризующая ответы на вопрос «Как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или “откаты”?», являлась категориальной.

В приложении 5.1 дано описание всех переменных, использованных нами в эконометрическом анализе.

5.4. Результаты регрессионного анализа

Как уже отмечалось выше, основным инструментом проверки наших гипотез выступал набор логит-моделей:

$$P\{State_Procure = 1\} = \frac{1}{1 + \exp\{-X'\beta\}},$$

где в матрицу X включены значения описанных в приложении 5.1 переменных; β — вектор оцениваемых коэффициентов.

Таблица 5.1 отражает результаты оценки моделей, использованных для проверки первой и второй гипотез. Проведенный регрессионный анализ подтвердил первую гипотезу о том, что в 2005 г. до принятия 94-ФЗ преимущества в доступе к государственным заказам имели фирмы с госучастием, старые предприятия (созданные до 1992 г.) и более крупные фирмы.

Анализ на данных 2009 г. показал, что доля фирм, участвующих в госзакупках, существенно выросла (с 28 до 41%). При этом в условиях действия 94-ФЗ крупные фирмы по-прежнему сохранили преимущества в доступе к госзаказам. Однако для старых предприятий соответствующий коэффициент стал незначимым, как и коэффициент для фирм с госучастием — в моделях, оцененных по панельным данным. Таким образом, мы можем констатировать, что цели по устранению барьеров доступа к госзаказам для новых поставщиков, включая малые и средние предприятия, были достигнуты, но лишь частично.

Данные 2009 г. также свидетельствуют о том, что фирмы, расположенные в более развитых регионах России, существенно чаще получают государственные заказы, хотя в 2005 г. такого различия не наблюдалось. Одновременно, как показано в работе [Yakovlev, 2010], написанной на этих же эмпирических данных, регионы с более высоким инвестиционным потенциалом в 2007–2008 гг. реже предоставляли предприятиям прямую государственную поддержку. Мы можем предположить, что в зависимости от уровня развития в регионах РФ в последние годы складывались разные модели взаимодействия между предприятиями и властями — с доминированием прямой поддержки в адрес предприятий в менее раз-

Таблица 5.1

**Оценка влияния факторов размера, периода создания
и структуры собственности фирм на результаты отбора поставщиков
для госнужд в 2004 и 2008 гг.**

Переменная	2005				2009					
	Полная выборка		Панельные данные		Полная выборка		Панельные данные			
									без переменной State_Proc2004	с переменной State_Proc2004
	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение						
Sector(1)	0,642	0,064	0,509	0,274	0,183	0,524	0,548	0,160	0,238	0,577
Sector(2)	0,236	0,545	-0,406	0,442	-1,061	0,003	-0,973	0,072	-0,707	0,210
Sector(3)	-0,478	0,244	0,172	0,740	-0,031	0,915	0,712	0,075	0,611	0,158
Sector(4)	-0,853	0,108	-0,394	0,410	-0,289	0,313	-0,057	0,898	-0,049	0,918
Sector(5)	0,061	0,852	-0,601	0,193	0,901	0,001	1,532	0,000	1,291	0,002
Sector(6)	0,049	0,901	-0,598	0,287	0,490	0,091	0,473	0,243	0,461	0,301
Sector(7)	-0,021	0,953	-1,444	0,047	-0,415	0,089	-0,107	0,768	-0,259	0,519
Reg_Rating (средний)	0,221	0,269	-0,066	0,820	-0,165	0,391	-0,071	0,799	-0,126	0,677
Reg_Rating (высокий)	0,279	0,194	0,015	0,961	0,755	0,000	0,542	0,040	0,524	0,069
InSize	0,315	0,000	0,295	0,016	0,209	0,005	0,241	0,022	0,258	0,025
Foundation (1992–1998)	-0,076	0,793	0,466	0,208	-0,068	0,760	0,373	0,235	0,231	0,491
Foundation (после 1998)	-0,882	0,080	-1,912	0,070	-0,189	0,495	-0,635	0,152	-0,628	0,200
State_Owner	0,864	0,000	0,895	0,002	0,743	0,004	0,494	0,159	0,143	0,723
Foreign_Stock	-0,280	0,416	-0,322	0,518	-0,390	0,155	-0,347	0,330	-0,360	0,363
State_Procure2004									2,036	0,000
Константа	-3,059	0,000	-2,533	0,001	-1,748	0,000	-2,265	0,000	-2,739	0,000
Кол-во наблюдений	741		387		795		409		409	
Доля правильных прогнозов, %	73,5		73,9		66,7		68,2		75,3	
Cox & Snell R ²	0,092		0,113		0,117		0,144		0,261	
Nagelkerke R ²	0,13		0,161		0,157		0,195		0,353	

вityх регионах и с оказанием влияния на предприятия через госзакупки в более развитых регионах.

Для проверки третьей гипотезы к набору базовых переменных были добавлены переменные, характеризующие эффективность деятельности предприятия: ISO — наличие сертификации системы управления предприятием по стандартам ISO или иным международным стандартам; Invest — масштаб инвестиций предприятия в 2005–2008 гг.; Export — размеры экспорта в 2008 г.; Credit — предоставление предприятию кредитов банками в 2008 г. Результаты оценивания соответствующей логит-модели приведены в таблице 5.2. Коэффициенты при всех новых переменных оказались незначимыми. Таким образом, использование процедур 94-ФЗ не обеспечило условий для отбора более эффективных фирм для участия в госзакупках.

Таблица 5.2

**Оценка влияния факторов «модернизационной» активности фирм
на результаты отбора поставщиков для госнужд в 2008 г.**

Переменная	2009					
	Полная выборка		Панельные данные			
			без переменной State_Proc2004		с переменной State_Proc2004	
	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение
Sector(1)	0,298	0,314	0,618	0,129	0,259	0,562
Sector(2)	-0,975	0,009	-0,822	0,145	-0,617	0,297
Sector(3)	0,048	0,878	0,733	0,089	0,659	0,158
Sector(4)	-0,234	0,438	0,047	0,920	0,093	0,853
Sector(5)	0,959	0,001	1,656	0,000	1,459	0,001
Sector(6)	0,522	0,092	0,523	0,233	0,461	0,342
Sector(7)	-0,421	0,111	-0,041	0,916	-0,168	0,692
Reg_Rating(средний)	-0,118	0,552	-0,062	0,830	-0,187	0,556
Reg_Rating(высокий)	0,771	0,000	0,523	0,054	0,481	0,104
InSize	0,144	0,096	0,171	0,178	0,211	0,127
Foundation(1992–1998)	-0,060	0,791	0,359	0,257	0,223	0,509
Foundation(после 1998)	-0,168	0,557	-0,771	0,098	-0,732	0,154
State_Owner	0,786	0,004	0,538	0,148	0,030	0,944
Foreign_Stock	-0,388	0,180	-0,365	0,349	-0,423	0,336
Invest(незначительные)	0,148	0,488	0,104	0,737	0,007	0,983

Окончание табл. 5.2

Переменная	2009					
	Полная выборка		Панельные данные			
			без переменной State_Proc2004	с переменной State_Proc2004	Оценки коэффициентов	p-значение
	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение
Invest(активные)	-0,036	0,861	0,059	0,840	-0,048	0,880
Export(1–10%)	-0,216	0,292	-0,096	0,733	-0,110	0,722
Export(>10%)	-0,128	0,602	-0,208	0,582	-0,184	0,655
ISO	0,198	0,256	0,136	0,586	-0,090	0,743
Credit	0,208	0,237	0,190	0,452	0,194	0,480
State_Procure2004					2,069	0,000
Константа	-1,631	0,001	-2,103	0,003	-2,493	0,001
Кол-во наблюдений	765		397		397	
Доля правильных прогнозов, %	66,8		67,0		76,6	
Cox & Snell R ²	0,12		0,15		0,266	
Nagelkerke R ²	0,162		0,202		0,36	

Для проверки четвертой гипотезы в модель кроме набора базовых переменных были добавлены переменные Support (поддержка, оказанная фирмой органам власти в 2007–2008 гг.) и Association (членство в бизнес-ассоциациях), характеризующие взаимоотношения предприятий с органами власти. Как видно по данным таблицы 5.3, коэффициент при переменной Support оказался незначимым, а коэффициент при переменной Association — значимым только в модели, оцениваемой по полному набору данных. Незначимым в моделях, оцениваемых по панельным данным, также остается коэффициент при переменной State_Owner, характеризующей участие государства в капитале фирмы. Таким образом, мы можем предположить, что процедуры 94-ФЗ ограничивают влияние факторов связи с государством на отбор поставщиков по госзаказам.

Вместе с тем факт поставок по госзаказам в 2004 г. очень существенно влиял на участие фирмы в госзакупках в 2008 г. Этот фактор не только был высоко значим во всех моделях ($p < 0,01$), но его включение приводило к существенному увеличению всех показателей качества подгонки моделей.

Поскольку переменные Support, State_Proc2004 могли являться эндогенными, мы оценили несколько систем уравнений (multivariate probit model) с бинарными зависимыми переменными State_Proc2008 и Sup (бинарная пере-

Таблица 5.3

**Оценка влияния факторов «близости к государству»
на результаты отбора поставщиков для госнужд в 2008 г.**

Переменная	2009						
	Полная выборка		Панельные данные				
	без переменной State_Proc2004	с переменной State_Proc2004	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение	
Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение	Оценки коэффициентов	p-значение
Sector(1)	0,143	0,630	0,549	0,183	0,273	0,546	
Sector(2)	-1,024	0,005	-0,927	0,090	-0,671	0,245	
Sector(3)	-0,004	0,991	0,687	0,096	0,621	0,166	
Sector(4)	-0,271	0,354	-0,134	0,772	-0,145	0,773	
Sector(5)	0,879	0,002	1,491	0,000	1,270	0,004	
Sector(6)	0,482	0,108	0,411	0,329	0,404	0,384	
Sector(7)	-0,363	0,148	-0,161	0,672	-0,324	0,443	
Reg_Rating(средний)	-0,128	0,512	0,001	0,997	-0,054	0,861	
Reg_Rating(высокий)	0,817	0,000	0,660	0,017	0,601	0,048	
InSize	0,166	0,031	0,186	0,093	0,213	0,080	
Foundation(1992–1998)	0,005	0,981	0,434	0,186	0,318	0,368	
Foundation(после 1998)	-0,159	0,570	-0,570	0,203	-0,565	0,256	
State_Owner	0,775	0,003	0,600	0,092	0,234	0,567	
Foreign_Stock	-0,411	0,148	-0,427	0,250	-0,419	0,309	
Support(<0.1%)	0,037	0,855	0,427	0,170	0,335	0,324	
Support(0.1–0.3%)	0,025	0,927	0,613	0,119	0,425	0,322	
Support(>0.3%)	-0,044	0,905	0,614	0,227	0,372	0,496	
Association	0,281	0,093	0,084	0,730	0,025	0,924	
State_Procure2004					2,060	0,000	
Константа	-1,709	0,000	-2,464	0,000	-2,877	0,000	
Кол-во наблюдений	764		394		394		
Доля правильных прогнозов, %	66,8		69,3		75,6		
Cox & Snell R ²	0,114		0,146		0,265		
Nagelkerke R ²	0,154		0,198		0,358		

менная, равная 1, если предприятие оказывало поддержку государству, и 0, если не оказывало); State_Proc2008 и State_Proc2004; State_Proc2008, State_Proc2004 и Sup. Результаты оценивания приведены в приложении 5.2. Поскольку коэффициент корреляции ρ_{21} в первой системе и группу коэффициентов корреляции в третьей системе можно считать незначимыми (см. табл. П.5.2, П.5.4), нет необходимости оценивать эти системы в совокупности. В то же время поскольку коэффициент корреляции ρ_{21} во второй системе значим, то для переменных State_procure2008 и State_Procure2004 лучше оценивать систему, что и сделано ниже.

Полученные при оценке системы с зависимыми переменными State_Proc2008 и State_Proc2004 результаты (см. табл. П.5.3) подтверждают сделанный ранее вывод о влиянии поставок по госзаказам в 2004 г. на факт участия в госзакупках в 2008 г. Вместе с тем оценка системы уравнений позволила отловить эффект, связанный с менее активным участием фирм с иностранными собственниками в системе госзакупок в 2004 г.

Далее мы попытались выяснить, произошли ли изменения в системе «откатов» за доступ к госзаказам. В анкету обследования ГУ ВШЭ также были включены вопросы о распространенности «откатов» в системе госзакупок и об участии фирм в поставках по госзаказам. Поскольку по инициативе Всемирного банка такие же вопросы на аналогичной выборке были заданы в рамках первого раунда мониторинга в 2005 г., появилась уникальная возможность сравнить ситуацию до и после изменения законодательства о закупках. В обоих случаях вопросы задавались применительно к периоду, предшествующему обследованию, т.е. сравнивались 2004 и 2008 гг.

Отвечая на вопрос «Как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или “откаты”?», в 2009 г. 17% респондентов выбрали варианты «практически всегда» или «часто», а 22,5% фирм заявили, что такая практика встречается иногда (см. табл. 5.4). В 2005 г. аналогичные цифры составили 20 и 14%. Иными словами: до реформирования системы госзакупок об «откатах» говорили 34% фирм, спустя три года после реформы их стало почти 40%. Позитивные сдвиги выражаются лишь в том, что примерно на 3% уменьшилась доля предприятий, которые рассматривают «откаты» как массовое явление. Эти пропорции сохранялись и при учете ответов только тех фирм, которые участвовали в поставках по госзаказам в 2004 и 2008 гг.

Мы проверили также статистическую значимость различий в ответах на вопрос о коррупции в госзакупках на панельных данных. Для каждого предприятия сравнивалась пара ответов на вопрос об «откатах» в госзакупках в 2005 и 2009 гг. В качестве основной проверялась гипотеза о равенстве среднего разности нулю (при двусторонней альтернативной гипотезе), что соответствовало отсутствию изменений в ситуации с «откатами» с точки зрения предприятий. Поскольку переменная Kickback являлась категориальной (она принимала значения 1 — всегда, 2 — часто, 3 — иногда, 4 — никогда), то для проверки гипотезы были выбраны непараметрические критерии, а именно Wilcoxon signed-rank-test и Marginal Homogeneity Test.

Таблица 5.4

Оценка распространенности «откатов» при получении государственных или муниципальных заказов до и после введения 94-ФЗ

Варианты ответа на вопрос «Как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или “откаты”?»	2005		2009	
	Число фирм	Доля в выборке, %	Число фирм	Доля в выборке, %
Практически всегда	87	8,7	60	6,3
Часто	117	11,7	104	10,9
Иногда	142	14,2	215	22,5
Никогда	366	36,5	338	35,3
Затрудняюсь ответить	290	28,9	240	25,1
Всего	1002	100	957	100

Результаты проверки гипотезы об отсутствии изменений свидетельствуют о том, что данная гипотеза не отвергается в обоих случаях. Следовательно, мы можем утверждать, что, по мнению респондентов, после принятия 94-ФЗ в системе госзакупок не произошло значимых изменений с «откатами».

Заключение

В данной главе на материалах двух обследований промышленных предприятий мы попытались определить, изменилась ли система отбора поставщиков для госнужд после радикального изменения законодательства о госзакупках, осуществленного в 2005 г., а также удалось ли справиться с проблемой коррупции в этой области.

С учетом полученных результатов мы можем констатировать, что декларированные цели 94-ФЗ в части расширения доступа в систему госзакупок для новых поставщиков были отчасти реализованы. Так, период создания предприятия перестал влиять на результаты отбора поставщиков. Коэффициенты при переменной участия государства в капитале фирм остались значимы на полной выборке, но на панельных данных были не значимы. Оказание помощи властям в социальном развитии региона в 2008 г. также не обеспечивало преимуществ на торгах, а участие в бизнес-ассоциациях было незначимо на панельных данных.

Однако размер по-прежнему остается значимым фактором — как и раньше, крупные предприятия имеют преференции в доступе к госзаказам. Этот результат был устойчив во всех рассмотренных нами моделях. Кроме того, в 2008 г. во всех соответствующих регрессиях по панельной выборке высокозначимым фактором, влиявшим на отбор поставщиков, было участие фирмы в госзакупках в 2004 г. Так, среди фирм, не участвовавших в госзакупках в 2004 г., имели госзаказы в 2008 г. менее 30%. Для тех фирм, которые участвовали в госзакупках в 2004 г., этот показатель составляет 76%.

Российскому правительству не удалось реализовать и более широкие цели реформы, связанные с борьбой с коррупцией и с повышением эффективности госзакупок. Анализ на панельных данных с использованием непараметрических критерии показал, что оценки масштабов коррупции не изменились. (Данные опросов BEEPS свидетельствуют даже об увеличении «откатов» за получение госзаказов.) На отбор поставщиков в 2008 г. не влиял ни один из использованных нами индикаторов более высокой конкурентоспособности фирм (наличие экспорта, наличие сертификации по ISO, осуществление крупных инвестиций в 2005–2008 гг.), между тем именно вовлечение таких фирм в госзакупки могло бы свидетельствовать о повышении качества удовлетворения государственных нужд.

Таким образом, мы можем констатировать, что главные цели реформы госзакупок, осуществленной Правительством России в 2005–2006 гг., не были достигнуты. Почему это произошло? По нашему мнению, это связано с тем, что внимание реформаторов было сконцентрировано исключительно на процедурах размещения госзаказа — при фактическом игнорировании тех процессов, которые происходят на стадиях планирования госзакупок и исполнения госконтрактов. Результатом стал контроль за формальным соблюдением процедур закупок, предусмотренных в 94-ФЗ, при отсутствии мониторинга и оценки конечных результатов осуществления госзакупок и удовлетворения госнужд.

В связи с этим интересна аналогия с Чили, которая в это же время осуществила реформу, направленную на расширение участия в госзакупках для малых и средних предприятий (МСП). Чилийский опыт проанализирован в статье [Escobar, 2008], и он является весьма впечатляющим. В период с 2004 по 2007 г. доля крупных предприятий в общем объеме госзакупок снизилась с 61,5 до 48%.

Однако, как показано в работе [Escobar, 2008], такой результат был достигнут не за счет специальных преференций для МСП, а благодаря общему снижению издержек участия в госзакупках (включая издержки на оформление конкурсной документации, доступ к консультациям специалистов по госзакупкам, возможности бесплатного пользования услугами государственных центров по осуществлению закупок). Эти издержки в значительной мере являются постоянными (fixed costs), и их снижение облегчало возможности участия в госзакупках прежде всего для малых и средних фирм.

В 2005–2009 гг. Россия провела очень масштабный и весьма дорогой институциональный эксперимент, сделав акцент на ценовые критерии в процедурах отбора поставщиков по госзаказам с одновременным введением жестких санкций за нарушение этих процедур. Сегодня можно констатировать, что это политическое решение не привело к изменению ситуации с коррупцией, но породило высокие издержки для добросовестных участников госзакупок. В известном смысле мы можем сказать, что российский опыт 2005–2009 гг. дает пример того, как не надо проводить реформу госзакупок. Тем не менее анализ такого «отрицательного» опыта весьма важен, поскольку он помогает избежать повторения подобных ошибок — не только в России, но и в других странах с развивающимися и переходными экономиками.

Приложение 5.1

ОПИСАНИЕ ПЕРЕМЕННЫХ

Переменные по опросу 2005 г. и 2009 г.

Таблица П.5.1

Переменная	Описание	Значение	2004		2008	
			Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
State_Procure	Осуществляло ли предприятие в 2008 г. поставки по госзаказам?	0 – нет 1 – да	717 285	71,6 28,4	566 391	59,1 40,9
	Всего		1002	100	957	100
Sector	ОКВЭД двузначный	Произв-во пищевых продуктов Текстильное и швейное производство Обработка древесины и производство изделий из дерева Химическое производство Металлургическое производство и производство изделий из металла Произв-во электро-, электронного и оптического оборудования Произв-во транспортных средств и оборудования Произв-во машин и оборудования Всего	248 92 84 88 103 142 90 155 1002	24,8 9,2 8,4 8,8 10,3 14,2 9,0 15,5 100	235 89 81 88 98 117 86 163 957	24,5 9,3 8,46 9,19 10,2 12,2 8,98 17,0 100

Reg_Rating	Инвестиционный потенциал региона	Низкий (выделенная категория)		393	39,2	396	41,4
		Средний	357	35,6	274	28,6	
		Высокий	252	25,1	287	30,0	
		Всего	1002	100	957	100	
InSize	Натуральный логарифм среднесписочной численности работающих на предприятия Среднее	Min.	2,2		1,1		
		Max.	9,1		9,35		
		Среднее	5,8		5,72		
		Станд. отклонение	1		1,11		
Foundation	Период создания предприятия	До 1992 г. (выделенная категория)	393	39,2	536	74,0	
		1992–1998 гг.	357	35,6	116	16,0	
		После 1998 г.	252	25,1	72	9,9	
		Всего	1002	100	708	88,9	
State_Owner	Участие государства в собственности	0 – нет участия (выделенная категория)	627	84,2	708	88,9	
		1 – госучастие	118	15,8	88	11,1	
		Всего	745	100	796	100	
		Участие иностранцев в собственности	0 – нет участия (выделенная категория)	689	92,5	718	90,2
Foreign_Stock		1 – есть участие	56	7,5	78	9,8	
		Всего	745	100	796	100	
		Сертификация по стандартам ISO или иным международным стандартам	0 – нет		487	50,9	
		1 – да	1 – да		470	49,1	
ISO		Всего			957	100	
		Были ли инвестиции в 2005–2008 гг.?	Не было инвестиций		284	30,4	
Invest		Незначительные инвестиции			277	29,7	

Окончание табл. П.5.1

Переменная	Описание	Значение	2004		2008	
			Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
Credit	Привлекали ли предприятия кредиты в 2008 г.?	Активные инвестиции				
		Всего			372	39,9
		Нет			933	100
Export	Доля экспорта (без посредников) в выручке от продаж	Да			348	36,5
		Всего			606	63,5
		Нет 1–10% 11 и более %			954	100
Support	Оказывало ли предприятие в 2007–2008 гг. помощь региональным и/или местным властям?	Всего			493	53,9
		Нет Менее 0,1% выручки от реализации или не помним размер 0,1–0,3% выручки от реализации			240	26,2
		Более 0,3% выручки от реализации Всего			182	19,9
Sup	Оказывало ли предприятие в 2007–2008 гг. помощь региональным и/или местным властям?	Всего			915	100
		Нет Да Всего			219	22,9
		Нет Да Всего			541	56,5
Association	Членство в ассоциациях	Всего			139	14,5
		Нет Да Всего			58	6,1
		Нет Да Всего			957	100

Приложение 5.2

РЕЗУЛЬТАТЫ АНАЛИЗА

Таблица П.5.2

**Результаты оценки системы уравнений
с зависимыми переменными State_Proc2008 и Sup (по всей выборке 2009 г.)**

Multivariate probit (MSL, # draws = 5) Number of obs = 795
 Log likelihood = -871.4401 Wald chi2(31) = 162.99
 Prob > chi2 = 0.0000

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
State_P~2008					
Sector2	.0976537	.177201	0.55	0.582	-.2496539 .4449612
Sector3	-.6137877	.2085467	-2.94	0.003	-.1022532 -.2050436
Sector4	-.0253186	.1788159	-0.14	0.887	-.3757913 .3251541
Sector5	-.1433013	.1747163	-0.82	0.412	-.4857389 .1991363
Sector6	.5504353	.1675149	3.29	0.001	.2221122 .8787584
Sector7	.3411655	.1857277	1.84	0.066	-.0228542 .7051851
Sector8	-.2701195	.1487865	-1.82	0.069	-.5617356 .0214966
Reg_Rating2	-.1069126	.1163884	-0.92	0.358	-.3350296 .1212045
Reg_Rating3	.489229	.1318342	3.71	0.000	.2308387 .7476193
InSize	.1027789	.0488871	2.10	0.036	.0069619 .1985958
Foundation2	-.0471021	.1399033	-0.34	0.736	-.3213076 .2271034
Foundation3	-.081623	.166632	-0.49	0.624	-.4082156 .2449697
State_Owner	.4957931	.1591599	3.12	0.002	.1838455 .8077407
Foreign_St~k	-.2790992	.1713316	-1.63	0.103	-.614903 .0567046
Sup	.1023548	.3320901	0.31	0.758	-.5485299 .7532395
assoc	.1720765	.0874585	1.97	0.049	.0006609 .343492
_cons	-1.100237	.3397534	-3.24	0.001	-1.766141 -.4343324
Sup					
Sector2	-.1013425	.2021014	-0.50	0.616	-.4974538 .2947689
Sector3	.1531932	.2162123	0.71	0.479	-.270575 .5769615
Sector4	.0359355	.2039039	0.18	0.860	-.3637089 .4355798
Sector5	.1024395	.2046886	0.50	0.617	-.2987428 .5036219
Sector6	-.1210955	.1828276	-0.66	0.508	-.479431 .2372399
Sector7	-.493506	.1939705	-2.54	0.011	-.8736811 -.1133308
Sector8	-.0842817	.1669377	-0.50	0.614	-.4114736 .2429102
Reg_Rating2	.0298224	.1357787	0.22	0.826	-.2362989 .2959437
Reg_Rating3	-.6703229	.1233027	-5.44	0.000	-.9119918 -.428654
InSize	.1693258	.0507225	3.34	0.001	.0699116 .2687399
Foundation2	-.3174305	.143519	-2.21	0.027	-.5987225 -.0361384
Foundation3	-.1626469	.1763019	-0.92	0.356	-.5081923 .1828985
State_Owner	-.2699642	.1673074	-1.61	0.107	-.5978807 .0579524
Foreign_St~k	.2038241	.1914737	1.06	0.287	-.1714575 .5791058
assoc	.2147712	.0964764	2.23	0.026	.0256809 .4038615
_cons	.0956717	.3056926	0.31	0.754	-.5034748 .6948182
/atrho21	-.0357359	.180623	-0.20	0.843	-.3897504 .3182786
rho21	-.0357207	.1803925	-0.20	0.843	-.3711451 .3079496

Likelihood ratio test of rho21 = 0:
 chi2(1) = .038996 Prob > chi2 = 0.8435

Таблица П.5.3

Результаты оценки системы уравнений с зависимыми переменными State_Proc2008 и State_Proc2004 (по панели)

Multivariate probit (MSL, # draws = 5)
 Number of obs = 323
 Log likelihood = -335.78347 Wald chi2(29) = 235.29
 Prob > chi2 = 0.0000

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
State_Proc8					
Sector2	.0173172	.2734176	0.06	0.949	-.5185714 .5532058
Sector3	-.623797	.413755	-1.51	0.132	-1.434742 .187148
Sector4	.2155551	.2803468	0.77	0.442	-.3339146 .7650248
Sector5	.0968412	.296045	0.33	0.744	-.4833964 .6770789
Sector6	.3170586	.2632732	1.20	0.228	-.1989474 .8330645
Sector7	.2596819	.2768408	0.94	0.348	-.2829162 .80228
Sector8	-.2524855	.2439898	-1.03	0.301	-.7306967 .2257258
Reg_Rat_8_2	-.168523	.1845507	-0.91	0.361	-.5302356 .1931897
Reg_Rat_8_3	.2007805	.1812733	1.11	0.268	-.1545087 .5560697
ln_Size	.1118766	.0707881	1.58	0.114	-.0268655 .2506188
Foundation2	.0144295	.2197468	0.07	0.948	-.4162664 .4451254
Foundation3	-.1213128	.3711985	-0.33	0.744	-.8488485 .6062228
State_Owner	-.1137202	.2280924	-0.50	0.618	-.560773 .3333327
Foreign_St~k	.0086104	.2373724	0.04	0.971	-.4566309 .4738517
State_Proc~4	2.16294	.2012123	10.75	0.000	1.768571 2.557309
_cons	-1.507251	.4213268	-3.58	0.000	-2.333036 -.6814657
State_Proc~4					
Sector2	.5140359	.2717813	1.89	0.059	-.0186457 1.046717
Sector3	-.7141321	.4587422	-1.56	0.120	-1.61325 .1849862
Sector4	.5947366	.2806332	2.12	0.034	.0447055 1.144768
Sector5	-.0413774	.3087576	-0.13	0.893	-.6465311 .5637764
Sector6	.8267788	.2473807	3.34	0.001	.3419215 1.311636
Sector7	-.0706235	.2967892	-0.24	0.812	-.6523197 .5110727
Sector8	.1208791	.2536605	0.48	0.634	-.3762864 .6180446
Reg_Rat_4_2	-.1030563	.1805057	-0.57	0.568	-.4568409 .2507284
Reg_Rat_4_3	-.065339	.1939643	-0.34	0.736	-.445502 .3148241
ln_Size4	.2098017	.0793106	2.65	0.008	.0543558 .3652476
Foundation2	.6016697	.219113	2.75	0.006	.172216 1.031123
Foundation3	-.1696966	.3933533	-0.43	0.666	-.9406549 .6012618
State_Owne~4	.5017166	.1828768	2.74	0.006	.1432847 .8601485
Foreign_St~4	-.6059207	.3335119	-1.82	0.069	-.1259592 .0477507
_cons	-2.139555	.4914596	-4.35	0.000	-3.102798 -.1.176312
/atrho21	-.8941967	.2570515	-3.48	0.001	-1.398008 -.3903851
rho21	-.7134604	.1262057	-5.65	0.000	-.8849204 -.3716921

Likelihood ratio test of rho21 = 0:
 chi2(1) = 8.34813 Prob > chi2 = 0.0039

Таблица П.5.4

**Результаты оценки системы уравнений
с зависимыми переменными State_Proc2008, State_Proc2004 и Sup (по панели)**

Multivariate probit (MSL, # draws = 5) Number of obs = 309
 Log likelihood = -455.08353 Wald chi2(44) = 141.23
 Prob > chi2 = 0.0000

	Coef.	Std. Err.	z	P> z	[95% Conf. Interval]
State_Proc8					
Sector2	.1820809	.3143702	0.58	0.562	-.4340735 .7982352
Sector3	-.6207443	.4417545	-1.41	0.160	-1.486567 .2450785
Sector4	.3184095	.3083059	1.03	0.302	-.2858589 .922678
Sector5	-.01906	.3199752	-0.06	0.953	-.6461999 .6080799
Sector6	.600423	.3011303	1.99	0.046	.0102185 1.190628
Sector7	.2613405	.2967295	0.88	0.378	-.3202386 .8429196
Sector8	-.2705924	.2676651	-1.01	0.312	-.7952064 .2540216
Reg_Rat_8_2	-.1291852	.1955508	-0.66	0.509	-.5124577 .2540873
Reg_Rat_8_3	.2717439	.1965078	1.38	0.167	-.1134043 .6568922
ln_Size	.0944778	.082191	1.15	0.250	-.0666136 .2555691
Foundation2	.3062301	.2558593	1.20	0.231	-.1952449 .807705
Foundation3	-.1241986	.380861	-0.33	0.744	-.8706724 .6222753
State_Owner	.1197402	.2595794	0.46	0.645	-.3890261 .6285064
Foreign_St~k	-.0204228	.2637924	-0.08	0.938	-.5374465 .4966009
Association	.0173897	.1733497	0.10	0.920	-.3223695 .3571489
State_Proc~4	1.593895	.4149523	3.84	0.000	.7806034 2.407187
Sup	.864519	.3929032	2.20	0.028	.0944429 1.634595
_cons	-2.158908	.543694	-3.97	0.000	-3.224529 -1.093288
State_Proc~4					
Sector2	.4594591	.3013573	1.52	0.127	-.1311905 1.050109
Sector3	-1.075818	.545192	-1.97	0.048	-2.144375 -.0072613
Sector4	.5315111	.2912455	1.82	0.068	-.0393196 1.102342
Sector5	-.0079479	.3371415	-0.02	0.981	-.6687331 .6528374
Sector6	.7249269	.2646557	2.74	0.006	.2062114 1.243643
Sector7	-.0652165	.3131225	-0.21	0.835	-.6789253 .5484922
Sector8	.1729044	.2676897	0.65	0.518	-.3517578 .6975667
Reg_Rat_4_2	-.0944736	.194345	-0.49	0.627	-.4753829 .2864356
Reg_Rat_4_3	.0888539	.2020053	0.44	0.660	-.3070691 .484777
ln_Size4	.2312458	.0850215	2.72	0.007	.0646068 .3978849
Foundation2	.5026462	.2471803	2.03	0.042	.0181817 .9871108
Foundation3	-.0200269	.4022181	-0.05	0.960	-.8083598 .7683061
State_Owner~4	.5255214	.1978693	2.66	0.008	.1377048 .9133381
Foreign_St~4	.5295388	.3616104	-1.46	0.143	-1.238282 .1792045
_cons	-2.273712	.5261541	-4.32	0.000	-3.304955 -1.242469
Sup					
Sector2	-.3458606	.3353881	-1.03	0.302	-1.003209 .3114881
Sector3	-.2904175	.3449205	-0.84	0.400	-.9664492 .3856143
Sector4	.1859449	.382957	0.49	0.627	-.5646372 .9365269
Sector5	.0673312	.371832	0.18	0.856	-.6614461 .7961085
Sector6	-.2672591	.2904682	-0.92	0.358	-.8365664 .3020481
Sector7	-.2031454	.3251687	-0.62	0.532	-.8404643 .4341735
Sector8	-.0350826	.3039316	-0.12	0.908	-.6307775 .5606124
ln_Size	.0531987	.0858914	0.62	0.536	-.1151454 .2215427
Foundation2	-.5132511	.2463315	-2.08	0.037	-.9960519 -.0304502
Foundation3	.0208789	.3892176	0.05	0.957	-.7419736 .7837314
State_Owner	-.483958	.248555	-1.95	0.052	-.971117 .0032009
Foreign_St~k	-.2185528	.2764399	-0.79	0.429	-.760365 .3232595
Association	.2282441	.1917579	1.19	0.234	-.1475945 .6040828
_cons	.8412567	.4908547	1.71	0.087	-.1208008 1.803314

Окончание табл. П.5.4

/atrho21	-.3057432	.2608551	-1.17	0.241	-.8170099	.2055234
/atrho31	-.4653136	.2392553	-1.94	0.052	-.9342454	.0036182
/atrho32	.1451447	.1216582	1.19	0.233	-.093301	.3835904
rho21	-.2965596	.2379135	-1.25	0.213	-.6734391	.2026777
rho31	-.434405	.194106	-2.24	0.025	-.7325671	.0036182
rho32	.1441339	.1191308	1.21	0.226	-.0930312	.3658214

Likelihood ratio test of rho21 = rho31 = rho32 = 0:
chi2(3) = **5.79987** Prob > chi2 = **0.1218**

Глава 6

ВЛИЯНИЕ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ ПРЕДПРИЯТИЙ С ВЛАСТЬМИ НА УЧАСТИЕ ПРЕДПРИЯТИЙ В СИСТЕМЕ ГОСЗАКУПОК: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ¹

Глобальный экономический кризис 2008–2009 гг. привел к существенному расширению участия государства в экономике. Эти процессы наблюдались не только в России [Simachev et al., 2009], но и в большинстве стран мира [Managing the Crisis, 2010; World Bank, 2010]. При этом, как отмечается экспертами международных организаций, в ближайшие годы с высокой степенью вероятности сохранится вмешательство государства в экономические процессы [World Bank, 2011]. В известном смысле после почти 30 лет политики либерализации и дерегулирования глобальных рынков можно говорить о «возвращении государства» в экономику. В связи с этим весьма важным как для экономической теории, так и для экономической политики становится эмпирический анализ взаимоотношений между предприятиями и государством.

Как было показано А. Яковлевым [Yakovlev, 2008; Яковлев, 2010a], это направление исследований имеет длительную предысторию. В основе его лежат известные работы о последствиях «захвата государства» [Stigler, 1971], а также об особенностях поведения и относительной неэффективности «политически влиятельных» фирм [Faccio, 2006; Bertrand et al., 2004]. В то же время в последние годы в трудах гарвардского экономиста Д. Родрика по «новой промышленной политике» [Rodrik, 2004; 2008] отстаивался тезис о необходимости взаимодействия государства и бизнеса для обеспечения устойчивого экономического развития в развивающихся странах.

Применительно к России в русле модели Дж. Стиглера многие исследователи [Hellman et al., 2000; Slinko et al., 2004] на эмпирических данных середины 1990-х годов находили подтверждение для гипотезы о «захвате государства» со стороны фирм, особенно на уровне регионов. Авторы этих работ утверждали, что государственная поддержка оказывается преимущественно старым крупным приватизированным предприятиям, которые неэффективны, но имеют «особые отношения с властями». Вместе с тем в ряде других работ [Frye, 2002; Yakovlev,

¹ Данная глава представляет собой версию статьи О.А. Демидовой, А.А. Яковлева «Влияние взаимоотношений предприятий с властями на участие предприятий в системе госзакупок: эмпирический анализ» (Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 133–156).

2007; Frye et al., 2009], опиравшихся на более поздние эмпирические данные, была выдвинута и подтверждена иная гипотеза — о существовании «системы обменов» между предприятиями и органами власти. В частности, было показано, что фирмы, получавшие государственную поддержку, одновременно сталкивались с дополнительными издержками и обязательствами. При этом, как свидетельствовали результаты, полученные в статье [Яковлев, 2010а], накануне кризиса 2008–2009 гг. стали наблюдаться достаточно заметные расхождения в приоритетах предоставления государственной поддержки федеральными, региональными и муниципальными органами власти. Так, на федеральном уровне сложившаяся «система обменов» между государством и бизнесом имела более консервативный характер — с фокусом на старые предприятия, компании с государственным участием и фирмы, сохраняющие занятость. Напротив, государственная поддержка на региональном и муниципальном уровнях в 2007–2008 гг. оказалась более ориентированной на цели модернизации, в числе критерии ее предоставления выступали инвестиционная активность фирм и наличие иностранных акционеров.

Эти сдвиги могут рассматриваться в русле концепций «субоптимальных институтов», развиваемых в работах Д. Родрика для развивающихся стран и стран с переходной экономикой [Rodrik, 2008]. Они также могут интерпретироваться как проявление в российских условиях модели «фискального федерализма и политической централизации», с помощью которой объяснялись успехи экономических реформ в Китае [Montinola et al., 1995; Qian, 1999; Blanchard, Shleifer, 2001].

В перечисленных выше работах взаимодействие государства и бизнеса, как правило, обсуждалось в терминах прямой государственной поддержки — в виде различных субсидий или налоговых льгот. Между тем анализ антикризисных программ, реализованных правительствами разных стран в период кризиса 2008–2009 гг. [Managing the Crisis, 2010], показывает, что важным инструментом воздействия на поведение предприятий выступали государственные закупки. В частности, в Китае правительство в целях стимулирования спроса профинансировало реализацию крупных инфраструктурных проектов, в России была предпринята попытка использовать госзакупки для поддержки малых и средних предприятий (путем введения квот на долю МСП в общем объеме государственных заказов). Следует подчеркнуть, что в развитых странах использование государственных закупок в качестве инструмента антикризисной политики являлось продолжением тенденции, уже сложившейся в предшествующие годы. Так, достаточно характерным для многих европейских стран был учет экологической ориентации компаний-поставщиков, что находило выражение в политике «green procurement» (см., например, материалы серии международных конференций по госзакупкам на <<http://www.ippa.ws/>>).

Проблемам, связанным с деятельностью государства по обеспечению общественных потребностей через рынок государственных закупок применительно к России, были посвящены специальный доклад ВШЭ [Система госзакупок, 2010], серия публикаций в журнале «Госзаказ: управление; размещение; обеспечение» (см. <http://igz.hse.ru/web/igz_igz_cms.nsf/magazine>), а также ряд работ,

выполненных на базе Института экономики РАН [Смотрицкая, Черных, 2010а; 2010б]. Однако в этих работах авторы рассматривают в основном нормативно-правовое регулирование госзакупок, опираясь преимущественно на макроэкономические показатели либо на отдельные кейсы из практики государственных заказчиков.

Эмпирические работы по анализу госзакупок и их влиянию на поведение предприятий в России с использованием данных микроуровня по имеющимся у нас сведениям ограничиваются статьями [Яковлев, 2010б] и [Яковлев, Демидова, 2010]. В этих статьях на данных ряда обследований предприятий в 2005, 2007 и 2009 гг. было показано, что государственные заказы чаще предоставлялись крупным и старым предприятиям, а также фирмам с государственным участием. При этом факторы «модернизационной» активности (крупные инвестиции, экспорт, сертификация по ISO), которые могли свидетельствовать о более высокой эффективности соответствующих фирм, в тот период не влияли на отбор поставщиков для государственных нужд.

В указанных работах, однако, государственные закупки не анализировались во взаимосвязи с другими инструментами государственной поддержки. Насколько нам известно, такого рода анализ для других стран также не проводился. В связи с этим в данной главе, принимая во внимание широкое использование государственных закупок во многих странах в рамках антикризисной политики и рассматривая госзакупки как инструмент косвенной поддержки предприятий, мы попытаемся ответить на следующие вопросы.

- Какое место занимают госзакупки в системе взаимоотношений бизнеса и власти?
- Можно ли считать их частью системы обменов между предприятиями и государством?
- В какой мере госзакупки как инструмент стимулирования спроса сочетаются с механизмами прямой финансовой или организационной поддержки предприятий?

Дальнейшее изложение выстроено в следующей логике. Подраздел 6.1 содержит характеристику основных параметров выборки обследованных предприятий. В подразд. 6.2 приводится описательная статистика, которая дает представление о масштабах и формах взаимоотношений между предприятиями и органами государствования, а также о различиях между фирмами, участвовавшими и не участвовавшими в поставках для государственных нужд в 2008 г. Наряду с результатами предшествующих исследований эта описательная статистика послужила основой для формулировки гипотез нашего исследования в подразд. 6.3. В этом подразделе также обосновывается использованная нами методология. В подразд. 6.4 дана характеристика результатов проведенного регрессионного анализа. Наконец, заключение содержит основные выводы и вопросы для будущих исследований.

6.1. Информационная база исследования

В нашем анализе мы опирались на результаты опроса руководителей 957 предприятий обрабатывающей промышленности, который проводился в феврале—

июне 2009 г. Институтом анализа предприятий и рынков ГУ ВШЭ и Левада-Центром². Описание выборки было приведено в подразд. 5.2.

В анкету обследования входили вопросы об участии предприятий в поставках для государственных нужд, а также ряд вопросов, характеризовавших взаимоотношения фирм-респондентов с органами власти. В частности, руководителям предприятий был задан вопрос о предоставлении ими в адрес местных и региональных властей помощи в социальном развитии региона, а кроме того, о получении их предприятиями финансовой и/или организационной поддержки от федеральных, региональных и местных властей. В системе госзакупок участвовали 41% предприятий, 77% предприятий оказывали помощь властям, причем 21% — существенную (в объеме, превышавшем 0,1% выручки от реализации), 13% предприятий получали ту или иную поддержку от федеральных органов власти, 26% — от региональных властей и 20% — от местных. Как уже отмечалось выше, детальный анализ взаимодействия фирм с различными ветвями власти был проведен в работе [Яковлев, 2010а], а на характеристиках фирм, участвовавших в госзакупках, мы подробнее остановимся в следующем подразделе.

6.2. Предварительный анализ взаимосвязей между характеристиками деятельности и поведения предприятий

Для описания различий между фирмами, участвовавшими и не участвовавшими в поставках для государственных нужд в 2008 г., мы воспользуемся данными таблицы 6.1. Столбцы 3 и 4 в этой таблице характеризуют общее распределение фирм в выборке по соответствующему показателю. Столбец 5 показывает число фирм, участвовавших в госзакупках, а столбец 6 — долю этих фирм в общем числе предприятий, отнесенных к соответствующей категории. Сравнение этого показателя с средней по выборке долей фирм, участвовавших в поставках для государственных нужд (41%), позволяет судить об имеющихся различиях, а данные в столбце 7 указывают на статистическую значимость этих различий (в рамках проверки гипотез о независимости признаков).

Как видно из приведенных данных, участие фирм в системе госзаказов зависит от сферы их деятельности. Так, в деревообрабатывающей промышленности в госзакупках участвует только 16% фирм, а среди производителей электро-, электронного и оптического оборудования — 62%. Участвовавшие в госзакупках фирмы отличаются большим размером (среднее число работающих на таких предприятиях составляло 692 человека — против 587 работников для всей выборки). Среди предприятий, созданных до 1992 г., 44% принимали участие в системе госзаказов, а среди созданных после 1998 г. — только 29%.

В госзакупках заметно активнее участвовали фирмы с присутствием государства в капитале. Среди них госзаказы имели 63% — против 37% в группе частных фирм. Судя по данным таблицы 6.1, на доступ к госзаказам положительно влияло

² Следует подчеркнуть, что эти данные были основой и для наших предшествующих работ — [Яковлев, 2010а] и [Яковлев, Демидова, 2010].

Таблица 6.1

Базовые характеристики предприятий и их участие в госзакупках

Характеристика предприятия 1	Значение 2	Кол-во 3	Пропент-1 ^a 4	Участие в госзакупках		$P - \nu^*$ 5
				Кол-во 5	Пропент-2 ^b 6	
ОКВЭД двухзначный	Произв-во пищевых продуктов	235	24,6	94	40,0	
	Текстильное и швейное производство	89	9,3	35	39,3	
	Обработка древесины и производство изделий из дерева	81	8,5	13	16,1	
	Химическое производство	88	9,2	34	38,6	
	Металлургическое производство и производство изделий из металла	98	10,2	36	36,7	0,000***
	Произв-во электро-, электронного и оптического оборудования	117	12,2	73	62,4	
	Произв-во транспортных средств и оборудования	86	9,0	49	57,0	
	Произв-во машин и оборудования	163	17,0	57	35,0	
	Всего	957	100,0	391	40,9	
	Среднестатистическая численность работающих на предприятии	587		692		
Численность работающих на предприятии	Станд. отклонение	945		1028		
	Min	3		12		0,0001**
	Max	11 536		8400		
Период создания	До 1992 г.	720	75,2	316	43,9	
	1992–1998 гг.	145	15,2	48	33,1	0,003*
	После 1998 г.	92	9,6	27	29,35	
	Всего	957	100,0	391	40,9	
	Участие государства в собственности	Нет	708	74,0	276	39,0
		Да	88	9,2	56	63,6

Окончание табл. 6.1

1	2	3	4	5	6	7
Нет ответа						
Всего	957	100,0	391	36,7	40,9	
Участие иностранных в собственности						
Нет	718	75,0	302	42,1		
Да	78	8,2	30	38,5		
Нет ответа	161	16,8	59	36,7	0,407	
Всего	957	100,0	391	40,9		
Инвестиционный потенциал региона						
Низкий	396	41,4	140	35,4		
Средний	274	28,6	99	36,1		
Высокий	287	30,0	152	53,0	0,000*	
Всего	957	100,0	391	40,9		
Предприятие является независимым или частью холдинга						
Независимое	687	71,9	295	42,9		
Дочернее предприятие в рамках холдинга	237	24,8	83	35,0		
Головное предприятие в рамках холдинга	32	3,4	13	40,6	0,102	
Всего	956	100,0	391	40,9		
Участие в бизнес-ассоциациях						
Нет	573	59,9	216	37,7		
Да	384	40,1	175	45,6		
Всего	957	100,0	391	40,9	0,015*	
Административный статус населенного пункта						
Москва	60	6,3	31	51,7		
Центр республики/края/области	433	45,3	182	42,0		
Периферийный город	390	40,7	152	39,0	0,193	
Поселок городского типа	74	7,7	26	35,1		
Всего	957	100,0	391	40,9		

Оказание помощи региональным и/или местным властям в 2007– 2008 гг.	Помощь не оказывали			219	22,9	87	39,7
	Помощь составила до 0,1% от выручки или размер издержек не смогли оценить			541	56,5	224	41,4
	Помощь превышала 0,1% от выручки			197	20,6	80	40,6
	Всего			957	100,0	391	40,9
Предприятия получали поддержку							
от государства	Нет			603	63,0	227	37,7
	Да			353	37,0	163	46,2
	Всего			956	100,0	390	40,8
от федеральных властей	Нет			828	86,6	317	38,3
	Да			128	13,4	73	57,0
	Всего			956	100,0	390	40,8
от региональных властей	Нет			709	74,2	278	39,2
	Да			247	25,8	112	45,3
	Всего			956	100,0	390	40,8
от местных властей	Нет			767	80,3	302	39,4
	Да			188	19,7	88	46,8
	Всего			955	100,0	390	40,8

*Примечания.***, **, ** Различия значимы при уровне значимости 1, 5, 10%.

^a Пропцент-1 в столбце 4 рассчитан как отношение абсолютных значений в столбце 3 к их сумме в этом же столбце.

^b Пропцент-2 в столбце 4 рассчитан как отношение абсолютного значения в столбце 5 к абсолютному значению в столбце 3.

^c При проверке гипотезы о независимости соответствующей характеристики предприятия и его участия в госзакупках.
^d Kruskal-Wallis rank test.

участие фирм в бизнес-ассоциациях: среди членов ассоциаций 46% фирм участвовали в госзакупках, а среди не входящих в ассоциации — только 38%.

Меньшую активность на рынках госзакупок проявляли фирмы — участники бизнес-групп и компаний с иностранными участниками, но эти различия оставались статистически незначимыми.

Статистически значимым было различие между предприятиями, расположеннымными в регионах с разным инвестиционным потенциалом. В частности, в регионах с инвестиционным потенциалом выше среднего 53% предприятий в 2008 г. участвовали в госзакупках, а в регионах с инвестиционным потенциалом ниже среднего — только 35%.

Кроме того, был проведен предварительный анализ взаимосвязей между участием предприятия в системе госзакупок, оказанием помощи властям в социальному развитию региона и получением поддержки от государства.

Исходя из «модели обменов» можно было ожидать, что фирмы, помогающие властям, будут иметь более широкий доступ к госзаказам. Однако в данном случае различия были минимальными и статистически незначимыми. Факт получения поддержки от всех ветвей государственной власти (федеральной, региональной, местной) был положительно связан с участием в госзакупках. Наиболее заметно эта связь проявлялась при получении поддержки от федеральных властей.

Вместе с тем необходимо учитывать, что на характер описанных выше взаимосвязей могут влиять иные факторы. Например, положительная связь между участием в госзакупках и членством в бизнес-ассоциациях может предопределяться тем, что в ассоциациях традиционно шире представлены крупные фирмы, которые одновременно чаще осуществляют поставки для государственных нужд. Фактор размеров предприятий также может влиять на связь между получением господдержки и участием в госзакупках, так как крупные фирмы существенно чаще получали поддержку от органов власти всех уровней (см. [Яковлев, 2010a] и другие работы).

Тем не менее в сочетании с результатами предшествующих исследований приведенные данные описательной статистики позволяют сформулировать ряд гипотез, которые ниже будут проверены эконометрическими методами.

6.3. Основные гипотезы и методология эконометрического анализа

При формулировке наших гипотез в данном исследовании мы исходили из того, что в предшествующих работах, опиравшихся на ту же эмпирическую базу, уже был выявлен ряд значимых взаимосвязей.

В частности, в работе [Яковлев, Демидова, 2010] было показано, что и после реформы госзакупок, проведенной в 2005 г., крупные предприятия сохранили преимущества в доступе к госзаказам. Кроме того, в 2008 г. во всех соответствующих регрессиях по панельной выборке высокозначимым фактором, влиявшим на отбор поставщиков, было участие фирмы в госзакупках в 2004 г.

На отбор поставщиков в 2008 г. не влиял ни один из использованных в моделях косвенных индикаторов более высокой конкурентоспособности фирм — наличие экспорта, наличие сертификации по ISO, осуществление крупных инвестиций в

2005–2008 гг. Между тем согласно исходным гипотезам именно вовлечение таких фирм в госзакупки могло бы свидетельствовать о повышении качества удовлетворения государственных нужд.

Результаты анализа, проведенного в работе [Яковлев, 2010а], подтверждали тезис о доминировании «модели обменов» в отношениях между предприятиями и государством, предложенной ранее в работах Т. Фрая. Проявлением такого обмена выступали помочь в социальном развитии региона или сохранение занятости со стороны предприятий, которые были реципиентами государственной поддержки. Вместе с тем на федеральном уровне сложившаяся «система обменов» в большей степени была ориентирована на старые предприятия, компании с государственным участием и фирмы, сохраняющие занятость. На региональном и местном уровне в числе факторов предоставления господдержки выступали инвестиционная активность фирм и наличие иностранных инвесторов среди акционеров. Эти результаты давали основание для предположения о большей эффективности поддержки предприятий со стороны региональных и местных властей.

Однако одним из ограничений работы [Там же] была выявившаяся в процессе исследования проблема эндогенности. В частности, применительно к поддержке более активных фирм оставался неясным характер причинно-следственных связей. Хотя в работе имплицитно предполагалось, что региональные и местные власти оказывают поддержку фирмам, осуществляющим инвестиции, с таким же успехом можно было предложить альтернативную интерпретацию: крупные инвестиции осуществляют фирмы, ранее получившие государственную поддержку либо получающие ренту благодаря ограничениям входа на рынок для новых игроков со стороны органов власти.

В связи с этим в данном исследовании мы сфокусировали внимание на роли госзакупок в рамках сложившейся «системы обменов» между предприятиями и органами власти, а также на анализе взаимосвязей между прямыми и косвенными инструментами государственной поддержки. Такой подход позволил нам сформулировать следующие четыре гипотезы.

1. *Госзакупки как элемент «системы обменов».* В логике «модели обменов» фирмы, оказывающие помочь властям, должны иметь преференции в доступе к государственным заказам.

2. *Комплементарность (взаимодополняемость) различных инструментов государственной поддержки.* С середины 2000-х годов в России обозначилась тенденция к заметной активизации промышленной политики — с концентрацией внимания государства на определенных секторах экономики или на деятельности определенных предприятий (как правило, крупных). При последовательном проведении такой политики можно ожидать, что прямые формы государственной поддержки (финансовой и организационной) будут сочетаться с косвенной поддержкой тех же приоритетных для правительства предприятий посредством закупок их товаров и услуг для государственных нужд.

3. *Замещение между различными инструментами государственной поддержки.* В условиях ограниченности ресурсов, находящихся в распоряжении органов власти конкретного уровня, возможна логика, обратная гипотезе 2: стремясь обеспечить поддержку для более широкого круга предприятий, органы власти могут

диверсифицировать инструменты государственной поддержки — например, предоставляя финансовую и/или организационную поддержку тем фирмам, для которых госзаказы оказались недоступны. Эта гипотеза, в частности, может быть справедлива для политики региональных и местных властей в связи с реформой межбюджетных отношений и разграничением полномочий между разными уровнями власти в начале 2000-х годов. Одним из результатов этой реформы стало существенное ужесточение бюджетных ограничений для регионов и особенно для муниципалитетов³.

4. Изменение пропорций между прямыми и косвенными инструментами государственной поддержки по мере улучшения показателей социально-экономического развития региона. В работе [Яковлев, 2010a] отмечалось, что в более развитых регионах меньшее число предприятий оказывало помочь властям в социальном развитии региона и в то же время заметно меньшее число фирм получало финансовую или организационную поддержку от государства. Однако данные таблицы 6.1 показывают, что доля фирм, работающих по госзаказам, в более развитых регионах существенно выше. Указанное различие также было высокозначимым во всех моделях, которые оценивались в работе [Яковлев, Демидова, 2010]. В связи с этим мы можем предположить, что повышение уровня экономического развития региона связано с изменением структуры взаимодействия предприятий и органов власти, а именно: прямая поддержка замещается косвенной.

Сформулированные гипотезы можно эмпирически проверить, оценив логит- или пробит-модели с зависимой переменной State_Procure — индикатором участия предприятия в госзакупках в 2008 г. и независимыми переменными, характеризующими размер, период создания, форму собственности, административный статус города, инвестиционный потенциал региона, индикаторы участия в бизнес-группах и бизнес-ассоциациях.

В связи с исходной целью нашего исследования в правую часть уравнений регрессии также необходимо включить переменные, характеризующие взаимоотношения предприятий с органами власти. Однако, как показал предварительный анализ, эти переменные являются эндогенными: они не только влияют на участие фирм в госзакупках, но и, в свою очередь, могут зависеть от него. Соответственно, если мы оценим модель с эндогенными переменными в правой части, то можем получить смещенные оценки коэффициентов при всех факторах. Один из способов решения этой проблемы (при условии непрерывности эндогенной переменной) состоит в применении метода инструментальных переменных, который в случае одной эндогенной переменной сводится к замене этой переменной на ее проекцию в пространстве инструментальных переменных [Green, 2008]. Между тем наша эндогенная переменная является бинарной, а ее проекция может принимать любые значения, так что этот способ не годится.

³ Так, в интервью с одним из авторов статьи осенью 2010 г. высокопоставленный чиновник администрации Казани утверждал, что с середины 2000-х годов собственные доходы городского бюджета, как правило, покрывают не более половины расходных статей, остальные расходы финансируются за счет трансфертов или субсидий из федерального или республиканского бюджета.

Другой способ, позволяющий справиться с проблемой эндогенности, — это оценка системы уравнений. Однако не любую систему даже линейных уравнений с непрерывными зависимыми переменными можно оценить, должны быть выполнены условия порядка и ранга [Maddala, 2001]. В нашем случае ситуация осложняется тем, что зависимые переменные являются бинарными, поэтому систему линейных уравнений применять нельзя (подобно тому как для оценки модели с бинарной зависимой переменной надо использовать логит- или пробит-модели, а не модель линейной вероятности).

Один из выходов из этой непростой ситуации предложен в работе [Arendt, Holm, 2006]. Если мы хотим оценить модель в бинарной зависимой переменной Y_1 бинарной эндогенной переменной Y_2 , то для получения несмещенных оценок следует перейти к системе двумерных пробит-моделей (bivariate probit models) следующего вида:

$$\begin{cases} Y_1^* = X_1\beta_1 + \alpha Y_2 + \varepsilon_1 & Y_1 = 1, \text{ если } Y_1^* > 0 \text{ и } 0 \text{ — в противном случае,} \\ Y_2^* = X_2\beta_2 + \varepsilon_2 & Y_2 = 1, \text{ если } Y_2^* > 0 \text{ и } 0 \text{ — в противном случае,} \\ & (Y_1^*, Y_2^* \text{ — латентные переменные}), \end{cases}$$

где $\alpha, \beta_1, \beta_2, \rho$ — набор оцениваемых параметров; β_1, β_2 — векторы коэффициентов; $\varepsilon_1, \varepsilon_2 \sim N(0, 0, 1\rho)$ (ρ — коэффициент корреляции ошибок в первом и втором уравнении); X_1, X_2 — наборы независимых переменных соответственно в первом и втором уравнениях, причем среди переменных второго набора хотя бы одна не встречается в первом. Последнее требование вкупе с невхождением переменной Y_1 во второе уравнение — условия идентифицируемости параметров модели (подобно условиям порядка и ранга в случае линейной системы с непрерывными зависимыми переменными).

Y_1 во всех наших моделях — переменная State_Procure — индикатор участия предприятия в госзакупках в 2008 г., Y_2 — одна из переменных, характеризующих связи предприятия с государством, в каждой из приведенных ниже моделей эта переменная будет конкретизирована. Полное описание таких зависимых переменных дано в таблице П.6.1 в приложении.

Описание всех независимых переменных, входящих в матрицу X_2 , дано в таблице П.6.2 в приложении. В матрицу не входят переменные Foreign_Stock и Moscow_Center, PGT, поскольку гипотезы о независимости соответствующих признаков предприятий от их участия в госзакупках не были отвергнуты (см. табл. 6.1). Первоначально в матрицу X_1 была включена переменная Association, но поскольку коэффициенты при этой переменной в первом уравнении оказались незначимы во всех моделях, то для повышения эффективности оценок коэффициентов при остальных переменных было решено ее исключить.

6.4. Логика и результаты эмпирического анализа

Логика регрессионного анализа сводилась к следующему. Сначала была проведена проверка гипотезы о преференциях в части доступа к госзаказам для фирм, оказывающих помощь властям в социальном развитии региона. Для этого

оценивались модели 1.1 и 2.1, в которых была рассмотрена связь между переменной State_Procure и переменными FirmHelp (индикатор оказания помощи государству) и FirmHelpSuf0.1 (индикатор оказания значительной помощи государству — более 0,1% выручки от реализации), выступавшими в качестве зависимых переменных во втором уравнении этих моделей.

Результаты оценки этих моделей приведены в таблице 6.2. Коэффициенты при переменных FirmHelp и FirmHelpSuf0.1 в первом уравнении оказались незначимы, следовательно, факт оказания помощи властям не дает фирмам преимуществ в доступе к госзакупкам. Таким образом, наша первая гипотеза не подтвердилась и мы не имеем оснований утверждать, что в России госзакупки являются элементом «системы обменов» между государством и бизнесом.

На следующем этапе была проведена проверка второй и третьей гипотез о взаимодополнении и замещении между прямыми и косвенными инструментами государственной поддержки. Для этого были оценены модели 3.1–6.1 с использованием переменных FRLHelp, FedHelp, RegHelp и LocHelp (соответственно индикаторы получения поддержки от всех уровней власти, а также отдельно от федеральных, региональных и местных властей) в качестве объясняющих переменных в первом уравнении и зависимых переменных — во втором.

Согласно полученным результатам оценивания (см. табл. 6.2) коэффициент при переменной FRLHelp в модели 3.1 оказался незначим, т.е. мы не можем сказать, в какой мере участие фирм в госзакупках зависит от получения ими прямой государственной поддержки, не конкретизируя уровень, с которого предоставляется эта поддержка. Конкретизация уровней господдержки в моделях 4.1–6.1 позволила прояснить это влияние.

В частности, в моделях 4.1 и 6.1 коэффициенты стали значимыми ($p < 0,01$ и $p < 0,05$ соответственно). При этом в первом случае (модель 4.1 с оценкой влияния на доступ к госзаказам факта получения фирмой федеральной поддержки) коэффициент был положительным, а во втором (модель 6.1 с оценкой влияния поддержки со стороны местных властей) — отрицательным. Это означает, что на федеральном уровне прямые и косвенные инструменты государственной поддержки дополняют друг друга, а на местном уровне между ними наблюдается замещение, т.е. фирмы, получающие поддержку от муниципальных властей, имеют меньше шансов на доступ в систему госзакупок.

Модели, использованные нами для проверки гипотез 2 и 3, также давали возможность подтвердить или опровергнуть гипотезу 4 — об изменении структуры инструментов господдержки по мере повышения уровня экономического развития региона, в котором расположены предприятия-респонденты. Как следует из данных таблицы 6.2, во всех рассмотренных моделях коэффициенты при переменной Reg_Potential_High (предприятие расположено в регионе с высоким инвестиционным потенциалом по рейтингу «Эксперт РА») были высоко значимы. При этом в первых уравнениях эти коэффициенты имели положительный знак, а во вторых — отрицательный. Иными словами, в регионах, более развитых в экономическом отношении, фирмы реже получали прямую государственную поддержку, но при этом имели больше шансов на косвенную поддержку через систему госзакупок.

Следует подчеркнуть, что результаты, подтверждающие справедливость гипотез 2, 3 и 4, были получены при контроле на большое число других факторов, включая размеры предприятий, их отраслевую принадлежность, участие государства в капитале фирм-респондентов, период их создания, месторасположение и т.д.

Вместе с тем мы должны отметить, что при наличии в исходной выборке 957 наблюдений в рассмотренные нами модели были включены данные по более узкому кругу фирм (от 795 — в моделях 1.1 и 2.1 до 793 — в модели 6.1). Подобное сокращение объема выборки объясняется с тем, что мы использовали большое число переменных, и в некоторых из них имелось много отсутствующих значений. Более детальный анализ показал, что такие пропуски в основном были связаны с переменными State_Owner и Foreign_Stock, характеризующими структуру собственности фирм-респондентов. В частности, 161 руководитель предприятия (или почти 17% респондентов) отказался от ответа на данный вопрос⁴.

Для того чтобы устраниТЬ этот эффект и проверить на более широкой выборке устойчивость ранее полученных результатов, мы перекодировали отказ от ответа на вопрос о структуре собственности в самостоятельную категорию⁵. В таблице П.6.3 в приложении проведено сравнение основных характеристик предприятий, давших и не давших ответ о структуре собственности. Как видно по данным этой таблицы, фирмы, руководители которых отказались раскрыть информацию о структуре собственности, в сравнении с остальными фирмами реже оказывали помощь властям и несколько чаще получали поддержку от региональных и местных властей. Кроме того, они несколько чаще встречались в регионах с низким и средним инвестиционным потенциалом и располагались в поселках городского типа. Однако все эти различия были статистически незначимы. Значимо (на уровне $p < 0,05$) различались лишь ответы на вопрос об участии в бизнес-ассоциациях: среди фирм, давших ответ на вопрос о структуре собственности, 42% являлись членами бизнес-ассоциаций, а среди уклонившихся от ответа — только 31%.

Мы добавили переменную Ownership_No_answer в оба уравнения в наших исходных моделях и снова провели их оценку. Полученные результаты приведены в таблице 6.3.

Как видно по приведенным данным, в модели 2.2 существенная помощь властям в социальном развитии региона стала положительно влиять на доступ к госзаказам, правда, при низком уровне значимости ($p < 0,10$). Однако с учетом незначимости соответствующего коэффициента в модели 2.1 мы не можем считать данный результат устойчивым и, соответственно, не можем утверждать, что госзакупки являются элементом «системы обменов» между предприятиями и властями.

⁴ Заметим, что от респондентов в ходе обследования не требовалось называть конкретных собственников. Нужно было лишь указать, какие категории — государство, иностранные акционеры, менеджмент, работники и т.д. — входят в состав акционеров.

⁵ Такой методический подход, давший интересные результаты, впервые был предложен в 2010 г. научным сотрудником Института анализа предприятий и рынков ВШЭ А.В. Говоруном в рамках исследования факторов, влияющих на членство предприятий в бизнес-ассоциациях.

Таблица 6.2

**Оценка влияния взаимоотношений предприятий
с властями на доступ в систему госзакупок**

Переменная		Модель 1.1	Модель 2.1	Модель 3.1	Модель 4.1	Модель 5.1	Модель 6.1
Уравнение1		State_Procure	State_Procure	State_Procure	State_Procure	State_Procure	State_Procure
Sector							***
InSize	0,1388073***	0,1197783**	0,1143517**	0,0979879**	0,1101556**	0,1420468***	
Foundation92-98	-0,0488126	-0,0483423	0,0223846	0,0559434	0,0009598	-0,0684898	
Foundation98+	-0,1153196	-0,0900517	-0,0563732	-0,0817311	-0,0659136	-0,1349511	
State_Owner	0,448146***	0,4877418***	0,3965205**	0,3005941*	0,4238782***	0,4918088***	
Reg_Potential_Mid	-0,0954362	-0,0992219	-0,0808541	-0,0441742	-0,0564579	-0,0722477	
Reg_Potential_High	0,4191179***	0,4589718***	0,5279079***	0,5404519***	0,5396399***	0,3911345***	
Holding	-0,2859818*	-0,2602171**	-0,2864385**	-0,2832365**	-0,2738726*	-0,2476348**	
Holdinghead	0,0705863	0,0268245	0,0273824	-0,1268802	-0,0011962	0,1114858	
FirmHelp	-0,1343616						
FirmHelpSuf0.1	0,340394						
FRLHelp		0,383893					
FedHelp			1,005844***				
RegHelp				0,421867			
LocHelp					-0,5614358**		

Уравнение2		FirmHelp	FirmHelpSuff01	FRLHelp	FedHelp	RegHelp	LocHelp
Зависимая переменная							
Sector					***		
InSize	0,1933696***	0,0917603*	0,1437814***	0,1789425***	0,1954651***	0,0435643	
Foundation92-98	-0,2059778	0,0518185	-0,4379129***	-0,746861***	-0,2418515	-0,2127337	
Foundation98+	-0,0653026	-0,2062923	-0,360342**	-0,0828492	-0,3072297	-0,2780464	
State_Owner	-0,2898112*	-0,3648878**	0,4976656***	0,5723327***	0,3058677*	0,3124897*	
Foreign_Stock	0,2788742	-0,0151826	0,2327494	0,064433	0,1980958	0,4802272***	
Reg_Potential_Mid	0,0218083	0,0671101	-0,0637248	-0,2228884	-0,2118794*	0,1447999	
Holding	-0,756211***	-0,1862832	-0,6863878***	-0,65356228***	-0,9735491***	-0,4656758***	
Holdinghead	-0,1711552	-0,1992962	0,0632652	0,0341747	-0,0353831	0,1055222	
Association	-0,0459574	0,4151128	0,2668607	0,7561241***	0,4350832	0,0976738	
Moscow	0,3685733***	0,3476617***	0,2904066***	0,1784323	0,3167658***	0,1738584	
Center	-0,5920654***	-0,0103885	0,2928712	0,315058	0,1015533	0,3552114	
PGT	-0,1142768	-0,0365933	-0,1384815	-0,1313837	-0,1012708	-0,0317847	
P	0,1082218	-0,1982473	0,0884182	-0,2376577	0,3792975*	0,0120914	
Кол-во наблюдений	795	795	-0,1207058	-0,4079713**	-0,1591309	0,4280588**	
			794	794	794	793	

***, **, * Различия значимы при уровне значимости 1, 5, 10%.

Таблица 6.3

**Оценка влияния взаимоотношений предприятий с властями на доступ в систему госзакупок
(с учетом фирм, отказавшихся дать информацию о своих собственниках)**

Переменная	Модель 1.2	Модель 2.2	Модель 3.2	Модель 4.2	Модель 5.2	Модель 6.2
Уравнение 1						
Зависимая переменная	State_Procure	State_Procure	State_Procure	State_Procure	State_Procure	State_Procure
Sector						
InSize	0,1416627***	0,130293***	0,1180975***	0,1308578***	0,1184803***	0,1473737***
Foundation92-98	-0,1552878	-0,1707304	-0,1096367	-0,1087541	-0,1297182	-0,1541075
Foundation98+	-0,1495871	-0,1306304	-0,0911601	-0,1454775	-0,1014262	-0,1312144
State_Owner1	0,4758501***	0,4983719***	0,3462527**	0,3504554**	0,394515**	0,4287263***
Ownership_No_answer	-0,0342391	-0,029353	-0,060244	-0,0231654	-0,0660884	-0,0658349
Reg_Potential_Mid	-0,0057947	-0,0066453	-0,0007655	0,0197122	0,0232879	-0,0266704
Reg_Potential_High	0,5205113***	0,4984253***	0,5984905***	0,599997***	0,5983768***	0,5207566***
Holding	-0,2315555**	-0,1913871*	-0,2349218**	-0,2419188**	-0,2223013**	-0,2304002**
Holdinghead	0,143803	0,0699217	0,0694677	-0,0043682	0,0379814	0,1014946
FirmHelp	0,1647903					
FirmHelpSuf0.1		0,5368179*				
FRLHelp		0,5903752***				
FedHelp			0,701454**			
RegHelp				0,577652**		
LocHelp					0,3902126	

Уравнение2		FirmHelp	FirmHelpSuf0.1	FRLHelp	FedHelp	RegHelp	LocHelp
Sector	Zависимая переменная			***			
InSize	0,204409***	0,0804749*	0,1412121***	0,1827753	0,1834426***	0,0275109	
Foundation92-98	-0,1464214	0,0597286	-0,2387261*	-0,5994480***	-0,1426639	-0,0888149	
Foundation98+	0,0014439	-0,0771644	-0,2876306*	-0,0011571	-0,299702*	-0,2158806	
State_Owner1	-0,2688477	-0,3868069**	0,5379185***	0,5906324***	0,3465772**	0,3253906***	
Foreign_Stock1	0,2423419	-0,037949	0,1903576	0,1315	0,165684	0,4104751**	
Ownership_No_answer	-0,1863984	-0,1406795	0,1574734	-0,0952893	0,16584*	0,3123475**	
Reg_Potential_Mid	0,0056947	0,0240893	0,0204776	-0,1102995	-0,0859138	0,2075794*	
Reg_Potential_High	-0,7321861***	-0,2078468	-0,6261777***	-0,632003***	-0,8563711***	-0,3887333***	
Holding	-0,1352971	-0,2452601**	0,0378918	0,0778667	-0,0397328	0,0220893	
Holdinghead	-0,1319528	0,35338986	0,3217461	0,741926***	0,5100763***	0,1963481	
Association	0,3304168	0,326575***	0,310629***	0,1308102	0,3390123***	0,2823668***	
Moscow	0,120473	0,3675365*	0,1198161	0,0678371	0,4376837*	0,1552862	
Center	-0,4456655***	-0,024011	-0,0996074	-0,0937178	-0,0975535	-0,0296016	
PGT	-0,0247468	-0,0780699	0,0286702	-0,3794193	0,2804733	-0,0133615*	
P	-0,0171354	-0,3106184*	-0,2528151**	-0,2040818	-0,2539554*	-0,1125413	
Кол-во наблюдений	955	955	954	954	954	953	

***, **, * Различия значимы при уровне значимости 1, 5, 10%.

Для моделей 3.2–6.2 расширение выборки и включение в анализ предприятий, отказавшихся от ответа на вопрос о структуре собственности, имело неоднозначные последствия. Только в модели 4.2, характеризующей связь между получением поддержки от федеральных органов и доступом к госзаказам, коэффициент при соответствующей переменной остался положительным и статистически значимым. Соответственно мы можем утверждать, что на федеральном уровне наблюдается взаимодополнение инструментов прямой и косвенной государственной поддержки. В остальных случаях полученные ранее результаты оказались неустойчивыми.

Вместе с тем они дают основание для новых интересных предположений. В частности, включение в анализ фирм, отказавшихся от ответа на вопрос о структуре собственности, в модели 5.2 приводит к тому, что коэффициент при переменной RegHelp из незначимого становится статистически значимым ($p < 0,05$), а в модели 6.2 коэффициент при переменной LocHelp меняет знак с «минуса» на «плюс».

Иными словами, с включением в анализ фирм, отказавшихся от ответа на вопрос о структуре собственности, получение поддержки от региональных властей начинает значимо влиять на доступ к госзаказам, а на муниципальном уровне такое расширение выборки вообще приводит к изменению характера связи. Подчеркнем также, что фирмы из этой группы пользуются преимуществами в получении прямой поддержки от региональных и местных властей (см. результаты для вторых уравнений в моделях 5.2 и 6.2).

Таким образом, полученные результаты говорят о *разном характере взаимодействия* региональных и местных властей с фирмами, которые сообщили о своих собственниках, и фирмами, которые отказались отвечать на этот вопрос. Если в первом случае скорее наблюдается *замещение* между инструментами прямой и косвенной государственной поддержки (см., в частности, модель 6.1 в таблице 6.2), то во втором — несмотря на ограниченность ресурсов, имеющихся в распоряжении региональных и местных властей, скорее можно говорить о *взаимодополнении* инструментов господдержки (модель 5.2 в табл. 6.3). Такое различие в характере взаимодействия свидетельствует о привилегированном положении второй группы фирм в отношениях с региональными и местными властями и дает основание полагать, что отказ от ответа на вопрос о структуре собственности может быть косвенным признаком *неформальной аффилированности соответствующих фирм с региональными и местными чиновниками*. Однако это предположение, безусловно, нуждается в дополнительной проверке.

Завершая данный раздел, отметим, что модели 3.2–6.2 подтвердили устойчивость различий между более развитыми и менее развитыми регионами в использовании инструментов прямой и косвенной поддержки предприятий. В числе прочих значимых результатов проведенного нами регрессионного анализа мы можем также отметить, что во всех рассмотренных моделях более крупные предприятия и компании с государственным участием имели больше шансов на получение госзаказов. Напротив, фирмы, входящие в состав бизнес-групп на правах рядовых членов, реже осуществляли поставки для государственных нужд. Эти выводы соответствовали результатам анализа, выполненного нами ранее в статье [Яковлев, Демидова, 2010].

Заключение

В данной главе, продолжая исследования, начатые в работах [Яковлев, 2010a] и [Яковлев, Демидова, 2010], мы оценили то влияние, которое сложившиеся взаимоотношения предприятий с органами власти разного уровня оказывают на доступ этих предприятий в систему госзакупок. В своем анализе мы опирались на выборку предприятий обрабатывающей промышленности и полученные результаты действительны именно для этой категории фирм.

Нами были выдвинуты гипотезы о том, что 1) в российских условиях госзакупки могут выступать элементом «системы обменов» между предприятиями и государством; 2) госзакупки как инструмент косвенной поддержки предприятий могут выступать дополнением или субститутом по отношению к инструментам прямой государственной поддержки; 3) повышение уровня экономического развития региона приводит к сокращению масштабов прямой господдержки и расширению использования косвенной поддержки.

Проведенный анализ дал следующие результаты.

1. Помощь властям в социальном развитии региона не обеспечивает для фирм дополнительные шансы на получение госзаказов. Соответственно мы не можем утверждать, что госзакупки интегрированы в «систему обменов» между государством и бизнесом.

2. Предприятия, получающие прямую поддержку от федеральных властей, пользуются преимуществами в доступе к госзаказам. Этот результат был устойчив при контроле на большое число дополнительных факторов и в разных спецификациях исходной модели. Таким образом, мы можем утверждать, что на федеральном уровне наблюдается взаимодополнение между прямой и косвенной государственной поддержкой.

3. На региональном и местном уровнях выявленные зависимости оказались неустойчивыми. Тем не менее полученные результаты дают основание для предположения о разном характере взаимодействия региональных и местных властей с фирмами, которые дали информацию о структуре собственности, и фирмами, которые отказались отвечать на этот вопрос. В первом случае скорее наблюдается замещение между инструментами прямой и косвенной государственной поддержки, а во втором — несмотря на ограниченность ресурсов, имеющихся в распоряжении региональных и местных властей, скорее можно говорить о взаимодополнении инструментов господдержки. Объяснение этих различий может быть связано с тем, что фирмы, скрывающие информацию о своих собственниках, в реальности неформально связаны с региональными и местными чиновниками. Данное предположение, однако, нуждается в дополнительной проверке и может стать предметом для дальнейших исследований.

4. Фирмы, расположенные в более развитых регионах, реже получали прямую государственную поддержку, но при этом имели больше возможностей доступа к госзаказам. Данный результат может свидетельствовать о том, что повышение уровня экономического развития региона (что в том числе означает увеличение доходов региональных и местных бюджетов) приводит к повышению роли госзакупок как инструмента государственной поддержки и воздействия на поведение фирм через стимулирование спроса на их товары и услуги.

Приложение 6

ОПИСАНИЕ ДАННЫХ

Таблица П.6.1

Список зависимых переменных

Переменная	Описание ^a
State_Procure	Предприятие осуществляло в 2008 г. поставки по госзаказам
FirmHelp	Предприятие оказывало помощь властям
FirmHelpSuf0,1	Предприятие оказывало значительную помощь властям (более 0,1% выручки от реализации)
FRLHelp	Предприятие получало поддержку от федеральной, региональной или местной власти
FedHelp	Предприятие получало поддержку от федеральной власти
RegHelp	Предприятие получало поддержку от региональной власти
LocHelp	Предприятие получало поддержку от местной власти

^a Все переменные принимали значения: 1 — да, 0 — нет.

Таблица П.6.2

Список независимых переменных

Переменная	Описание
Sector	Код отрасли по ОКВЭД (двухзначный)
InSize	Натуральный логарифм среднесписочной численности работающих на предприятии
Foundation92–98	Предприятие было создано в 1992–1998 гг. ^a
Foundation98+	Предприятие было создано после 1998 г. ^a
State_Owner	Участие государства в собственности ^a
Foreign_Stock	Участие иностранцев в собственности ^a
Ownership_no_answer	Отказ от ответа на вопрос о структуре собственности ^a
Reg_Potential_Mid	Инвестиционный потенциал региона средний ^a
Reg_Potential_High	Инвестиционный потенциал региона выше среднего ^a
Holding	Предприятие входит в бизнес-группу ^a
Holdinhead	Головное предприятие в рамках холдинга ^a
Association	Предприятие является членом бизнес-ассоциации ^a
Moscow	Москва ^a
Center	Центр республики/края/области ^a
PGT	Поселок городского типа ^a

^a 1 — да, 0 — нет.

Таблица П.6.3

**Базовые характеристики предприятий, давших и не давших ответ
на вопрос о структуре собственности**

Характеристика предприятия	Значение	Дали ответ		Не дали ответа		$p - v^a$
		Кол-во	Процент от общего кол-ва	Кол-во	Процент от общего кол-ва	
1	2	3	4	5	6	7
ОКВЭД двузначный	Произв-во пищевых продуктов	199	25	36	22,4	0,915
	Текстильное и швейное произв-во	72	9,1	17	10,6	
	Обработка древесины и произв-во изделий из дерева	67	8,4	14	8,7	
	Химическое произв-во	76	9,6	12	7,5	
	Металлургическое произв-во и произв-во изделий из металла	80	10,1	18	11,2	
	Произв-во электро-, электронного и оптического оборудования	98	12,3	19	11,8	
	Произв-во транспортных средств и оборудования	73	9,2	13	8,1	
	Произв-во машин и оборудования	131	16,5	32	19,9	
	Всего	796	100	161	100	
Среднесписочная численность работающих на предприятии	Среднее	580		617		0,8675 ^b
	Станд. отклонение	918		1070		
	Min.	3		10		
	Max.	11536		8955		
Период создания	До 1992 г.	600	75,4	120	74,5	0,772
	1992–1998 гг.	118	14,8	27	16,8	
	После 1998 г.	78	9,8	14	8,7	
	Всего	796	100	161	100	
Инвестиционный потенциал региона	Низкий	324	40,7	72	44,7	0,294
	Средний	225	28,3	49	30,4	
	Высокий	247	31	40	24,8	
	Всего	796	100	161	100	
Предприятие является независимым или частью холдинга	Независимое	575	72,2	112	70	0,33
	Дочернее предприятие в рамках холдинга	192	24,1	45	28,1	
	Головное предприятие в рамках холдинга	29	3,7	3	1,9	
	Всего	796	100	160	100	

Окончание табл. П.6.3

Характеристика предприятия	Значение	Дали ответ		Не дали ответа		$p - p^a$
		Кол-во	Процент от общего кол-ва	Кол-во	Процент от общего кол-ва	
Участие в бизнес-ассоциациях	Нет	462	58	111	69	0,01**
	Да	334	42	50	31	
	Всего	796	100	161	100	
Административный статус населенного пункта	Москва	48	6	12	7,5	0,145
	Центр республики/края/области	367	46	66	41	
	Периферийный город	326	41	64	39,7	
	Поселок городского типа	55	7	19	11,8	
	Всего	796	100	161	100	
Оказание помощи региональным и/или местным властям в 2007–2008 гг.	Помощь не оказывали	178	22,4	41	25,5	0,464
	Помощь составила до 0,1% от выручки или размер издержек не смогли оценить	449	56,4	92	57,1	
	Помощь превышала 0,1% от выручки	169	21,2	28	17,4	
	Всего	796	100	161	100	
Предприятие получало поддержку от государства	Нет	505	63,5	98	60,9	0,525
	Да	290	36,5	63	39,1	
	Всего	795	100	161	100	
от федеральных властей	Нет	683	86	145	90	0,158
	Да	112	14	16	10	
	Всего	795	100	161	100	
от региональных властей	Нет	596	75	113	70	0,206
	Да	199	25	48	30	
	Всего	795	100	161	100	
от местных властей	Нет	645	81	122	75	0,112
	Да	149	19	39	25	
	Всего	794	100	161	100	

Примечания. ** Различия значимы при уровне значимости 5%.

^a При проверке гипотезы о независимости признаков.^b Kruskal-Wallis rank test.

Глава 7

АНАЛИЗ ФАКТОРОВ, ВЛИЯЮЩИХ НА НЕФОРМАЛЬНЫЕ ПЛАТЕЖИ ПРЕДПРИЯТИЙ ЗА УЧАСТИЕ В СИСТЕМЕ ГОСЗАКАЗОВ¹

7.1. Коррупция в системе государственных закупок

Государственные закупки используются для удовлетворения общественных потребностей в образовании, здравоохранении, поддержании порядка и защите, создании удобной инфраструктуры и т.д. Часто затраты на удовлетворение этих нужд и обеспечение работы самого государственного аппарата через систему госзаказа составляют значительную долю ВВП. Это открывает широкие возможности для коррупционной деятельности государственных чиновников, отвечающих за проведение госзакупок, а следовательно, делает необходимой разработку системы противодействия подобным злоупотреблениям.

Следует отметить, что наиболее коррумпированными являются развивающиеся страны и страны с переходной экономикой [Svensson, 2005]. К их числу можно отнести и Россию, занимающую 154-е место (из 178 стран) по индексу восприятия коррупции² в государственном секторе за 2010 г., что является ухудшением по сравнению с предыдущими годами (146-е и 147-е места в 2009 и 2008 гг. соответственно из 180 стран). Другими отличительными чертами таких стран являются низкий уровень дохода и принадлежность к числу закрытых стран по классификации Сакса и Уорнера [Sachs et al., 1995].

Наличие столь сильного сходства между рассматриваемыми странами позволяет сделать некоторые предположения относительно факторов, способных оказывать влияние на уровень коррупции. Однако любые выводы необходимо делать с осторожностью, так как зачастую нельзя сказать наверняка, что было причиной, а что следствием. Например, трудно определить, является ли низкий

¹ Данная глава подготовлена на основе магистерской диссертации под руководством О.А. Демидовой. В процессе работы над главой автор проходил стажировку в Институте анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ в рамках Университетского проекта АНЦЭА. Отдельная благодарность — А.А. Яковлеву за участие в обсуждении работы и помошь в подборе необходимой литературы. Результаты, представленные в этой главе, были обсуждены в ходе семинара Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ (30 июня 2011 г.), а также на XIII Международной научно-практической конференции по проблемам реформирования общественного сектора «Public Sector Transition» (11–12 ноября 2011 г., Санкт-Петербург), XIII Апрельской международной научной конференции «Модернизация экономики и общества» (3–5 апреля 2012 г., Москва) и VIII Международной школе-семинаре «Многомерный статистический анализ и эконометрика» (22 июня — 6 июля 2012 г., Армения).

² Corruption Perception Index (Transparency International).

уровень дохода в стране причиной коррупции или же коррупция привела к его снижению.

Считается, что на степень коррумированности могут влиять размер накопленного человеческого потенциала и величина дохода — как факторы, определяющие уровень институционального развития, степень открытости экономики, в том числе наличие барьеров на вход для иностранных компаний, а также наличие свободной прессы, что подтверждается эмпирическими исследованиями. В отношении связи между коррупцией и конкуренцией однозначных результатов получить не удается: с одной стороны, усиление последней является довольно распространенным методом борьбы с коррупцией, с другой — ряд исследований показывает, что существуют ситуации, когда рост конкуренции только увеличивает выгоды коррупционера и не способствует его уличению.

Неоднозначность взаимосвязей между коррупцией и экономическими, а также институциональными особенностями создает дополнительные сложности при разработке методов борьбы с ней. В частности, отсутствие четкого понимания, что является причиной, а что следствием в паре «коррупция — доход», не позволяет разработать четких рекомендаций относительно приоритетной сферы воздействия. Непонятно, необходимо ли увеличивать благосостояние населения, чтобы снизить уровень коррупции, или сначала победить коррупцию, что повлечет рост ВВП.

Существенным препятствием для выработки универсальных способов противостояния коррупционной активности чиновников является и то, что одни и те же действия приводят к разным результатам, будучи примененными в различных условиях. Так, усиление контроля и ужесточение наказания в странах со слабо развитыми юридическими институтами может не привести к существенным результатам, потому что, какие бы меры ни декларировались, существующая система оказывается не в силах реализовать их на практике. В таких случаях эффективным может стать привлечение к осуществлению антикоррупционной деятельности частных структур и передача им ряда полномочий, а также представление широкой публике максимально полной информации о деятельности государственных структур. Однако данный подход оправдан только в странах, где значительная доля населения обладает активной гражданской позицией и готова отстаивать собственные интересы.

Еще одним направлением развития антикоррупционных мер в сфере государственных закупок является привлечение международных организаций к созданию правил осуществления закупок, а также непосредственно к их проведению. С этой целью разработано, в частности, Соглашение о государственных закупках (The Agreement on Government Procurement), которое основано на принципах недискриминации, национального режима и прозрачности. Однако, несмотря на явно выраженную антикоррупционную направленность этого соглашения, развивающиеся страны не спешат к нему присоединяться, и тому есть ряд объективных причин [Noeckman, 1998].

Невозможность предсказать последствия тех или иных мер в различных условиях и необходимость сопоставления затрат на них с потенциальными выгодами от применения становятся дополнительными стимулами для изучения корруп-

ции и условий, в которых она может возникать. Тем не менее следует отметить, что коррупция является не единственным источником потерь при осуществлении госзаказа. В частности, на примере Италии удалось показать, что неэффективность процедуры закупок приводит к более существенному увеличению затрат на их осуществление, чем коррупция [Bandiera et al., 2009].

Значительная часть эмпирических исследований в области коррупции в сфере государственных закупок представляет собой межстрановые сопоставления и рассматривает только макроэкономические причины возникновения коррупции. Данное исследование призвано восполнить недостаток работ в сфере изучения взяточничества при получении госзаказа на уровне отдельных предприятий. В нем использованы результаты двух крупных независимых опросов, проведенных в 2009–2010 гг.: Business Environment and Enterprise Performance Survey под эгидой Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития и «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности», организованного Институтом анализа предприятий и рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (далее — ИАПР).

Глава имеет следующую структуру: подразд. 7.2 содержит обзор предшествующих исследований, подразд. 7.3, 7.4 посвящены описанию имеющихся эмпирических данных, подразд. 7.5 — формулировке проверяемых гипотез и описанию используемой методологии исследования, подразд. 7.6 и 7.7 включают результаты анализа на базе опросов Всемирного банка и ИАПР соответственно, заключение содержит выводы, полученные в ходе исследования.

7.2. Теоретические и эмпирические исследования коррупции в системе госзаказа

Основным направлением теоретического моделирования коррупции в системе госзаказа является использование двумерных контрактов [Che, 1993; Rezende, 2009], которые позволяют включить в число оцениваемых параметров не только цену, но и качество приобретаемого товара. Тем не менее подходы к включению взяток в модель разнятся. Так, в работе [Burguet, Che, 2004] рассмотрены последствия искажения информации о качестве агентом, осуществляющим закупку. Результаты предоставления за взятку возможности изменения заявки при проведении закрытого аукциона изучаются в статьях [Compte et al., 2005] и [Burguet, Perrig, 2007].

В работе [Celentani, Genuza, 2002] анализируется влияние изменения уровня конкуренции на коррумпированность системы государственных закупок. В частности, в ней показано, что увеличение конкуренции среди поставщиков приводит к снижению предельных издержек выигравшей фирмы и росту качества поставляемого товара, а суммарный эффект этих изменений не может быть однозначно определен без введения дополнительных предпосылок. Рост конкуренции среди нанимаемых для закупки агентов приводит к усилению коррупции, однако для покупателя выгоды от снижения вознаграждения нанимаемому агенту могут как перекрываться потерями от роста его коррумпированности, так и нет, следо-

вательно, и в данном случае однозначного вывода о полезности повышения конкуренции сделать нельзя.

Поскольку получить достоверные эмпирические сведения, связанные с коррупцией, довольно тяжело, доступным вариантом ее изучения остаются экспериментальные исследования. Так, в одном из них [Büchner et al., 2008] изучено поведение конкурирующих за получение государственного заказа поставщиков, выбирающих оптимальное соотношение цены и размера взятки (низкая цена или же высокая взятка увеличивают шансы на победу в тендере). При этом предполагается, что чиновник, принимающий решение, думает не только о собственных выгодах от получения взятки, но и об общественном благосостоянии. Авторам удалось показать, что даже введение негативного эффекта от взяточничества на благосостояние самих производителей (моделировался через систему вознаграждений участников эксперимента) не приводит к сокращению его использования, но в качестве инструмента конкуренции участники эксперимента охотнее используют цены, нежели размер взятки.

Как отмечалось выше, эмпирические исследования в области коррупции затруднены ввиду дефицита информации. Их авторы в большинстве случаев вынуждены опираться на индексы коррумпированности, рассчитанные международными организациями на основе экспертных оценок или косвенных показателей, что позволяет проводить межстрановые сравнения, рассматривая характеристики макросреды в качестве детерминант коррупции [D'Souza, Kaufmann, 2010; Montinola, Jackman, 2002; Svensson, 2005].

Другим источником информации о распространенности коррупционных практик, в частности взяточничества, могут служить исследования на уровне фирм, реализуемые в форме опросов руководителей, которых просят оценить коррупционность среды. Однако при использовании таких данных специалисты сталкиваются с проблемой субъективности респондентов, что снижает достоверность получаемых выводов.

Подобное исследование, проведенное в Норвегии [Soreide, 2006], выявило не только распространенность коррупционных практик в сфере государственных инфраструктурных проектов, но и предпочтение крупными компаниями альтернативных взяткам способов давления на госчиновников, ответственных за реализацию этих проектов. В ходе изучения угандинских компаний [Svensson, 2003] было выяснено, что чем выше прибыль фирмы, тем больше размер выплачиваемых ею взяток. В то же время наличие у компаний альтернативных возможностей (например, возможность найти частного покупателя при проигрыше тендера на госзаказ) снижает размер требуемой взятки.

Активизация исследований, посвященных государственным закупкам в России, произошла в 2000-х годах, когда участие в госзаказе стало приносить компаниям ощутимую прибыль, а увеличение затрат в этой сфере сопровождалось ростом коррупции. Тем не менее большинство работ посвящено рассмотрению эффективности закупок [Епифанова, 2007] или изучению характеристик, влияющих на участие предприятий в системе госзаказа [Яковлев, 2009], а не непосредственно анализу природы взяточничества. Причем внимание авторов сосредоточено на рассмотрении последствий изменения законодательства в этой области.

В частности, работа [Яковлев, Демидова, 2010] посвящена сопоставлению факторов, определяющих вероятность включения компании в число поставщиков по госзаказу, до и после вступления в силу Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Проведенный анализ показал, что новый закон расширил возможности для участия в государственных закупках для новых предприятий, но не привел к снижению коррупции и повышению эффективности госзаказа. Можно констатировать, что в процессе реформирования законодательства в этой области не удалось достичь поставленных задач.

Данная глава призвана заполнить существующий пробел в изучении коррупции в системе госзакупок в России на эмпирическом уровне. В исследовании планируется использовать различные источники информации о взяточничестве в системе госзаказа (результаты двух независимых опросов), что позволит получить более обоснованные результаты по сравнению с предыдущими исследованиями. В случае если выводы, полученные по обоим опросам, окажутся сходными, можно будет с большей уверенностью говорить о том, что выявленные взаимосвязи объективно наблюдаются в экономике, а не обусловлены особенностями опрошенных данных.

7.3. Business Environment and Enterprise Performance Survey: основные особенности опроса и характеристики исследуемых предприятий

Анализ факторов, влияющих на неформальные платежи в системе госзаказа, проведен на основе двух независимых опросов. Первый из них — Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) — является совместным проектом Всемирного банка и Европейского банка реконструкции и развития (далее — ЕБРР), цель которого состоит в получении информации об условиях ведения бизнеса и эффективности деятельности предприятий в странах, сотрудничающих с ЕБРР. Исследование проводится путем анкетирования руководителей предприятий или других лиц, хорошо осведомленных о деятельности компаний в целом и основных ее характеристиках. В четвертом раунде, состоявшемся в 2008–2009 гг., участвовало около 11 800 предприятий из 29 стран. Особенности формирования выборки описаны в соответствующем методологическом отчете.

В России было опрошено 1256 респондентов, из них 252 — при дополнительном интервьюировании. При этом только 345 из обследованных предприятий участвовали в реализации государственного заказа или пытались его получить и только таким предприятиям задавался вопрос о доле стоимости контракта, которую фирмы, близкие по характеристикам к обследуемой, обычно выплачивают в виде неформальных платежей для того, чтобы получить государственный заказ. Далее будем рассматривать только эти компании.

В отношении параметров выборки следует отметить, что 29% предприятий начало свою деятельность на территории России в период до 1992 г., а 34% — после 1998 г. К числу крупных (100 и более сотрудников) относится 24% фирм, а

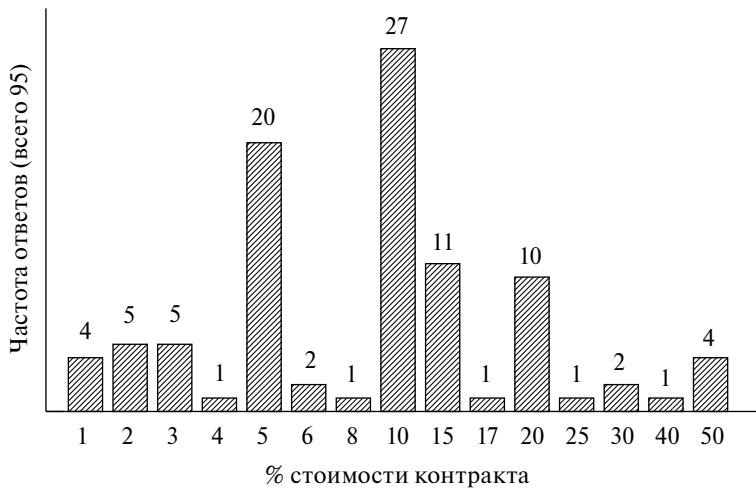


Рис. 7.1. Процент стоимости контракта, выплачиваемый фирмой, похожей на обследуемую, в виде неформальных платежей, если они требуются

малые (от 5 до 19 сотрудников) составили 41% выборки, при этом в среднем объем продаж обследуемых компаний составил 505 млн руб.

Только 243 респондента из 345 сумели назвать размер требуемых при исполнении государственного заказа неформальных платежей, при этом 148 из них сказали, что неформальных платежей не требуется. 60 человек отказались отвечать на этот вопрос, а 42 человека затруднились с ответом.

Разброс оценок размера неформальных платежей среди тех, кто ответил, что они требуются, составляет от 1 до 50% с медианой на уровне 10% (см. рис. 7.1). Следует отметить, что наиболее популярны оказались ответы, кратные пяти. Это может быть вызвано стремлением респондентов к округлению чисел.

Отметим также, что чем больше размер предприятия, тем выше доля респондентов, отвечающих, что взятки не требуются. Отличается оценка честности чиновников и в зависимости от региона, в котором располагается предприятие. Доли посчитавших, что неформальные платежи не являются условием получения государственного заказа, среди фирм, основанных в период с 1992 по 1998 г., и среди более молодых компаний почти не отличаются (61 и 60% соответственно).

7.4. «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»: особенности опроса и характеристики исследуемых предприятий

Вторым источником данных для изучения неформальных платежей в сфере госзаказа являются результаты опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности», в ходе которого было опрошено 957 респондентов, 58% из которых составили генеральные директора компаний.

Опрошенные предприятия расположены в 48 субъектах Федерации (в восьми федеральных округах) и принадлежат к восьми подотраслям (двухзначный код по классификации ОКВЭД): производство пищевых продуктов (22%); текстильное и швейное производство (11%); обработка древесины и производство изделий из дерева (9%); химическое производство (10%); металлургическое производство и производство изделий из металла (8%); производство машин и оборудования (16%); производство офисного оборудования и вычислительной техники (14%); производство автомобилей, прицепов и полуприцепов (10%).

Отметим, что данное исследование отличается от рассмотренного выше по структуре, а также формулировке вопросов сходной тематики. В частности, вопрос относительно неформальных платежей в системе государственного заказа был сформулирован следующим образом: «Как Вы думаете, как часто предприятиям Вашей отрасли при получении государственных или муниципальных заказов приходится давать взятки или “откат”?». При этом респонденту предлагалось несколько вариантов ответов: «практически всегда», «часто», «иногда», «никогда», «затрудняюсь ответить».

К преимуществам данного опроса можно отнести то, что респондентам требуется выбрать ответ из группы более общих ответов, чем в рассмотренном выше обследовании (там необходимо назвать долю стоимости контракта, которая обычно выплачивается в виде неформальных платежей), что уменьшает затруднения отвечающего. Кроме того, формулировка предложенных вариантов ответа в виде категорий позволяет ограничить смещение в ответах.

Другим достоинством опроса ИАПР можно считать то, что в ходе его проведения удалось получить более подробную информацию о характеристиках опрашиваемых компаний, например данные о результатах финансовой деятельности за несколько лет. Это существенно расширяет возможности анализа и позволяет протестировать дополнительные гипотезы. Недостатком является почти полное отсутствие информации о респонденте, что не позволяет ввести контрольные переменные на персональные характеристики и проверить предположение о том, что пол, возраст и стаж работы на предприятии оказывают значимое влияние на ответы респондента на вопрос относительно взяточничества в системе госзаказа. Кроме того, следует отметить еще одно существенное отличие опроса ИАПР от обследования ВЕEPS, где рассматривались все отрасли: в данном случае выборка формировалась только на основе промышленных предприятий, что позволяет распространять выводы, полученные на основе опроса ИАПР, только на компании, принадлежащие к этому сектору экономики.

Характеризуя особенности выборки, отметим, что в среднем численность сотрудников на предприятии составила 587 человек, при этом 75% обследованных фирм основаны до 1992 г., а 10% — после 1998 г. В отношении структуры собственности следует сказать, что 11% компаний имеют государство в числе собственников, а 10% действуют с участием иностранного капитала; частью холдинга является 25% фирм. 77% обследованных компаний оказывали помощь властям в социальном развитии региона. В регионах с низким инвестиционным потенциалом расположен 41% компаний, 30% — в регионах с высоким потенциалом. На вопрос о частоте взяток ответили 717 респондентов.

Доля участвовавших в государственных закупках компаний в выборке составила 41%, или 391 предприятие. Между предприятиями этих двух групп наблюдаются некоторые различия: так, в среднем получившие госзаказ компании больше по численности сотрудников и расположены в более крупных городах. Кроме того, доля государства в их собственности выше, чем у предприятий, не участвовавших в госзакупках. Это подтверждает гипотезу о том, что характеристики компании и ее окружения влияют на вероятность получения госзаказа, однако выводы об их влиянии на уровень взяточничества на основе этих данных сделать нельзя.

В то же время необходимо отметить, что существенных различий в объеме продаж, среднем уровне использования производственных мощностей, а также конкурентных характеристиках отрасли (доля неучтенного оборота, влияние конкуренции со стороны отечественных и иностранных производителей на территории России, со стороны импорта) нет. Совпадают и оценки степени влияния несправедливой конкуренции и непредсказуемости государственного регулирования предприятиями, участвовавшими и не участвовавшими в госзаказе. Однако влияние макроэкономической нестабильности медианными представителями этих групп оценивается по-разному.

В завершение подчеркнем, что ключевыми различиями рассматриваемых опросов следует считать формулировку вопроса относительно уровня взяточничества в системе госзаказа и особенности в формировании выборки. Так, результаты, полученные на основе опроса ИАПР, можно отнести только к предприятиям промышленности, в то время как выборка для опроса ВЕEPS формировалась на основе предприятий из различных секторов экономики и позволяет делать более глобальные обобщения. В то же время объем выборки, подходящей для дальнейшего анализа, у последнего исследования гораздо меньше, это связано в том числе с тем, что там вопрос о размере взяток был задан только участникам госзаказа, а в опросе ИАПР — всем респондентам.

7.5. Проверяемые гипотезы и методология анализа

Цель исследования состоит в выявлении групп факторов, оказывающих влияние на уровень взяточничества при осуществлении государственных закупок. В рамках данной главы планируется проверить несколько гипотез.

Первая из них связана с ролью отраслевых характеристик, а именно уровня конкуренции, с которым сталкивается предприятие, и степени добросовестности конкурентных взаимодействий в отрасли. Предполагается, что в отраслях, где конкуренция высока, предприятия будут активнее бороться за участие в госзаказе, поскольку государство является сравнительно надежным партнером, а объемы закупок порой составляют значительную долю предъявляемого на продукцию спроса. Это может подтолкнуть компанию к использованию нелегальных способов борьбы за заказ. Распространенность таких практик в отрасли в целом также будет способствовать их трансляции и на сферу взаимодействия с государством. В качестве индикаторов незаконных способов ведения деятельности будем рассматривать долю неучтенного оборота в отрасли и

степень влияния несправедливой конкуренции на ведение бизнеса, оцененные респондентами.

Кроме того, полезно проверить предположение о влиянии взаимодействия с государством на получение госзаказа. Существует гипотеза, что государственные закупки могут быть частью «системы обменов» между бизнесом и властью (термин предложен в работе [Frye, 2002], при анализе ситуации в России использован в работах [Яковлев, 2007; Демидова, Яковлев, 2011]). В этом контексте разумно считать, что компании, оказывающие помощь органам власти в реализации различных социально значимых проектов, с большей вероятностью получат заказ, следовательно, необходимость в даче взяток у них уменьшится.

Третья гипотеза связана с особенностями рассматриваемых предприятий. Будем предполагать, что участие в холдинге приведет к снижению потребности прибегать к взяткам, так как у крупных организаций шире возможности по использованию альтернативных методов давления на заказчика в процессе выбора поставщика. К сожалению, это предположение может быть проверено только на основе опроса ИАПР, так как только в нем содержался вопрос относительно членства компаний в холдинге.

Следует отметить, что с уровнем взяточничества могут быть связаны и другие факторы. Поэтому включим в рассматриваемые модели в качестве контрольных переменных некоторые характеристики анализируемых предприятий, в частности структуру собственности и возраст компаний, а также факторы, связанные с особенностями населенных пунктов, в которых находятся фирмы, и региональной спецификой.

В проводимом анализе необходимо учесть и специфику используемых источников данных. В силу того что оба обследования реализованы в форме опроса, их результаты могут быть искажены из-за субъективизма респондентов, поэтому введем в качестве контрольных переменных также индивидуальные характеристики опрашиваемого. В случае если роль этих факторов в анализируемых моделях окажется велика, к полученным на их основе выводам следует отнестись с осторожностью.

При проверке представленных гипотез на данных опроса ИАПР, где на вопрос о частоте взяток в сфере госзаказа отвечали все респонденты, необходимо также учесть влияние участия данного предприятия в государственных закупках, поскольку взгляд со стороны может существенным образом отличаться от мнения непосредственных участников изучаемой системы.

Формулировка вопроса о взятках в обоих опросах предполагала возможность отказа от ответа, и многие респонденты ею воспользовались. В обследовании BEEPS 17% опрошенных, которым задавался вопрос о доле стоимости контракта, обычно выплачиваемой в качестве взяток, отказались на него отвечать; из 285 респондентов, не отказавшихся отвечать на вопрос, 42 (15%) затруднились с ответом. В исследовании ИАПР 25% опрошенных (240 человек) отказались от ответа на вопрос о частоте взяток в системе госзаказа, причем в данном случае ситуации, когда респондент отказался отвечать на вопрос в принципе и когда он затруднился дать ответ, не различались. Таким образом, объемы рассматривае-

мых выборок сокращаются за счет исключения из анализа части респондентов, что особенно существенно для опроса BEEPS.

Поскольку в обследовании BEEPS названные в качестве оценок уровня взяточничества доли от стоимости контракта принимают всего 15 значений, причем большинство респондентов при ответах называли числа, кратные пяти, уделим внимание факторам, влияющим не на размер требуемой взятки, а на необходимость ее выплаты. На данных опроса ИАПР, помимо факта наличия взятки, можно также провести анализ факторов, влияющих на частоту неформальных платежей в системе госзаказа.

Для проверки значимости и направления влияния перечисленных выше факторов использованы модели порядкового и бинарного выбора на основе логистического распределения. Такой выбор обусловлен природой данных: зависимые переменные могут быть представлены либо в бинарном виде (нужны или нет взятки), либо в виде порядковых переменных (частота взяток).

Следует отметить, что поскольку опросы имеют различную структуру, не все гипотезы удастся проверить на основе обоих источников данных. Так, для опроса BEEPS проверим гипотезы о роли конкуренции в отрасли (как формальной, так и неформальной) и влиянии непредсказуемости поведения государства на деятельность компаний. Поскольку в опросе не содержится информация о взаимодействии предприятия с государством в контексте поддержки тех или иных инициатив последнего, непосредственно проверить гипотезу о наличии «системы обменов» невозможно. Однако некоторая информация о влиянии государства на деятельность компаний представлена. В связи с этим проверим предположение о том, что действия государства, в частности политическая нестабильность, влияют на необходимость взяток для заключения контракта по госзаказу: чем сильнее такое влияние, тем вероятнее компании придется дать взятку, чтобы гарантировать получение заказа. Гипотезу о роли принадлежности к холдингу в данном случае проверить не представляется возможным, так как подобной информации в опросе не содержится.

7.6. Эмпирическая проверка гипотез на основе опроса BEEPS

Для проверки сформулированных выше предположений на основе результатов опроса BEEPS используются логит-модели бинарного выбора, где условная вероятность выбора одной из альтернатив оценивается следующим образом:

$$\Pr(y = 1 | x) = \frac{e^{x'\beta}}{1 + e^{x'\beta}},$$

где x — вектор объясняющих переменных, а β — вектор оцениваемых параметров модели.

Точный ответ на вопрос о размере взяток в системе госзаказа дали только 243 респондента. Результаты оценивания различных спецификаций модели необходимости взяток приведены в таблице 7.1. Отметим, что при выборе спецификаций для оценивания учитывался малый размер выборки, в результате чего

контрольные переменные были разбиты на четыре группы, которые поочереди включались в модели. Отраслевые дамми-переменные в данном случае не использовались из-за большого количества представленных отраслей на фоне сравнительно маленькой выборки. Потребовалось бы вводить более 15 дамми-переменных. Устойчивость знаков коэффициентов при представляющих интерес регрессорах к смене набора контрольных переменных может служить аргументом в пользу объективности выявленных взаимосвязей.

Таблица 7.1
Моделирование необходимости взяток в системе госзаказа
по данным опроса ВЕEPS^a(0 — взятки не нужны, 1 — взятки необходимы)

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Пол респондента	-0,333 (0,337)	—	—	—
Стаж работы на данном предприятии	-0,003 (0,005)	—	—	—
Уровень кооперации	-0,407** (0,179)	—	—	—
Столичный город ^b	—	—	—	0,986 (1,178)
Город с населением свыше 1 млн чел. ^b	—	—	—	0,993 (1,160)
Город с населением от 250 тыс. до 1 млн чел. ^b	—	—	—	0,495 (1,172)
Город с населением от 50 тыс. до 250 тыс. чел. ^b	—	—	—	0,935 (1,173)
Предприятие основано в период с 1992 по 1998 г. ^b	—	0,074 (0,361)	0,168 (0,391)	—
Предприятие основано после 1998 г. ^b	—	-0,304 (0,375)	-0,127 (0,398)	—
Логарифм объема продаж	—	—	-0,115 (0,089)	—
Среднее предприятие (от 20 до 99 штатных сотрудников) ^b	—	-0,410 (0,361)	—	—
Крупное предприятие (больше 99 штатных сотрудников) ^b	—	-1,204*** (0,389)	—	—
Влияние формальной конкуренции на деятельность предприятия	0,234** (0,095)	0,253*** (0,097)	0,182* (0,097)	0,220** (0,095)
Наличие неформальной конкуренции в отрасли	0,071 (0,059)	0,079 (0,060)	0,056 (0,063)	0,073 (0,059)
Влияние политической нестабильности на деятельность предприятия	0,257*** (0,094)	0,241** (0,097)	0,241** (0,101)	0,258*** (0,096)
Константа	-0,258 (0,594)	-0,815* (0,462)	0,925 (1,724)	-2,289** (1,154)
Кол-во наблюдений	243	240	195	243

Окончание табл. 7.1

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
LR-статистика	25,44***	29,81***	14,42**	21,05***
Псевдо- R^2	0,0782	0,0928	0,0539	0,0647
Проверка на значимость групп дамми-переменных (тест Вальда, значение расчетной статистики)				
Размер предприятия	—	10,32***	—	—
Возраст предприятия	—	1,30	0,67	—
Размер населенного пункта	—	—	—	2,60

Примечания. ***, **, * Значимость на уровне 1, 5, 10%.

^a В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов.

^b Дамми-переменные.

Построенные модели подтвердили первоначальные предположения. Коэффициенты при интересующих нас регрессорах оказались положительны, т.е. чем больше формальная конкуренция и политическая нестабильность влияют на деятельность предприятия, тем выше вероятность дачи взятки при получении госзаказа. Наличие неформальной конкуренции в отрасли также входит в модели с положительным коэффициентом, однако не является значимым фактором.

Следует отметить, что знаки коэффициентов при указанных переменных продемонстрировали стабильность к изменению спецификации, а именно к включению в модель различных групп контрольных переменных (характеристик респондента, предприятия и населенного пункта). Отметим, что принадлежность компании к группе крупных фирм (более 99 сотрудников) снижает вероятность дачи взятки, что может быть связано с наличием у таких предприятий альтернативных возможностей влияния на выбор поставщика. Оказалось также, что одна из субъективных характеристик респондента, а именно уровень кооперации во время интервью (готовность к ответу на сложные вопросы и к сотрудничеству с интервьюером) значим в модели и приводит к сокращению вероятности получения чиновником взятки. Это вместе с малыми размерами выборки свидетельствует о том, что полученные результаты могут являться не совсем объективными из-за искажения, пусть и не осознанного, информации со стороны респондента.

7.7. Эмпирическая проверка гипотез на основе опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»

Данный опрос позволил проверить все сформулированные выше гипотезы. Конкурентные характеристики отрасли представлены следующими переменными: наличие заметной конкуренции в отрасли, доля неучтенного оборота в отрасли и влияние несправедливой конкуренции на деятельность компаний. Помощь государственным органам в реализации социальных инициатив включена в модели наряду с участием компаний в госзаказе в 2008 и 2004 гг., а также наличием

государства в числе собственников и влиянием непредсказуемости государственного регулирования на деятельность фирмы. Имеющиеся данные позволяют учесть не только принадлежность компании к холдингу, но и ее роль в нем (является или нет головным предприятием). Снова построены модели с различным набором контрольных переменных. Кроме того, отдельно оценивались модели для групп переменных, связанных с конкуренцией, отношениями с государством и принадлежностью к холдингу.

В результате оценивания различных спецификаций для группы переменных, связанных с конкуренцией (см. табл. 7.2), выяснилось, что коэффициенты при переменных, отражающих наличие заметной конкуренции в отрасли, долю неучтенного оборота и влияние несправедливой конкуренции на деятельность предприятия, оказались положительны и значимы, что подтверждает первоначальные предположения.

Таблица 7.2

**Моделирование необходимости взяток для участия в госзаказе
по данным опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность
российской промышленности»^a. Роль конкуренции в отрасли
(0 — взятки не требуются, 1 — взятки требуются)**

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Отраслевые дамми-переменные	Есть	—	—	—
Государство в числе собственников ^b	-0,636* (0,326)	-0,714** (0,333)	-0,499 (0,316)	-0,488 (0,318)
Иностранцы в числе собственников ^b	0,140 (0,299)	0,0450 (0,301)	0,009 (0,292)	0,012 (0,295)
Год основания: 1992–1998 гг. ^b	0,118 (0,314)	—	—	—
Год основания: после 1998 г. ^b	0,094 (0,367)	—	—	—
Численность сотрудников — от 250 до 500 чел. ^b	0,218 (0,263)	—	—	—
Численность сотрудников — от 500 до 1000 чел. ^b	-0,199 (0,324)	—	—	—
Численность сотрудников — свыше 1000 чел. ^b	0,238 (0,336)	—	—	—
Дамми-переменные для размера населенного пункта	—	Есть	—	—
Часть городской агломерации ^b	—	-0,256 (0,295)	—	—
Моногород ^b	—	-0,262 (0,402)	—	—
Город крупного бизнеса ^b	—	-0,643 (0,514)	—	—
Средний инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,105 (0,242)	—

Окончание табл. 7.2

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Высокий инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,475*** (0,268)	—
Дамми-переменные для федеральных округов	—	—		Есть
Наличие заметной конкуренции	0,695*** (0,268)	0,576** (0,266)	0,726*** (0,262)	0,693*** (0,264)
Неучтенный оборот в отрасли	0,070*** (0,011)	0,072*** (0,011)	0,067*** (0,011)	0,069*** (0,010)
Влияние несправедливой конкуренции	0,345*** (0,086)	0,348*** (0,085)	0,341*** (0,083)	0,346*** (0,084)
Участие в госзаказе ^b	0,259 (0,227)	0,179 (0,219)	0,160 (0,216)	0,205 (0,215)
Должность респондента ^b	-0,141 (0,226)	-0,119 (0,219)	-0,124 (0,213)	-0,127 (0,218)
Константа	-2,157*** (0,418)	-1,743*** (0,359)	-1,865*** (0,333)	-1,828*** (0,367)
Кол-во наблюдений	483	483	483	480
LR-статистика	119,81***	130,86***	112,89***	113,74***
Псевдо- <i>R</i> ²	0,1789	0,1954	0,1686	0,1709
Проверка на значимость групп дамми-переменных (тест Вальда, значение расчетной статистики)				
Отрасль	7,08	—	—	—
Размер предприятия	2,07	—	—	—
Возраст предприятия	0,18	—	—	—
Размер населенного пункта	—	9,42**	—	—
Инвестиционный потенциал региона	—	—	3,17	—
Федеральный округ	—	—	—	4,21

Примечания. ***, **, * Значимость на уровне 1, 5, 10%.

^a В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов.

^b Дамми-переменные.

При моделировании роли принадлежности к холдингу (см. табл. 7.3) выяснилось, что и сам факт членства в холдинге, и то, что компания является головной, имеют сходное влияние, поэтому остановимся на результатах, полученных для моделей, включающих членство в холдинге в качестве одного из факторов. При оценке соответствующих уравнений оказалось, что принадлежность к холдингу снижает вероятность необходимости взятки. Это может быть обусловлено тем, что входящие в холдинг компании обладают большим запасом устойчивости, следовательно, менее склонны соглашаться на предложение о даче взятки. Кроме того, отметим, что в данной группе моделей проявилось значимое отрицательное влияние наличия государства в числе собственников, а респонденты, являющиеся генеральными директорами, оценивали вероятность взяток выше, чем осталь-

ные. В спецификации, содержащей контрольные переменные, относящиеся к характеристикам предприятия, значим также факт участия в государственных закупках в 2008 г., причем его влияние положительно. Таким образом, эта модель позволяет предположить, что существуют различия в оценке необходимости взяток для заключения контракта с государством респондентами из компаний, не участвующих в госзаказе, и компаний, принимавших в нем участие.

Таблица 7.3

Моделирование необходимости взяток для участия в госзаказе по данным опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»^a. Роль принадлежности к холдингу (0 — взятки не требуются, 1 — взятки требуются)

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Отраслевые дамми-переменные	Есть	—	—	—
Государство в числе собственников ^b	-0,724*** (0,251)	-0,702*** (0,249)	-0,590** (0,246)	-0,581** (0,248)
Иностранные в числе собственников ^b	0,077 (0,234)	0,013 (0,234)	-0,021 (0,232)	0,003 (0,233)
Год основания: 1992–1998 гг. ^b	0,182 (0,227)	—	—	—
Год основания: после 1998 г. ^b	-0,074 (0,265)	—	—	—
Численность сотрудников — от 250 до 500 чел. ^b	0,242 (0,196)	—	—	—
Численность сотрудников — от 500 до 1000 чел. ^b	0,242 (0,196)	—	—	—
Численность сотрудников — свыше 1000 чел. ^b	0,331 (0,259)	—	—	—
Дамми-переменные для размера населенного пункта	—	Есть	—	—
Часть городской агломерации ^b	—	0,114 (0,212)	—	—
Моногород ^b	—	-0,216 (0,281)	—	—
Город крупного бизнеса ^b	—	-0,168 (0,349)	—	—
Средний инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,035 (0,187)	—
Высокий инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,687*** (0,190)	—
Дамми-переменные для федеральных округов	—	—	—	Есть
Участие в холдинге ^b	-0,332* (0,183)	-0,357** (0,181)	-0,375** (0,180)	-0,365** (0,180)–
Участие в госзаказе ^b	0,262 (0,164)	0,195 (0,159)	0,135 (0,159)	0,197 (0,159)

Окончание табл. 7.3

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Должность респондента ^b	0,407** (0,163)	0,386** (0,159)	0,322** (0,158)	0,343** (0,162)
Константа	-0,444* (0,232)	-0,170 (0,201)	-0,101 (0,179)	0,071 (0,203)
Кол-во наблюдений	716	716	716	704
LR-статистика	42,64***	45,25***	42,45***	40,31***
Псевдо- R^2	0,0431	0,0457	0,0429	0,0414
Проверка на значимость групп дамми-переменных (тест Вальда, значение расчетной статистики)				
Отрасль	11,76	—	—	—
Размер предприятия	2,55	—	—	—
Возраст предприятия	0,82	—	—	—
Размер населенного пункта	—	6,28	—	—
Инвестиционный потенциал региона	—	—	14,69***	—
Федеральный округ	—	—	—	14,86**

Примечания. ***, **, * Значимость на уровне 1, 5, 10%.

^a В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов.

^b Дамми-переменные.

При изучении влияния факторов, связанных с взаимодействием с государством (см. табл. 7.4), выяснилось, что наличие государства в числе собственников сокращает вероятность дачи взятки, причем значимое влияние этого фактора сохраняется во всех рассмотренных выше спецификациях. В то же время рост влияния непредсказуемости государственного регулирования приводит к увеличению вероятности дачи взятки при получении госзаказа, что может быть объяснено в том числе желанием компаний повысить предсказуемость будущего. Отметим, что во всех спецификациях, использованных для оценки роли данной группы факторов, значимо положительное влияние должности респондента на его оценку необходимости дачи взяток. Это заставляет с осторожностью относиться к полученным выводам, тем не менее стабильность знаков коэффициентов все же говорит в пользу обнаруженных зависимостей.

Для контрольных переменных, использованных при проверке гипотез, значимость в различных моделях меняется. Так, группа переменных, отвечающих за принадлежность к определенному сектору экономики, важна только в модели для оценки роли взаимодействия с государством. В оставшихся двух случаях группа в целом незначима, хотя коэффициенты при отдельных переменных частично значимы. В случае с моделированием влияния конкуренции это может быть объяснено тем, что ее уровень зависит от принадлежности к определенному сектору экономики, поэтому в присутствии переменных, непосредственно за нее отвечающих, соответствующие дамми теряют свою роль.

Таблица 7.4

Моделирование необходимости взяток для участия в госзаказе по данным опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»^a. Роль взаимодействия с государством (0 — взятки не требуются, 1 — взятки требуются)

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Отраслевые дамми-переменные	Есть	—	—	—
Государство в числе собственников ^b	-0,754*** (0,252)	-0,740*** (0,252)	-0,610** (0,247)	-0,602** (0,248)
Иностранные в числе собственников ^b	0,105 (0,235)	0,041 (0,236)	-0,002 (0,233)	0,028 (0,233)
Год основания: 1992–1998 гг. ^b	0,205 (0,229)	—	—	—
Год основания: после 1998 г.	-0,151 (0,265)	—	—	—
Численность сотрудников — от 250 до 500 чел. ^b	0,263 (0,196)	—	—	—
Численность сотрудников — от 500 до 1000 чел. ^b	0,0429 (0,233)	—	—	—
Численность сотрудников — свыше 1000 чел. ^b	0,358 (0,261)	—	—	—
Дамми-переменные размера населенного пункта	—	Есть	—	—
Часть городской агломерации ^b	—	0,043 (0,216)	—	—
Моногород ^b	—	-0,233 (0,281)	—	—
Город крупного бизнеса ^b	—	-0,198 (0,349)	—	—
Средний инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,023 (0,188)	—
Высокий инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,677*** (0,193)	—
Дамми-переменные для федеральных округов	—	—	—	Есть
Влияние непредсказуемости госрегулирования	0,160*** (0,059)	0,192*** (0,060)	0,160*** (0,058)	0,142** (0,059)
Участие в социальных программах ^b	-0,078 (0,054)	-0,056 (0,055)	-0,040 (0,054)	-0,069 (0,055)
Участие в госзаказе ^b	0,319* (0,164)	0,258 (0,160)	0,192 (0,160)	0,260 (0,160)
Должность респондента ^b	0,395** (0,164)	0,374** (0,159)	0,317** (0,158)	0,340** (0,162)
Константа	-0,807** (0,326)	-0,707** (0,307)	-0,591** (0,288)	-0,316 (0,311)
Кол-во наблюдений	717	717	717	705

Окончание табл. 7.4

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
LR-статистика	48,94***	53,40***	46,82***	44,35***
Псевдо- R^2	0,0494	0,0538	0,0472	0,0455
Проверка на значимость групп дамми-переменных (тест Вальда, значение расчетной статистики)				
Отрасль	11,84	—	—	—
Размер предприятия	3,04	—	—	—
Возраст предприятия	1,34	—	—	—
Размер населенного пункта	—	8,46*	—	—
Инвестиционный потенциал региона	—	—	13,91***	—
Федеральный округ	—	—	—	14,25**

Примечания. ***, **, * Значимость на уровне 1, 5, 10%.

^a В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов.

^b Дамми-переменные.

Для группы переменных, отвечающих за особенности населенного пункта, наблюдается частичная значимость размера города (отдельные коэффициенты в части моделей), в частности расположения компаний в городе с населением свыше 1 млн человек (с положительным знаком).

Влияние региональной специфики проявляется в значимости положительного коэффициента при дамми-переменной, отражающей расположение предприятия в регионе высокого инвестиционного потенциала (вся группа переменных значима только при моделировании роли взаимодействия с государством), а также отдельных переменных, отвечающих за принадлежность к определенному федеральному округу в моделях для изучения влияния принадлежности к холдингу и взаимодействия с государством. Отметим, что при включении в модели группы дамми-переменных для федеральных округов из рассмотрения были исключены наблюдения, принадлежащие к Дальневосточному и Кавказскому ФО, в силу недостаточного количества наблюдений в них.

При моделировании частоты взяток, необходимых для получения госзаказа, использованы порядковые логит-модели. В этом случае условная вероятность выбора любой из альтернатив определяется следующим выражением:

$$\Pr(y = j | x) = \frac{e^{a_j - x' \beta}}{1 + e^{a_j - x' \beta}} - \frac{e^{a_{j-1} - x' \beta}}{1 + e^{a_{j-1} - x' \beta}},$$

где x — вектор объясняющих переменных; β — вектор коэффициентов; a_j , a_{j-1} — параметры границ. Выбор инструмента обусловлен тем, что в данном случае альтернативы легко могут быть упорядочены: отсутствие взяток — это наилучший исход, частые взятки — наихудший.

Результаты оценивания соответствующих моделей для проверки гипотезы о роли конкуренции в отрасли представлены в таблице 7.5. В данном случае на-

правление влияния и значимость факторов, связанных с уровнем конкуренции и ее добросовестностью, положительны, т.е. рост конкуренции и ее несправедливости приводит к необходимости дачи взяток, и к увеличению их частоты. Кроме того, в соответствующей спецификации значима часть дамми-переменных отрасли, что говорит о наличии других отраслевых характеристик, способных повлиять на частоту взяток, хотя группа отраслевых переменных в целом не является значимой.

Таблица 7.5

Моделирование частоты взяток, требуемых для участия в госзаказе, по данным опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»^a. Роль конкуренции (3 — требуются почти всегда, 2 — требуются часто, 1 — требуются иногда, 0 — никогда не требуются)

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Отраслевые дамми-переменные	Есть	—	—	—
Государство в числе собственников ^b	−0,591** (0,284)	−0,774*** (0,289)	−0,528* (0,278)	−0,536* (0,278)
Иностранные в числе собственников ^b	0,050 (0,257)	−0,083 (0,256)	−0,039 (0,251)	−0,035 (0,253)
Год основания: 1992–1998 гг. ^b	0,243 (0,271)	—	—	—
Год основания: после 1998 г. ^b	0,289 (0,318)	—	—	—
Численность сотрудников — от 250 до 500 чел. ^b	0,154 (0,227)	—	—	—
Численность сотрудников — от 500 до 1000 чел. ^b	−0,209 (0,284)	—	—	—
Численность сотрудников — свыше 1000 чел. ^b	−0,043 (0,295)	—	—	—
Дамми-переменные размера населенного пункта	—	Есть	—	—
Часть городской агломерации ^b	—	−0,326 (0,264)	—	—
Моногород ^b	—	−0,385 (0,352)	—	—
Город крупного бизнеса ^b	—	−0,389 (0,456)	—	—
Средний инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,143 (0,220)	—
Высокий инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,476** (0,229)	—
Дамми-переменные для федеральных округов	—	—	—	Есть
Наличие заметной конкуренции	0,597** (0,243)	0,412* (0,242)	0,611*** (0,238)	0,552** (0,240)
Неучтенный оборот в отрасли	0,048*** (0,006)	0,047*** (0,006)	0,045*** (0,006)	0,048*** (0,006)

Окончание табл. 7.5

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Влияние несправедливой конкуренции	0,356*** (0,075)	0,376 (0,072)	0,360*** (0,072)	0,360*** (0,073)
Участие в госзаказе ^b	0,179 (0,197)	0,037 (0,190)	0,077 (0,186)	0,103 (0,188)
Должность респондента ^b	-0,0960 (0,196)	-0,019 (0,191)	-0,034 (0,188)	-0,064 (0,194)
Кол-во наблюдений	483	483	483	480
LR-статистика	127,64***	145,71***	116,69***	115,04***
Псевдо- R^2	0,1109	0,1267	0,1014	0,1007
Проверка на значимость групп дамми-переменных (тест Вальда, значение расчетной статистики)				
Отрасль	11,85	—	—	—
Размер предприятия	1,52	—	—	—
Возраст предприятия	1,38	—	—	—
Размер населенного пункта	—	17,02***	—	—
Инвестиционный потенциал региона	—	—	4,32	—
Федеральный округ	—	—	—	3,49

Примечания. ***, **, * Значимость на уровне 1, 5, 10%.

^a В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов.

^b Дамми-переменные.

Гипотеза о влиянии участия в холдинге на частоту взяток подтверждается (см. табл. 7.6), причем участники холдингов дают их реже. Отличие от моделей, построенных для оценки необходимости взяток состоит в большей роли контрольных переменных (на этом мы остановимся ниже).

Таблица 7.6

**Моделирование частоты взяток, требуемых для участия в госзаказе, по данным опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»^a. Роль принадлежности к холдингу
(3 — требуются почти всегда, 2 — требуются часто,
1 — требуются иногда, 0 — никогда не требуются)**

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Отраслевые дамми-переменные	Есть	—	—	—
Государство в числе собственников ^b	-0,765*** (0,231)	-0,756*** (0,224)	-0,654*** (0,224)	-0,649*** (0,227)
Иностранцы в числе собственников ^b	0,073 (0,211)	-0,029 (0,206)	-0,024 (0,206)	-0,012 (0,209)
Год основания: 1992–1998 гг. ^b	0,154 (0,205)	—	—	—

Окончание табл. 7.6

Перрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Год основания: после 1998 г. ^b	-0,035 (0,248)	—	—	—
Численность сотрудников — от 250 до 500 чел. ^b	0,152 (0,177)	—	—	—
Численность сотрудников — от 500 до 1000 чел. ^b	-0,068 (0,215)	—	—	—
Численность сотрудников — свыше 1000 чел. ^b	0,071 (0,233)	—	—	—
Дамми-переменные размера населенного пункта	—	Есть	—	—
Часть городской агломерации ^b	—	0,013 (0,196)	—	—
Моногород ^b		-0,175 (0,267)		
Город крупного бизнеса ^b	—	-0,234 (0,333)	—	—
Средний инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,072 (0,179)	—
Высокий инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,525*** (0,168)	—
Дамми-переменные для федеральных округов	—	—	—	Есть
Участие в холдинге	-0,289* (0,173)	-0,326* (0,172)	-0,357** (0,170)	-0,353** (0,171)
Участие в госзаказе	0,167 (0,149)	0,048 (0,146)	0,034 (0,145)	0,074 (0,145)
Должность респондента	0,350** (0,151)	0,385*** (0,147)	0,335** (0,147)	0,348** (0,150)
Кол-во наблюдений	716	716	716	704
LR-статистика	57,17***	54,21***	42,63***	40,61***
Псевдо- <i>R</i> ²	0,0332	0,0314	0,0247	0,0240
Проверка на значимость групп дамми-переменных (тест Вальда, значение расчетной статистики)				
Отрасль	23,00***	—	—	—
Размер предприятия	1,15	—	—	—
Возраст предприятия	0,64	—	—	—
Размер населенного пункта	—	9,40*	—	—
Инвестиционный потенциал региона	—	—	10,63***	—
Федеральный округ	—	—	—	10,27*

Примечания. ***, **, * Значимость на уровне 1, 5, 10%.

^a В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов.

^b Дамми-переменные.

Моделирование роли взаимодействия с государством (см. табл. 7.7) показало, что степень влияния непредсказуемости государственного регулирования на деятельность предприятия увеличивает частоту взяток в системе госзаказа. Наличие же государства в числе собственников сокращает ее. Гипотезу о существовании «системы обменов» между бизнесом и властью подтвердить не удается: коэффициент при переменной, демонстрирующей степень участия компании в реализации социальных инициативластных структур, не является значимым.

Таблица 7.7

**Моделирование частоты взяток, требуемых для участия в госзаказе, по данным опроса «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности»^a. Роль взаимодействия с государством
(3 – требуются почти всегда, 2 – требуются часто,
1 – требуются иногда, 0 – никогда не требуются)**

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Отраслевые дамми-переменные	Есть	—	—	—
Государство в числе собственников	−0,791*** (0,231)	−0,801*** (0,225)	−0,686*** (0,224)	−0,678*** (0,226)
Иностранные в числе собственников	0,099 (0,210)	−0,001 (0,206)	0,006 (0,205)	0,022 (0,208)
Год основания: 1992–1998 гг. ^b	0,181 (0,206)	—	—	—
Год основания: после 1998 г. ^b	−0,094 (0,248)	—	—	—
Численность сотрудников — от 250 до 500 чел. ^b	0,175 (0,178)	—	—	—
Численность сотрудников — от 500 до 1000 чел. ^b	−0,075 (0,215)	—	—	—
Численность сотрудников — свыше 1000 чел. ^b	0,085 (0,235)	—	—	—
Дамми-переменные размера населенного пункта	—	Есть	—	—
Часть городской агломерации	—	−0,037 (0,199)	—	—
Моногород ^b	—	−0,202 (0,268)	—	—
Город крупного бизнеса ^b	—	−0,256 (0,333)	—	—
Средний инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,052 (0,179)	—
Высокий инвестиционный потенциал ^b	—	—	0,526*** (0,172)	—
Дамми-переменные для федеральных округов	—	—	—	Есть
Влияние непредсказуемости госрегулирования	0,160*** (0,056)	0,206*** (0,056)	0,177*** (0,055)	0,156*** (0,056)

Окончание табл. 7.7

Регрессор	Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Участие в социальных программах ^b	-0,059 (0,050)	-0,036 (0,050)	-0,031 (0,050)	-0,057 (0,050)
Участие в госзаказе ^b	0,212 (0,149)	0,106 (0,146)	0,091 (0,145)	0,137 (0,145)
Должность респондента ^b	0,341 (0,151)	0,371** (0,147)	0,327** (0,147)	0,346** (0,150)
Кол-во наблюдений	717	717	717	705
LR-статистика	64,03***	65,36***	49,28***	45,97***
Псевдо-R ²	0,0371	0,0379	0,0286	0,0272
Проверка на значимость групп дамми-переменных (тест Вальда, значение расчетной статистики)				
Отрасль	22,03***	—	—	—
Размер предприятия	1,51	—	—	—
Возраст предприятия	1,08	—	—	—
Размер населенного пункта	—	12,15**	—	—
Инвестиционный потенциал региона	—	—	10,39***	—
Федеральный округ	—	—	—	9,39*

Примечания. ***, **, * Значимость на уровне 1, 5, 10%.

^a В скобках указаны стандартные ошибки коэффициентов.

^b Дамми-переменные.

В целом результаты проверки сформулированных гипотез существенно не отличаются от выводов, полученных для необходимости взяток. Тем не менее следует отметить, что в данном случае роль переменных, включенных в качестве контрольных в модели, проявляется в большей степени. Так, в части моделей становится значима отраслевая принадлежность компаний, размер населенного пункта, инвестиционный потенциал региона и принадлежность к определенному федеральному округу. Такие результаты можно трактовать как свидетельство наличия большего многообразия среди факторов, оказывающих влияние на частоту взяток, по сравнению с факторами, определяющими их необходимость.

Кроме того, отметим, что коэффициенты при дамми-переменной для должности респондента значимы во всех спецификациях при проверке гипотез о влиянии участия в холдинге и взаимодействия с государством, причем, по мнению генеральных директоров, частота взяток выше, чем по мнению других сотрудников. Напомним, что в части моделей для оценки необходимости взяток также было выявлено, что генеральные директора более склонны говорить об их наличии. Такая ситуация может быть связана, в частности, с тем, что занимающие данную должность респонденты обычно являются непосредственными участниками взаимодействия с государственными служащими, в том числе по вопросам госзаказа, что свидетельствует о существенных отличиях в их уровне осведомленности о ситуации со взятками в данной сфере.

Заключение

В этой главе на данных опросов Business Environment and Enterprise Performance Survey и «Инвестиционный климат и конкурентоспособность российской промышленности» были изучены факторы, влияющие на неформальные платежи за участие в системе государственных закупок. В отличие от предыдущих исследований, преимущественно опиравшихся на один источник информации, нам удалось не только выявить ряд взаимосвязей между взяточничеством в системе госзаказа и отдельными факторами, относящимися как к характеристикам предприятия, так и к особенностям внешних условий, но и продемонстрировать устойчивость этих связей.

Выводы, полученные по результатам анализа опросов BEEPS и ИАПР, во многом согласуются, хотя первый охватывает предприятия из различных секторов экономики, а второй содержит только данные о промышленных предприятиях. Данный факт может свидетельствовать о том, что в отношении факторов, связанных со взяточничеством при получении госзаказа, ситуация в промышленном секторе существенно не отличается от ситуации в экономике в целом.

В обследовании BEEPS вопрос о взятках подразумевал оценку доли стоимости контракта, которую придется выплатить чиновнику для его получения. Небольшой разброс мнений и явное предпочтение респондентами чисел, кратных пяти, позволили рассмотреть влияние различных групп факторов только на необходимость взятки или ее отсутствие, а не на размер. В силу специфики задаваемых вопросов удалось проверить лишь гипотезу о влиянии конкуренции в отрасли, а также предположение о роли влияния политической нестабильности на деятельность предприятия. И рост конкуренции, и увеличение зависимости компаний от степени стабильности приводят к повышению вероятностидачи взятки для получения государственного заказа. Существенная роль характеристик респондентов свидетельствует о субъективности их ответов и заставляет с осторожностью подходить к интерпретации получаемых выводов.

В опросе ИАПР респондентов спрашивали о том, насколько часто приходится давать взятки для получения госзаказа. Изучение бинарных и порядковых моделей показало, что важно влияние всех проанализированных групп факторов, а именно конкуренции в отрасли, принадлежности предприятия к холдингу, а также специфики взаимодействия компании с государством. Во всех рассмотренных спецификациях подтвердились гипотезы о положительном влиянии на необходимость и частоту взяток наличия заметной конкуренции, степени ее добросовестности и доли нелегального оборота в отрасли. Предприятия, входящие в холдинг, склонны реже давать взятки, что отчасти согласуется с результатами, полученными в работе [Soreide, 2006]. Там на основе норвежских данных было продемонстрировано, что крупные компании (а холдинги, как правило, таковыми и являются) склонны выбирать альтернативные взяточничеству инструменты борьбы за получение государственных контрактов. В отношении взаимодействия с государством следует отметить, что чем сильнее непредсказуемость государственного регулирования влияет на деятельность фирмы, тем выше вероятность необходимости взятки и частотадачи взяток. В то же время наличие государства

в числе собственников приводит к сокращению этих показателей. Гипотеза о существовании «системы обменов» между государством и бизнесом не подтвердилась: поддержка социальных инициатив властей различного уровня не оказывает значимого влияния на необходимость и частоту взяток. Это свидетельствует о том, что данный вид взаимодействия с властями не используется в качестве инструмента давления при выборе поставщика для госзаказа.

Отсутствие значимого влияния возраста предприятия на уровень коррупции, с которым оно сталкивается, свидетельствует о постепенном вымывании криминальных обычаев, сложившихся в экономике России в 1990-е годы, и полной адаптации основанных в этот период компаний к условиям рынка.

Необходимо подчеркнуть, что выявленные взаимосвязи демонстрируют устойчивость к изменению спецификации, что служит дополнительным аргументом в пользу заключения об объективности наблюдаемых связей. Тем не менее в части моделей значимо влияние должности респондента, что не позволяет считать полученные результаты полностью объективными.

Обратим внимание и на следующий факт. По результатам обоих опросов удалось продемонстрировать, что повышение уровня конкуренции, как формальной, так и неформальной, приводит к росту вероятности использования взяток. Такой результат согласован с выводами, полученными на основе анализа распространенности коррупционных практик среди угандийских компаний [Svensson, 2003]. В упомянутом исследовании было показано, что в случае повышения давления на компанию со стороны внешней среды, в том числе роста конкуренции, уровень взяточничества, с которым она сталкивается, также будет расти.

Приложение 7

ОПИСАНИЕ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ПЕРЕМЕННЫХ

Таблица П.7.1
Переменные, используемые в анализе результатов опроса BEEPS

Переменная	Описание	Значение	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
gender	Пол респондента	1 — мужской 2 — женский Всего	251 94 345	72,75 27,25 100
years_working	Стаж респондента на данном предприятии	Min. Max. Среднее Станд. отклонение	1 45 9,95 7,62	

Продолжение табл. П.7.1

Переменная	Описание	Значение	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
cooperation	Уровень кооперации респондента во время интервью в целом	1 — великолепный 2 — хороший 3 — средний 4 — плохой Всего	112 151 64 18 345	32,46 43,77 18,55 5,22 100
city	Размер населенного пункта	Столичный город Население свыше 1 млн чел. Население от 250 тыс. до 1 млн чел. Население от 50 до 250 тыс. чел. Население менее 50 тыс. чел. (базовая категория) Всего	72 113 79 72 9 345	20,87 32,75 22,90 20,87 2,61 100
ln_sales	Логарифм объема продаж	Min. Max. Среднее Станд. отклонение	14,08 23,23 18,04 1,93	
small medium large	Группы численности сотрудников на предприятии	От 5 до 19 чел. (базовая категория) От 20 до 99 чел. Более 99 чел. Всего	94 121 130 345	27,25 35,07 37,68 100
age	Период создания предприятия	До 1992 г. (базовая категория) 1992–1998 гг. После 1998 г. Всего	97 127 113 345	28,78 37,69 33,53 100
polit_inst_ obstacle	Влияние политической нестабильности на деятельность предприятия	0 — не является препятствием 1 — незначительное препятствие 2 — умеренное препятствие 3 — значительное препятствие 4 — очень сильное препятствие Всего	77 48 72 80 63 340	22,65 14,12 21,18 23,53 18,53 100
formal_compet_ obstacle	Влияние формальной конкуренции на деятельность предприятия	0 — не является препятствием 1 — незначительное препятствие 2 — умеренное препятствие	54 52 106	15,98 15,38 31,36

Окончание табл. П.7.1

Переменная	Описание	Значение	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
		3 — значительное препятствие 4 — очень сильное препятствие Всего	69 57 338	20,41 16,86 100
informal_compet	Наличие неформальной конкуренции	0 — нет конкуренции 1 — есть конкуренция Всего	177 140 317	55,84 44,16 100
proc_bribery_up	Необходимость взяток	0 — взятки не нужны 1 — взятки нужны Всего	148 95 243	60,91 39,09 100
proc_bribery	Доля стоимости контракта, которую необходимо выплатить в форме взяток	Min. Max. Среднее Станд. отклонение	0 50 4,65 8,85	

Таблица П.7.2

**Переменные, используемые в анализе результатов опроса
«Инвестиционный климат и конкурентоспособность
российской промышленности»**

Переменная	Описание	Значение	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
Sector	ОКВЭД двузначный	Произв-во пищевых продуктов, включая напитки Текстильное произв-во Обработка древесины и произв-во изделий из дерева и пробки, кроме мебели Химическое произв-во Металлургическое произв-во Произв-во офисного оборудования и вычислительной техники Произв-во автомобилей, прицепов и полуприцепов Произв-во машин и оборудования Всего	235 89 81 88 98 117 86 163 957	24,56 9,30 8,46 9,20 10,24 12,23 8,99 17,03 100

Продолжение табл. П.7.2

Переменная	Описание	Значение	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
City	Размер населенного пункта	Население выше 1 млн чел. Население от 500 тыс. до 1 млн чел. Население от 250 до 500 тыс. чел. Население от 100 до 250 тыс. чел. Население от 50 до 100 тыс. чел. Население менее 100 тыс. чел. (базовая категория) Всего	267 135 96 117 117 342 957	27,90 14,11 10,03 12,23 12,23 35,74 100
city_agl	Город — часть агломерации	0 — нет 1 — есть Всего	629 328 957	65,73 34,27 100
city_business	Город крупного бизнеса	0 — нет 1 — есть Всего	877 80 957	91,64 8,36 100
Northwest Central South Siberia Ural Volga Fareast Caucasus	Федеральный округ	Северо-Западный Центральный Южный Сибирский Уральский 	145 282 84 59 124 247 4 12 957	15,15 29,47 8,87 6,17 12,96 25,81 0,42 1,25 100
found	Период создания предприятия	До 1992 г. (базовая категория) 1992—1998 гг. После 1998 г. Всего	720 145 92 957	75,24 15,15 9,61 100
reg_rating	Инвестиционный потенциал региона	Низкий (базовая категория) Средний Высокий Всего	396 274 287 957	41,38 28,63 29,99 100

Продолжение табл. П.7.2

Переменная	Описание	Значение	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
InSize	Натуральный логарифм среднесписочной численности сотрудников предприятия	Min. Max. Среднее Станд. отклонение	1,01 9,35 5,73 1,12	
stateowner	Участие государства в собственности	0 — нет 1 — есть Всего	708 88 796	88,94 11,06 100
foreignowner	Иностранные участия в собственности	0 — нет 1 — есть Всего	721 78 799	90,24 9,76 100
holding	Членство в холдинге	0 — нет 1 — есть Всего	719 237 957	75,21 24,79 100
compet_upn	Наличие заметной конкуренции в отрасли	0 — нет 1 — есть Всего	214 743 957	22,36 77,64 100
unrec_turnover	Доля неучтенного оборота в отрасли	Min. Max. Среднее Станд. отклонение	0 80 7,85 15,25	
unfaircompet_obstacle	Является ли несправедливая конкуренция препятствием для деятельности предприятия	1 — не является препятствием 2 — незначительное препятствие 3 — умеренное препятствие 4 — значительное препятствие 5 — очень сильное препятствие Всего	306 235 187 132 97 957	31,97 24,56 19,54 13,79 10,14 100
social_help	Оказывало ли предприятие помощь региональным и/или местным властям	0 — нет 1 — да Всего	219 738 957	22,88 77,12 100
resp_pos_bin	Должность респондента	1 — генеральный директор 0 — другая должность Всего	552 405 957	57,68 42,32 100

Окончание табл. П.7.2

Переменная	Описание	Значение	Кол-во наблюдений	Процент от общего кол-ва
stateprocure_09	Участие в поставках по госзаказу в 2008 г.	0 — нет 1 — да Всего	566 391 957	59,14 40,86 100
bribery_up	Необходимость взяток	1 — взятки нужны 0 — взятки не нужны Всего	379 338 717	52,86 47,14 100
bribery_pp	Частота взяток при получении госзаказа	3 — практически всегда нужны 2 — часто нужны 1 — иногда нужны 0 — никогда не нужны Всего	60 104 215 338 717	8,37 14,50 29,99 47,14 100

РАЗДЕЛ III

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК С ПОЗИЦИИ ЗАКАЗЧИКА

Глава 8

ПРИЧИНЫ СНИЖЕНИЯ ЦЕН НА ТОРГАХ И ПРОБЛЕМ ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ГОСКОНТРАКТОВ (ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ НА ОСНОВЕ МИКРОДАННЫХ)¹

Если абстрагироваться от вечной темы борьбы с коррупцией, то можно утверждать, что острые дискуссии о госзакупках в течение последних лет в значительной мере концентрировались на вопросах эффективности закупочных процедур². При этом можно выделить две позиции.

Представители ФАС делали акцент на экономии бюджетных средств в результате снижения цен на торгах за счет внедрения формализованных процедур размещения госзаказов, предусмотренных Федеральным законом № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³. Представители госзаказчиков говорили о систематических проблемах, связанных с обеспечением качества закупок, включая исполнение контрактов, срыв сроков, низкое качество товаров, работ и услуг, которые поступают по госконтрактам от поставщиков, отобранных по процедурам 94-ФЗ⁴. По их мнению, закон не позволяет полностью учитывать квалификацию и деловую репутацию поставщиков. В результате у заказчиков

¹ Глава подготовлена в рамках проекта «Анализ состояния системы госзакупок в России и подготовка предложений по организации мониторинга цен в системе госзакупок», поддержанного Программой фундаментальных исследований ВШЭ в 2011 г., и представляет собой версию статьи А. Яковлева, О. Демидовой, О. Балаевой «Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных)» (Вопросы экономики, 2012, № 1. С. 65–83). Авторы выражают глубокую признательность специалистам бюджетной организации, данные которой использованы для эконометрического анализа.

² Регулярное обращение в общественных дискуссиях в последние годы к теме борьбы с коррупцией в госзакупках, на наш взгляд, только препятствовало созданию «правильных стимулов» для всех участников закупок, от которых зависят как эффективность госзакупок, так и ограничение масштабов коррупции. При этом, как было показано в работе [Яковлев, Демидова, 2010], по данным большого опроса фирм-поставщиков, новый закон о госзакупках не привел к изменению уровня коррупции.

³ См. [Артемьев, 2010]. В сентябре 2011 г. представители ФАС оценивали суммарную экономию бюджетных средств в результате применения 94-ФЗ в 1,2 трлн руб. (см. [Артемьев, 2011]).

⁴ См., например, [Вернуть госзакупки..., 2010], а также многочисленные публикации в журнале «Госзаказ» в 2009–2010 гг.: [Кузнецова и др., 2009; Рожков, Балаева, 2009] и др.

возникают проблемы, так как их основная деятельность и выполнение ими своих функций в существенной мере зависят от своевременных и качественных поставок по госзаказам⁵. Однако аргументы обеих сторон основывались либо на агрегированных данных Росстата, либо на отдельных «кейсах», описывающих конкретную закупку.

Агрегированные данные Росстата содержат информацию об экономии от снижения цен, однако они не дают ответа на вопрос, насколько реалистичными были стартовые цены. Одновременно эти агрегированные данные свидетельствуют о сокращении доли конкурентных закупок, а также о незначительном снижении цен на открытых аукционах, которые ФАС считает самой оптимальной процедурой закупок.

Применительно к проблемам исполнения госконтрактов ФАС указывает, что, несмотря на многочисленные выступления заказчиков, число судебных исков с их стороны против поставщиков остается незначительным, а в реестр недобросовестных поставщиков по состоянию на март 2011 г. было внесено всего 4815 фирм⁶. Представители ФАС и эксперты, поддерживающие 94-ФЗ, утверждают, что для предотвращения оппортунизма поставщиков заказчики могут использовать механизмы финансовых гарантий, предусмотренные законодательством.

Корректно ответить на вопрос, кто и в чем именно прав в этих дискуссиях, можно только в рамках формализованного анализа данных о проведении конкурсных процедур и об условиях исполнения заключенных контрактов, которые на систематической основе собирают госзаказчики в соответствии с требованиями 94-ФЗ. В международной практике такие данные, представляемые в регулирующие органы, доступны для исследователей⁷.

⁵ [Яковлев и др., 2010].

⁶ См. <<http://tmp.fas.gov.ru/>>.

⁷ Так, К. Крокер и К. Рейнольдс [Crocker, Reynolds, 1993] анализируют связи между жесткостью условий договоров и поведением поставщиков на примере 44 крупных контрактов на закупку двигателей для истребителей F-15 и F-16, которые для ВВС США поставляли компании Pratt & Whitney и General Electric в период с 1970 по 1987 г. Отметим, что в упомянутом исследовании речь шла о поставках продукции военного назначения. Тем не менее первое публичное представление результатов проведенного анализа состоялось уже в октябре 1989 г. на семинаре RAND Corporation по экономическим аспектам госзакупок для военных нужд.

Другой интересный пример из зарубежной практики анализа госзакупок описан в [Bandiera et al., 2009]. В этой статье были использованы данные о закупках 208 государственных заказчиков в Италии в 2000–2005 гг. Всего было проанализировано свыше 6 тыс. контрактов на закупку массовых и однотипных товаров на общую сумму 28,9 млрд евро. Согласно проведенному анализу, при ранжировании обследованных организаций по среднему уровню цен закупок у 10% организаций с худшими показателями эффективности бюджетных расходов (находившихся в верхней части рейтинга) цены закупок в среднем были на 55% выше, чем у 10% организаций из нижней части рейтинга. Однако, по оценке авторов работы (опирающейся на сравнение цен закупок одних и тех же товаров в обследуемых учреждениях и через центральное закупочное агентство), большая часть этих потерь была связана не с коррупцией, а с неэффективностью чиновников, организующих госзакупки. Анализ отклонений в ценах для разных групп госзаказчиков показал, что в рамках одних и тех же товарных групп наименьшие цены характерны для полуавтономных учреждений (университеты, госпитали). При этом

В России для подобного анализа логично было бы использовать данные о закупках, размещаемые на портале <zakupki.gov.ru>. Но наши попытки в течение 2009–2010 гг. получить доступ к этим данным, включая официальные обращения в Минэкономразвития, к сожалению, не имели успеха. На портале можно найти информацию о конкретном поставщике или заказчике, а также о конкретной закупке, но нельзя получить данные для простых аналитических операций (включая расчет средних цен по однородным товарам), а также об условиях закупок для групп товаров⁸. С начала 2011 г. на обновленной версии портала наконец появились работающие функции поиска, однако систематический анализ данных по-прежнему невозможен.

В данной главе мы использовали для анализа данные о закупках одной крупной бюджетной организации, которая предоставила необходимую информацию в формате, пригодном для эконометрического исследования. Мы не можем утверждать, что эта бюджетная организация типична для всей системы закупок в России. Но анализ ее данных за ряд лет позволяет выявить определенные тенденции в части как снижения цен на торгах, так и проблем при исполнении контрактов. Одновременно он показывает возможность применения аналогичных подходов к данным, которые собирают (но в настоящее время практически не анализируют) государственные органы.

8.1. Исходные данные и общий подход к их анализу

Наше исследование основано на данных о 1990 закупках бюджетной организации в 2008–2010 гг. В стоимостном выражении их объем составил около 6443 млн руб. В эту сумму не включены мелкие закупки (до 100 тыс. руб. в квартал), а также один нетипичный крупный контракт на закупку у единственного поставщика. В анализируемый массив данных вошли контракты, начавшиеся в 2008 г. и последующие годы и закончившиеся не позднее 2010 г.

Предоставленная информация о закупках включала, в частности, следующие первичные данные:

- способ размещения заказа;
- номер котировки, конкурса или аукциона и номер контракта;
- предмет контракта, включая код закупаемых товаров (работ, услуг) в соответствии с экономической классификацией бюджетных расходов (ЭКР);
- бюджет закупки (по информационной карте конкурсной документации);
- наименование и код структурного подразделения организации-заказчика, в интересах которого проводилась соответствующая закупка;

наименее эффективно закупки проводят министерства центрального правительства (цены их закупок в среднем на 40% выше, чем у полуавтономных учреждений), далее идут органы социального обеспечения и региональные администрации (превышение цен соответственно на 22 и 21%).

⁸ По данным обследования, проведенного специалистами ИНИИ ВШЭ, региональные сайты по госзакупкам подчас предоставляли пользователям больше возможностей для аналистики, чем общероссийский сайт <zakupki.gov.ru> (см. [Бальсевич и др., 2010]).

- количество заявок, поданных на конкурс/лот, в том числе количество заявок, допущенных к оценке и рассмотрению;
- цена предложения победителя;
- наименование поставщика (исполнителя, подрядчика);
- дата заключения контракта (договора);
- срок исполнения контракта (договора);
- фактические платежи в рамках контракта.

Отметим, что большая часть этих данных входит в состав отчетности, которую все госзаказчики должны размещать на сайте <www.zakupki.gov.ru>, а также представлять в органы Федерального казначейства. Соответственно они должны быть доступны для любого пользователя на портале <zakupki.gov.ru> и, безусловно, для ФАС, Минэкономразвития и других госорганов, сотрудники которых могли бы проводить аналогичный анализ на гораздо большем массиве данных.

Специалисты бюджетной организации свели предоставленные данные в таблицы Excel для обеспечения текущего мониторинга и контроля за прохождением финансовых документов и фактических платежей по госконтрактам. Подобные базы данных (подчас гораздо более сложные) ведут многие крупные госзаказчики и главные распорядители бюджетных средств (прежде всего на уровне регионов). В дополнение к стандартному набору показателей, собираемых в соответствии с требованиями ФАС и Федерального казначейства, информационная база о закупках в рассматриваемой организации содержала еще несколько важных индикаторов.

Во-первых, наряду с датой исполнения контракта в этой базе данных регулярно фиксировалась дата представления отчетных документов о закрытии контракта. Как показали дополнительные интервью со специалистами по закупкам бюджетной организации, только 10–15% таких задержек (преимущественно непродолжительных, до одной недели) можно было объяснить нерасторопностью технического персонала. В остальных случаях это были реальные задержки исполнения контракта, обусловленные тем, что исполнитель в установленные сроки не смог обеспечить поставку должного качества и в должном объеме, соответственно заказчик не подписывал акты приемки-сдачи, пока исполнитель не выполнит условия контракта. Тем самым задержка платежей выступала одним из механизмов адаптации условий контрактов. Опираясь на данные о таких задержках, можно количественно охарактеризовать закупки, в рамках которых возникали проблемы с исполнением контрактов.

Во-вторых, для учета бюджетных средств и обязательств перед поставщиками в базе фиксировались данные о точном стоимостном объеме исполнения контрактов, в частности выделялись контракты, закрытые не в полном объеме по взаимному согласию сторон с указанием стоимости неисполненных обязательств в подобных случаях. При этом в рамках дополнительных интервью в общей массе таких контрактов были выделены те, закрытие которых при неполном объеме поставки формально происходило по взаимному согласию сторон, но в действительности создавало проблемы для заказчика.

Дело в том, что заказчик, столкнувшись с некачественным исполнением контракта, как правило, не обращается в суд, а соглашается закрыть контракт с не-

полным исполнением обязательств по взаимному согласию сторон, поскольку подача иска в суд⁹ не решает проблемы заказчика, связанные с неисполнением контракта. Не желая тратить время своих юристов на судебное разбирательство, заказчик предпочтет проводить новые торги для получения нужных товаров, работ или услуг. Для этого ему нужно иметь свободные от обязательств бюджетные средства.

Подчеркнем, что исполнение контракта не в полном объеме не всегда связано с реальным нарушением обязательств. Часто заказчик не может точно прогнозировать необходимый объем закупок определенного товара или услуги сразу на весь год. В этой ситуации можно раздробить закупку на несколько процедур и каждый раз проводить новые торги на очередную партию товара, когда точная потребность в нем уже определена. Однако такой подход сопряжен с дополнительными издержками для заказчика на проведение торгов, взаимодействие с новыми поставщиками и т.д.

Таким образом, опираясь на показатели внутреннего финансового учета данной бюджетной организации, мы смогли выделить контракты, по которым возникали проблемы с исполнением обязательств поставщиками. Эти проблемы могли решаться за счет как задержек в оплате, так и закрытия таких контрактов по взаимному согласию сторон при неполном объеме исполнения обязательств. Если эти механизмы адаптации условий контрактов не срабатывали, заказчик мог обратиться в суд. Такие precedents известны.

Отметим две важные проблемы, выявленные в ходе интервью. Первая связана с тем, что в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации все запланированные закупки необходимо проводить в течение календарного года. Средства, выделенные данной организации и не израсходованные ею до конца календарного года, должны быть возвращены в бюджет. При этом организация может столкнуться с сокращением бюджетного финансирования в следующем периоде, так как «неосвоение средств» вышестоящие инстанции обычно воспринимают как свидетельство неэффективности работы данной бюджетной организации и ее руководителей.

Как следствие, руководители бюджетных организаций заключают неформальные договоренности с поставщиками, не выполнившими свои обязательства: госконтракты закрывают и оплачивают в текущем году под обещания устраниить недоделки или допоставить соответствующие товары и услуги в начале следующего года. Очевидно, что такие неформальные договоренности создают питательную почву для коррупции. В ходе интервью их называли «эффектом IV квартала», поскольку именно в этот период из-за необходимости закрыть действующие госконтракты добросовестным заказчикам сложнее воздействовать на поставщиков, а для недобросовестных поставщиков, напротив, открываются широкие возможности оппортунистического поведения и давления на заказчиков.

⁹ Как показали наши интервью со специалистами по закупкам, обычно заказчик обращается в суд в крайних случаях — например, когда исполнитель исчез, получив аванс, или когда он занимается откровенным манипулированием условиями контракта.

Вторая проблема связана с демпингом в процессе проведения торгов. Многие представители госзаказчиков утверждают, что резкое снижение цен на торги само по себе можно рассматривать как признак недобросовестности или некомпетентности поставщика. Специалистам по госзакупкам известны примеры шантажа госзаказчиков со стороны мелких недобросовестных поставщиков, которые чрезмерно снижали цены и потом вымогали деньги за свой отказ от заключения контракта. В случае такого отказа фирма попадает в созданный ФАС реестр недобросовестных поставщиков и не может участвовать в торгах в течение двух лет, но для фирм-однодневок подобная «санкция» не создает никаких проблем. При этом действующее законодательство запрещает использовать критерии деловой репутации, что не позволяет отсекать такие фирмы от участия в торгах.

В дополнение к делению на товары, работы и услуги мы ввели еще одну классификацию закупок, опираясь на положения институциональной экономической теории. Данная классификация включает инспекционные (search goods), экспериментальные (experience goods) и доверительные (credence goods) блага¹⁰ и вытекает из объективных различий в возможности оценки их качества. Качественные характеристики первой группы можно установить до заключения контракта и проверить в момент поставки. Примеры: цемент или канцелярские товары. Качественные характеристики второй 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 заказчик часто не может установить самостоятельно даже в процессе использования приобретенных им товаров, работ и услуг и выполнения контракта. Для определения качества таких благ обычно требуется специальная экспертная оценка. Примеры доверительных благ — медицинские или образовательные услуги. В соответствии с данной классификацией для разных типов благ рекомендуются разные процедуры закупок.

8.2. Основные характеристики закупок рассматриваемой организации

До проведения детального анализа закупочной деятельности рассматриваемой бюджетной организации мы сравнили ее данные с официальными отчетами Росстата в целом для Российской Федерации по результатам проведения торгов и других способов размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд в 2008–2010 гг. В целом за данный период в России через торги и другие способы размещения осуществлено 31 889 тыс. госзаказов, общая стоимость заключенных контрактов составила 10894,4 млрд руб. При этом 86% контрактов составляют закупки малого объема (до 100 тыс.

¹⁰ Такое деление обосновано в работах [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973]. Адаптация этой классификации к российским условиям предложена в статье [Юдкевич, Пивоварова, 2009]. Подробнее об особенностях конкуренции между продавцами этих трех типов благ с позиций экономической теории см. [Тироль, 2000].

руб.), на которые приходится примерно 5% общей стоимости закупок. Поскольку имеющиеся данные по рассматриваемой бюджетной организации не включали информацию о закупках малого объема, далее мы будем анализировать отчеты Росстата без их учета. Для обеспечения сопоставимости мы также исключили из данных Росстата закупки на товарных биржах (на них приходилось менее 0,1% всех контрактов и стоимости закупок, они не применялись в рассматриваемой бюджетной организации).

Сравнивая данные о структуре госзакупок в Российской Федерации и анализируемой организации, можно констатировать, что доля закупок у единственного поставщика существенно больше по России как в количественном, так и в стоимостном выражении. Так, в 2008–2010 гг. общая доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком, по Российской Федерации составила 51%, а в данной организации — лишь 29%. В стоимостном выражении разница была меньше, но все равно оставалась заметной — соответственно 39 и 26% (см. табл. 8.1).

Таблица 8.1

**Структура госзакупок по Российской Федерации
и в рассматриваемой организации (без закупок малого объема
и на товарных биржах)**

	Закупки у единственного поставщика	Конкурентные процедуры	Всего
Кол-во заключенных договоров			
Российская Федерация	2 249 509	2 204 523	4 454 032
Организация	586	1 404	1 990
<i>В % к общему числу контрактов</i>			
Российская Федерация	50,5	49,5	100,0
Организация	29,4	70,6	100,0
Сумма контрактов, млн руб.			
Российская Федерация	4 065 876	6 270 336	10 336 212
Организация	1 668	4 775	6 443
<i>В % к общему бюджету закупок</i>			
Российская Федерация	39,3	60,7	100,0
Организация	25,9	74,1	100,0

Закупки у единственного поставщика (как и закупки малого объема) не представляют интереса с точки зрения анализа снижения цен и экономии для бюджета. По этим закупкам у рассматриваемой организации также не возникало проблем с исполнением контрактов. Поэтому в дальнейшем мы будем рассматривать закупки, которые осуществлялись в рамках конкурентных процедур, включая запросы котировок, аукционы (в том числе электронные — с 2010 г.), а также конкурсы.

Таблица 8.2

**Сравнительная характеристика закупок в рамках конкурентных процедур
в целом по Российской Федерации (по данным Росстата)
и в рассматриваемой организации за 2008–2010 гг.**

	Котировки		Аукционы		Конкурсы		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Кол-во проведенных торгов								
Российская Федерация	1 238 130	56,2	772 489	35,0	193 904	8,8	2 204 523	100
Организация	806	57,4	542	38,6	56	4,0	1 404	100
Общая стоимость заключенных контрактов и сделок (бюджет закупки), млн руб.								
Российская Федерация	313 289	5,0	3 856 346	61,5	2 100 701	33,5	6 270 336	100
Организация	261	5,5	4211	88,2	302,6	6,3	4774,6	100
Средняя стоимость одного контракта, тыс. руб.								
Российская Федерация	253,0		4992,1		10833,7		2844,3	
Организация	323,8		7769,4		5403,6		3400,7	
Конкурентность закупочных процедур (среднее число «допущенных» заявок на одну процедуру)								
Российская Федерация	2,6		3		2,3		2,7	
Организация	2,6		2,5		1,5		2,5	
Кол-во расторгнутых контрактов и сделок								
Всего								
Российская Федерация	16 639	47,9	14 404	41,5	3 706	10,6	34 749	100
Организация	14	70,0	6	30,0	0	0	20	100
<i>В % к общему числу контрактов</i>								
Российская Федерация	1,3		1,9		1,9		1,6	
Организация	1,7		1,1		0		1,4	
По соглашению сторон								
Российская Федерация	16 365	48,0	14 088	41,3	3 626	10,6	34 079	100
Организация	10	71,4	4	28,6	0	0	14	100
<i>В % к общему числу контрактов</i>								
Российская Федерация	1,3		1,8		1,9		1,5	
Организация	1,2		0,7		0		1,0	
По решению суда								
Российская Федерация	274	40,9	316	47,1	80	12	670	100
Организация	4	66,7	2	33,3	0	0	6	100

Окончание табл. 8.2

	Котировки		Аукционы		Конкурсы		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
<i>В % к общему числу контрактов</i>								
Российская Федерация	0,02		0,04		0,04		0,03	
Организация	0,5		0,7		0		0,4	
<i>Экономия от снижения цены на торгах, % от первоначальной цены</i>								
Российская Федерация ^a		16		11,3		8,2		10,5
Организация		15,9		7		13,7		7,9

^a В связи с изменением отчета Росстата в 2010 г. в расчетах по данным этого года за общую стоимость предложений победителей торгов принята общая стоимость заключенных контрактов и договоров.

Как видно из таблицы 8.2, распределение госконтрактов по способам закупок (котировки, аукционы, конкурсы) в целом по Российской Федерации и в анализируемой организации достаточно близкое. Вместе с тем заметно различается стоимостная структура. В рассматриваемой организации на аукционы приходилось 88% общего бюджета закупок, а по Российской Федерации — 61%; на конкурсы — соответственно 6 и 34%. В среднем по стоимости контракты данной организации несколько крупнее, чем в целом по России, особенно это касается аукционов. Однако средняя стоимость контрактов, заключенных на конкурсе, по Российской Федерации в 2 раза выше.

Конкурентность закупочных процедур (среднее число «допущенных» заявок на одну процедуру) в рассматриваемой организации была несколько ниже, чем по России, прежде всего по конкурсам и аукционам. Однако этот показатель скорее отражает «среднюю температуру по больнице», и ниже мы проведем его более подробный анализ.

Доля расторгнутых контрактов и по Российской Федерации, и в рассматриваемой организации незначительна и несколько превышает 1%. При этом в обоих случаях крайне мало контрактов расторгнуто по решению суда.

Показатели экономии от снижения цены на торгах по России и в рассматриваемой организации в целом сопоставимы. В обоих случаях наиболее «экономным» способом размещения заказа были котировки.

Общая характеристика закупок рассматриваемой организации. В рамках конкурентных процедур в данной бюджетной организации в 2008–2010 гг. было заключено 1404 контракта. Их основные характеристики представлены в таблице 8.3.

В структуре закупок данной организации в рамках конкурентных процедур 34% всех контрактов приходилось на товары, 13% — на работы и 53% — на услуги. Отметим, что во многих контрактах предметом выступает поставка какого-либо товара и услуга по его монтажу (сборке, наладке). В соответствии с кодами экономической классификации расходов и оценками экспертов такие закупки, как правило, были отнесены к товарам. В денежном выражении наибольшая доля бюджета соответствует категории «работы» (65%), включающей помимо прочего

Таблица 8.3

**Основные характеристики закупок данной бюджетной организации
в рамках конкурентных процедур**

Характеристика	Значение	Число контрактов		Бюджет закупок		Экономия от снижения цены контракта на торах	
		ед.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
Всего		1404	100,0	4774,0	100,0	377,3	7,9
Тип закупки 1	Товары	480	34,2	526,0	11,0	70,8	13,5
	Работы	179	12,7	3124,0	65,4	190,5	6,1
	Услуги	745	53,1	1124,0	23,5	116,0	10,3
Тип закупки по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционная	467	33,3	543,0	11,4	59,1	10,9
	Экспериментальная	859	61,2	4019,0	84,2	284,1	7,1
	Доверительная	78	5,6	212,0	4,4	34,1	16,1
Тип закупочной процедуры	Котировки	806	57,4	261,0	5,5	41,4	15,9
	Аукцион	542	38,6	4211,0	88,2	295,0	7,0
	Конкурс	56	4,0	302,6	6,3	41,6	13,7
По числу заявок, допущенных к рассмотрению	Нет информации	48	3,4	331,3	6,9	109,2	33,0
	1 заявка	509	36,3	3257,2	68,2	39,3	1,2
	2 заявки	492	35,0	413,6	8,7	45,6	11,0
	3 заявки и более	355	25,3	772,5	16,2	183,8	23,8
По снижению цены	0	347	24,7	2987,9	62,6	0	0
	Менее 10%	541	38,5	728,1	15,3	12,1	1,7
	10–30%	248	17,7	317,7	6,7	63,6	20,0
	Более 30%	268	19,1	740,9	15,5	302,3	40,8
По году размещения	2008	336	23,9	2780,7	58,2	48,0	1,7
	2009	421	30,0	846,8	17,7	163,4	19,3
	2010	647	46,1	1147,1	24,0	166,5	14,5
По году исполнения	2008	287	20,4	603,9	12,7	42,3	7,0
	2009	396	28,2	2566,2	53,8	46,5	1,8
	2010	721	51,4	1604,5	33,6	289,0	18,0
По срокам исполнения	В срок	1016	72,4	2035,5	42,6	158,9	7,8
	С задержкой не более 7 дней	159	11,3	275,0	5,8	30,7	11,2
	С задержкой 8–30 дней	136	9,7	203,7	4,3	45,2	22,2
	С задержкой более 30 дней	87	6,2	2232,9	46,8	137,9	6,2

Окончание табл. 8.3

Характеристика	Значение	Число контрактов		Бюджет закупок		Экономия от снижения цены контракта на торгах	
		ед.	%	млн руб.	%	млн руб.	%
По характеру исполнения	Контракт исполнен	1175	83,7	1993,3	41,8	305,0	15,3
	Закрытие контракта с неполным объемом поставки «без проблем»	163	11,6	479,0	10,0	46,0	9,6
	Закрытие контракта с неполным объемом поставки «с проблемами»	60	4,3	2274,8	47,6	21,6	0,9
	Обращение в суд	6	0,4	27,5	0,6	5,3	19,3

дорогостоящее строительство новых зданий, а также капитальный ремонт зданий и сооружений.

При рассмотрении формальной конкурентности закупочных процедур отметим, что в 25% закупок к оценке и рассмотрению заявки было допущено не менее трех участников. Однако в денежном выражении такие закупки составили лишь 16% общего бюджета закупок, а 68% бюджета размещалось на торгах с одним участником.

Снижение цены на торгах наблюдалось в 75% конкурентных закупок. При этом более чем на 10% цена была снижена в 37% случаев, более чем на 30% — в 19%, более чем на 50% — в 7% случаев. Прослеживается определенная зависимость снижения цены на торгах от конкурентности закупочных процедур. Если при процедуре с одним участником экономия от снижения цены на торгах в среднем несколько превысила 1% первоначального бюджета закупки, то с двумя участниками — уже 11%, а с тремя и более — 24%. Таким образом, можно предположить наличие положительной связи между конкурентностью закупочных процедур и возможной экономией бюджетных средств, выделенных на закупку. Общая экономия средств бюджета в связи со снижением цены на торгах за рассматриваемый период составила примерно 377 млн руб., или 8% суммы, потраченной данной бюджетной организацией на закупки в анализируемом периоде.

Рассмотрим характеристики, сигнализирующие о возможных проблемах при исполнении контракта, включая задержки в оформлении документов (индикатор задержек при исполнении контракта) или закрытие контракта не в полном объеме. Отметим, что в 27% всех случаев документы оформлялись с задержками, причем в 16% задержки превысили неделю, а в 6% — 30 дней.

Среди 163 исполненных не в полном объеме контрактов «проблемными» для заказчика оказались 66 (менее 5% общего числа). Из них 60 контрактов были закрыты по соглашению сторон, по 6 контрактам заказчик обратился в суд. Однако в стоимостном выражении эти «проблемные» контракты оказались гораздо

более значимыми — на них пришлось 48% общего объема закупок данной организации.

В соответствии с классификацией Nelson — Darby — Karni 33% закупок организации (по числу контрактов) относятся к инспекционным благам, 61% — к экспериментальным, 6% — к доверительным. При этом практически все инспекционные блага включают товары или товар и услугу по его монтажу (сборке, наладке), доверительные — услуги, а экспериментальные — как услуги, так и большинство работ (в основном различные виды ремонта и техобслуживания). В денежном выражении наиболее значимы экспериментальные блага (84% общего бюджета закупок).

Основные характеристики способов размещения заказа. В общем числе закупок по конкурентным процедурам в 2008–2010 гг. запросы котировки составляли 57%, аукционы — 39% и открытые конкурсы — 4%. Общий бюджет закупок по конкурентным процедурам за анализируемый период был равен 4,77 млрд руб., из которых 5,5% приходилось на запрос котировок, 88% — на аукционы, 6,5% — на конкурсы.

В течение анализируемого периода для данной организации преобладающим способом размещения заказа были запросы котировок. Доля аукционов в 2008–2010 гг. несколько снизилась (с 46 до 39%), хотя в 2010 г. с внедрением электронных аукционов расширился круг товаров, для которых применение аукционов стало обязательным. Доля конкурсов за анализируемый период возросла с 1 до 4%.

Тип закупочной процедуры существенно зависел от вида закупаемого товара. Так, инспекционные блага закупались в основном с помощью запроса котировок (72% общего числа закупок этих благ), экспериментальные — запроса котировок и аукционов (соответственно 50 и 46% от общего числа закупок данных благ), доверительные — с помощью запроса котировок (45%) и конкурсов (37%). Инспекционные блага посредством конкурсов не закупались.

Отметим, что наиболее конкурентной процедурой оказались запросы котировок. Напротив, более половины аукционов были проведены с участием только одного поставщика.

Самое существенное снижение цен при проведении закупок в данной организации обеспечивали запросы котировок (16%), близкий результат давали конкурсы (14%) и лишь 7% — аукционы¹¹. При этом большинство закупок посредством котировок и конкурсов сопровождалось снижением цены (соответственно 93 и 75% всех контрактов в этих категориях). Напротив, более половины закупок через аукционы осуществлялось без снижения цен.

Наиболее часто задерживается исполнение контрактов, заключенных с использованием конкурсов. При этом для контрактов, заключенных с помощью аукционов, были характерны более длительные задержки (свыше 30 дней).

¹¹ С переходом на электронные аукционы (которые стали обязательными для всех госзаказчиков с июля 2010 г.) наметилось изменение этой тенденции. При закупках через электронные торговые площадки по сравнению с прежней практикой открытых аукционов цены стали снижаться заметнее.

Наибольшее число «проблемных» контрактов в данной организации было заключено с использованием аукционов. При этом на 7,4% заключенных таким способом контрактов, по которым возникли проблемы с осуществлением поставок, приходится более 54% всей стоимости «аукционных» контрактов, или почти 50% общего объема закупок данной организации за рассматриваемый период. Основная доля таких контрактов приходится на незаконченное строительство и реконструкцию зданий, заказы на которые в соответствии с 94-ФЗ должны размещаться через аукционы.

Еще одной особенностью «аукционных» контрактов в данной организации оказалось завышение объемов заказа. Почти 20% контрактов, заключенных с помощью аукционов, были закрыты не в полном объеме без проблем для заказчика.

8.3. Гипотезы и методология эконометрического исследования

Описательная статистика и результаты интервью со специалистами по закупкам позволили сформулировать следующие гипотезы для эконометрического исследования.

1. В части анализа экономии от снижения цен на торгах:

- а) цены будут сильнее снижаться при наличии конкуренции на торгах (изменяется числом поставщиков, допущенных к участию в них);
- б) масштаб снижения цен на торгах зависит от способа размещения заказа. В частности, при использовании аукционов цены могут снижаться в меньшей степени в силу более широких возможностей сговора между поставщиками;

в) снижение цен на торгах будет разным для различных категорий закупаемых благ. Цена всегда связана с качеством, и существенное снижение цен обычно ведет к ухудшению качества поставок. Однако для инспекционных благ масштаб такого снижения цен будет ограничен, так как их качество легко проверить и заказчик может отказаться от приемки некачественной поставки. Напротив, в случае экспериментальных и доверительных благ оценка качества поставок затруднена и у поставщиков будет больше возможностей для снижения цен (в том числе в ущерб качеству).

2. В части анализа проблем с исполнением контрактов:

а) задержки с исполнением контрактов будут реже наблюдаться для инспекционных благ и товаров, так как в данном случае заказчику легче проверить качество поставок и при предъявлении претензий к качеству обычно речь идет о замене товара. Напротив, в случае экспериментальных и доверительных благ, а также работ и услуг для устранения выявленных недоделок поставщику, как правило, требуется время;

б) задержки исполнения контрактов чаще будут происходить по закупкам со сроком поставки в I–III кварталах календарного года. Это определяется требованиями Бюджетного кодекса Российской Федерации, который не разрешает переносить остатки бюджетных средств на следующий календарный год и соответственно не позволяет заказчикам в IV квартале продлевать контракты, по которым поставщики не в полном объеме выполнили свои обязательства;

в) проблемы с исполнением контрактов (фиксируемые по данным о контрактах, исполненных не в полном объеме с проблемами для заказчика или расторгнутых через суд) чаще будут возникать по контрактам, срок которых истекает в IV квартале. Это связано с запретом на перенос остатков бюджетных средств на следующий год и ограниченными по этой причине возможностями адаптации контрактов в условиях неисполнения обязательств поставщиками;

г) задержки в реализации контрактов и иные проблемы с их исполнением более характерны для крупных закупок. Эту гипотезу можно объяснить следующим образом. При прочих равных условиях добросовестные и компетентные поставщики будут ориентироваться на участие в торгах по контрактам, которые они в состоянии выполнить. Напротив, некомпетентные и/или недобросовестные поставщики будут стремиться участвовать в торгах по более крупным закупкам, так как в этом случае они рассчитывают на большую прибыль (неверно оценивая собственные возможности выполнить контракт) либо большой выигрыш от задержки исполнения контракта. Соответственно при прочих равных условиях среди участников торгов по крупным контрактам будет больше некомпетентных и недобросовестных поставщиков. Поскольку 94-ФЗ существенно ограничивает применение качественных и репутационных критериев отбора, среди победителей торгов по крупным контрактам доля некомпетентных и недобросовестных поставщиков будет выше, что приведет к проблемам с исполнением этих контрактов;

д) в силу ограничений по использованию качественных и репутационных критериев отбора проблемы с исполнением контрактов чаще будут наблюдаться при размещении заказов через аукционы и запрос котировок, чем посредством конкурсов;

е) проблемы с исполнением контрактов более вероятны, если на торгах наблюдалось существенное снижение цен, поскольку оно может быть следствием демпинга и сигналом о риске невыполнения или задержки срока выполнения контракта.

Для проверки этих гипотез мы использовали ряд регрессионных моделей. В случае с анализом масштабов снижения цен на торгах были выбраны линейные модели с зависимой переменной, которая измерялась в процентах снижения цен на торгах по отношению к начальной цене закупки. В качестве объясняющих переменных в модель были включены: число заявок, допущенных к тарам; способ размещения заказа (котировки, аукционы, конкурсы), квартал исполнения заказа. Для учета специфики закупаемых благ были использованы группировки контрактов на основе классификаций Nelson — Darby — Karni и товар — работа — услуга (соответственно построены две спецификации рассматриваемой модели). Полученные результаты контролировались на год размещения заказа (это определялось изменениями в регулировании закупок и в экономической конъюнктуре в 2008–2010 гг.), продолжительность контракта, первоначальный бюджет закупки и тип структурного подразделения организации-заказчика, которое выступало инициатором закупки.

Для анализа проблем с исполнением контрактов были оценены два типа моделей — линейная и пробит-регрессии. В первой зависимой переменной выступали

измеренные в днях задержки представления в управление закупок организации-заказчика документов по закрытию контракта. Во второй модели была использована бинарная зависимая переменная, построенная на основе данных о контрактах, исполненных не в полном объеме с проблемами для заказчика или расторгнутых через суд. В обоих случаях в модели были включены объясняющие и зависимые переменные, которые использовались на предшествующей стадии при анализе масштабов снижения цен. При этом снижение цен на торгах было добавлено в обе модели в качестве самостоятельной объясняющей переменной в двух модификациях — как непрерывная переменная, измеренная в процентах снижения цены на торгах, и как бинарная переменная (с выделением контрактов, по которым в ходе торгов цены упали на 30% и более).

Проведенные тесты выявили проблему гетероскедастичности ошибок. Поэтому, чтобы избежать смещения в оценках стандартных отклонений коэффициентов, мы использовали робастные оценки стандартных отклонений. Соответственно значимость коэффициентов проверялась с использованием этих оценок.

8.4. Результаты регрессионного анализа

Комментируя результаты, полученные при моделировании снижения цен на торгах (см. табл. 8.4), можно отметить следующее:

- наибольшее снижение цен на торгах характерно для доверительных благ — в среднем на 7,9% больше, чем для инспекционных, и на 6% больше, чем для экспериментальных (при прочих равных условиях);
- падение цен при проведении аукционов меньше, чем при других процедурах размещения (приблизительно на 3% при прочих равных условиях);
- повышение конкуренции на торгах, измеряемое в количестве допущенных к рассмотрению заявок, способствует снижению цены.

Для оценки влияния характеристик контракта на сроки задержки его исполнения мы оценили линейные модели 3–6 с зависимой переменной «Задержка». Для выявления факторов, способствующих появлению «проблемных» контрактов, были оценены пробит-модели 7–10 с бинарной зависимой переменной «Проблемы» (включая закрытие контракта не в полном объеме при наличии проблем для заказчика и расторжение контракта через суд). Результаты оценки представлены в таблицах 8.5 и 8.6.

Полученные результаты позволяют сделать следующие выводы.

1. Как задержки, так и иные проблемы чаще наблюдаются в связи с крупными контрактами. Соответственно как госзаказчикам, так и регулирующим органам именно на них целесообразно обращать особое внимание.

2. Вероятность проблем с исполнением контрактов возрастает при размещении заказа на аукционе. Это можно объяснить тем, что запрос котировок применяется для небольших закупок, в рамках которых потенциальный выигрыш от оппортунистического поведения для поставщика невелик. На конкурсе заказчик может защитить себя, используя оценку качества заявки. На аукцион же выставляются крупные контракты, при этом запрещено использовать критерии каче-

Таблица 8.4
Результаты оценки моделей для снижения цены на торгах, %

Модель		1	2
Тип модели	Линейная		
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Снижение цены»	
Тип закупаемого блага по классификации Nelson – Darby – Karni	Инспекционное	Выделенная категория	
	Экспериментальное	1,91**	
	Доверительное	7,97***	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория	
	Работа		3,23**
	Услуга		0,72
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория	
	Аукцион ^a	–2,99***	–3,44***
	Конкурс	–1,58	1,14
Год размещения заказа	2008	Выделенная категория	
	2009	1,94	2,09*
	2010	0,95	1,30
Квартал выполнения заказа	I–III ^b	Выделенная категория	
	IV	0,53	0,38
Число заявок, допущенных к рассмотрению		4,59***	4,57***
Продолжительность контракта, дни		–1,15 • 10 ^{–3}	2,0 • 10 ^{–3}
Бюджет заявки		–3,6 • 10 ^{–9**}	–5,34 • 10 ^{–9**}
Хозрасчетное структурное подразделение		2,86**	4,34***
R ²		0,33	0,32
Кол-во наблюдений		1356	1356

Примечания. ***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

^a В том числе электронные.

^b Первоначально в модель были включены три дамми-переменные (для II, III и IV кварталов, I квартал был выбран в качестве выделенной категории), но, поскольку гипотеза об одновременном равенстве нулю коэффициентов при индикаторах II и III кварталов не отвергалась, это ограничение было инкорпорировано в модель, и выделенной категорией стали I–III кварталы.

Таблица 8.5
Результаты оценки моделей для задержки при исполнении госконтрактов

Модель	3	4	5	6
Тип модели	Линейная			
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Задержка»		
		Коэффициент		

Окончание табл. 8.5

Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционное	Выделенная категория		
		Экспериментальное	4,63***	4,6***
	Доверительное	3,24	3,26	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория		
	Работа		3,96*	3,95
	Услуга		2,76	2,75*
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория		
	Аукцион ^a	2,15	2,11	2,09
	Конкурс	1,56	1,54	1,47
Год размещения заказа	2008	Выделенная категория		
	2009	-6,1**	-6,1**	-6,17**
	2010	-6,1**	-6,1**	-5,86**
Квартал выполнения заказа	I—III ^b	Выделенная категория		
	IV	-4,48***	-4,47***	-4,8***
Число заявок, допущенных к рассмотрению		-0,21	-0,18	-0,24
Продолжительность контракта, дни		$-2,41 \cdot 10^{-5}$	$-4,51 \cdot 10^{-5}$	$3,6 \cdot 10^{-3}$
Бюджет заявки		$3,29 \cdot 10^{-8***}$	$3,29 \cdot 10^{-8***}$	$3,2 \cdot 10^{-8***}$
Хозрасчетное структурное подразделение		-0,85	-0,82	-0,46
Снижение цены		0,02		0,02
Снижение цены более чем на 30%			0,68	0,85
R^2 ^c		0,025	0,025	0,023
p-value для F-статистики ^d		0,000	0,000	0,000
Кол-во наблюдений		1350	1350	1350

Примечания. ***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

^a В том числе электронный.

^b См. табл. 4. Введение дамми-переменной только для IV квартала помогло избежать проблемы мультиколлинеарности.

^{c, d} Несмотря на адекватность моделей (3–6), качество их подгонки невысокое. Возможные способы решения этой проблемы: предварительная кластеризация контрактов, использование робастных или полупараметрических методов оценки (что станет предметом дальнейших исследований).

Таблица 8.6
Результаты оценки моделей для «проблемных» контрактов

Модель		7	8	9	10
Тип модели		Пробит			
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Проблемы»			
		Предельный эффект			
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное	$2,5 \cdot 10^{-3}$	$3,2 \cdot 10^{-3}$		
	Доверительное	-0,02	-0,02		
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа			0,03	0,03
	Услуга			-0,02	-0,02
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Аукцион	0,02*	0,02*	0,01	0,01
	Конкурс	—	—	—	—
Год размещения заказа	2008	Выделенная категория			
	2009	0,02	0,02	0,02	0,02
	2010	$8,5 \cdot 10^{-3}$	$8,8 \cdot 10^{-3}$	0,01	0,01
Квартал выполнения заказа	I–III ^b	Выделенная категория			
	IV	0,03***	0,03***	0,03***	0,03**
Число заявок, допущенных к рассмотрению		$1,0 \cdot 10^{-3}$	$2,1 \cdot 10^{-3}$	$5,6 \cdot 10^{-4}$	$1,5 \cdot 10^{-3}$
Продолжительность контракта, дни		$4,3 \cdot 10^{-5}$	$4,4 \cdot 10^{-5}$	$1,1 \cdot 10^{-4}**$	$1,1 \cdot 10^{-4}**$
Бюджет заявки		$1,38 \cdot 10^{-9}***$	$1,36 \cdot 10^{-9}**$	$1,01 \cdot 10^{-9}**$	$9,9 \cdot 10^{-10}**$
Хозрасчетное структурное подразделение		-0,01	-0,01	$-3 \cdot 10^{-3}$	$-2,1 \cdot 10^{-3}$
Снижение цены		$1,4 \cdot 10^{-4}$		$9,5 \cdot 10^{-4}$	
Снижение цены более чем на 30%			-0,01		-0,01
Псевдо- R^2		0,083	0,083	0,094	0,094
Кол-во наблюдений		1356	1356	1356	1356

Примечание. ***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

^b См. примеч. ^b к табл. 8.5.

ства заявки и деловой репутации, что расширяет возможности для оппортунизма со стороны недобросовестных поставщиков. В то же время различия между способами размещения заказа незначимы при моделировании задержек с исполнением контрактов.

3. Значимый фактор проблем с исполнением контрактов связан с невозможностью переносить остатки бюджетных средств на следующий год, что проявляется в «эффекте IV квартала». Результаты регрессионного анализа показывают, что по контрактам, истекающим в I–III кварталах, заказчик при возникновении проблем может неформально продлевать действие контракта, заставляя поставщика выполнить свои обязательства. В IV квартале возможности такой адаптации условий закупок объективно ограничены, что приводит к существенному повышению числа «проблемных» контрактов.

4. Анализ влияния «ценового фактора» на данной выборке не выявил статистически значимых связей между снижением цен и задержками или проблемами в ходе исполнения контрактов.

Заключение

В данной главе впервые в российской практике на основе большого массива эмпирических данных о контрактах на закупку товаров, работ и услуг, заключенных крупной бюджетной организацией в 2008–2010 гг., была детально рассмотрена структура госзакупок в различных микроэкономических разрезах. В рамках регрессионного анализа были выявлены факторы снижения цен на торгах, задержек в осуществлении поставок, а также проблем при исполнении обязательств по заключенным контрактам.

Проведенный структурный анализ подтвердил ряд тенденций, фиксируемых данными Росстата. В их числе — высокая доля закупок у единственного поставщика; ведущая роль аукционов в системе госзакупок; наибольшее снижение цен при осуществлении закупок методом запроса котировок; минимальное число госконтрактов, которые были официально расторгнуты. Однако более интересны результаты сопоставлений на микроуровне с учетом особенностей конкретных госконтрактов. Опираясь на эти данные, можно отметить, что снижение цен на торгах, на чем традиционно акцентирует внимание ФАС, сегодня стало массовым явлением. В рассматриваемой бюджетной организации в 2008–2010 гг. снижение наблюдалось в 75% всех конкурентных закупочных процедур, что, безусловно, можно считать позитивным следствием 94-ФЗ, стимулировавшего конкуренцию между поставщиками. Вместе с тем наше исследование показало высокую неоднородность процессов конкуренции в госзакупках. Так, одна четвертая всех торгов проводилась с участием не менее трех поставщиков, однако две трети бюджета закупок были размещены на торгах с одним участником. Таким образом, крупные закупки по-прежнему в основном проводятся без реальной конкуренции.

Проанализированные данные впервые позволили количественно оценить масштаб имеющихся проблем с исполнением госконтрактов. В частности, свыше четверти всех заключенных контрактов выполнялись с задержками, в том числе

по 6% контрактов — 30 дней и более. Серьезные проблемы, чреватые полным срывом поставок, имели место лишь в 5% контрактов, заключенных по итогам торгов. Однако по сумме эти «проблемные» контракты составили почти половину всего объема закупок данной бюджетной организации. В основном эти проблемы возникали при закупках через аукционы.

Собранные данные также впервые позволили оценить структуру госзакупок в категориях «инспекционных», «экспериментальных» и «доверительных» благ. В рассмотренной крупной бюджетной организации подавляющий объем госзакупок (84% по стоимости и 61% по числу контрактов) приходился на экспериментальные блага, качество которых можно было оценить только в процессе их использования. Однако в соответствии с теоретическими прогнозами для такого рода благ отбор поставщиков по критериям минимальной цены может порождать существенные стимулы к их оппортунистическому поведению, что, к сожалению, весьма распространено в российской практике.

Проведенный регрессионный анализ показал, что снижение цен на торгах зависело от числа заявок, допущенных к рассмотрению. Снижение цен чаще происходило при закупках доверительных и экспериментальных благ (по сравнению с инспекционными), а также при заключении госконтрактов на выполнение работ. Вместе с тем цены намного реже снижались в ходе аукционов (по сравнению с закупками через котировки и конкурсы).

Задержки в осуществлении поставок чаще возникали при закупках экспериментальных благ, а также были свойственны крупным закупкам и госконтрактам, исполняемым в течение I–III кварталов года. Более серьезные проблемы с исполнением обязательств, чреватые срывом поставок, были характерны для крупных закупок и госконтрактов, завершающихся в IV квартале. При этом, вопреки частым заявлениям госзаказчиков о негативном влиянии демпинга, наш анализ не выявил связи между снижением цен на торгах и проблемами с исполнением контрактов.

При интерпретации полученных результатов, безусловно, нужно принимать во внимание ограниченность нашей выборки. Несмотря на достаточно большой объем наблюдений, она характеризует лишь одну крупную бюджетную организацию. В ней создано специальное управление, отвечающее за организацию закупочных процедур в соответствии с требованиями 94-ФЗ. Это управление укомплектовано высококвалифицированными специалистами, и можно предположить, что при проведении закупок данная организация сталкивается с меньшими проблемами, чем большинство других российских госзаказчиков. Другие смещения в результатах могут быть связаны со спецификой основных видов деятельности рассматриваемой бюджетной организации, что находило свое выражение в номенклатуре закупаемых товаров, работ и услуг.

Сознавая эти ограничения, мы полагаем, что выявленные нами тенденции и результаты проведенного эконометрического анализа позволяют дать ряд рекомендаций по совершенствованию регулирования госзакупок в России. Для этого необходимо:

- концентрировать контроль со стороны регулятора в «зонах риска» — на крупных контрактах и контрактах с резким снижением цен на торгах;

- обязательно применять для всех крупных закупок (например, начиная с суммы в 10 млн руб.) такие критерии отбора поставщиков, как успешный опыт выполнения аналогичных поставок в сопоставимых объемах, наличие квалифицированных кадров, оборудования и т.д.;
- ввести в законодательство легальные механизмы адаптации госконтрактов к изменяющимся внешним условиям, что позволит вывести эти объективные процессы из неформальной «серой зоны», где неизбежно возникают предпосылки для коррупции;
- внести в Бюджетный кодекс Российской Федерации поправки, позволяющие и регламентирующие перенос на следующий год неизрасходованных бюджетных ассигнований текущего года (по оценкам некоторых экспертов, один этот шаг позволил бы сократить коррупцию в госзакупках наполовину);
- сократить масштабы применения аукционов в госзакупках с ориентацией их преимущественно на инспекционные блага, для которых отбор по критерию наименьшей цены дает оптимальные результаты;
- обеспечить более широкий доступ к данным о госзакупках и создать технологические возможности для профессионального анализа результатов и эффективности госзакупок.

Проведенный нами микроэкономический анализ показал, что существующая в России система госзакупок далека от совершенства, а ее участники сталкиваются со сложными проблемами и рисками. Решение этих проблем и уменьшение рисков должны опираться на прагматический анализ эффективности различных каналов госзакупок. Мы полагаем, что для такого анализа можно использовать алгоритмы, предложенные в данной главе, и надеемся, что наше исследование будет способствовать продвижению в этом направлении.

Глава 9

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ЗАКУПОК В УНИВЕРСИТЕТАХ В УСЛОВИЯХ РАЗЛИЧНЫХ РЕЖИМОВ РЕГУЛИРОВАНИЯ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ¹

Эффективная организация государственных закупок является важной задачей как для развитых [Klempeter, 2002], так и для развивающихся стран [Dlamini, Ambe, 2012] и входит в сферу их экономической активности. Это связано с тем, что объем государственных закупок составляет примерно 10–15% ВВП для первой группы, и примерно 20% — для второй [Lewis, Bajari, 2011; Ohashi, 2009].

Реформа системы госзакупок в России 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 Российской Федерации и докладах Федеральной антимонопольной службы [Артемьев, 2006; ФАС, 2013]. Инструментами достижения указанных целей стала 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 [Система госзакупок, 2010]. Последующие

¹ Данная глава основана на результатах исследования Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, проводимого в рамках проекта «Сравнительный анализ эффективности государственных закупок», поддержанного Программой фундаментальных исследований ВШЭ в 2013–2014 гг. Авторы глубоко признательны руководителям и специалистам закупочных подразделений рассматриваемых государственных организаций за предоставленные эмпирические данные и содействие в ходе проведения этого исследования. Глава представляет собой версию статьи А.А. Яковleva, А.В. Ткаченко, О.А. Демидовой, О.Н. Балаевой «Сравнительный анализ эффективности закупочной деятельности государственных организаций сходной сферы деятельности» (Вопросы государственного и муниципального управления. 2013. № 2. С. 5–36).

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 [Яковлев и др., 2012].

Следует, однако, отметить, что данная ситуация избыточной жесткости регулирования в сфере государственных закупок не является уникальной для России [Tadelis, 2012]. 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 [PwC, 2011]. Одним из факторов такого снижения конкуренции является учет репутации поставщиков. Он создает некоторое неравнoprавие между участниками торгов, но в то же время способствует лучшим непосредственным результатам закупок и в долгосрочном периоде стимулирует появление среди участников конкурса новых поставщиков [Spagnolo, 2012]. Необходимо также подчеркнуть, что эффективность процедур закупок в частном секторе не приводит к ухудшению качества при исполнении контрактов, а остается сравнимой с госсектором [Roodhooft, Vanden Abbeele, 2006].

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. Очевидно, что создание ФКС (если учесть опыт внедрения 94-ФЗ) 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 Российской Федерации предусматривает введение разных видов государственных организаций, включая казенные учреждения и предприятия, бюджетные учреждения и автономные учреждения (Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ с изменениями от 3 декабря 2012 г. «Об автономных учреждениях»). 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 учреждения². 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

² Данная норма позднее была зафиксирована в ст. 2 Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

возможность для сравнения последствий применения старых и новых правил регулирования госзакупок, что и является предметом настоящей главы.

Основываясь на методологии разностей в разностях [Ohashi, 2009] и используя аналитический подход, предложенный в работе [Яковлев и др., 2012], мы рассматриваем в данной главе закупки двух крупных бюджетных университетов в период 2011–2012 гг. При этом одна из организаций, являвшаяся бюджетным учреждением, в течение всего указанного периода осуществляла свои закупки в соответствии с требованиями 94-ФЗ. Другая организация, будучи автономным учреждением, до июля 2011 г. также проводила закупки в рамках 94-ФЗ, однако затем ею 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 главы изложен следующим образом: в подразд. 9.1 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; подразд. 9.2 содержит описательный анализ данных о закупках в обеих организациях в 2011–2012 гг.; на основе этого анализа в подразд. 9.3 приведены основные гипотезы и сформулирована методология эконометрического исследования; в подразд. 9.4 излагаются результаты регрессионного анализа; в заключении даны основные выводы и рекомендации для экономической политики.

9.1. 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 национальными исследовательскими университетами. Организация № 1 — крупный московский университет, Организация № 2 — крупный региональный российский университет. Масштабы их деятельности, представленные числом контрактов и объемом закупок, сопоставимы, однако наблюдаются различия в структуре закупок.

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 Организация № 2 в течение всего рассматриваемого периода 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 (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 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 Организации³. 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. Подобный подход повторяющихся контрактов может быть достаточно эффективным с теоретической точки зрения [Dalen et al., 2006].

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 уделяется 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. По некоторым приоритетным направлениям закупок (включая строительные работы, закупки компьютерного оборудования и охранной и пожарной сигнализации) был также введен экспертный контроль за обоснованием начальных цен подразделениями-заказчиками, что способствовало заметной экономии средств еще до проведения торгов.

³ 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.

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.

9.2. 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>.

Предоставленная нам информация о закупках включала 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;
- 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, опираясь на положения институциональной экономической теории, мы используем еще одну классификацию закупок, включающую инспекционные (search goods), экспериментальные (experience goods) и доверительные (credence goods) блага⁴.

⁴ См. [Nelson, 1970] и [Darby, Karni, 1973], а также [Tirole, 1988]. Подробнее о классификации см. подразд. 8.1.

Кроме того, поскольку 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).

Характеризуя закупочную деятельность обеих организаций, можно отметить, что при схожести их профиля и научного статуса они различаются по объемам закупок, хотя и остаются сопоставимыми. По Организации № 1 за данный период времени нами было рассмотрено 1656 контрактов общим объемом 4136 млн руб., по Организации № 2 — 1335 контрактов общей стоимостью 1196 млн руб. При этом в выборку не вошли заключенные с единственным поставщиком контракты 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. Надо также 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 и Организации № 2 в 2011–2012 гг., оставалось примерно на одном уровне и составляло немногим более 800 контрактов в год — для первой и 650 контрактов — для второй (см. табл. 9.1). Средняя стоимость одного контракта в этих организациях различается более существенно: в Организации № 1 этот показатель составил приблизительно 2,5 млн руб., в Организации № 2 — 0,9 млн руб., причем за рассматриваемые два года данные значения этих показателей практически не изменились.

Таблица 9.1

**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	681	597,81	877843,13
	2012	654	598,63	915337,31

Если рассматривать динамику изменения числа заключенных контрактов по-месячно, то в обеих организациях наблюдается ярко выраженная сезонность — в период с октября по декабрь число заключенных контрактов возрастает. Так, на

декабрь для Организации № 1 приходится примерно 7–8%, а для Организации № 2 приблизительно 11–13% всех контрактов, заключенных за рассматриваемый период (см. рис. 9.1, 9.2). Однако динамика изменения, представленная в стоимостном выражении для Организации № 2, менее сезонна.

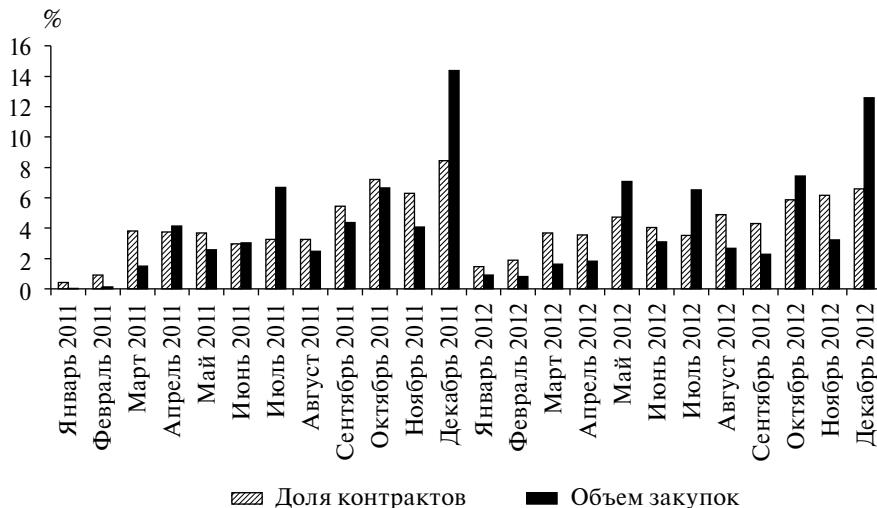


Рис. 9.1. Динамика изменения количества и стоимости контрактов, заключенных Организацией № 1, по месяцам, %

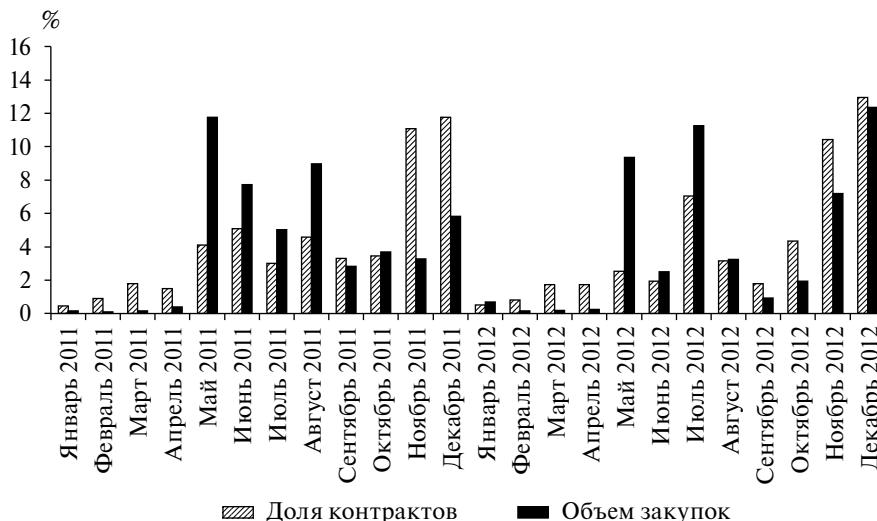


Рис. 9.2. Динамика изменения количества и стоимости контрактов, заключенных Организацией № 2, по месяцам, %

В Организации № 1 на товары приходится 29% контрактов (11% стоимости закупок), на работы — 5% (18% стоимости), на услуги — 66% (71% стоимости) (табл. 9.2). В Организации № 2 61% всех закупок приходится на товары (89% общей стоимости), 6% — на работы (5% общей стоимости), 33% — на услуги (6% общей стоимости) (табл. 9.2).

Таблица 9.2
Распределение контрактов по типам закупаемых благ: товар/работа/услуга

	Товар		Работа		Услуга	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Кол-во заключенных контрактов						
Организация № 1	481	29	87	5	1090	66
Организация № 2	816	61	78	6	441	33
Общая стоимость заключенных контрактов и сделок (бюджет закупки), млн руб.						
Организация № 1	448,72	11	758,83	18	2931,50	71
Организация № 2	1061,25	89	59,71	5	75,47	6

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 стоимостном выражении) — в Организации № 1 — на инспекционные товары, в Организации № 2 — на доверительные (табл. 9.3).

Таблица 9.3
Распределение контрактов по типам закупаемых благ: инспекционные/
экспериментальные/доверительные (Организация № 1)

	Инспекционные		Экспериментальные		Доверительные	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Кол-во заключенных контрактов						
Организация № 1	472	28	1058	64	128	8
Организация № 2	296	22	787	59	252	19
Общая стоимость заключенных контрактов и сделок (бюджет закупки), млн руб.						
Организация № 1	375,21	9	2946,24	71	817,60	20
Организация № 2	80,59	7	1091,96	91	23,88	3

Дальнейший анализ проводился с учетом перехода Организации № 1 в июле 2011 г. 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 и закупки осуществлялись в соответствии с 94-ФЗ, то в данном случае анализ будет проводиться по всей выборке одновременно.

Ситуация с задержанными контрактами, несомненно, претерпела изменение к лучшему в Организации № 1. До августа 2011 г. контракты с задержками исполнения составляли примерно 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. 9.3).

В Организации № 2 ситуация с задержками была достаточно стабильна в течение всего периода (рис. 9.4). За исключением трех проблемных месяцев число задержанных контрактов составляло примерно 10–20% и ниже.

За рассматриваемые два года в Организации № 2 использовались четыре закупочные процедуры: закупки у единственного поставщика, запросы котировок, открытые конкурсы и электронные аукционы. При этом конкурсы применялись лишь 2 раза для достаточно крупных контрактов. В Организации № 1 до введения в действие собственного положения о закупках использовались те же процедуры. Отметим, что по объемам (и в количественном, и в стоимостном выражении, представленные в процентах) характеристики данных процедур в сравниваемых организациях сопоставимы. Так, в Организации № 2 30% (7,8% общей стоимости) закупок осуществляется у единственного поставщика, а в Организации № 1 тем же способом — 20% всех закупок (8% общей стоимости) (табл. 9.4). Посредством электронных аукционов и в той и в другой организации осуществлялась большая часть закупок: 44% (81% в стоимостном выражении) — в Организации № 1 и 50% (90% в стоимостном выражении) — в Организации № 2.

С введением Организацией № 1 собственного положения о закупках число используемых ею видов закупочных процедур 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. 9.4). 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 находятся на открытые аукционы — 15% от общего числа закупок и 30% от общей стоимости.

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 около двух человек (табл. 9.5). 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%. Рассмотрение конкурсной процедуры для Организации № 2 не представляет интереса по причине малого числа наблюдений. Наибольшее снижение цены было достигнуто

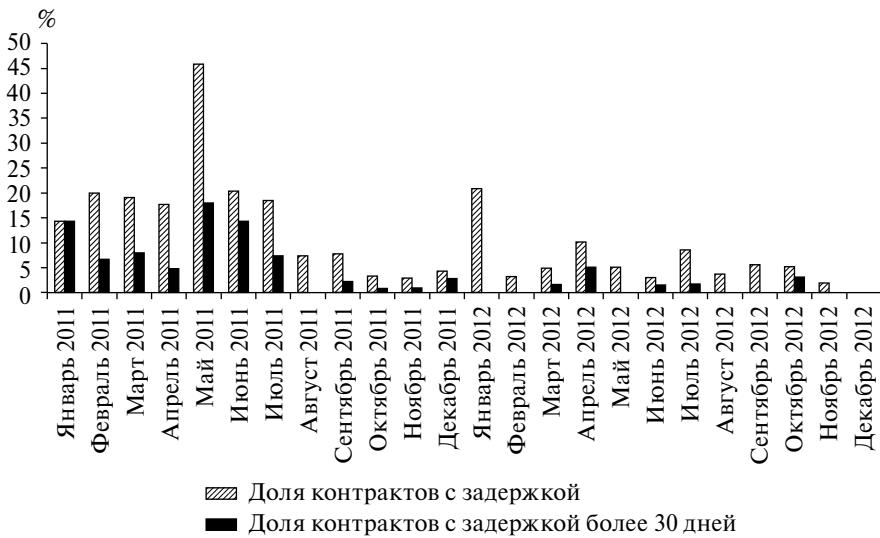


Рис. 9.3. Распределение доли задержанных контрактов по месяцам для Организации № 1

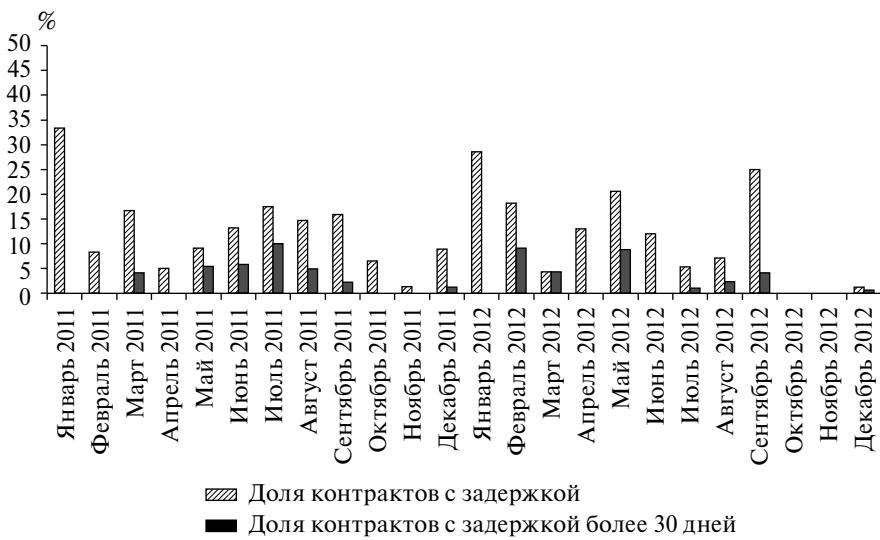


Рис. 9.4. Распределение доли задержанных контрактов по месяцам для Организации № 2

Таблица 9.4
Распределение контрактов по способу размещения^a

Способ размещения	Организация № 1								Организация № 2			
	94-ФЗ				Собственное положение о закупках							
	ед.	%	млн руб.	%	ед.	%	млн руб.	%	ед.	%	млн руб.	%
Открытый конкурс	12	4	35,8	6	43	3	195,4	5,5	2	0,1	4,5	0,4
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	668	50	1070,4	89,5
Запрос котировок	99	33	26,3	5	339	25	185,6	5	265	19,9	27,1	2,3
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	400	30	94,2	7,8
Прямой договор					6	0,5	126	4				

^a В процентах указано отношение к общему числу и к общей стоимости контрактов.

на электронных аукционах (28% — в Организации № 1, 15% — в Организации № 2). Однако чаще снижалась цена при проведении процедуры запроса котировок (Организация № 1 — 88% всех контрактов, заключенных с помощью запроса котировок, Организация № 2 — 90%).

Надо отметить, что в рассматриваемых организациях, действующих в рамках 94-ФЗ, доля контрактов, исполнение которых осуществлялось с задержками, оказалась примерно на одном уровне по всем закупочным процедурам: 26–33% — для Организации № 1 и 8% — для Организации № 2. Средняя длительность задержек в обеих организациях приблизительно 40 дней.

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. 9.5). 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%).

Наибольшее снижение цены (более 30%) наблюдается в случае электронных аукционов для Организации № 1 (94-ФЗ) (24% контрактов, заключенных таким

Таблица 9.5

**Сравнительные характеристики закупок
в рамках конкурентных процедур**

Организация	Способ размещения					
	Конкурс	Открытый аукцион	Электрон. аукцион	Запрос котировок	Электрон. запрос котировок	Упрощенная процедура
Средняя цена контракта, тыс. руб.						
Организация № 1						
94-ФЗ	2985		3629	266		
Собств. положение	4545	5094	9414	547	568	231
Организация № 2	2273		1602	102		
Среднее количество участников торгов						
Организация № 1						
94-ФЗ	1		2,41	2,30		
Собств. положение	1,23	1,51	1,69	1,59	1,89	1,59
Организация № 2	1		1,53	2,43		
Доля торгов со снижением цены, %						
Организация № 1						
94-ФЗ	75		61	88		
Собств. положение	63	48	69	80	96	77
Организация № 2	100		37	90		
Среднее снижение цены, %						
Организация № 1						
94-ФЗ	11		28	13		
Собств. положение	7	13	3	8	7	8
Организация № 2	4		15	13		
Доля контрактов с задержками в исполнении, %						
Организация № 1						
94-ФЗ	33		31	26		
Собств. положение	2	3	0	9	11	1
Организация № 2	0		8	8		
Средние задержки в исполнении, дни						
Организация № 1						
94-ФЗ	11		47	36		
Собств. положение	95	29	0	16	31	1
Организация № 2	0		38	44		

способом) и в случае запроса котировок в Организации № 2 (9% контрактов) (табл. 9.6, 9.8). 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. 9.7).

Таблица 9.6

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

Уровень снижения	Способ размещения					
	Конкурс		Электронный аукцион		Запрос котировок	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Нет снижения	3	25	51	39	11	12
Снижение						
от 0 до 2%	1	8	8	6	32	32
от 2 до 5%	2	17	5	4	11	11
от 5 до 10%	3	25	4	3	8	8
от 10 до 20%	2	17	16	12	11	11
от 20 до 30%	1	8	16	12	14	14
свыше 30%	0	0	31	24	12	12
Всего	12	100	131	100	99	100

Таблица 9.7

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

Уровень снижения	Способ размещения											
	Конкурс		Открытый аукцион		Электрон. аукцион		Запрос котировок		Электрон. запрос 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
от 2 до 5%	5	12	15	7	2	13	46	13	3	11	59	16
от 5 до 10%	7	16	15	7	1	6	53	16	6	22	36	10
от 10 до 20%	5	12	18	9	1	6	36	11	3	11	57	16
от 20 до 30%	2	5	13	6	0	0	17	5	3	11	28	8
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 9.8

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

Уровень снижения	Способ размещения					
	Конкурс		Электронный аукцион		Запрос котировок	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%
Нет снижения	0	0	419	63	21	8
Снижение						
от 0 до 2%	1	50	76	11	56	21
от 2 до 5%	0	0	17	3	33	13
от 5 до 10%	1	50	25	4	37	14
от 10 до 20%	0	0	56	8	53	20
от 20 до 30%	0	0	36	5	37	14
свыше 30%	0	0	39	6	24	9
Всего	2	100	668	100	261	100

9.3. Основные гипотезы и методология эмпирического исследования

Анализ изменений в правилах закупок автономного учреждения в сравнении с нормами 94-ФЗ, а также сопоставление основных параметров закупок двух рассматриваемых государственных организаций позволяет 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 проходили такие задержки.

При проверке сформулированных гипотез мы будем отталкиваться от методических подходов к анализу снижения цен на торгах и общей эффективности закупок, а также проблем исполнения контрактов, апробированных и предложенных ранее [PwC, 2011; Яковлев и др., 2012]. 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 (дни).

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, характеризующие факторы, которые влияют на снижение цен на торгах, в качестве самостоятельной переменной будет добавлено число участников торгов, а в модели с анализом задержек исполнения контрактов — снижение цен на торгах по соответствующим контрактам. Для последней модели в случае единственного поставщика снижение на торгах принимается равным нулю. 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). Поскольку бюджет заявки (стоимость контракта) включен как независимый фактор во все рассматриваемые модели и его величина в несколько порядков превышает величину зависимых переменных, то на основании теста Бокса — Кокса была принята гипотеза о включении этого фактора в логарифмическом виде. Как уже отмечалось ранее, в Организации № 2 конкурсы использовались крайне редко. Чтобы избежать несостоятельности оценок коэффициентов перед соответствующим фактором, во всех моделях данные наблюдения были исключены. Полный перечень и описание переменных, использованных в регрессионном анализе, приведены в таблицах П.9.1 и П.9.2 приложения.

Эффект от введения положения о закупках в Организации № 1 будет оценен с использованием методологии разностей в разностях (*difference in difference*) [Ohashi, 2009]. 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). Отметим, что в первый временной

период оба объекта действуют в одних и тех же условиях), во второй период — 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, было ли изменение внешних условий, и если да, то вычленить их. Выявление эффекта воздействия 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 объектов, их разница и будет эффектом воздействия для первого объекта (очищенным от эффекта изменения внешних условий).

9.4. Результаты регрессионного анализа

Результаты оценки моделей, характеризующих уровень конкуренции на торгах, представлены в таблицах 9.9 и 9.10.

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%-м 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.

Анализ изменения цен в рамках конкурентных процедур показывает, что в Организации № 1 введение собственного положения о закупках не повлияло на снижение цен на торгах (модели 11 и 12 в табл. 9.11). В аналогичных моделях, рассчитанных для Организации № 2 (см. табл. 9.12), коэффициент при фиктивной переменной, отражающей введение положения о закупках в Организации № 1, также оказывается незначимым. Эти результаты частично согласуются с нашей гипотезой 2.

Анализ задержек исполнения обязательств по контрактам показывает, что введение собственного положения о закупках в Организации № 1 сопровождалось сокращением задержек в среднем на 7 дней (см. табл. 9.13). Вместе с тем в моделях для Организации № 2 эффект введения собственного положения о закупках в Организации № 1 оказывается незначимым (см. табл. 9.14). Таким образом, результаты регрессионного анализа для обеих организаций не противоречат нашей исходной гипотезе 3.

Таблица 9.9

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

Модель		1	2	3	4
Тип модели		Линейная			
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Кол-во участников торгов»			
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное		0,033		0,041
	Доверительное		-0,266**		-0,321***
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	0,41**		0,392**	
	Услуга	-0,03		-0,026	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурс	-0,570***	-0,587***	-0,721***	-0,718***
	Открытый аукцион	-0,301***	-0,323***	-0,323***	-0,348***
	Электрон. аукцион	0,198	0,170	-0,008	-0,048
	Упрощен. процедура	-0,029	-0,023	0,039	0,044
Период размещения заказа	I—II квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	III—IV квартал 2011 г.	-0,561***	-0,561***		
	I—II квартал 2012 г.	-0,574***	-0,617***		
	III—IV квартал 2012 г.	-0,375***	-0,408***		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	0,256*	0,238*	0,229*	0,213
	III	-0,059	-0,099	-0,054	-0,087
	IV	-0,059	-0,097	-0,028	-0,046
Продолжительность контракта, дни		-1,2 • 10 ⁻⁴	-2,9 • 10 ⁻⁴	-2,1 • 10 ⁻⁴	-4 • 10 ⁻⁴
Бюджет заявки	Логарифм бюджета	0,081*	0,109**	0,117**	0,146***
Введено собственное положение				-0,674***	-0,709***
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0,01	0,01		
R ²		0,1	0,1	0,1	0,1
Кол-во наблюдений		1239	1239	1239	1239

***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

Таблица 9.10

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

Модель		5	6	7	8
Тип модели		Линейная			
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Кол-во участников торгов»			
Тип закупаемого блага по классификации Nelson – Darby – Karni	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное		-0,152		-0,154
	Доверительное		-0,753***		-0,657***
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	0,746**		0,764**	
	Услуга	-0,187*		-0,188*	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурс	Исключенная категория			
	Аукцион	Отсутствует			
	Электрон. аукцион	-0,913***	-0,829***	-0,914***	-0,827***
	Упрощен. процедура	Отсутствует			
Период размещения заказа	I–II квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	III–IV квартал 2011 г.	-0,124	-0,107		
	I–II квартал 2012 г.	0,573	0,658*		
	III–IV квартал 2012 г.	-0,030	-0,042		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	0,168	0,217	0,422*	0,519**
	III	0,048	0,150	0,07	0,187
	IV	-0,127	-0,087	-0,240*	-0,204
Продолжительность контракта, дни		0,0022***	0,0020***	0,0026***	0,0025***
Бюджет заявки	Логарифм бюджета	-0,0066	0,0017	0,0043	0,0139
Введено собственное положение в Организации № 1				0,135	0,168
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0,13	0,12		
R ²		0,16	0,14	0,15	0,13
Кол-во наблюдений		929	929	929	929

***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

Таблица 9.11

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

Модель	9	10	11	12	
Тип модели	Линейная				
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Снижение цены»			
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное	2,80***		2,68***	
	Доверительное	2,72*		2,59*	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	0,631		0,327	
	Услуга	3,038***		2,93***	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурс	2,33*	2,76**	2,34*	2,79**
	Открытый аукцион	2,39**	2,47**	2,57**	2,65**
	Электрон. аукцион	4,03**	4,02**	3,93**	3,94**
	Упрощен. процедура	−0,718	−0,718	−0,48	−0,47
Период размещения заказа	I–II квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	III–IV квартал 2011 г.	−1,90	−1,98		
	I–II квартал 2012 г.	−0,18	−0,156		
	III–IV квартал 2012 г.	−2,13	−2,16*		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	1,32	1,48	1,55	1,72
	III	2,27**	2,45**	1,67	1,85*
	IV	3,43***	3,67***	2,47***	2,68***
Число участников, пришедших на торги		6,79***	6,74***	6,75***	6,70***
Продолжительность контракта, дни		−0,0003	0,0004	0,00056	0,0013
Бюджет заявки	Логарифм бюджета	−1,07**	−1,20***	−1,07**	−1,212***
Введено собственное положение				−1,39	−1,38
<i>P</i> -value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0,053	0,045		
<i>R</i> ²		0,42	0,42	0,42	0,42
Кол-во наблюдений		1239	1239	1239	1239

***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

Таблица 9.12

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

Модель		13	14	15	16
Тип модели		Линейная			
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Снижение цены»			
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное		-0,20		-0,213
	Доверительное		-4,13*		-4,46*
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	-2,05*		-2,03*	
	Услуга	1,50		1,49	
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурс	Изключенная категория			
	Открытый аукцион	Отсутствует			
	Электрон. аукцион	-0,182	-1,22	-0,28	-1,32
	Упрощен. процедура	Отсутствует			
Период размещения заказа	I—II квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	III—IV квартал 2011 г.	-0,055	-0,431		
	I—II квартал 2012 г.	-2,65	-2,77		
	III—IV квартал 2012 г.	-0,72	-0,946		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	1,60	1,22	0,811	0,446
	III	0,815	0,825	0,846	0,833
	IV	-0,593	-0,250	-0,097	0,185
Число участников, пришедших на торги		4,83***	4,70***	4,77***	4,65***
Продолжительность контракта, дни		0,018**	0,022***	0,017**	0,021***
Бюджет заявки	Логарифм бюджета	-0,772***	-0,777***	-0,810***	-0,811***
Введено собственное положение в Организации № 1				-1,13	-1,38
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0,25	0,34		
R ²		0,35	0,34	0,34	0,34
Кол-во наблюдений		929	929	929	929

***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

Таблица 9.13

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

Модель		17	18	19	20	
Тип модели	Линейная					
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Задержка»				
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционное	Выделенная категория				
	Экспериментальное		1,24		1,15	
	Доверительное		1,12		1,10	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория				
	Работа	20,00***		20,67***		
	Услуга	-0,432		-0,489		
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория				
	Конкурс	1,01	-0,406	0,8889	-0,267	
	Открытый аукцион	-1,574	-0,422	-1,671	-0,507	
	Электрон. аукцион	3,354	3,52	3,372	3,603	
	Упрощен. процедура	-0,964	-1,16	-1,430	-1,864	
	Единствен. поставщик	2,450	2,60	2,569	2,692	
Период размещения заказа	I-II квартал 2011 г.	Выделенная категория				
	III-IV квартал 2011 г.	-6,82***	-6,26***			
	I-II квартал 2012 г.	-10,08 ***	-11,29***			
	III-IV квартал 2012 г.	-8,39 ***	-9,32 ***			
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория				
	II	1,68	1,26	1,66	1,05	
	III	0,002	-0,92	0,311	-0,577	
	IV	-4,22	-5,80*	-3,12	-4,28	
Число участников, пришедших на торги		1,63	2,19	1,61	2,17	
Продолжительность контракта, дни		-0,017**	-0,020***	-0,018***	-0,023***	
Стоимость контракта	Логарифм стоимости контракта	0,969	0,981	0,896	0,919	
Снижение цены на торгах		0,053	0,028	0,051	0,025	
Введено собственное положение				-7,17***	-7,68***	
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	
Кол-во наблюдений		1415	1415	1415	1415	

***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

Таблица 9.14

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

Модель	21	22	23	24	
Тип модели	Линейная				
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная «Задержка»			
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное	−0,401		−0,418	
	Доверительное	1,11		1,04	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	0,785	0,988		
	Услуга	1,96*	1,92*		
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория			
	Конкурс	Исключенная категория			
	Открытый аукцион	Отсутствует			
	Электрон. аукцион	−0,0141	−0,505	−0,531	
	Упрощен. процедура	Отсутствует			
	Единствен. поставщик	−1,13	−1,22	−1,44	
Период размещения заказа	I—II квартал 2011 г.	Выделенная категория			
	III—IV квартал 2011 г.	2,82	2,87		
	I—II квартал 2012 г.	−0,074	−0,83		
	III—IV квартал 2012 г.	1,13	1,19		
Квартал выполнения заказа	I	Выделенная категория			
	II	4,85	4,98	4,20*	
	III	5,20***	5,24***	5,54***	
	IV	−1,09	−0,959	−0,167	
Число участников, пришедших на торги		0,812	0,801	0,739	
Продолжительность контракта, дни		0,037*	0,040**	0,034**	
Стоимость контракта	Логарифм стоимости контракта	0,808*	0,810*	0,816	
Снижение цены на торгах		−0,022	−0,019	−0,016	
Введено собственное положение в Организации № 1			1,14	1,18	
P-value теста на равенство коэффициентов перед переменными, отвечающими за период заключения договора		0,11	0,11		
R ²		0,06	0,06	0,05	
Кол-во наблюдений		1313	1313	1313	

***, **, * Коэффициент значим на уровне 1, 5, 10%.

Заключение

В данной главе, опираясь на большой массив эмпирических данных для двух крупных государственных университетов, 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 приведет к снижению конкуренцию и меньшему падению цен, но будет 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 были заметные различия в структуре закупок этих организаций, несмотря на сопоставимость их объема. Тем не менее эти различия не влияют на значимость полученных выводов.

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, с одной стороны, и существенно меньшим задержкам при исполнении контрактов — с другой. В то же самое время в бюджетном учреждении, которое рассматривалось как «контрольное», наблюдался нулевой эффект. Вместе с тем применительно к анализу снижения цен в обеих организациях не наблюдается значимого эффекта от введения собственного положения о закупках в автономном учреждении.

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 этот 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.

Приложение 9

ОПИСАНИЕ ПЕРЕМЕННЫХ

Таблица П.9.1
Описание переменных для Организации № 1

Переменная	Значение	Кол-во	%
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni ^a	Инспекционное Экспериментальное Доверительное Всего	472 1056 128 1656	28,5 63,77 7,73 100
Тип закупки по стандартной классификации ^a	Товар Работа Услуга Всего	481 87 1088 1656	29,5 5,25 65,70 100
Способ размещения заказа ^a	Котировки Электронные котировки Аукцион Электронный аукцион Конкурс Упрощенная процедура Единственный поставщик Всего	438 27 207 147 55 363 419 1656	26,45 1,63 12,5 8,88 3,32 21,92 25,3 100
Период размещения заказа ^a	I—II квартал 2011 г. III—IV квартал 2011 г. I—II квартал 2012 г. III—IV квартал 2012 г. Всего	257 561 320 518 1656	15,5 33,8 19,3 31,2 100
Квартал выполнения заказа	I II III IV Всего	111 245 292 1008 1656	6,70 14,79 17,63 60,87 100
Число участников торгов	Min. = 1, max. = 12, среднее = 1,53, медиана = 1, станд. отклонение = 1,01		

Окончание табл. П.9.1

Переменная	Значение	Кол-во	%
Продолжительность контракта, дни	Min. = 1, max. = 1792, среднее = 110,5, медиана = 48, станд. отклонение = 142,2		
Бюджет заявки, руб.	Min. = 7 00, max. = $1,66 \cdot 10^8$, среднее = = 2619672, медиана = 500 000, станд. отклонение = $1,02 \cdot 10^7$		
Задержка (в сроках исполнения контракта), дни	Min. = 0, max. = 369, среднее = 3,45, медиана = 0, станд. отклонение = 19,9		
Снижение цены на торгах, %	Min. = 0, max. = 85, среднее = 5,81, медиана = 0,27, станд. отклонение = 11,1		
Собственное положение	1 — да 0 — нет Всего	1355 301 1656	81,82 18,18 100

^a Переменная является категориальной. В оцененных моделях эти переменные были заменены набором дамми-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. Примечание относится к таблицам П.9.1 и П.9.2.

Таблица П.9.2
Описание переменных для Организации № 2

Переменная	Значение	Кол-во	%
Тип закупаемого блага по классификации Nelson — Darby — Karni ^a	Инспекционное Экспериментальное Доверительное Всего	296 787 252 1335	22,17 58,95 18,88 100
Тип закупки по стандартной классификации ^a	Товар Работа Услуга Всего	816 78 441 1335	61,12 5,84 33,03 100
Способ размещения заказа ^a	Котировки Электронный аукцион Конкурс Единственный поставщик Всего	265 668 2 400 1335	19,85 50,04 0,15 29,96 100
Период размещения заказа ^a	I—II квартал 2011 г. III—IV квартал 2011 г. I—II квартал 2012 г.	185 496 124	13,85 37,15 9,28

Окончание табл. П.9.2

Переменная	Значение	Кол-во	%
	III–IV квартал 2012 г.	530	39,70
	Всего	1335	100
Квартал выполнения заказа	I II III IV Всего	96 113 225 901 1335	7,19 8,46 16,85 67,49 100
Число участников торгов	Min. = 1, max. = 23, среднее = 1,77, медиана = 1, стандд. отклонение = 1,39		
Продолжительность контракта, дни	Min. = 4, max. = 484, среднее = 70,28, медиана = 47, стандд. отклонение = 73,40		
Бюджет заявки, руб.	Min. = 1000, max. = $3,45 \cdot 10^7$, среднее = 896 211, медиана = 120 000, стандд. отклонение = 3 057 823		
Задержка (в сроках исполнения контракта), дни	Min. = 0, max. = 274, среднее = 2,64, медиана = 0, стандд. отклонение = 17,22		
Снижение цены на торгах, %	Min. = 0, max. = 71,42, среднее = 7,33, медиана = 0,4, стандд. отклонение = 12,53		
Период введения собственного положения в Организации № 1	1 — да 0 — нет Всего	1150 185 1335	86,14 13,86 100

Глава 10

АНАЛИЗ ЭФФЕКТИВНОСТИ РАЗЛИЧНЫХ СПОСОБОВ ЗАКУПКИ ПРОСТОГО ОДНОРОДНОГО ТОВАРА (НА ПРИМЕРЕ САХАРНОГО ПЕСКА)¹

Несмотря на длительную публичную дискуссию о несовершенстве регулирования госзакупок в Российской Федерации и предпринимаемые меры по созданию Федеральной контрактной системы вопрос об эффективности конкретных способов закупок до сих пор остается открытым. Применительно к российской практике ответ на этот вопрос прежде всего связан с оценкой эффективности **электронных аукционов**. К их широкому использованию с 2006 г. госзаказчиков активно подталкивали действующее законодательство и Федеральная антимонопольная служба (ФАС). Аргументы ФАС сводились к тому, что электронные аукционы — это наиболее прозрачная и конкурентная процедура закупок, обеспечивающая наилучшее соотношение цены и качества². В своих контраргументах многие госзаказчики ссылались на срывы сроков и низкое качество товаров, работ и услуг, предоставляемых поставщиками, которые были отобраны через процедуру электронного аукциона. Ответ ФАС сводился к тому, что это проблема самих госзаказчиков, которые должны четко фиксировать в техническом задании все требования по качеству и срокам поставки, а за несоблюдение этих требований применять штрафные санкции.

С точки зрения институциональной экономики определение через процедуру электронного аукциона поставщиков по сложным или комплексным закупкам,

¹ Данная глава отражает результаты проекта, поддержанного в рамках Программы фундаментальных исследований ВШЭ в 2012–2013 гг. Авторы благодарны И.В. Кузнецовой и специалистам Института госзакупок ВШЭ, а также Е. Костенко, Н. Козиной и О. Нехайчик за помощь в сборе эмпирических данных для этого исследования. Авторы также выражают свою признательность за высказанные замечания и комментарии участникам сессии по госзакупкам на Апрельской конференции ВШЭ 2012 г. и международного семинара «Sustainable Public Procurement: Research Trends and New Challenges», состоявшегося в ВШЭ в октябре 2013 г. Глава представляет собой версию статьи А.А. Яковлева, А.С. Башиной, О.А. Демидовой «Анализ эффективности различных способов закупки простого однородного товара (на примере сахарного песка)» (Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 4. С. 617–645).

² См., например, выказывания начальника управления ФАС по госзакупкам М.Я. Евраева (Коммерсант. 2008. 4 марта. № 35 (3852): <<http://www.kommersant.ru/doc/863071/print>>) и руководителя ФАС И.Ю. Артемьева (интернет-конференция на портале Гарант от 3 апреля 2006 г.: <<http://www.garant.ru/action/conference/10110/>>).

которые трудно проверить на качество в момент поставки³, может порождать эффект «негативного отбора». Этот эффект обусловлен тем, что в отсутствие фильтров, основанных на оценке деловой репутации и квалификации, торги чаще будут выигрывать недостаточно компетентные или недобросовестные исполнители, предлагающие заниженные цены и стремящиеся получить прибыль за счет еще большего снижения качества поставляемых товаров, работ или услуг. Тем не менее согласно теории для простых и однородных товаров, качество которых может быть полностью описано в конкурсной документации и проверено в момент поставки⁴, электронные аукционы могут рассматриваться как способ закупки, обеспечивающий для заказчика лучшее соотношение цены и качества.

Именно поэтому в данной главе мы решили оценить эффективность разных процедур закупок, применяемых в Российской Федерации, на примере такого простого, однородного и массового товара, как *сахар-песок*. Эффективность закупок при этом рассматривалась нами по критерию обеспечения минимальной цены за товар стандартного качества. Базой для исследования послужил массив контрактов на приобретение сахара-песка, заключенных в период с 1 января 2011 г. по 31 декабря 2011 г. Информация о них получена из Единого реестра государственных и муниципальных заказов на сайте <www.zakupki.gov.ru>. Данный массив охватывает *все заключенные в этот период в Российской Федерации контракты* на приобретение сахара-песка в качестве единственного предмета поставки⁵ и представляет собой сплошную выборку. С учетом пропусков и ошибок для отдельных наблюдений в анализ были включены данные о 2720 контрактах (более 90% исходной выборки) на поставку 11,3 тыс. т сахара-песка стоимостью около 450 млн руб. В ходе предварительного анализа характеристик рассматриваемых контрактов часть наблюдений была удалена с целью перехода к более однородной совокупности, в результате для оценки моделей использовалось 2609 наблюдений.

Важное преимущество данного товара как объекта экономического анализа связано с тем, что в силу его социальной значимости Росстат осуществляет еженедельное наблюдение за ценами на сахар-песок в розничной торговле во всех регионах Российской Федерации. Следовательно, помимо анализа цен самих госконтрактов и снижения цен в ходе торгов мы также могли сравнить цены госконтрактов на поставку сахара-песка с ценами в розничной торговле в соответствующих регионах.

В качестве факторов, влиявших на цену за килограмм сахара-песка, на ее отклонение в ходе торгов от начальной (максимальной) цены, а также на разницу

³ В классификации Nelson — Darby — Karni они могут быть отнесены к категории «экспериментальных» или «доверительных» благ — см. [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973], а также [Тироль, 2000].

⁴ В классификации Nelson — Darby — Karni такие товары относятся к категории «инспекционных» благ.

⁵ Закупки сахара-песка в Российской Федерации осуществляются и в рамках «сложных» контрактов, когда техническое задание предусматривает поставку наряду с сахаром других товаров. Однако данные, размещаемые на сайте <www.zakupki.gov.ru>, не позволяют определить, какая доля стоимости этих контрактов относится к сахару-песку, что делает невозможным анализ таких контрактов.

между ценой по контракту и средней ценой на сахар-песок в розничной торговле в регионе расположения заказчика, нами были рассмотрены особенности проведения закупочной процедуры, размер и длительность контракта, а также региональные розничные цены на сахар. Поскольку все объясняемые переменные являлись количественными, для оценки описанных взаимосвязей применялся метод наименьших квадратов.

Хотя использование данных о закупках только одного товара сужает возможности для обобщений, полученные нами результаты свидетельствуют о наличии существенных различий между рассмотренными способами закупок с точки зрения ценовой эффективности и факторов, на нее влияющих.

Глава организована следующим образом: подразд. 10.1 посвящен обзору предшествующих исследований по теме, подразд. 10.2 содержит описание имеющихся в нашем распоряжении данных, в подразд. 10.3 сформулированы проверяемые в работе гипотезы, в подразд. 10.4 приведены способы проверки указанных гипотез и ее результаты, а подразд. 10.5 содержит основные выводы и рекомендации для экономической политики.

10.1. Обзор литературы

Выделим два основных направления в изучении этапа размещения государственного заказа. Первое связано с анализом эффективности различных процедур размещения с точки зрения стоимости закупки для заказчика, в том числе с учетом трансакционных издержек. Второе посвящено анализу искажений, которые могут возникать при размещении госзаказа — как за счет коррупции и говора, так и за счет влияния внешних факторов (политического давления).

Результаты предшествующих исследований свидетельствуют о том, что эффективность конкретного способа закупки в значительной степени зависит от характеристик закупаемых товаров, работ или услуг. Так, в работе [Vellez, 2011] показано, что при закупках медицинского оборудования, лекарственных препаратов и медицинских услуг (Италия) аукцион необязательно приводит к большему снижению цены, чем переговоры. Однако в работе [Lalive, Schmutzler, 2011] продемонстрировано, что цены по заказам, размещенным посредством аукционов, на рынке железнодорожного строительства в Германии ниже. Как следует из статьи [Bajari et al., 2009], аукционы по сравнению с переговорными методами выбора поставщика могут быть менее эффективны, в частности, в случае закупок сложных товаров, невозможности составления полного контракта или невысокого уровня конкуренции на рынке. Необходимо упомянуть также статью [Athey et al., 2011], в которой на примере продаж строевого леса частным подрядчикам показано, что закрытый аукцион более привлекателен для небольших по размеру фирм и увеличивает выручку, получаемую государством в ходе торгов. В этом контексте интересно проверить, позволяет ли применение аукциона достигнуть снижения закупочных цен для рынка сахара в России.

Авторы работы [MacDonald et al., 2002] сравнивают цены в частном секторе с ценами аукционов, проводившихся United States Department of Agriculture (USDA), и приходят к выводу, что для сопоставимых товаров типична опто-

вая цена превосходит цену госзаказа. Кроме того, ими обнаружено нелинейное влияние числа участников аукциона на цену контракта: при большом количестве участников предельный эффект от появления дополнительного поставщика низок, при малом — высок, тем не менее в обоих случаях этот эффект значим.

Отдельную группу составляют исследования, посвященные изучению электронных аукционов. Принято полагать, что такой способ размещения госзаказа обеспечивает большую прозрачность, открытость и, как следствие, более высокую конкуренцию, что приводит к снижению цены закупаемого блага. В частности, О. Соудри [Soudry, 2004] показал, что английский электронный аукцион обеспечивает лучшие результаты, чем аукцион первой цены, для товаров, характеристики которых легко поддаются количественному описанию. Однако он также отмечает, что такой тип аукциона более чувствителен к говору, особенно при наличии повторяющихся взаимодействий между заказчиком и поставщиками. В работе [Singer et al., 2009] проведена количественная оценка последствий перехода к системе e-procurement в Чили. Такой переход привел к сокращению административных затрат на 0,28–0,38% и к сокращению закупочных цен на 2,65%. В статье [Pavel, Sičáková-Beblavá, 2013] показано, что использование электронных аукционов приводит к росту конкуренции среди участников и, как следствие, более низким ценам. Этот эффект авторы объясняют сравнительной легкостью доступа к участию в таких аукционах и повышением прозрачности проводимых процедур.

Тем не менее в статье [Vaidya et al., 2006] отмечается, что переход к электронным закупкам не всегда имеет положительные последствия, однако всегда сопряжен с существенными финансовыми и временными затратами. В таком случае переход к более прозрачным способам закупок может быть объяснен политическими мотивами. Так, в работе [Moszoro, Spiller, 2012] показано, что при наличии рисков возможных обвинений в коррупции государственные чиновники могут предпочесть использование жестко формализованных и экономически менее эффективных процедур закупок. Авторы [Chong et al., 2012] на основе эмпирических данных демонстрируют, что использование аукционов в качестве доминирующего способа размещения госзаказа по сравнению с переговорными методами обусловлено в том числе политическими мотивами.

Размещение заказа через аукцион может сопровождаться коррупционными практиками, изучению последствий которых посвящен ряд теоретических работ ([Burguet, Che, 2004; Compte et al., 2005; Burguet, Perry, 2007]). Зачастую аукционы с ограничением состава участников могут оказываться эффективнее, чем с открытым доступом. В частности, в исследовании [Chever et al., 2012] показано, что для закупок небольшого объема использование аукционов с ограниченным доступом может быть оправданно, так как к участию приглашаются компании с хорошей репутацией и издержки на проведение подобных процедур сокращаются. Однако трудно определить, отбираются ли участники аукциона из соображений эффективности или по коррупционным мотивам. Тем не менее авторы не обнаружили четких аргументов в пользу коррупционности данной схемы размещения заказа. Несмотря на сложность выявления говора при размещении государственного заказа, есть ряд работ, посвященных изучению этого вопроса ([Chever,

Moore, 2012; Porter, Zona, 1993; 1997]), в которых доказано существование сговора на рынках госзаказа.

На фоне активного реформирования сферы госзаказа в России произошел всплеск интереса к вопросам, связанным с его изучением, и со стороны академического сообщества. Так, в работе [Яковлев и др., 2012] на примере крупной бюджетной организации показано, что в условиях современного регулирования госзакупок в Российской Федерации проблемы с исполнением обязательств чаще возникают по контрактам, заключенным через аукционы, причем в первую очередь это касается крупных контрактов. Исследование [Mogozov, Podkolzina, 2012] на примере контрактов дорожного строительства в одном из регионов России демонстрирует наличие сговора между поставщиками, в результате которого при nominalном участии в закупочной процедуре нескольких участников фактически конкуренции не наблюдается. В работе [Balsevich et al., 2012] на основе информации о закупках в десяти регионах Российской Федерации делается вывод о том, что при большем уровне прозрачности информации о торгах цены на бензин по контрактам госзаказа ниже, хотя существенного роста конкуренции не происходит.

Данная глава в ряде методических аспектов продолжает предшествующие российские исследования. Вместе с тем новизна ее содержания заключается в анализе ценовой эффективности электронных аукционов с использованием общероссийских данных о закупках простого, однородного и массового товара.

10.2. Описание данных

10.2.1. Общая характеристика рынка сахара-песка в Российской Федерации⁶

Производство и потребление сахара-песка имеют ярко выраженный сезонный характер. Производство свекловичного сахара в основном приходится на сентябрь — ноябрь, сырцового — на март — июль. Пик потребления, как правило, отмечается в июле. Цены на внутреннем рынке зависят от поставок более дешевого импортного сахара.

В последние годы розничная цена на сахар-песок на российском рынке колебалась в широких пределах: от 21,3 руб./кг в апреле-мае 2007 г. до 44,3 руб./кг в феврале-марте 2011 г. В течение 2011 г. на рынке наблюдалось снижение цен почти в 1,5 раза (см. рис. 10.1), связанное с рекордным урожаем сахарной свеклы. В среднем на российском рынке розничная наценка к оптовым ценам составляет 25–30% [Sugar Monitoring, 2004]. Оптовой в большинстве случаев считается партия сахара объемом в 20 т и выше. Отметим, однако, что в нашем распоряжении имеются сведения по оптовым ценам только по России в целом, региональная же статистика доступна только по розничным ценам, поэтому, в силу наличия существенных региональных различий, в дальнейшем анализе мы остановимся на использовании именно розничных цен и цены по контрактам государственного

⁶ Авторы выражают свою признательность Н.В. Ершовой, материалы которой были использованы при написании данного подраздела.

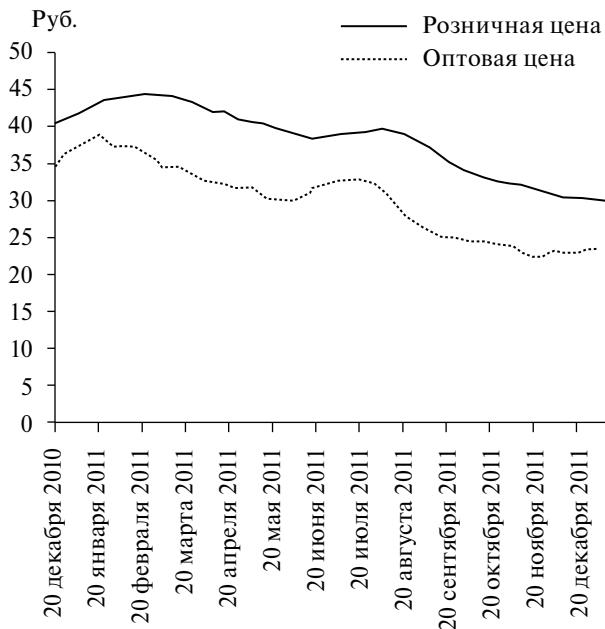


Рис. 10.1. Динамика средних оптовых и розничных цен на сахар за период с декабря 2010 г. по декабрь 2011 г.

Источники данных: Оптовые цены по данным Института конъюнктуры аграрного рынка (пересчет из долларов в рублевый эквивалент на основе официального курса ЦБ РФ); Еженедельные средние потребительские цены на отдельные товары и услуги, по данным Росстата.

заказа будем сравнивать именно с еженедельными средними розничными ценами на сахар в регионе, где расположен заказчик.

Потребительские цены на сахар-песок значительно отличаются по регионам России. Самый низкий уровень наблюдается в Южном, Приволжском, Северо-Кавказском и Центральном федеральных округах, где сосредоточены крупнейшие предприятия по производству сахара. При этом в Дальневосточном округе в 2011 г. цены на сахар были на 60% выше, чем в ЮФО, ПФО и СКФО.

Рынок сахара является высококонцентрированным. Доля трех крупнейших компаний-производителей (Продимекс, Русагро, Сюкден) приближается к 50%. Основной спрос на сахар в России обеспечивается розничными потребителями (около 50%), пищевой промышленностью (около 40%), а также гостиницами и предприятиями общественного питания (около 7%). На государственные закупки приходится лишь примерно 0,5% общих продаж сахара на российском рынке.

10.2.2. Особенности формирования выборки

Как отмечалось выше, в данной работе рассматриваются сведения о простых контрактах государственного заказа на закупку сахарного песка, заключенных в

период с 1 января 2011 г. по 31 декабря 2011 г. по данным Единого реестра государственных и муниципальных контрактов.

Всего из реестра были извлечены сведения о 2975 контрактах, но не все имеющиеся записи содержат полную информацию об этапах размещения и исполнения заказа. В частности, в ряде случаев в собранных данных отсутствовала информация об объеме заказа в килограммах, о начальной цене, о количестве участников торгов и т.д.

После удаления наблюдений с подобными пропусками в нашем распоряжении осталось 2720 контрактов объемом 11,3 тыс. т сахара-песка стоимостью около 450 млн руб. При анализе падения цен в ходе торгов из рассмотрения исключены контракты, на закупку у единственного поставщика или размещенные через несостоявшийся аукцион, после чего осталось 2323 контракта общим объемом в 5,1 тыс. т и стоимостью 173 млн руб.

В ходе анализа характеристик изучаемых контрактов было удалено еще некоторое количество наблюдений с целью обеспечения большей однородности выборки. Так, не включены в рассмотрение контракты, размещенные у единственного поставщика, и контракты стоимостью более 500 тыс. руб. В результате осталось 2609 наблюдений, которые использовались для оценки эконометрических моделей. Общий объем этих контрактов составил почти 4 тыс. т, а стоимость — 132 млн руб. При моделировании снижения цены рассматривались только контракты, размещенные через состоявшиеся аукционы и запросы котировок. Их общее количество — 2299, объем — 3,7 тыс. т, а общая стоимость — 124 млн руб.

10.2.3. Показатели эффективности размещения государственного заказа

В качестве показателей эффективности размещения госзаказа мы рассматривали уровень цен за килограмм сахара, снижение цены в ходе торгов по сравнению с начальной (максимальной) ценой и отклонение цены по контракту от средней розничной цены в регионе (последние два показателя в процентном выражении). Основные описательные характеристики для этих показателей приведены в приложении 10.1. Для того чтобы устранить влияние общерыночных конъюнктурных колебаний, все цены были нормированы на среднюю цену сахара-песка по России на момент подведения итогов процедуры закупки. В среднем отношение цены сахара по контрактам государственного заказа к усредненной по России цене сахара в розничной торговле составило около 0,9.

При анализе эффективности закупочных процедур рассмотрены различия между четырьмя типами контрактов: заключенных с единственным поставщиком, по итогам запроса котировок, электронного аукциона и несостоявшегося аукциона (когда на аукцион было подано менее двух заявок). В случае закупок у единственного поставщика или по итогам несостоявшегося аукциона, как правило, снижения цен не происходит. Для заказов, размещенных посредством запроса котировок, цена в среднем снижалась на 13%, а для состоявшихся аукционов — только на 9%.

Отметим, что хотя на первый взгляд группы контрактов, размещенных у единственного поставщика и посредством несостоявшихся аукционов (с менее чем двумя участниками), похожи, ведь в обоих случаях заказ размещается без прове-

дения торгов, на самом деле объединение их в одну группу нецелесообразно. Это обусловлено тем, что при выборе способа закупки у единственного поставщика заказчик собственным решением ограничивает уровень конкуренции. Напротив, несостоявшиеся аукционы изначально являются конкурентной процедурой. В таком случае может возникнуть закономерный вопрос о целесообразности выделения в самостоятельную группу также котировок с одним участником. Но предварительный анализ показывает, что такие котировки в гораздо меньшей степени отличаются от котировок, в которых приняли участие два и более поставщика.

Если сравнивать цену килограмма сахара по контрактам госзаказа с ежедельной средней розничной ценой сахара в регионе расположения заказчика на момент заключения контракта, окажется, что в 83% случаев цена на килограмм сахара по контракту ниже, чем в среднем по субъекту Федерации. Отметим, однако, что поскольку сравнение проводилось с розничными, а не с оптовыми ценами, этот факт не является доказательством эффективности размещения государственных заказов. Кроме того, по 472 наблюдениям цена была выше средней региональной.

10.2.4. Другие характеристики контрактов государственного заказа

Значительную часть выборки (97%) составляют контракты относительно небольшого объема (менее 20 тыс. кг). Вместе с тем на них приходится лишь 37% от общего объема закупок. При этом, как видно из таблицы П.10.1, основную часть выборки составляют контракты невысокой стоимости (до 100 тыс. руб.)⁷. В среднем размер снижения цены килограмма сахара по контракту растет с размером заказа, но растет и средняя цена килограмма сахара по контракту (в силу более быстрого роста цены размещения).

Средняя длительность контракта составляет около 125 дней (см. табл. П.10.3 приложения). Контракты со сроком поставки более 200 дней в среднем дороже контрактов с более короткими сроками, а объемы поставок по ним выше. При этом размер падения цены снижается с ростом длительности контракта, а цена килограмма сахара по контракту растет.

Между размещенными разными способами заказами существуют различия как в ценах, так и в объемах закупаемого товара (см. табл. П.10.2). В среднем цены ниже, а падение цены и ее отклонение от средней региональной больше для контрактов, размещенных через запрос котировок. Менее всего от средней региональной цены на сахар отличаются цены по контрактам, размещенным у единственного поставщика. Кроме того, хотя в количественном выражении таких контрактов сравнительно мало, на них приходится значительная доля общего объема закупок как в натуральном, так и в стоимостном выражении.

Следует отметить, что контракты, размещенные у единственного поставщика, существенным образом отличаются от контрактов, размещенных другими способами, как по объему, так и по ценовым показателям (см. табл. 10.1). Так, контракты, размещенные у единственного поставщика, в среднем заключались на сум-

⁷ Согласно 94-ФЗ закупки стоимостью до 100 тыс. руб. в 2011 г. в принципе могли осуществляться без торгов (по счету от единственного поставщика).

му 3 126 378 руб., а контракты, размещавшиеся с использованием других типов процедур, — на 7 334 835 руб., такие контракты больше и по объему: примерно 69720,8 кг против 2131,37 кг. При этом начальные (максимальные) цены на сахар по контрактам, размещенным у единственного поставщика, выше в среднем на 6,21 руб., а конечные цены выше почти на 10 руб. Кроме того, контракты у единственного поставщика в целом длиннее. Это говорит о неоднородности рынка государственных закупок сахара и позволяет предположить, что в данном случае выбор процедуры размещения и поставщика мог определяться не только стремлением разместить заказ на наиболее выгодных для заказчика условиях, сколько другими соображениями. К сожалению, имеющиеся данные не позволяют более подробно рассмотреть эту группу заказов с целью выявления стимулов заказчика. В связи с обнаруженными различиями исключим из дальнейшего рассмотрения группу контрактов, размещенных у единственного поставщика.

Таблица 10.1
Характеристики контрактов, размещенных разными способами

Способ закупки	Стоимость контракта, руб.	Объем контракта, кг	Начальная (максимальная) цена 1 кг сахара, руб.	Цена 1 кг сахара по контракту, руб.	Срок исполнения контракта, дни
Единственный поставщик	3 126 378	69720,8	44,28	43,36	238
Несостоявшийся аукцион	65904,31	1733,516	37,87	37,84	151
Состоявшийся аукцион	92141,26	2615,477	36,52	32,77	142
Запрос котировок	63851,12	1931,324	39,04	33,61	104

Остановимся также на анализе контрактов стоимостью до 500 тыс. руб., поскольку именно для таких контрактов согласно законодательству могут быть использованы все упомянутые в работе способы размещения заказа. Это позволяет заказчику осуществить выбор процедуры размещения заказа, исходя в том числе и из соображений минимизации стоимости контракта. Кроме того, как видно из описательных статистик (см. приложение 10.1), для контрактов на закупки сахарного песка характерна неоднородность и по размеру заказа, и по ценам. Среди анализируемых контрактов встречаются как поставки малых объемов (от 18–20 кг), так и очень крупные (до 350 т). Исключение из рассмотрения самых крупных контрактов позволяет смягчить эту неоднородность.

На основе результатов предварительного анализа в следующем разделе будут сформулированы основные гипотезы для эмпирической проверки.

10.3. Проверяемые гипотезы

Главной целью данного исследования является анализ влияния способа размещения заказа на его ценовую эффективность, но одновременно с этим мы будем

дем проверять также некоторые вспомогательные гипотезы, касающиеся роли других факторов. Сформулируем проверяемые гипотезы.

Гипотеза 1. Для более крупных контрактов (в денежном и натуральном выражении) цены за 1 кг (сахара) должны быть ниже. Так происходит на нормальных рынках. Чтобы убедиться в этом, достаточно сравнить розничные и оптовые цены на любой товар, в том числе сахар. Как продемонстрировано в работе [Chever et al., 2012], подобное соотношение должно сохраняться и для рынка госзаказов. Однако в нашем случае предварительный анализ не выявляет значимого влияния размера контракта в натуральном выражении на цену килограмма сахара по контракту и ее отклонение от начальной (максимальной) или региональной цены (существенных различий в ценах по контрактам стоимостью до 100 тыс. руб. и от 100 до 500 тыс. руб. не выявлено, см. табл. П.10.1).

Гипотеза 2. Для контрактов с более долгим сроком исполнения цена будет выше, чем для контрактов с коротким сроком. Поскольку в соответствии с российским законодательством цена госконтракта не может меняться в ходе исполнения (за исключением контрактов на отдельные виды работ), поставщик в случае роста цен на свободном рынке может столкнуться с упущеной выгодой. Для компенсации таких рисков поставщики будут соглашаться на длительные контракты только при более высоких ценах (см. [Chever et al., 2012]). Как видно из таблицы П.10.3, в случае с сахарным песком цены контрактов со сроком менее 100 дней в среднем оказываются ниже, чем для более длительных контрактов, и падение цены в среднем больше для краткосрочных контрактов, чем для долгосрочных.

Гипотеза 3. Цены 1 кг сахара-песка в контрактах, заключенных по итогам состоявшихся электронных аукционов, должны быть ниже, чем при других способах закупок, включая запрос котировок. Запросы котировок теоретически должны привести к меньшему снижению цены, чем состоявшиеся аукционы, так как котировки в силу наличия законодательно закрепленных стоимостных порогов могут использоваться только для закупок малого объема, что снижает стимулы к участию в торгах для ряда потенциальных поставщиков. Помимо этого электронные аукционы открывают доступ к участию в закупке более широкому кругу организаций в силу большей транспарентности и возможности участия в процедуре поставщиков, расположенных сравнительно далеко от заказчика (торги проходят дистанционно).

Таким образом, мы имеем три гипотезы относительно влияния различных факторов на степень эффективности размещения контрактов государственного заказа. Подчеркнем еще раз, что проверка данных гипотез будет осуществляться на основе сокращенной выборки, включающей только заказы, размещенные посредством аукционов и запросов котировок, стоимостью до 500 тыс. руб. Такие ограничения делают выборку более однородной по характеристикам.

Кроме того, отметим, что одни и те же факторы могут в различной степени влиять на ценовые характеристики контракта при использовании различных процедур размещения заказа. Для того чтобы проверить, так ли это, мы проведем тест, аналогичный тесту Чоу, который позволит сравнить коэффициенты при одних и тех же факторах для моделей, оцененных по группам контрактов, размещенных различными способами.

10.4. Моделирование эффективности размещения и исполнения контрактов государственного заказа

10.4.1. Выбор моделей

В данной работе рассматриваются индикаторы эффективности размещения заказа, являющиеся непрерывными переменными, что позволяет использовать метод наименьших квадратов для оценки влияния различных факторов на перечисленные характеристики контрактов, причем из-за возможности наличия гетероскедастичности будем использовать робастные оценки для ковариационной матрицы коэффициентов.

В качестве зависимых рассматриваются следующие переменные:

- цена килограмма сахара по контракту, нормированная на среднюю цену сахара по России на момент размещения заказа;
- снижение цены килограмма сахара в ходе размещения заказа (в процентах);
- отклонение цены килограмма сахара по контракту от средней розничной цены в регионе на момент размещения заказа (в процентах).

В качестве объясняющих переменных во всех моделях по возможности выступают следующие: объем заказа (в килограммах или в виде дамми-переменной, отвечающей за принадлежность к группе контрактов стоимостью до 100 тыс. руб. или от 100 до 500 тыс. руб.); плановый срок исполнения контракта (в днях); средняя региональная цена килограмма сахара на момент размещения заказа, нормированная на среднюю цену сахара по России на этот же момент. Описание переменных, использованных в анализе, представлено в приложении 10.2. Отметим, что на первоначальном этапе оценивания мы отказываемся от включения в модели количества участников процедуры, поскольку данная характеристика существенным образом зависит от способа размещения заказа. Так, на несостоявшихся аукционах количество участников не может быть больше одного, а электронные аукционы и запросы котировок могут по-разному оцениваться потенциальными участниками с точки зрения целесообразности участия в них и выбираемой стратегии. В качестве контрольных переменных будем включать во все модели наборы дамми-переменных, связанных с месяцем, в котором размещен заказ.

Кроме того, проверим, можно ли утверждать, что для различных способов размещения заказа влияние одних и тех же факторов на ценовые характеристики контракта одинаково. Для этого добавим в модель дамми-переменные, отвечающие за способ размещения заказа (составившийся аукцион в качестве базовой категории), и их кросс-произведения со всеми остальными регрессорами и проверим их на совместную значимость. Фактически такой тест является аналогом теста Чоу. При выявлении существенных различий во влиянии факторов для разных типов процедур перейдем к оцениванию моделей отдельно для каждого из способов размещения. В этом случае включим в модели в качестве регрессоров также количество участников процедуры.

10.4.2. Результаты проверки гипотез

После удаления из рассмотрения контрактов стоимостью более 500 тыс. руб. и контрактов, размещенных у единственного поставщика, осталось 2609 на-

блюдений, из них 1460 контрактов размещены посредством запроса котировок, 839 — посредством состоявшегося электронного аукциона и 310 — через несостоявшийся электронный аукцион. Проверим, можно ли данные группы контрактов рассматривать в рамках одной модели. Для этого, воспользовавшись описанной в предыдущем разделе процедурой с включением дамми-переменных и их кросс-произведений с другими регрессорами, проверим предположение о наличии существенных отличий в коэффициентах при всех регрессорах для состоявшихся аукционов по сравнению с другими способами закупки. Результаты тестирования приведены в таблице 10.2.

Гипотезы об одинаковости влияния факторов, включенных в модели, на цену килограмма сахара по контракту, снижение цены и отклонение цены от средней региональной для различных способов размещения заказа отвергаются на любом разумном уровне значимости. Следовательно, необходимо оценивать отдельные модели для каждого из способов размещения заказа. В таблице 10.2 также представлены коэффициенты для дамми-переменных в целях дифференциации способа закупки (несостоявшийся аукцион или запрос котировок). Чтобы избежать проблемы мультиколлинеарности данных и повысить эффективность оценок, были проверены гипотезы о совместной значимости групп коэффициентов, которые в случае неотверждения нулевой гипотезы были удалены из модели. В указанной таблице приведены коэффициенты именно из такого рода моделей. Для состоявшихся аукционов и запросов котировок включим в модели также количество участников процедуры, причем будем предполагать квадратичную зависимость от данного регрессора, что согласуется с предположением об убывающем эффекте от роста уровня конкуренции, подтвержденным в предшествующих исследованиях [Pavel, Sičáková-Beblavá, 2013; Gomez-Lobo, Szymanski, 2001].

Кроме того, результаты оценивания говорят, что при прочих равных существуют значимые различия в ценах, их снижении и отклонении от средних региональных для различных способов закупки. Так, по сравнению с состоявшимся аукционом для запросов котировок значим положительный коэффициент при дамми-переменной сдвига, т.е. цена по запросу котировок окажется выше, чем по состоявшемуся аукциону. В то же время согласно оцененным моделям снижение цены для заказов, размещенных с помощью запросов котировок, будет более существенным, чем для состоявшихся аукционов. Отклонение от средней розничной цены сахара в регионе будет больше для состоявшихся аукционов, значит, для последних следует ожидать более низких цен на сахар.

Если же сравнивать состоявшиеся и несостоявшиеся аукционы, обнаруживается значимое различие в ценах, причем на состоявшихся аукционах цены, скорее всего, также будут более низкими.

Рассмотрим факторы, влияющие на цену килограмма сахара по контракту. Результаты оценки различных спецификаций соответствующих моделей представлены в таблице 10.3. Для состоявшихся аукционов и запросов котировок увеличение объема контракта в килограммах приводит к снижению цены сахара по контракту (правда, этот эффект исчезает при включении в модель дамми-переменной для принадлежности к различным стоимостным группам вместо объема в килограммах). Отметим, что для несостоявшихся аукционов объем кон-

Таблица 10.2

Результаты проверки гипотезы о возможности объединения контрактов, размещенных различными способами, в рамках одной модели

Модель		Цена 1 кг сахара по контракту		Снижение цены	Отклонение цены от средней региональной	
		Состоявшийся аукцион и несостоявшийся аукцион	Состоявшийся аукцион и запрос котировок		Состоявшийся аукцион и запрос котировок	Состоявшийся аукцион и несостоявшийся аукцион
С объемом контракта, кг	Тест	11,72***	6,60***	20,75***	12,77***	6,06***
	Коэффициент при дамми сдвига ^a	-0,453***	0,062***	0,280***	0,269**	-0,067***
С дамми для стоимости контракта	Тест	12,77***	7,39***	28,38***	14,10***	6,76***
	Коэффициент при дамми сдвига ^a	-0,469***	0,051**	0,287***	0,283**	-0,057***

Примечания. ***, **, * Нулевая гипотеза отвергается на уровне значимости 1, 5, 10%.

^a Дамми сдвига для принадлежности контракта к числу размещенных через несостоявшийся аукцион/запрос котировок.

тракта не оказывает значимого влияния на цену сахара ни в натуральном, ни в стоимостном выражении. Длительность же контракта, напротив, значима в пяти из шести оцененных моделей, причем для контрактов, размещенных через состоявшийся электронный аукцион, рост срока исполнения контракта приводит к увеличению цены поставляемого товара, а для контрактов, размещенных посредством несостоявшихся аукционов, наоборот, снижает цену. Такой результат может быть обусловлен спецификой несостоявшегося аукциона как неконкурентной процедуры, но для изучения его особенностей требуются дополнительные исследования. В то же время для контрактов, размещенных через запросы котировок, коэффициент при соответствующем регрессоре значим только на уровне значимости 0,1 и только в спецификации модели с объемом контракта в натуральном выражении в качестве одного из регрессоров.

Обратим внимание также на то, что количество участников закупочной процедуры оказывает значимое влияние на цену сахара по контракту. При этом результаты оценки не позволяют отвергнуть гипотезу о нелинейности этого влияния для запросов котировок в обоих вариантах спецификации модели (с объемом контракта в натуральном и денежном выражении) и для состоявшихся аукционов в модели с объемом контракта в денежном выражении. Для несостоявшихся аукционов такая проверка по очевидным причинам невозможна.

Кроме того, отметим, что розничная цена сахара в регионе, в котором размещался заказ, оказывает положительное влияние на цену сахара по контрактам госзаказа во всех рассматриваемых вариантах размещения заказа. При этом мож-

но сделать вывод, что для несостоявшихся аукционов это влияние выражено гораздо более ярко, чем для других способов закупки.

Таблица 10.3
Моделирование нормированной цены 1 кг сахара по контракту^a

Регрессоры	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Состояв-шийся электронный аукцион	Несостояв-шийся электронный аукцион	Запрос котировок	Состояв-шийся электронный аукцион	Несостояв-шийся электронный аукцион	Запрос котировок
Объем контракта, кг	-1,15e-05*** (2,72e-06)	1,60e-06 (5,07e-06)	-8,11e-06*** (1,56e-06)			
Кол-во участников закупочной процедуры	-0,0250*** (0,00964)		-0,0348*** (0,00888)	-0,0210* (0,0119)		-0,0373*** (0,00895)
Квадрат кол-ва участников закупочной процедуры	0,00251*** (0,000827)		0,00254*** (0,000945)	0,00176 (0,00108)		0,00246** (0,000964)
Срок исполнения контракта	0,000249*** (6,39e-05)	-0,000282** (0,0001197)	7,99e-05* (4,46e-05)	0,000237*** (6,56e-05)	-0,0002784** (0,000117)	5,63e-05 (4,54e-05)
Нормированная средняя розничная региональная цена	0,412*** (0,0515)	0,9689619*** (0,143)	0,446*** (0,0357)	0,385*** (0,0545)	0,9592942*** (0,1382375)	0,439*** (0,0361)
Дамми-переменные для месяца размещения заказа	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Дамми-переменная для контрактов стоимостью от 100 до 500 тыс. руб.				-0,00730 (0,0193)	0,0169279 (0,0234454)	-0,00344 (0,00916)
Константа	0,474*** (0,0515)	-0,155864 (0,136679)	0,532*** (0,0367)	0,489*** (0,0552)	-0,0107105 (0,1298173)	0,534*** (0,0375)
Кол-во наблюдений	839	310	1460	839	310	1460
R ²	0,469	0,7742	0,211	0,454	0,7755	0,200

Примечания. ***, **, * Нулевая гипотеза отвергается на уровне значимости 1, 5, 10%.

^a В скобках приведены стандартные ошибки коэффициентов.

Результаты моделирования снижения цены сахара по контракту по сравнению с начальной (максимальной) ценой представлены в таблице 10.4. Следует отме-

тить наличие устойчивого значимого влияния объема контракта в натуральном выражении на падение цены. При переходе к моделям с дамми-переменной для стоимости контракта значимо влияние объема контракта в денежном выражении только на снижение цены для контрактов, размещенных посредством запроса котировок. Отметим также наличие разнонаправленного влияния объема контракта на снижение цены в ходе электронного аукциона и запроса котировок. В первом случае рост объема контракта в натуральном выражении приводит к большему снижению цены, во втором — рост объема контракта приводит к меньшему снижению цены по сравнению с начальной (максимальной). Срок контракта также оказывает значимое влияние на размер снижения цены, однако и в данном случае для запросов котировок и для состоявшихся аукционов оно различается по знаку. Так, для котировок увеличение длительности контракта

Таблица 10.4

Моделирование снижения нормированной цены 1 кг сахара по контракту, % (исключены заказы, размещенные через несостоявшийся аукцион)^a

Регрессоры	(1)	(2)	(3)	(4)
	Состоявшийся электронный аукцион	Запрос котировок	Состоявшийся электронный аукцион	Запрос котировок
Объем контракта, кг	8,58e-06*** (2,62e-06)	-4,13e-06*** (1,04e-06)		
Кол-во участников закупочной процедуры	0,0522*** (0,00705)	0,0453*** (0,00621)	0,0491*** (0,00752)	0,0448*** (0,00619)
Квадрат кол-ва участников закупочной процедуры	-0,00330*** (0,000581)	-0,00265*** (0,000709)	-0,00278*** (0,000618)	-0,00265*** (0,000703)
Срок исполнения контракта	-0,000194*** (5,30e-05)	6,74e-05** (3,07e-05)	-0,000186*** (5,36e-05)	6,57e-05** (3,10e-05)
Нормированная средняя розничная региональная цена	0,227*** (0,0309)	0,00964 (0,0201)	0,244*** (0,0304)	0,0132 (0,0203)
Дамми-переменные для месяца размещения заказа	Да	Да	Да	Да
Дамми-переменная для контрактов стоимостью от 100 до 500 тыс. руб.			0,0140 (0,0143)	-0,0233*** (0,00516)
Константа	-0,243*** (0,0319)	0,0420* (0,0243)	-0,251*** (0,0319)	0,0354 (0,0246)
Кол-во наблюдений	839	1460	839	1460
R ²	0,364	0,276	0,350	0,278

Примечания. ***, **, * Нулевая гипотеза отвергается на уровне значимости 1, 5, 10%.

^a В скобках приведены стандартные ошибки коэффициентов.

приводит к большему падению цены, а для аукционов в этом случае снижение цены сокращается.

Число участников торгов оказывает значимое влияние на размер снижения, причем и в данном случае не удается отвергнуть гипотезу о нелинейности взаимосвязи между размером снижения цены и количеством подавших заявку на участие в закупочной процедуре поставщиков.

Интересен тот факт, что в регионах с более высокими средними розничными ценами наблюдается более заметное снижение цен в ходе электронных аукционов. Это можно объяснить тем, что в таких регионах поставки могут быть более привлекательны для потенциальных поставщиков в том числе из других регионов и, как следствие, они могут активнее участвовать в торгах. Вместе с тем для запросов котировок средняя розничная цена в регионе не оказывает значимого влияния на снижение цены.

Результаты моделирования разницы между ценой сахара по контракту и средней ценой в розничной торговле в регионе представлены в таблице 10.5. Объем контракта оказывает влияние на отклонение цены по контракту от средней региональной только в моделях для состоявшихся электронных аукционов и запросов котировок, причем только будучи включенным в модель в натуральном выражении. При этом с ростом объема контракта цена сахара снижается по сравнению со средней розничной ценой в регионе. Для долгосрочных контрактов цены оказываются ближе к средним в регионе в случае, если контракт размещался через состоявшийся аукцион или запрос котировок.

Число участников закупочной процедуры оказывает устойчивое нелинейное влияние на размер отклонения цены от средней региональной только для запросов котировок, для состоявшихся аукционов удается получить значимые коэффициенты при количестве участников процедуры и его квадрате только в спецификации с объемом контракта в натуральном выражении, в случае включения в модель объема заказа в денежном выражении значимым остается только положительный коэффициент при количестве поставщиков, подавших заявку на участие в аукционе.

Влияние средней розничной цены в регионе на отклонение цены сахара по контракту от нее значимо только для состоявшихся аукционов и запросов котировок, причем в обоих случаях снижение цены по сравнению с региональной будет больше для регионов с более высокими розничными ценами.

Оцененные модели показывают наличие существенных различий во влиянии одних и тех же факторов на цену сахара по контракту, ее снижение в ходе закупочной процедуры и отклонение от средней розничной цены сахара в регионе для заказов, размещенных с использованием разных процедур. Причем эти различия выражаются не только в степени, но и в направлении влияния.

Для контрактов, размещенных посредством состоявшихся аукционов и запросов котировок, рост объема контракта в натуральном выражении приводит к снижению цены 1 кг сахара, большему снижению цены по сравнению с первоначальной в ходе проведения закупочной процедуры и удешевлению килограмма сахара по сравнению с розницей. В то же время для несостоявшихся аукционов размер контракта не оказывает существенного влияния ни на одну из рассматри-

Таблица 10.5

**Разница между нормированной средней региональной
и нормированной ценой 1 кг сахара по контракту, %^a**

Регрессоры	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Состояв- шийся аук- цион	Несостояв- шийся аук- цион	Запрос коти- ровок	Состояв- шийся аук- цион	Несостояв- шийся аук- цион	Запрос коти- ровок
Объем контракта, кг	9,05e-06*** (2,71e-06)	-1,86e-06 (5,27e-06)	8,04e-06*** (1,52e-06)			
Кол-во участников закупочной процедуры	0,0223** (0,00975)		0,0338*** (0,00878)	0,0192* (0,0114)		0,0363*** (0,00884)
Квадрат кол-ва участников закупочной процедуры	-0,00215** (0,000852)		-0,00241** (0,000940)	-0,00152 (0,00103)		-0,00233** (0,000958)
Срок исполнения контракта	-0,000229*** (6,16e-05)	0,0002592** (0,0001156)	-7,89e-05* (4,19e-05)	-0,000217*** (6,25e-05)	0,0002565** (0,0001135)	-5,53e-05 (4,26e-05)
Нормированная средняя розничная региональная цена	0,415*** (0,0433)	0,0491207 (0,131862)	0,355*** (0,0299)	0,440*** (0,0447)	0,0578272 (0,1276749)	0,361*** (0,0302)
Дамми-переменные для месяца размещения заказа	Да	Да	Да	Да	Да	Да
Дамми-переменная для контрактов стоимостью от 100 до 500 тыс. руб.				-0,00410 (0,0191)	-0,0140143 (0,0231703)	0,00293 (0,00869)
Константа	-0,303*** (0,0443)	0,0009527 (0,1272438)	-0,346*** (0,0331)	-0,319*** (0,0468)	-0,0028847 (0,1213118)	-0,348*** (0,0338)
Кол-во наблюдений	839	310	1460	839	310	1460
R ²	0,309	0,5561	0,175	0,297	0,5673	0,163

Примечания. ***, **, * Нулевая гипотеза отвергается на уровне значимости 1, 5, 10%.

^a В скобках приведены стандартные ошибки коэффициентов.

ваемых характеристик. Таким образом, можно заключить, что наша гипотеза 1 о влиянии размера заказа на цену сахара отвергается для несоставшихся аукцио-

нов, но не может быть отвергнута для заказов, размещенных посредством запросов котировок и состоявшихся аукционов.

Выводы относительно гипотезы 2 о влиянии длительности контракта на его ценовые характеристики неоднозначны. С одной стороны, для состоявшихся аукционов с ростом срока исполнения контракта следует ожидать увеличения цены сахара и ее меньшего снижения в ходе торгов, а также большей близости цены к средней розничной в регионе. Для запросов котировок получен аналогичный результат, но он значим только в моделях с объемом контракта в натуральном выражении. В условиях предусмотренной 94-ФЗ жесткой фиксации цен в государственных контрактах такой эффект можно трактовать как «премию за риск», «получаемую» благодаря тому, что поставщики готовы соглашаться на длительные контракты только при ценах, компенсирующих им возможные потери в случае роста цен на рынке. С другой стороны, для несостоявшихся аукционов увеличение длительности контракта приводит к сокращению цены килограмма сахара и удешевлению сахара по сравнению с розничными ценами в регионе, что противоречит нашему первоначальному предположению.

В отношении сравнительной эффективности аукционов и других способов размещения заказа отметим, что состоявшиеся аукционы при прочих равных обеспечивают более низкие цены и большее снижение цены в ходе торгов, чем запросы котировок. Таким образом, в рамках исследуемых моделей у нас нет оснований для отклонения гипотезы о том, что аукционы являются более эффективным с точки зрения цены способом размещения госзаказа, чем запросы котировок, по крайней мере когда речь идет о сахаре.

Заключение

Данная глава посвящена оценке уровня и изменения цен госконтрактов в рамках основных процедур закупок, применяемых в Российской Федерации. Анализ проведен на примере сахарного песка как простого, однородного и массового товара. Данный товар выбран в качестве предмета для анализа потому, что именно для таких товаров электронные аукционы традиционно считаются более предпочтительными.

Базой для исследования послужил массив из почти 3 тыс. контрактов на приобретение сахара-песка, заключенных в период с 1 января по 31 декабря 2011 г. Информация о них содержалась в Едином реестре государственных и муниципальных заказов. В ходе предварительного анализа из рассмотрения были удалены заказы, размещенные у единственного поставщика, в силу наличия существенных отличий в характеристиках этой группы от остальных контрактов и заказы стоимостью свыше 500 тыс. руб. в силу неоднородности и наличия ограничений на выбор способа размещения заказа для таких контрактов.

На основе проведенного исследования были сделаны следующие выводы.

1. **Способы закупок и конкуренция.** Одной из структурных особенностей осуществления государственных закупок является доминирование котировок как способа размещения заказа (53% всех заключенных контрактов). Кроме того, по заказам, размещенным через котировки, наблюдалось наибольшее падение цены

контракта по сравнению с первоначальной. Хотя заказы, размещенные у единственного поставщика, были немногочисленны (менее 3% всех заказов), на этот способ закупки приходились самые крупные контракты выборки (средний объем контракта — 69,7 т), а в общем стоимостном объеме закупок сахара контракты, размещенные у единственного поставщика, составили почти 57%. Эти результаты свидетельствуют о том, что действующее регулирование содержит многочисленные исключения, которые позволяют освобождать от конкурентных процедур наиболее крупные поставки.

2. Особенности формирования цен. Выявлено, что в среднем цены по государственным контрактам были примерно на 10% ниже средних розничных цен по региону за аналогичный временной период. Однако, учитывая, что в среднем оптовые цены на рынке сахара ниже розничных на 25%, цены по государственным контрактам, как правило, превышают оптовые.

Эмпирический анализ подтверждает предположение о том, что цены по контрактам должны снижаться с ростом объема поставки в случае заказов, размещенных посредством запросов котировок и состоявшихся аукционов, при условии включения в модель объема заказа в натуральном выражении. Для несоставившихся аукционов размер заказа не оказывает значимого влияния на его ценовые характеристики. В отношении влияния длительности контракта на его цену получен противоречивый результат. Для контрактов, размещенных посредством запросов котировок или состоявшихся аукционов, нет оснований для отклонения предположения о том, что поставщики при назначении цен учитывают возможность неблагоприятных колебаний рыночных цен на сахар и страхуют себя от них путем требования более высоких цен для длительных контрактов. Однако для заказов, размещенных в ходе несоставившихся аукционов, получен противоположный результат: с ростом срока исполнения контракта цена единицы товара снижается.

Воздействие конкуренции на торгах (измеренной по числу их участников) на снижение цен описывается квадратичной функцией. Это выражается в том, что наиболее заметное относительное снижение цен наблюдается тогда, когда в торгах принимают участие два-три поставщика. Добавление новых участников торгов (начиная с третьего) оказывает все меньший эффект на уровень цен.

Эти результаты согласуются с выдвинутыми гипотезами. Вместе с тем, как уже отмечалось выше, наш анализ также выявил существенные различия в характере влияния одних и тех же факторов на цены контрактов в случае конкурентных процедур и несоставившихся аукционов. Особенности последних как неконкурентных процедур должны стать предметом дополнительных исследований. Безусловно, все сделанные нами выводы основываются на использовании данных о закупках только одного товара, что сужает возможности для обобщений по итогам проведенного анализа. Тем не менее мы надеемся, что полученные результаты позволят лучше определить функционал информационно-аналитических компонентов создаваемой Федеральной контрактной системы, а также дадут импульс проведению аналогичных эмпирических исследований применительно к другим рынкам.

Приложение 10.1

ОСНОВНЫЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ ВЫБОРКИ И РЕЗУЛЬТАТЫ НЕКОТОРЫХ ТЕСТОВ

Таблица П.10.1
Характеристики различных стоимостных групп контрактов

Стоимость контракта	Кол-во контрактов	Доля контрактов	Средняя нормированная цена 1 кг сахара по контракту	Средняя нормированная начальная (максимальная) цена 1 кг сахара по контракту, руб.	Среднее снижение нормированной цены ^a	Среднее отличие цены по контракту от нормированной средней региональной ^b
До 100 тыс. руб.	2229	81,95	0,900	1,015	0,102	0,076
От 100 тыс. до 500 тыс. руб.	404	14,85	0,903	1,024	0,112	0,108
500 тыс. руб. и выше	87	3,20	0,993	1,038	0,089	0,012
Итого	2720	100	0,903	1,017	0,101	0,079

^a В процентах от нормированной начальной (максимальной) цены по контракту.

^b В процентах от нормированной средней региональной цены.

Таблица П.10.2
Характеристики контрактов,
размещенных различными способами

Характеристика	Способ закупки				Итого
	Единственный поставщик	Несостоявшийся аукцион	Аукцион	Запрос котировок	
Кол-во заказов	81	316	863	1460	2720
Доля заказов, %	2,98	11,62	31,73	53,68	100
Общий объем закупки, т	5647,385	547,7912	2257,157	2819,733	11272,07
Общий объем закупки, млн руб.	253,8	20,8	79,9	93,2	447,8
Средняя цена 1 кг сахара, руб.	1,015345	0,9202151	0,915072	0,8866751	0,9034131
Среднее падение нормированной цены ^a	0,0085815	0,0008358	0,0947659	0,1323394	0,101455
Среднее отклонение цены от нормированной средней региональной ^b	0,0015104	0,0429705	0,666737	0,0983876	0,0790023
Медианное кол-во участников	1	1	3	3	3

Окончание табл. П.10.2

Характеристика	Способ закупки				Итого
	Единственный поставщик	Несостоявшийся аукцион	Аукцион	Запрос котировок	
Средний размер контракта, кг	69720,8	1733,516	2615,477	1931,324	4144,142
Средняя стоимость контракта, руб.	3126378	65904,31	92141,26	63851,12	164265,8

^a В процентах от нормированной начальной (максимальной) цены по контракту.^b В процентах от нормированной средней региональной цены. Положительный знак означает, что цена по контракту ниже средней региональной.

Таблица П.10.3
Характеристики контрактов различной длительности

Характеристика	Способ поставки			Итого
	До 100 дней	От 100 до 200 дней	Более 200 дней	
Кол-во заказов	1336	974	410	2720
Доля заказов, %	49,12	35,81	15,07	100
Общий объем закупки, т	2562,404	1705,277	7004,385	11272,07
Общий объем закупки, млн руб.	88,4	57,7	301,6	447,8
Средняя цена 1 кг сахара, руб.	0,8893665	0,9065	0,9418516	0,9034131
Среднее падение нормированной цены ^a	0,1216698	0,0868449	0,0702926	0,101455
Среднее отклонение цены от нормированной средней региональной ^b	0,0803224	0,0870992	0,0554659	0,0790023
Медианное кол-во участников	3	3	2	3
Средний размер контракта, кг	1917,967	1750,798	17083,87	4144,142
Средняя стоимость контракта, руб.	65977,22	59287,94	733929,1	164265,8

^a В процентах от нормированной начальной (максимальной) цены по контракту.^b В процентах от нормированной средней региональной цены. Положительный знак означает, что цена по контракту ниже средней региональной.

Приложение 10.2

ОПИСАНИЕ ИСПОЛЬЗУЕМЫХ ПЕРЕМЕННЫХ

Таблица П.10.4
Описание используемых переменных

Переменная	Описание	Значение	Кол-во
contr_price_kg1_norm	Цена 1 кг сахара по контракту, деленная на среднюю по России цену на неделю проведения закупочной процедуры	Min. Max. Медиана Среднее Станд. отклонение	0,375636 2,585925 0,8817317 0,9034131 0,1423411
prica_fall_perc_norm	Падение цены по сравнению с первоначальной, %. Вычислено по формуле: prica_fall_perc_norm = (start_price1_norm - contr_price_kg1_norm) / start_price1_norm	Min. Max. Медиана Среднее Станд. отклонение	0 0,6951029 0,0712063 0,101455 0,1047443
price_dif_reg_norm	Разница между средней региональной и ценой 1 кг сахара по контракту, нормированная на среднюю по России цену 1 кг сахарного песка. Вычислена по формуле: price_dif_reg_norm = (price_reg_sredn_norm - contr_price_kg1_norm) / price_reg_sredn_norm	Min. Max. Медиана Среднее Станд. отклонение	0 0,6951029 0,0712063 0,101455 0,1047443
volume_kg1	Объем заказа, кг	Min. Max. Медиана Среднее Станд. отклонение	18 350000 800 4144,142 19356,73
vrub_100	Дамми-переменная, принимает значение 1 для контрактов стоимостью менее 100 тыс. руб.	1 0 Итого	2229 491 2720
vrub_500	Дамми-переменная, принимает значение 1 для контрактов стоимостью от 100 тыс. до 500 тыс. руб.	1 0 Итого	404 2316 2720
vrub_b500	Дамми-переменная, принимает значение 1 для контрактов стоимостью более 500 тыс. руб.	1 0 Итого	87 2633 2720
chislo_uch	Количество заявок на участие в размещении заказа, поданных потенциальными поставщиками	Min. Max. Медиана	0 15 3

Окончание табл. П.10.4

Переменная	Описание	Значение	Кол-во
		Среднее	2,957353
		Станд. отклонение	1,697092
srok_kontr	Срок исполнения заказа в соответствии с контрактом	Min.	0
		Max.	491
		Медиана	102
		Среднее	125,4456
		Станд. отклонение	76,44452
price_reg_sredn_norm	Средняя нормированная цена сахара в субъекте Российской Федерации, в котором расположен заказчик, на момент размещения заказа	Min.	0,6759632
		Max.	1,994513
		Медиана	0,9570171
		Среднее	0,986575
		Станд. отклонение	0,1252067
month	Месяц, в котором был размещен контракт	Январь	4
		Февраль	81
		Март	492
		Апрель	228
		Май	114
		Июнь	421
		Июль	214
		Август	155
		Сентябрь	318
		Октябрь	166
		Ноябрь	165
		Декабрь	362
		Итого	2720

Глава 11

АНАЛИЗ ВЛИЯНИЯ ПОВТОРЯЮЩИХСЯ ЗАКУПОК НА ЦЕНУ ПРОСТОГО ОДНОРОДНОГО ТОВАРА (НА ПРИМЕРЕ ГОСЗАКУПОК БЕНЗИНА АИ-92 В 2011 г.)¹

Одним из существенных вопросов для государственной политики в сфере регулирования госзакупок является вопрос о том, какие стимулы преобладают в поведении государственных заказчиков? Разработчики 94-ФЗ — закона о госзакупках, действовавшего в период 2006–2013 гг., считали, что среди госзаказчиков доминируют коррупционные стимулы. Поэтому сторонники 94-ФЗ выступали за жесткий контроль и детальную регламентацию деятельности государственных заказчиков. Однако критики этого закона приводили аргументы, подтверждающие, что чрезмерная регламентация закупок и отбор по наименьшей цене порождают массовые проблемы при исполнении контрактов. В результате даже добросовестные заказчики иногда оказываются вынужденны идти на манипулирование условиями закупок, чтобы отсечь недобросовестных поставщиков от участия в торгах и обеспечить необходимое качество закупаемых товаров, работ и услуг.

Мы исходим из того, что и манипулирование параметрами технических заданий и иными условиями контрактов с целью извлечения коррупционных доходов, и создание преференций для добросовестных поставщиков могут быть легче выявлены применительно к «повторяющимся» закупкам, т.е. тогда, когда закупка неоднократно осуществляется заказчиком у одного и того же поставщика. Поэтому в настоящей главе мы решили проанализировать массив данных о закупках одного конкретного товара, сравнив параметры «повторяющихся» контрактов с характеристиками аналогичных разовых закупок.

В подразд. 11.1 дан краткий обзор теоретических работ по рассматриваемой теме и обосновывается выбор для анализа такого простого и однородного товара, как бензин АИ-92. В подразд. 11.2 дано общее описание рынка бензина в Российской Федерации и проанализирована роль госзакупок на этом рынке.

¹ Данная глава основана на результатах проекта, поддержанного Программой фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2014 г. Авторы признательны участникам секции «Госзакупки» XV Международной научной конференции НИУ ВШЭ «Модернизация экономики и общества», а также Т.М. Обернибесовой за комментарии и замечания, высказанные по более ранней версии этой работы. Глава представляет собой вариант статьи А.А. Яковлева, О.В. Выгловского, О.А. Демидовой, А.Н. Башлыка «Добросовестное и недобросовестное поведение в повторяющихся закупках: эмпирический анализ» (Экономический журнал ВШЭ. 2014. № 4. С. 538–562).

В подразд. 11.3 представлены исходные эмпирические данные и методология исследования, а также дано описание основных переменных, используемых в эконометрическом анализе. В подразд. 11.4 приведены полученные результаты, а в заключении сформулированы основные выводы и практические рекомендации для регулирующих органов и участников процесса закупок.

11.1. Теория вопроса: pro & contra

Сам факт многократных сделок между двумя контрагентами означает, что эти контрагенты уже знакомы друг другом и между ними сложились определенные связи или отношения. В данном контексте анализ «повторяющихся» закупок однозначно является частью более широкой темы об «отношениях контрактах» (*relational contracts*), в рамках которой рассматриваются причины и последствия повторяющихся взаимодействий между потребителем и поставщиком или партнерами в определенных проектах. Этой проблеме в международной литературе посвящено большое число работ, но применительно к нашей, более узкой, теме здесь можно выделить два направления исследований.

Первое из них связано с оценкой эффективности долгосрочных контактов с определенными контрагентами. Преимуществом таких долгосрочных контактов является снижение трансакционных издержек и повышение доверия между партнерами [Gulati, 1995]. Вместе с тем устойчивые контрактные отношения могут порождать стимулы к оппортунистическому поведению. Так, в работе [Parker, Hartley, 2003] на примере закупок для военных нужд в Великобритании отмечается, что стремление заказчика к заключению долгосрочных контрактов требует от потенциальных поставщиков крупных инвестиций в специфические активы, дающие им возможность выполнить взятые обязательства. Однако поскольку такие инвестиции оказываются доступны только для небольшого числа производителей, подобная политика заказчика в следующем периоде приводит к сужению круга поставщиков и облегчает возможностиговора между ними. Кроме того, усиливаются переговорные позиции поставщиков, и возрастает риск оппортунизма с их стороны.

Одной из возможных реакций на эти проблемы является стратегия одновременного размещения однотипных заказов у нескольких поставщиков — так называемый *dual-* или *multi-sourcing* [Klotz, Chatterjee, 1995]. Как было показано в более поздних работах, обычно применение такой стратегии обусловлено возникновением проблем с контролем за качеством у действующего единственного поставщика, но в конечном счете *multi-sourcing* может приводить к существенному сокращению общих расходов заказчика [Lyon, 2006].

Тем не менее в целом подобные стратегии скорее применимы для крупных заказчиков, которые заинтересованы в гарантиях исполнения обязательств по большим долгосрочным контрактам и обладают достаточными финансовыми ресурсами для создания соответствующих стимулов в своих отношениях с поставщиками (типичные примеры такого рода контрактов связаны с НИОКР, а также с военными закупками). Однако большинство обычных заказчиков, которые сталкиваются с необходимостью регулярных закупок определенных товаров, работ или услуг,

не обладают такими ресурсами. Поэтому в своих регулярных закупках они могут либо ориентироваться на тех поставщиков, с которыми они уже работали ранее (*incumbent bias*), либо каждый раз делать ставку на привлечение любых поставщиков, предлагающих наиболее выгодные условия (*new entrant bias*).

В работе [Held, 2012] анализируются факторы, предопределяющие выбор каждой из этих стратегий. В частности, показано, что существенную роль здесь играет относительный уровень издержек на подготовку и подачу заявки, а также объем усилий, который требуется от поставщика для выполнения обязательств по контракту. Если подача заявки сопряжена для поставщика с заметными издержками, а последующее исполнение контракта (в случае победы на тендере) не вызывает больших проблем, предпочтительной будет ориентация заказчика на привлечение новых поставщиков. Если же подготовка и подача заявки не связаны с большими издержками, но осуществление поставок в установленные сроки и с должным качеством требует от поставщика существенных усилий, то в этом случае повышаются риски оппортунизма в поведении поставщиков и для заказчика оправдана ориентация на «надежных», проверенных контрагентов.

Наконец, в работе [Calzolari, Spagnolo, 2008] показано, что благодаря повторению закупок заказчик может «вознаграждать» новыми заказами добросовестных поставщиков и «наказывать» (путем отклонения новых заявок) тех, кто не выполнил свои обязательства с должным качеством. При этом, если качество очень важно для заказчика, оптимальным способом закупки будет размещение заказа у единственного поставщика и сохранение связей с ним. В стоимость таких контрактов может включаться неформальная надбавка («премия») за качество и за гарантии осуществления поставок необходимых объемов в оговоренные сроки. Поэтому цены «повторяющихся контрактов» могут быть выше средних по рынку.

Все сказанное выше исходит из предположения о том, что у заказчика есть единая целевая функция, которой он руководствуется при выборе моделей взаимодействия с поставщиками. Однако в реальности решения о закупках и о правилах отбора поставщиков принимаются должностными лицами организации-заказчика (и как отмечено в статье [Laffont, Tirole, 1991], этот факт часто игнорируется в теории). Личные интересы таких должностных лиц (как «агентов») могут не совпадать с интересами заказчика (как «принципала»). Это расхождение интересов может приобретать разные формы — от предпочтения более комфортных для агента (но менее эффективных для принципала) способов закупок до ситуаций коррупционного сговора организатора торгов с одним из поставщиков.

Анализ моделей коррупционного сговора между поставщиками и представителями заказчика, а также их проявлений и последствий — это второе направление исследований «отношеческих контрактов», существенное для нашей темы «повторяющихся закупок». Дело в том, что взяткодатель и коррупционер сталкиваются с дополнительными издержками по мониторингу исполнения обязательств. Поскольку любое коррупционное соглашение является нелегальным, его участники в случае нарушения обязательств не могут обратиться в суд или использовать иные легальные способы урегулирования конфликтов. Решению этой проблемы может способствовать дробление взятки на «транши» — с выплатой аванса и переводом основной части «вознаграждения» лишь после «оказания

услуги». Тем не менее на коррупционном рынке все равно остаются высокие риски, поэтому его участники нуждаются в дополнительных гарантиях соблюдения обязательств.

Как показано в работе [Lambsdorff, 2007], одним из неформальных механизмов такого рода гарантий является репутация участников коррупционного рынка. Эта репутация основывается на их предшествующем опыте участия в коррупционных соглашениях. Соблюдение сторонами принятых обязательств становится основанием для возникновения доверия между ними. В результате новые соглашения связаны для них с меньшей неопределенностью и меньшими издержками мониторинга. Тем самым у агентов, вовлеченных в коррупционную схему, возникают стимулы к повторению сделок с «проверенными партнерами».

Возможны различные примеры такого рода сделок. Один из них — коррупция на таможне, когда для таможенного инспектора при прочих равных безопаснее брать взятку у импортера, с которым он уже «работал» ранее. Регулярные закупки определенных товаров, работ или услуг у одного и того же поставщика, сопровождающиеся «откатом» в адрес представителей заказчика, — другой пример такого рода.

Следствием подобных коррупционных соглашений в закупках является относительное завышение цен, так как поставщик должен компенсировать для себя тот «откат», который он дает представителям заказчика за заключение контракта. Как мы видели выше, с формальной точки зрения и в случае «добропорядочного заказчика», действующего в своих интересах, для «повторяющихся закупок» могут быть характерны более высокие цены. Соответственно возникают проблемы разграничения добросовестных и коррупционных мотивов, которые могут лежать в основе повторных закупок у одного и того же поставщика.

Однако между двумя описанными ситуациями есть различие. Коррупционныйговор в закупках всегда будет сопровождаться завышением цен, в то время как для «добропорядочного заказчика» повышение цен в рамках контрактов с постоянными поставщиками оправдано только при закупке товаров, работ или услуг, качество которых сложно проверить в момент их поставки. Поэтому в случае, когда речь идет о закупках простых однородных товаров, цена «повторяющихся контрактов» может быть информативным индикатором.

В частности, предположим, что при доминировании добросовестных мотивов в рамках повторяющихся закупок простых однородных товаров у одного и того же поставщика цены по соответствующим контрактам будут ниже средних по рынку. Этот эффект может объясняться следующим образом. Старый поставщик, уже имеющий положительный опыт взаимодействия с данным заказчиком, сталкивается с меньшей неопределенностью в отношении оплаты своих поставок, и поэтому в ходе торгов при прочих равных условиях он может предлагать более низкую цену, чем новые поставщики. Напротив, при доминировании коррупционных мотивов в действиях должностных лиц организации-заказчика цены повторяющихся контрактов должны быть выше средних по рынку — для компенсации расходов поставщика на выплату взяток за заключение контракта.

Ниже мы проверяем эти гипотезы, используя массив данных о государственных закупках такого простого и однородного товара, как бензин АИ-92. Выбор

именно этого товара был обусловлен наличием большого числа контрактов и большого числа заказчиков, расположенных в разных регионах России. Важным фактором, предопределившим выбор указанного товара для анализа, также является наличие еженедельного мониторинга розничных цен на бензин, проводимого Росстатом. Включение данных такого мониторинга в анализ позволяло отдельить ценовые эффекты повторения закупок от эффектов общих конъюнктурных колебаний.

11.2. Общее описание рынка бензина в Российской Федерации и роль госзакупок на этом рынке

На рынке автомобильного топлива в России основную роль играют вертикально-интегрированные нефтяные компании (ВИНК), которые осуществляют свою деятельность на всех стадиях производственной цепочки — от добычи и переработки нефти до реализации топлива (см. табл. 11.1). ВИНК принадлежат 25 из 28 крупных нефтеперерабатывающих заводов, доля ВИНК в общем объеме переработки нефти составила 87% в 2010 г. и почти 89% в 2011 г.

Таблица 11.1
Объем переработки нефти на НПЗ в России в период с 2010 по 2011 г.

Наименование организации	Число НПЗ	Объем переработки, млн т		Удельный вес ВИНК, %	
		2010	2011	2010	2011
Роснефть	7	50,8	50,4	20,32	19,66
ЛУКОЙЛ	4	45,2	45,1	18,08	17,59
АФК «Система»/Башнефть	3	21,2	21,0	8,48	8,19
Сургутнефтегаз	1	21,2	21,1	8,48	8,23
ТНК-ВР	2	24,0	22,8	9,60	8,89
Газпромнефть	1	19,0	30,7	7,60	11,97
Славнефть	1	14,3	14,8	5,72	5,77
Русснефть	2	5,2	5,3	2,08	2,07
Газпром	2	6,1	4,9	2,44	1,91
НК «Альянс»	1	3,3	3,7	1,32	1,44
ТАИФ-НК	1	8,1	8,1	3,24	3,16
Прочие	3	31,6	28,5	12,64	11,12
Итого	28	250,0	256,4	100	100

Источник: [Брагинский].

Структура регионального потребления топлива в России неоднородна. Более 70% приходится на европейскую часть страны. По итогам 2011 г. крупней-

шими потребителями топлива среди регионов являются г. Москва (8,4%, или 5,26 млн т), Московская область (5,6%, или 3,51 млн т), Краснодарский край (3,8%, или 2,39 млн т)². Одним из основных видов моторного топлива является автомобильный бензин. Традиционно выделяются четыре его основных марки: А-76, АИ-92, АИ-95 и АИ-98. Динамика производства, экспорта и импорта автомобильного бензина отражена в таблице 11.2.

В период с 2007 по 2011 г. потребление бензина возросло на 15,52%, а на душу населения на 18%. При этом доля бензина АИ-92 в общем объеме производства бензинов в период с 2007 по 2011 г. увеличилась на 12,5% и составила в 2011 г. 67,8%, или 24,88 млн т. При расчете в ценах потребления это примерно 462,3 млрд руб.

Таблица 11.2

Показатели производства, потребления, импорта и экспорта автомобильного бензина в России за период с 2007 по 2011 г., млн т

Год	Объем производства	Импорт	Экспорт	Объем потребления	Потребление на душу населения, л
2007	35,1	0,015	6,0	29,0	200
2008	35,6	0,2	4,5	31,2	217
2009	35,8	0,2	4,5	31,3	218
2010	36,0	0,5	3,0	33,1	231
2011	36,7	1,0	3,8	33,5	236

Источники: ЕМИСС Росстата; ИНФО-ТЭК; АИЦ «Кортес».

Для рынка бензина характерны заметные сезонные колебания и большой разброс цен между регионами. В частности, цены на бензин традиционно снижаются в феврале-марте, а затем возрастают в летние месяцы и в конце года (см. рис. 11.1).

Динамика средних потребительских цен на бензин АИ-92 в Российской Федерации в целом в течение 2011 г. имела тенденцию к повышению. Рост данного показателя с января по декабрь 2011 г. составил 9,24% (с 24,25 до 26,49 руб./л). Самые низкие цены на бензин АИ-92 в 2011 г. были зафиксированы в Кемеровской области (январь — 21,73 руб./л; декабрь — 22,26 руб./л). Регионом с самыми высокими потребительскими ценами на бензин этой марки стал Чукотский автономный округ (соответственно 37,7 и 40,4 руб./л).

В качестве основного потребителя автобензина в России выступают владельцы частного легкового автотранспорта. Так в 2010 г., согласно данным Росстата, свыше 87% автобензина было реализовано через автозаправочные станции в розницу и лишь около 13% пришлось на оптовые закупки коммерческих и государственных хозяйствующих субъектов.

² Официальный сайт аналитического агентства ООО «Автостат»: <<http://www.autostat.ru/news/view/10021/>>.

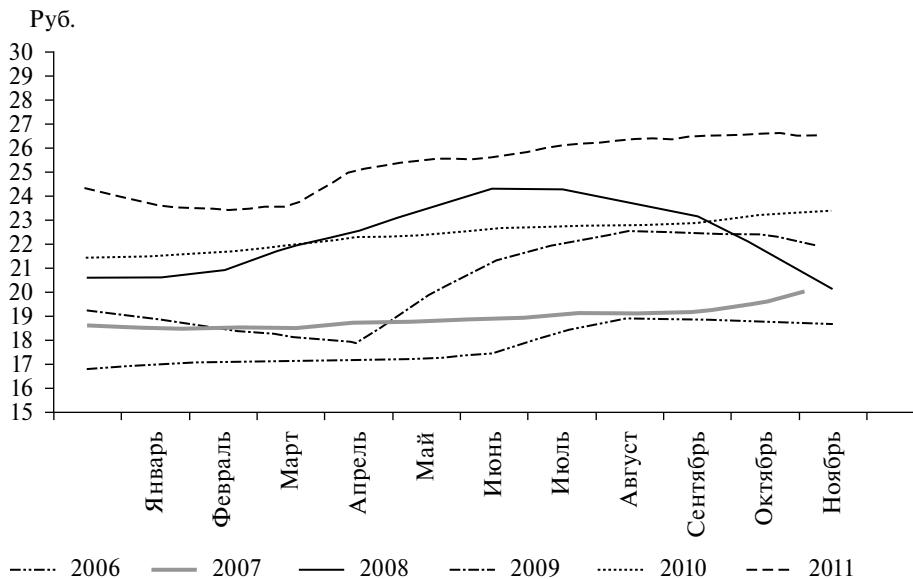


Рис. 11.1. Розничные среднемесячные цены в Российской Федерации за 1 л бензина, руб.

Данные, собираемые Росстатом, позволяют сравнить розничные цены на бензин АИ-92 и цены его приобретения промышленными организациями. Как видно из таблицы 11.3, потребительские цены на бензин АИ-92 в 2006–2011 гг. были примерно на 20% выше средних цен приобретения бензина промышленными организациями. Данный факт объясним возможным наличием скидок для оптовых покупателей у организаций, осуществляющих сбыт нефтепродуктов.

Таблица 11.3

Сопоставление потребительских (розничных) цен и цен приобретения бензина АИ-92 промышленными организациями на конец года, руб./л

Наименование показателя	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Средние цены на приобретенный бензин АИ-92 промышленными организациями, руб.	15,14	16,56	17,99	17,07	19,17	22,28
Средние потребительские цены на бензин АИ-92, руб.	18,68	20,31	20,11	21,84	23,42	26,49
Процент превышения средних потребительских цен на бензин АИ-92 над средними ценами приобретения пром. организаций	23,4	22,6	11,8	27,9	22,2	18,9

Источник: Данные Росстата.

Государство является одним из заметных потребителей автомобильного топлива в Российской Федерации. Государственные закупки в 2011 г. осуществлялись в соответствии требованиями Федерального закона № 94-ФЗ. При этом по решению Правительства Российской Федерации бензин АИ-92 был включен в Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на которые осуществляется путем проведения аукциона. Это означает, что в данном случае процедура конкурса не могла использоваться и применялись только три следующих способа закупок:

- 1) электронный аукцион — при закупке на сумму свыше 500 тыс. руб.;
- 2) запрос котировок — если цена контракта не превышала 500 тыс. руб. при одновременном соблюдении ограничений на объем «закупки одноименных товаров» в течение одного квартала (п. 3 ст. 42 Закона № 94-ФЗ);
- 3) закупка у единственного поставщика — при стоимости контракта менее 100 тыс. руб., а также в случаях, специально оговоренных в ст. 55, 55.1, 55.2, 55.3 Федерального закона № 94-ФЗ.

Необходимо отметить, что закупки через электронный аукцион также могут применяться для контрактов стоимостью менее 500 тыс. руб., а котировки возможны для контрактов стоимостью менее 100 тыс. руб. (выбор процедуры в этих случаях остается на усмотрение заказчика). Если в электронном аукционе принимали участие менее двух поставщиков, такой аукцион признавался несостоявшимся и заказчик мог провести соответствующую закупку у единственного поставщика (при условии, что цена контракта будет не выше заявленной на аукционе).

Наиболее крупными государственными заказчиками в 2011 г. являлись силовые ведомства, приобретавшие горюче-смазочные материалы (далее — ГСМ) по программе «68 00. Оплата и хранение специального топлива и горюче-смазочных материалов»³. По открытым данным Федерального казначейства, общий объем закупок ГСМ по указанной программе в 2011 г. составил 65,8 млрд руб. При этом без учета данных по Минобороны закупки ГСМ составляли 1,44% от общего бюджета силовых ведомств. Мы использовали этот показатель для оценки объемов закупок ГСМ по другим силовым ведомствам, для которых Федеральное казначейство не приводит детализированных данных. Полученная оценка составила 1,2 млрд руб. Кроме того, используя данные о расходах на ГСМ в структуре бюджетного финансирования Спецстроя России (0,09%), мы экспертно оценили объем закупок ГСМ гражданскими федеральными ведомствами в 2011 г. Соответствующий показатель составил 7,9 млрд руб.

В результате на федеральном уровне расходы на приобретение ГСМ могут быть оценены в 74,9 млрд руб., что составляет 1,4% от общего объема федеральных госзакупок. При экстраполяции этого соотношения на региональные и муниципальные закупки совокупный объем расходов на приобретение ГСМ составит

³ Приказ Минфина России от 28 декабря 2010 г. № 190н «Об утверждении Указаний о порядке применения бюджетной классификации Российской Федерации» // Финансовая газета. 2011. 17 февр. № 7.

116,2 млрд руб.⁴ В этой сумме, по нашим оценкам, на закупки бензина пришлось около 43 млрд руб., включая примерно 26 млрд руб. на закупку бензина АИ-92. Эта величина составляет 5,5% от общего объема производства бензина АИ-92 в Российской Федерации в 2011 г.

11.3. Исходные эмпирические данные, основные гипотезы и методология исследования

В нашем эмпирическом анализе мы опирались на данные о государственных закупках бензина АИ-92 в 2011 г., размещенные в Едином реестре государственных и муниципальных заказов на сайте <www.zakupki.gov.ru>. До перехода к более детальному описанию этих данных мы должны сделать два существенных замечания.

Во-первых, в 2011 г. на сайте <www.zakupki.gov.ru> были размещены государственные контракты на закупку ГСМ на сумму не более 41,5 млрд руб. Эта цифра заметно меньше приведенных выше оценок, основанных на статистике Федерального казначейства. Данное расхождение может объясняться тем, что с 2011 г. все данные о региональных и муниципальных закупках должны были публиковаться на общероссийском сайте, и мы полагаем, что ряд заказчиков предпочел провести свои закупки в декабре 2010 г. по старым, менее прозрачным процедурам. Помимо этого ряд крупных заказчиков, по-видимому, получил разрешение на использование закрытых процедур, информация о которых не размещалась на общероссийском сайте. В частности, по данным Федерального казначейства, Минобороны России в 2011 г. использовало для закупки ГСМ бюджетные ассигнования на сумму в 51,6 млрд руб. Однако на общероссийском официальном сайте по линии этого ведомства были размещены государственные контракты на закупку ГСМ на сумму лишь в 3,9 млрд руб. (или 7,5% от объема использованных бюджетных ассигнований).

Во-вторых, особенность данных о закупках бензина заключается в том, что при их сборе методом поиска по ключевым словам детализировать марку бензина можно только у трети контрактов⁵. Из оставшегося массива контрактов в 2011 г. лишь 22,7% приходилось на так называемые простые контракты, в которых предметом закупки был только бензин АИ-92. В остальных контрактах бензин данной марки закупался одним лотом с иными товарами с установлением цен за лот, а не за каждый конкретный товар. Однако поскольку нас интересовал анализ факто-

⁴ Следует отметить, что данная цифра достаточно близка к оценкам специалистов ФАС, согласно которым в 2010 г. доля нефтепродуктов не превышала 2% консолидируемых госзакупок, а их стоимость составляла до 100 млрд руб. См.: «Госзаказ. Изменение системы закупок нефтепродуктов» // Официальный сайт ФАС России: <http://fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_30977.html>.

⁵ Это, естественно, не означает, что две трети контрактов на поставку бензина заключаются без указания его марки. Просто соответствующие спецификации указаны не в базовых параметрах контракта, а лишь в технических заданиях, сбор и анализ которых являются очень трудоемкими.

ров, влияющих на уровень цен при закупках бензина, мы были вынуждены исключить такого рода контракты из рассмотрения.

В результате для нашего исследования был доступен массив из 4716 контрактов на приобретение бензина марки АИ-92, заключенных в период с 1 января по 31 декабря 2011 г. Вместе с тем 412 из этих контрактов содержали пропуски данных, а для 16 контрактов наблюдалось слишком большое падение цены (которое мы рассматривали как ошибку ввода). Поэтому соответствующие наблюдения были исключены из рассмотрения.

Основные параметры итоговой выборки отражены в таблице П.11.1 в приложении. Как видно из таблицы, в наш анализ были включены 4288 контрактов на сумму более 1,7 млрд руб. со средней стоимостью около 400 тыс. руб. и средним сроком действия в 80 дней. Из этих контрактов 300 представляли собой закупку у единственного поставщика, 2477 были размещены через запрос котировок и 1511 — через электронный аукцион, причем только в 210 случаях в аукционе участвовали два и более поставщика и он был признан состоявшимся. В связи с этим в дальнейшем мы анализировали несостоявшиеся аукционы как отдельную процедуру закупки.

Поскольку в динамике цен на бензин АИ-92 наблюдалась существенная вариация во времени, мы использовали в нашем анализе не абсолютные значения цен в госзакупках и на региональных рынках, а их отношение к средней по России цене на бензин соответствующей марки в неделю проведения закупочной процедуры. Такой подход позволял устраниить влияние общерыночных конъюнктурных колебаний.

Характеризуя полученную выборку, мы должны отметить, что совокупность анализируемых нами контрактов делится на две категории. Первая из них — так называемые контракты с поставкой на базу, которые предполагают, что поставщик доставляет бензин в хранилище, расположенное на территории организации-заказчика. И в дальнейшем заказчик самостоятельно заправляет свои автомобили. Как видно по данным таблицы П.11.1, на эту группу приходится 80% в нашей выборке и 85% поставленного бензина. В цену таких контрактов включается стоимость доставки (которая может различаться в зависимости от расположения хранилищ заказчика и объема закупки), поэтому итоговая цена 1 л бензина может существенно варьироваться.

Вторую группу образуют контракты с поставкой бензина через стационарные АЗС. Обычно в рамках таких контрактов поставщик передает заказчику определенное количество талонов, дающих право на заправку автомобилей бензином на АЗС фирмы-поставщика. Тем самым условия поставки в таких контрактах оказываются максимально приближены к стандартным условиям розничного рынка бензина, и в случае проверки со стороны контрольно-надзорных органов заказчику сложнее обосновать какие-либо отклонения в ценах таких контрактов по сравнению со средним уровнем цен на рынке.

Вместе с тем не каждый поставщик будет участвовать в закупочной процедуре на поставку бензина через стационарные АЗС. Для заказчика, безусловно, удобнее ситуация, когда его автомобили могут быть заправлены бензином на большем числе АЗС. Поэтому логично предположить, что заказчики предпочтут крупные

компании, обладающие разветвленной сетью заправочных станций. В то же время для подобных компаний заказ на 15 тыс. л бензина может оказаться не слишком большим для того, чтобы тратить время на подготовку всех необходимых документов и участие в торгах. Этими обстоятельствами может объясняться то, что на вторую группу (с поставкой бензина через стационарные АЗС) приходится практически треть контрактов, размещенных у единственного поставщика и через несостоявшиеся аукционы.

В силу этих различий в формировании цены в нашем эмпирическом анализе мы фокусировались на рассмотрении контрактов с «поставкой на базу», так как в данном случае заказчик потенциально располагал более широкими возможностями для манипулирования ценой в рамках повторяющихся закупок у определенных поставщиков. После оценивания моделей на первой группе контрактов (3438 наблюдений) мы использовали полную выборку (включая контракты с «заправкой на АЗС»; 4288 наблюдений) для тестирования устойчивости полученных результатов.

Поскольку нас интересовали ценовые эффекты повторения закупок у одного и того же поставщика, мы разделили нашу выборку на разовые и повторяющиеся контракты (см. табл. 11.4). При этом к категории «повторяющихся» мы относили контракты в случаях, когда конкретный заказчик проводил закупку у одного и того же поставщика три раза и более. Такой подход объяснялся тем, что двукратная закупка могла оказаться случайной, однако вряд ли это можно сказать о трехкратном повторении закупки в течение одного года.

Таблица 11.4
Характеристики повторяющихся и неповторяющихся контрактов

Способ закупки	Разовые контракты	Повторяющиеся контракты	Итого
Количество заказов	2 312	1 126	3 438
Доля заказов, %	67,25	32,75	100
Общий объем закупки, млн. л	34,21	22,07	56,28
Общий объем закупки, млн руб.	898,64	569,82	1468,46
Средняя цена, руб.	26,179	26,213	26,19
Среднее падение цены, % от начальной (максимальной) цены по контракту	2,32	1,86	2,17
Превышение цены по контрактам над розничной ценой, % от средней цены по России	3,27	3,50	3,34
Медианное кол-во участников	2	1	2
Средний срок действия контракта	81	73	79
Средний размер контракта, л	14 795	19 603	16 369
Средняя стоимость контракта, руб.	388 686	506 054	427 126
Кол-во заказов, размещенных у единственного поставщика	129	78	207

Окончание табл. 11.4

Способ закупки	Разовые контракты	Повторяющиеся контракты	Итого
Кол-во заказов, размещенных через запрос котировок	1 479	555	2 034
Кол-во заказов, размещенных через состоявшийся аукцион	123	70	193
Кол-во заказов, размещенных через несостоявшийся аукцион	581	423	1 004
Кол-во заказов, размещенных медицинскими учреждениями	773	458	1 231
Кол-во заказов, размещенных образовательными учреждениями	419	84	503
Кол-во заказов, размещенных правоохранительными учреждениями	463	319	782
Кол-во заказов, размещенных прочими учреждениями	657	265	922
Кол-во контрактов, заключенных с частными предприятиями	2 288	1 119	3 407
Кол-во контрактов, заключенных с государственными предприятиями	24	7	31
Кол-во контрактов, заключенных в I квартале	420	209	629
Кол-во контрактов, заключенных во II квартале	710	385	1 095
Кол-во контрактов, заключенных в III квартале	843	388	1 231
Кол-во контрактов, заключенных в IV квартале	339	144	483

Как можно видеть, повторяющиеся контракты составляют немногим менее трети выборки, в среднем они крупнее по объему, короче по срокам поставки, чаще заключались по итогам несостоявшихся аукционов и относительно реже — через запрос котировок. Вместе с тем, судя по данным таблицы 11.4, средняя цена для повторяющихся и разовых контрактов практически одинакова. Однако более детальное рассмотрение цен контрактов в разрезе способов закупки (включая несостоявшиеся аукционы как отдельную категорию) и с нормированием на среднюю региональную цену выявляет определенные различия (см. табл. 11.5). В частности, нормированная цена по всем аукционам в среднем оказывается несколько ниже для повторяющихся контрактов. Напротив, при размещении заказов через запрос котировок или у единственного поставщика цена повторяющихся контрактов оказывается выше.

В итоге, опираясь на предварительный анализ описательных статистик, а также учитывая теоретические аргументы о возможных позитивных и негативных последствиях проведения повторных закупок у одного и того же поставщика, рассмотренные в подразд. 11.1, мы сформулировали следующие гипотезы для нашего эмпирического исследования.

Гипотеза 1. Повторяющиеся контракты по своим характеристикам отличаются от неповторяющихся (разовых) контрактов.

Таблица 11.5

**Средняя нормированная цена по повторяющимся контрактам
для разных типов закупочных процедур**

Тип контракта	Единственный поставщик	Запрос котировок	Состоявшийся аукцион	Несостоявшийся аукцион	Итого ^a
Простые контракты	1,027	1,028	1,010	1,043	3,061
Повторяющиеся контракты	1,038	1,044	0,980	1,027	3,323
Итого	1,031	1,032	0,999	1,036	3,147

^a Превышение средней цены по Российской Федерации над итоговой ценой, %.

Если данная гипотеза найдет эмпирическое подтверждение, то будут проверены еще две альтернативные гипотезы.

Гипотеза 2. Цена за 1 л бензина по повторяющимся контрактам будет ниже, чем по разовым контрактам (что может свидетельствовать о добросовестности заказчика и поставщика).

Гипотеза 3. Цена за 1 л бензина по повторяющимся контрактам будет выше, чем по разовым контрактам (что может быть косвенным индикатором коррупционного говора между заказчиком и поставщиком).

В качестве зависимых переменных мы рассматривали цену за 1 л бензина марки АИ-92, нормированную на среднероссийскую розничную цену в неделю проведения закупочной процедуры, и превышение цены литра бензина марки АИ-92 по контракту над розничной ценой в регионе (в процентах от средней цены в Российской Федерации).

С учетом результатов уже проводившегося анализа госзакупок простого однородного товара на примере сахарного песка (см. гл. 10, а также [Яковлев и др., 2013]) мы использовали в наших моделях следующий набор контрольных переменных:

- объем контракта (в натуральном и стоимостном выражении);
- число участников торгов (для конкурентных процедур — котировки и состоявшиеся электронные аукционы);
- срок исполнения контракта (в днях);
- нормированная средняя розничная цена на бензин АИ-92 в регионе в момент проведения закупки;
- принадлежность поставщика к государственным предприятиям;
- тип организации-заказчика;
- месяц размещения заказа.

Основные описательные статистики по использованным нами переменным можно найти в таблицах П.11.2 и П.11.3 приложения.

При выборе моделей для регрессионного анализа мы должны были решить, является ли единой функциональная зависимость для четырех типов закупочных процедур — размещения заказа у единственного поставщика, запроса котировок, состоявшихся и несостоявшихся аукционов. Как и в случае с анализом закупок

сахарного песка (см. гл. 10, а также [Яковлев и др., 2013]), предварительный анализ дескриптивных статистик для этих процедур позволял сделать предположение, что зависимость не является единой. Поэтому был проведен тест Чоу, по результатам которого предположение о единой зависимости для всех типов закупочных процедур было отвергнуто и регрессии оценены для каждого типа закупочной процедуры в отдельности. В дальнейшем анализе мы использовали линейные модели множественной регрессии. Поскольку проведенные тесты выявили наличие гетероскедастичности возмущений, для вычисления оценок стандартных отклонений коэффициентов были использованы оценки Уайта, являющиеся состоятельными в случае гетероскедастичности. Полученные результаты и их интерпретация приведены в следующем подразделе.

11.4. Результаты эконометрического анализа

Результаты оценки моделей с **нормированной ценой 1 л бензина по контракту** в качестве зависимой переменной представлены в таблице 11.6. Во всех моделях коэффициент при дамми-переменной, обозначающей повторяющиеся контракты, оказался значимым на уровне 1 или 5%. Этот результат подтверждает нашу гипотезу 1 о наличии существенных различий между повторяющимися и разовыми контрактами.

Таблица 11.6

**Моделирование нормированной цены 1 л бензина по контракту,
модель с логарифмом объема контракта (отношение цены по контракту
и средней цены по России)**

Регрессор	Модель 1.1	Модель 2.1	Модель 3.1	Модель 4.1
	Заказ у единственного поставщика	Запрос котировок	Состоявшийся аукцион	Несостоявшийся аукцион
Логарифм объема контракта	–0,000436 (0,00271) ^c	–0,00706*** (0,00158)	0,000587 (0,00306)	0,00384** (0,00159)
Число участников		0,0143** (0,00703)	–0,0510 (0,127)	
Число участников в квадрате		–0,00529*** (0,00151)	0,00266 (0,0231)	
Срок исполнения контракта, дни	0,000101** (5,11e-05)	4,90e-05* (2,80e-05)	0,000135 (9,80e-05)	0,000173*** (3,65e-05)
Дамми-переменная для повторяющихся контрактов	0,0272*** (0,00901)	0,0116*** (0,00324)	–0,0220** (0,0109)	–0,0127** (0,00507)
Дамми-переменная для государственного поставщика	0,0266 (0,0162)	0,0516 (0,0318)	—	–0,00573 (0,0171)

Окончание табл. 11.6

Регрессор	Модель 1.1	Модель 2.1	Модель 3.1	Модель 4.1
	Заказ у единственного поставщика	Запрос котировок	Состоявшийся аукцион	Несостоявшийся аукцион
Нормированная средняя розничная региональная цена	0,917*** (0,0529)	0,977*** (0,0361)	0,626*** (0,169)	0,986*** (0,0426)
Дамми-переменные для квартала размещения заказа	Да ^a	Да ^a	Да ^a	Да ^a
Дамми-переменные для типа заказчика	Да ^b	Да ^b	Да ^b	Да ^b
Константа	0,0977* (0,0550)	0,115*** (0,0386)	0,491* (0,264)	0,00781 (0,0431)
Кол-во наблюдений	207	2034	193	1004
R ²	0,699	0,449	0,264	0,371

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a Гипотеза об одновременном равенстве нулю всех коэффициентов при квартальных дамми-переменных была отвергнута.

^b Гипотеза об одновременном равенстве нулю всех коэффициентов при дамми-переменных, описывающих тип заказчика, была отвергнута.

^c В скобках приведены стандартные ошибки.

Однако для разных способов закупки влияние повторения закупок на цену контрактов оказалось различным. В рамках состоявшихся и несостоявшихся аукционов заключение контракта с поставщиком, уже выполнявшим заказы для данного госзаказчика, вело к относительному снижению цены на 2,2 и 1,3%. Этот результат подтверждает нашу гипотезу 2. Напротив, повторение закупок у того же поставщика по контрактам, размещенным у единственного поставщика и через запрос котировок, увеличивало цену за 1 л бензина на 2,7 и 1,2%. Данный результат соответствует логике нашей гипотезы 3.

Результаты оценки моделей с зависимой переменной **превышение цены по госконтракту над розничной ценой** представлены в таблице 11.7. Отметим, что, как и в предыдущем случае, коэффициенты при дамми-переменных для повторяющихся контрактов были значимы во всех моделях. В случае состоявшегося и несостоявшегося аукциона оценки соответствующих коэффициентов были отрицательны, а для контрактов, размещенных через запрос котировок и у единственного поставщика, — положительны.

Для всех рассмотренных моделей устойчивость результатов была проверена с помощью включения набора дамми-переменных для стоимости контракта вместо логарифма объема контракта. Основные результаты при этом не изменились. Устойчивость результатов также была проверена на расширенной выборке, включающей контракты с заправкой автотранспорта через сеть АЗС. Значимость и знаки практически всех коэффициентов не изменились, кроме дамми-переменной для повторяемости контракта в случае размещения у единственного поставщи-

Таблица 11.7

Моделирование превышения цены 1 л бензина по контракту над розничной региональной на неделю проведения закупочной процедуры, % от средней по России цены на неделю проведения закупочной процедуры (модель с логарифмом объема контракта)

Регрессор	Модель 1.2	Модель 2.2	Модель 3.2	Модель 4.2
	Заказ у единственного поставщика	Запрос котировок	Состоявшийся аукцион	Несостоявшийся аукцион
Логарифм объема контракта	-0,0804 (0,269) ^c	-0,677*** (0,156)	0,0569 (0,307)	0,376** (0,162)
Число участников		1,509** (0,694)	-5,782 (12,73)	
Число участников в квадрате		-0,545*** (0,150)	0,373 (2,297)	
Срок исполнения контракта, дни	0,0104** (0,00517)	0,00479* (0,00275)	0,0129 (0,00980)	0,0172*** (0,00364)
Дамми-переменная для повторяющихся контрактов	2,764*** (0,899)	1,066*** (0,316)	-2,277** (1,125)	-1,246** (0,508)
Дамми-переменная для государственного поставщика	3,476** (1,617)	4,858 (3,031)	—	-0,495 (1,718)
Нормированная средняя розничная региональная цена	-11,14** (5,119)	-3,849 (3,061)	-40,18** (18,63)	-6,111 (4,170)
Дамми-переменные для квартала размещения заказа	Да ^a	Да ^a	Да ^a	Да ^a
Дамми-переменные для типа заказчика	Да ^b	Да ^b	Да ^b	Да ^b
Константа	12,93** (5,205)	12,72*** (3,394)	53,01* (28,04)	5,622 (4,202)
Кол-во наблюдений	207	2034	193	1004
R ²	0,140	0,050	0,188	0,060

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a Гипотеза об одновременном равенстве нулю всех коэффициентов при квартальных дамми-переменных была отвергнута.

^b Гипотеза об одновременном равенстве нулю всех коэффициентов при дамми-переменных, описывающих тип заказчика, была отвергнута.

^c В скобках приведены стандартные ошибки.

ка — эта переменная перестала быть значимой. При этом коэффициенты при остальных переменных, которые мы использовали в качестве контрольных, соответствуют результатам, полученным ранее при анализе госзакупок сахара-песка.

Заключение

В настоящей главе мы сравнили цены в повторяющихся контрактах, заключенных с одним и тем же поставщиком, с ценами разовых закупок простого однородного товара, используя данные о государственных закупках бензина АИ-92 в Российской Федерации в 2011 г., размещенные в Едином реестре государственных и муниципальных заказов на сайте <www.zakupki.gov.ru>.

Мы должны подчеркнуть, что рассмотренные нами 4288 контрактов на закупку бензина АИ-92 в стоимостном выражении, по нашим оценкам (основанным на данных Федерального казначейства о закупках горюче-смазочных материалов и информации о структуре рынка ГСМ), представляют лишь около 7% от общего объема госзакупок бензина данной марки. Такая пропорция обусловлена тем, что лишь для трети контрактов на бензин на сайте <www.zakupki.gov.ru> была возможна прямая идентификация марки закупаемого бензина и лишь примерно в каждом четвертом контракте можно было определить цену бензина данной марки⁶. Кроме того, у нас есть основания полагать, что в 2011 г. силовые ведомства (прежде всего Минобороны России) существенную часть своих закупок проводили по закрытым процедурам, не размещая о них информацию в Интернете. Тем не менее сформированная нами выборка может рассматриваться как сплошная для простых контрактов на закупку бензина АИ-92, информация о которых была публично доступна, и отражает тенденции, характерные для этого рынка.

Основываясь на результатах предшествующих исследований об «отношенческих контрактах» и коррупции в госзакупках, мы рассматривали две альтернативные гипотезы.

1. Цены повторяющихся контрактов отклоняются вниз от средних по рынку. Такой результат может свидетельствовать о том, что с учетом предшествующего позитивного опыта взаимодействия с данным заказчиком «старые» поставщики ниже оценивают свои риски и готовы сильнее снижать цены в сравнении с новыми поставщиками.

2. Цены повторяющихся контрактов выше средних по рынку. В этом случае мы можем предполагать наличие в повторяющихся контрактах коррупционного сговора между заказчиком и поставщиком (с «откатами» за возобновление контрактов).

Так как наш анализ показал несовпадение в закономерностях формирования цен при использовании разных способов закупок, предусмотренных российским законодательством, мы оценивали наши регрессионные модели для каждого способа закупок, включая аукционы, запросы котировок и размещение заказа у единственного поставщика. При этом, поскольку в большинстве аукционов участвовал только один поставщик, мы выделили такие несостоявшиеся аукционы в отдельную группу.

⁶ В остальных случаях бензин закупался «лотами» вместе с другими товарами с установлением цен за «лот», что не позволяло проанализировать интересующие нас ценовые эффекты повторения закупок у одного и того же поставщика.

В итоге мы получили разнонаправленные результаты для разных способов закупки. В частности, при запросах котировок и закупках у единственного поставщика цена 1 л бензина для повторяющихся контрактов была выше, чем по обычным (разовым) контрактам. Напротив, в случае всех аукционов — как состоявшихся, так и не состоявшихся — цены при повторяющихся закупках были ниже, чем по обычным (разовым) контрактам. Эти результаты были устойчивы при контроле на большое число дополнительных факторов (включая конкуренцию на торгах для состоявшихся аукционов и запросов котировок, объем закупки, месяц поставки, тип организации-заказчика и т.д.).

Полагаем, что в содержательном плане наши результаты можно интерпретировать следующим образом. Несмотря на весьма детальную регламентацию закупочных процедур в российском законодательстве, у заказчиков сохраняются возможности для выбора способа закупки, когда они принимают решение о приобретении нужных им товаров, работ и услуг. В частности, при наличии ограничений на закупки у единственного поставщика и использование запроса котировок заказчик всегда (в том числе при малых объемах закупок) может использовать процедуру электронного аукциона, которая является более открытой и конкурентной.

В этих условиях полученные нами результаты могут свидетельствовать о том, что заказчики, которые стремятся к получению взятки за возобновление контракта, отдают предпочтение таким менее конкурентным или неконкурентным процедурам, как запрос котировок и размещение заказа у единственного поставщика. Напротив, заказчики, стремящиеся при повторных закупках бензина не к личным выгодам, а к минимизации издержек своих организаций, будут использовать электронные аукционы. При этом возобновление контрактов с поставщиками, которые ранее уже работали с данным заказчиком, может объясняться тем, что эти «старые» поставщики готовы идти на более заметное снижение цен в ходе торгов. Такое снижение цен оправдано для них, если в силу позитивного опыта предшествующих взаимодействий они могут больше доверять заказчику и поэтому исходят из меньшего уровня рисков при оценке своих издержек.

В целом применительно к закупкам простых однородных товаров данные результаты скорее подтверждают аргументы сторонников 94-ФЗ о наличии коррупционных мотивов в деятельности заказчиков и необходимости более широкого использования электронных аукционов. Однако в рамках обсуждения возможных рекомендаций для политики стоит обратить внимание на оценку общего масштаба потерь от коррупции при возобновлении контрактов со старыми поставщиками. В частности, с учетом значения коэффициентов в наших моделях для запросов котировок эти потери за весь 2011 г. для рассмотренных 2 тыс. контрактов составили около 4 млн руб., или примерно 70 долл. на один контракт. Однако кто готов рисковать за подобный «откат»?

По нашему мнению, взятки такого маргинального размера вряд ли могут быть интересны для руководителей организаций-заказчиков. Но как справедливо отмечено в работе [Laffont, Tirole, 1991], многие теоретики игнорируют тот факт, что правила проведения торгов по размещению госзаказов часто определяются не принципалом, а организатором этих торгов, который может вступать вговор с

одним из потенциальных поставщиков. И вполне возможно, что в данном случае мы наблюдаем «низовую коррупцию», в которую скорее вовлечены сотрудники закупочных подразделений (без участия руководителей организаций-заказчиков). В этих условиях усиление контроля за процедурами закупок со стороны регулирующих органов (которое традиционно рекомендовали сторонники 94-ФЗ в целях борьбы с коррупцией) будет означать «стрельбу из пушки по воробьям». И гораздо более эффективным может быть установление в бюджетных организациях ответственности их руководителей за конечные результаты деятельности в сочетании с внедрением более эффективных механизмов внутреннего контроля (в том числе используемых в бизнес-практике).

Второе следствие для экономической политики касается общей эффективности существующих механизмов государственных закупок. Как свидетельствуют приводившиеся нами данные Росстата, цены приобретения бензина АИ-92 промышленными организациями в 2011 г. были примерно на 20% ниже потребительских (розничных) цен. Однако при всех выявленных нами значимых различиях между аукционами и запросами котировок в 2011 г. в целом по нашей выборке бензин АИ-92 закупался госзаказчиками по ценам, превышавшим розничные в среднем на 3% (хотя речь шла об оптовых поставках со средним объемом одного контракта в 16,4 тыс. л). При этом из 1511 аукционов, через которые размещалось больше половины закупок бензина АИ-92 в натуральном и стоимостном выражении, свыше 86% были признаны несостоявшимися, поскольку в них принял участие только один поставщик. Все это говорит о неэффективности закупок такого простого однородного товара, каким является бензин АИ-92, и о наличии на данном рынке системных проблем, требующих более детального изучения.

Приложение 11

ОПИСАНИЕ ДАННЫХ

Таблица П.11.1

**Характеристики заключенных контрактов на поставку бензина
на базу поставщика и на заправку автотранспорта заказчика
через сеть АЗС**

Способ закупки	Поставка на базу	Поставка по карточкам	Итого
Кол-во заказов	3 438	850	4 288
Доля заказов, %	80,18	19,82	100,00
Общий объем закупки, млн л	56,28	9,94	66,22
Общий объем закупки, млн руб.	1468,46	256,96	1725,42
Средняя цена, руб.	26,190	25,728	26,099
Среднее падение цены ^a	2,170	2,251	2,186
Превышение цены по контрактам над розничной ценой ^b	3,342	3,897	3,452
Медианное кол-во участников	2	1	1
Средний срок действия контракта, дни	79	86	80
Средний размер контракта, л	16 369	11 695	15 443
Средняя стоимость контракта, руб.	427 126	302 305	402 383
Кол-во заказов, размещенных у единственного поставщика	207	93	300
Кол-во заказов, размещенных через запрос котировок	2 034	443	2 477
Кол-во заказов, размещенных через состоявшийся аукцион	193	17	210
Кол-во заказов, размещенных через несостоявшийся аукцион	1 004	297	1 301
Кол-во заказов, размещенных медицинскими учреждениями	1 231	228	1 459
Кол-во заказов, размещенных образовательными учреждениями	503	91	594
Кол-во заказов, размещенных правоохранительными учреждениями	782	282	1 064
Кол-во заказов, размещенных прочими учреждениями	922	249	1 171
Кол-во контрактов, заключенных с частными предприятиями	31	1	32
Кол-во контрактов, заключенных с государственными предприятиями	3 407	849	
Кол-во контрактов, заключенных в I квартале	629	140	769
Кол-во контрактов, заключенных во II квартале	1 095	316	1 411

Окончание табл. П.11.1

Способ закупки	Поставка на базу	Поставка по карточкам	Итого
Кол-во контрактов, заключенных в III квартале	1 231	296	1 527
Кол-во контрактов, заключенных в IV квартале	483	98	581

^a В процентах от начальной (максимальной) цены по контракту.

^b В процентах от средней цены по Российской Федерации.

Таблица П.11.2

Основные описательные статистики непрерывных переменных

Переменная	Кол-во наблюдений	Среднее	Станд. отклонение	Min.	Max.
Нормированная цена за 1 л бензина по контракту	3 438	1,031	0,087	0,732	1,619
Превышение цены за 1 л по контракту над розничной, % от средней цены по Российской Федерации	3 438	3,342	6,76	-34,226 ^a	59,479
Объем контракта, л	3 438	16 369	44 000	20	1 385 800
Логарифм объема контракта	3 438	8,759	1,313	2,995	14,141
Срок контракта, дни	3 438	79	69	0	428
Число участников (запрос котировок)	2 034	1,811	0,679	1	6
Число участников (состоявшийся аукцион)	193	2,16	0,404	2	4
Нормированная розничная региональная цена	3 438	0,997	0,057	0,824	1,619

^a Знак «минус» соответствует понижению цены.

Таблица П.11.3

Основные описательные статистики дискретных переменных

Переменная	Описание	Кол-во наблюдений
Дамми-переменная для повторяющихся контрактов	Контракт повторяется	1126
	Контракт не повторяется	2312
Дамми-переменная для государственного поставщика	Поставщик государственный	31
	Поставщик негосударственный	3,407
Стоимостные группы контрактов	До 100 тыс. руб.	1161
	От 100 до 500 тыс. руб.	1751
	Свыше 500 тыс. руб.	526
Тип организации заказчика	Медицинское учреждение	1,231
	Образовательное учреждение	503
	Правоохранительное учреждение	782
	Остальное	922

Окончание табл. П.11.3

Переменная	Описание	Кол-во наблюдений
Месяц размещения заказа	Январь	34
	Февраль	155
	Март	422
	Апрель	231
	Май	130
	Июнь	468
	Июль	293
	Август	213
	Сентябрь	472
	Октябрь	277
	Ноябрь	251
	Декабрь	492
Квартал размещения заказа	I	611
	II	1122
	III	1213
	IV	492

РАЗДЕЛ IV

РОЛЬ ИНФОРМАЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПКАХ

Принято считать, что, повышая прозрачность информации, можно решить многие проблемы, в том числе связанные с неэффективностью государственных закупок. Однако это не так однозначно, как представляется на первый взгляд. Например, размещение информации в электронном виде, с одной стороны, способствует сокращению асимметрии информации между участниками взаимодействия в процессе осуществления закупок, но с другой — открывает возможности для сговора и других форм оппортунистического поведения поставщиков. В данном разделе¹ мы посмотрим, какую роль прозрачность информации играет в государственных закупках, способствует ли она достижению более низких цен, помогает ли решить проблему сговора и коррупции.

¹ Авторы выражают благодарность за полезные комментарии, советы и идеи: Расселлу Питтману, Джону Наю, Андрею Яковлеву, Ольге Демидовой, Куну Схорсу, Маартену Янссену, Рикардо Перез Трулии, Эшьену Чонгу, Карин Старополи, Стефану Соссерьеру, Марии Юдкевич, участникам регулярных семинаров Института институциональных исследований НИУ ВШЭ, экспертам и участникам российской Летней школы институционального анализа — 2011, кроме того, участникам воркшопов по госзакупкам в Москве (2013, 2013 гг.) и Венеции, Международной научной конференции по проблемам развития экономики и общества НИУ ВШЭ (Москва, 2010, 2011, 2012, 2013 гг.), Международной научной конференции по проблемам реформирования общественного сектора Высшей школы менеджмента (Санкт-Петербург, 2011, 2012 гг.), а также Сергею Трунову за помощь в формировании баз данных.

Глава 12

ОЦЕНКА ДОСТУПНОСТИ ИНФОРМАЦИИ НА РЕГИОНАЛЬНЫХ САЙТАХ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК¹

12.1. Прозрачность информации о госзакупках в России

Начиная с 2006 г., с введением Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в России предпринимались попытки повысить информационную прозрачность государственных закупок. В соответствии с законом государственные заказчики были обязаны размещать извещения о проведении закупок, документацию и протоколы проведенных процедур до 1 января 2011 г. на специальных сайтах различных уровней (федеральном, региональных и иногда муниципальных), а с 1 января 2011 г. на едином федеральном сайте государственных закупок². Тем не менее требования 94-ФЗ, направленные на увеличение прозрачности информации, не оказали значительного влияния на функционирование системы государственных закупок в России.

До 2011 г. информация о закупках в каждом регионе размещалась на отдельном сайте, а единые стандарты для размещения информации на региональных сайтах отсутствовали: даже на одном сайте могли размещаться документы разных форматов, содержащие различный объем по-разному структурированной информации. Если сравнивать сайты разных регионов, то можно было увидеть различия не только в формате документов, но и в перечне документов, и в структуре их размещения. В результате региональные сайты государственных закупок достаточно сильно различались по структуре, легкости использования, объему представленных данных и, следовательно, по уровню прозрачности информации. А это, в свою очередь, могло оказывать влияние на результаты государственных закупок в различных регионах. Цель данной главы заключается в том, чтобы

¹ Глава подготовлена на основе материалов, разработанных в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2010, 2011 и 2012 гг. Ряд результатов был ранее опубликован в статье А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной «Роль прозрачности информации в государственных закупках: пример российских регионов» (Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. Т. 3. № 15. С. 82–112).

² До 1 января 2011 г. информация о региональных закупках размещалась на региональных сайтах, а о федеральных закупках — на едином сайте <<http://zakupki.gov.ru>>. В соответствии с одной из поправок к 94-ФЗ, вступившей в силу с 1 января 2011 г., информация о региональных закупках должна публиковаться на едином федеральном сайте государственных закупок. Информация о муниципальных закупках может размещаться как на федеральном, так и на старых региональных или даже отдельных муниципальных сайтах. На момент сбора данных для этого исследования информация о региональных закупках размещалась на региональных сайтах.

предложить методику оценки и сравнения степени информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок в России, выделить причины существующих различий и определить, как связаны прозрачность информации и основные характеристики системы государственных закупок, влияющие на результаты проводимых процедур: уровень конкуренции на торгах, уровень коррупции в регионе и интенсивность использования механизмов контроля за процедурами закупок.

12.2. Прозрачность информации и эффективность государственных закупок: общие закономерности

Понятие «прозрачность информации» трактуется достаточно широко, поэтому, чтобы сделать последующее обсуждение более четким, мы начнем с определения ключевых понятий данной главы — прозрачности информации о государственных закупках и эффективности результатов закупочной деятельности. Под **прозрачностью** мы будем понимать³ *наличие и доступность информации о правилах осуществления государственных закупок* (как о проведении конкретной процедуры — информация о ключевых датах, о начальной цене и т.д., так и о закупках в целом — информация о контролирующих органах, возможностях использования судебной системы и т.д.), *о характеристиках товаров, работ или услуг, на которые размещен заказ* (количество, дополнительные требования и т.д.), *и о результатах закупок* (ставки, цена контракта, параметры контракта и т.д.).

Когда мы говорим об **эффективности** государственных закупок, мы имеем в виду ситуацию, в которой заказчики получают товары, работы или услуги требуемого качества по минимально возможной цене, по которой поставщики готовы их предоставить. Достижению эффективного результата могут препятствовать две основные проблемы: коррупция заказчика (например, заказчик в обмен на взятку дает возможность выиграть поставщику, который заранее не может предоставить наилучшую цену или необходимое качество) или сговор между поставщиками (например, договоренность не конкурировать друг с другом по цене, что приводит к поставке товаров по завышенным ценам). Коррупция и сговор часто взаимосвязаны и могут усиливать действие друг друга. Кроме того, следует учитывать, что на вероятность возникновения оппортунистического поведения влияет уровень конкуренции и возможность использования механизмов контроля за процедурами закупок. Поскольку измерить эффективность системы государственных закупок достаточно сложно, в работе мы оцениваем влияние информационной прозрачности на перечисленные выше промежуточные характеристики системы государственных закупок, которые, тем не менее, оказывают значительное влияние на результат работы системы.

Каким образом прозрачность может влиять на результаты закупки? Во-первых, доступность информации о результатах снижает издержки контроля за действиями заказчиков и поставщиков. Соответственно заинтересованные фир-

³ При определении понятия «прозрачность» были использованы подходы нескольких авторов [Amaral et al., 2009; Gal-Or et al., 2007; Zhu, 2004].

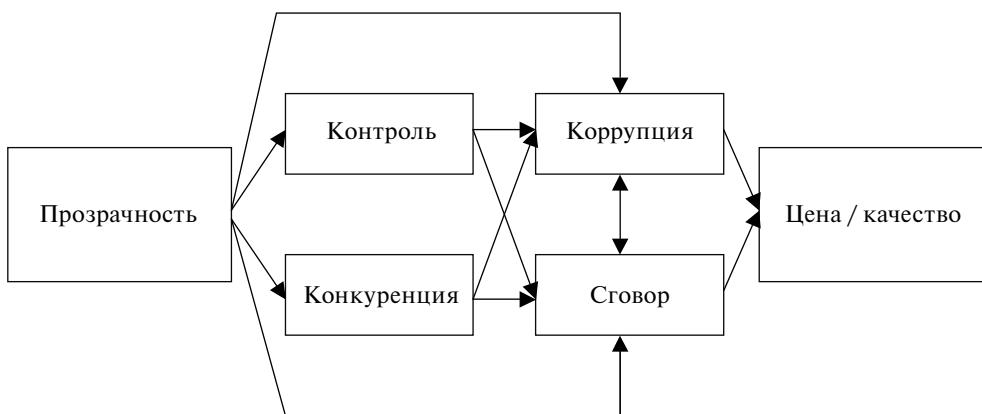


Рис. 12.1. Прозрачность информации и результаты государственных закупок

мы, граждане и представители государственных органов могут в большей степени контролировать процедуры закупок и их результаты, тем самым снижая вероятность оппортунистического поведения участников как в форме коррупции, так и в форме сговора. Во-вторых, уровень прозрачности связан с конкуренцией на торгах. И наконец, наличие информации упрощает стратегическое поведение поставщиков, в том числе и сговор между ними. Более того, все эти факторы оказывают влияние друг на друга. Возможные взаимосвязи изображены на рисунке 12.1. Чтобы определить наиболее вероятный характер зависимости между выделенными факторами и прозрачностью информации, опишем существующие в литературе результаты, демонстрирующие эти взаимодействия.

Даже в идеальных условиях, когда отсутствуют коррупция и сговор, распределение информации между участниками взаимодействия может оказывать влияние на результаты процедуры государственных закупок, меняя поведение поставщиков в ходе ее проведения. Так, в работе [Arora et al., 2007] показано, что когда стороны обладают большей информацией, которая распределена равномерно, ожидаемый выигрыш заказчика, определяемый как разница между полезностью от потребления товара и ценой контракта, будет выше, чем в ситуации с неполной и асимметричной информацией. В целом если издержки получения информации влияют на предельные издержки фирмы, то чем выше прозрачность информации, тем ниже издержки и тем ниже цены и благосостояние общества [Evenett, Hoekman, 2005, p. 178].

Прозрачность информации связана с результатами закупок не только напрямую, но и опосредованно, так как она оказывает влияние на использование механизмов контроля, на уровень конкуренции, на вероятность возникновения коррупции и сговора. Поскольку влияние прозрачности информации на результаты закупок через разные каналы приводит к противоположно направленным воздействиям на эффективность системы, необходимо рассмотреть каждый из факторов, связанных с прозрачностью, более подробно.

Прозрачность и коррупция

Рост прозрачности информации может приводить как к увеличению коррупции, так и к ее снижению [Kolstad, Wiig, 2009; Bac, 2001; Coppier, Piga, 2006]. Вероятность заключения коррупционной сделки зависит от наличия потенциальных связей среди заказчиков, которым поставщик может дать взятку, чтобы добиться желаемого результата процедуры. С одной стороны, рост прозрачности приводит к раскрытию информации о заказчиках, которые принимают решения о проведении закупок и допуске участников к процедуре, а значит, создает дополнительные возможности для коррупции [Bac, 2001]. С другой стороны, чем выше прозрачность информации, тем проще получить информацию об оппортунистическом поведении заказчиков, например, сравнивая результаты разных закупок, и, следовательно, тем выше ожидаемые издержки от оппортунистического поведения, что приводит к снижению интенсивности коррупционной деятельности. Таким образом, рост прозрачности должен быть достаточно большим, чтобы второй эффект перевесил первый и уровень коррупции понизился.

Берто и соавторы [Betgot et al., 2010] приводят несколько примеров борьбы с коррупцией с помощью повышения информационной прозрачности государственных закупок. Наиболее примечателен в этом смысле опыт Филиппин и Чили. На Филиппинах была введена система электронных государственных закупок, позволяющая принимать ставки от поставщиков и распределять контракты. В Чили была разработана система ChileCompra, которая дает возможность государственным служащим и гражданам страны сравнивать ставки, цены контрактов и результаты закупок, проводимых государством [Ibid., p. 265]. В обоих случаях рост прозрачности в результате введенных изменений привел к снижению коррупции.

Прозрачность и сговор

Зависимость между прозрачностью информации и сговором является достаточно очевидной. При проведении процедуры государственных закупок фирмы могут договариваться о ставках, которые они собираются сделать. Такое поведение снижает реальную конкуренцию за получение контракта и повышает цену контракта и выигрыш фирм. Однако у каждой фирмы есть стимулы немного снизить ставку, чтобы получить контракт. Если информация о ставках и победителях процедуры недоступна, сговор будет неустойчивым [Amaral et al., 2009, p. 167], так как фирмы будут нарушать договоренность о поддержании ставок на высоком уровне, не опасаясь наказания от других участников сговора. Чтобы сговор был устойчивым, должна существовать достоверная угроза наказания для фирм, нарушающих условия соглашения. При высокой прозрачности информации, когда всем участникам доступны сведения о поставщиках, ставках и победителях, издержки поддержания сговора снижаются, так как об отклонении от договоренности становится известно всем участникам картеля. Наличие такой информации позволяет выявить и наказать нарушителя [Amaral et al., 2009, p. 167; Boehm, Olaya, 2006, p. 442].

Прозрачность и контроль

Прозрачность информации сокращает издержки мониторинга [Boehm, Olaya, 2006; Kolstad, Wiig, 2009] и, следовательно, создает возможности для контроля действий заказчиков и поставщиков различными экономическими агентами, заинтересованными в результатах государственных закупок. Среди экономических агентов, которые могли бы осуществлять такой контроль, можно выделить несколько групп: граждане страны, т.е. конечные потребители закупаемых благ, и организации гражданского общества, которые могут контролировать закупщиков, используя административные каналы (например, подавая жалобы в регулирующие органы); фирмы, которые могут заявлять о коррупционном поведении или наличииговора; государственные органы, ответственные за контроль и регулирование закупочной деятельности. Например, Ким и соавторы показывают, что инициативы по внедрению электронного правительства, способствуя получению гражданами доступа к любой информации о функционировании государственных органов почти без задержек и, таким образом, повышая прозрачность, позволяют гражданам более строго контролировать деятельность государственных служащих [Kim et al., 2009, p. 43].

Однако следует отметить, что усиление контроля в условиях более прозрачной информации является необходимым, но не достаточным условием повышения эффективности государственных закупок. Для того чтобы прозрачность информации увеличивала эффективность государственных закупок, один из участников закупочной процедуры должен был «заинтересован в том, чтобы понять, о чем может сказать существующая информация, и каким-либо образом эту информацию использовать» [Furstenberg, 2001, p. 107]. Другими словами, прозрачность сокращает издержки мониторинга, но это бесполезно, если система контроля со стороны государственных органов или гражданского общества не разработана, не действует или не в состоянии создать реальную угрозу наказания.

Прозрачность и конкуренция

Несмотря на то что уровень конкуренции в каждой отрасли определяется рыночными условиями и с точки зрения системы государственных закупок может считаться заданным, уровень прозрачности информации может воздействовать на конкуренцию в рамках отдельно взятых процедур. Правила, установленные для заказчиков и поставщиков, не влияют на количество фирм в отрасли, однако они влияют на количество поставщиков, которые принимают участие в процедурах государственных закупок (конкуренция на рынке против конкуренции за контракт). Прозрачность информации может оказывать влияние на решение фирмы об участии в закупках по нескольким причинам. Во-первых, если информацию о проведении процедуры получить достаточно сложно или если она распространяется между фирмами, которые имеют определенные договоренности с заказчиком, то «честные» фирмы с большой вероятностью не смогут вовремя подать заявку на участие в процедуре и не будут в ней участвовать. И наоборот, если информация является прозрачной, больше «честных» фирм сможет принять участие в процедурах государственного заказа [Boehm, Olaya, 2006, p. 438].

Во-вторых, если доступ к информации затруднен, фирмы могут опасаться несоблюдения процедуры заказчиком, фаворитизма с его стороны по отношению к другой фирме, что увеличивает неопределенность для «честных» фирм и, следовательно, снижает их стимулы к участию в закупках [Amaral et al., 2009, р. 167]. Более того, прозрачность информации может увеличивать конкуренцию за государственные контракты, так как тем самым заказчик подает сигнал о том, что он не собирается вести себя оппортунистически, а следовательно, поставщики могут доверять тому, как будет проводиться процедура [Boehm, Olaya, 2006, р. 440]. Эмпирические исследования по данным о государственных закупках в Японии подтверждают тот факт, что государственная политика, направленная на увеличение прозрачности в этой сфере, привела к росту среднего количества участников закупочных процедур (с 8,2 участника при непрозрачных закупках до 13,7 участника при прозрачных закупках) [Ohashi, 2009, р. 272].

Но с теоретической точки зрения увеличение прозрачности не всегда будет приводить к росту конкуренции за контракты. Если по имеющейся информации, например, по ставкам, можно сделать выводы об издержках фирм, участвующих в процедуре, то прозрачность будет выгодна только фирмам с низкими издержками [Zhu, 2004]. Фирмы с высокими издержками или фирмы, которые опасаются конкуренции в частном секторе и не хотят раскрывать информацию о своих издержках, могут отказаться от участия в государственных закупках.

Контроль и оппортунистическое поведение (коррупция и сговор)

Издержки оппортунистического поведения — как коррупции, так и сговора — включают издержки скрытия реальной информации о качестве поставляемых товаров или существующих соглашениях, а также издержки, зависящие от размера наказания за оппортунистическое поведение и вероятности раскрытия такого поведения. Более прозрачные процедуры привлекают большее количество участников к контролю за осуществлением государственных закупок, увеличивают от вероятность обнаружения коррупционных или картельных соглашений, что, в свою очередь, приводит к росту издержек недобросовестных заказчиков и поставщиков и снижает их стимулы к оппортунистическому поведению [Boehm, Olaya, 2006, р. 440]. Более высокая прозрачность информации также увеличивает ответственность сторон за результаты закупок, так как позволяет с меньшими издержками выявить «слабое звено».

Здесь важно вспомнить, что прозрачность информации снижает издержки поддержания сговора, что отрицательно влияет на эффективность закупок. Вместе с тем прозрачность позволяет усилить контроль за поведением поставщиков и заказчиков, что, наоборот, должно приводить к увеличению издержек оппортунистического поведения, снижению уровня коррупции и количества соглашений между поставщиками, а также росту эффективности закупок. Другими словами, сокращение фактов проявления оппортунизма в результате усиления контроля может перевесить риски возникновения сговора вследствие более прозрачной информации [Ibid., р. 442].

Эрроусмит [Arrowsmith, 1998, р. 816] отмечает, что обеспечение должной работы системы мониторинга и верификации является наиболее важным условием

повышения прозрачности. Однако стремление к прозрачности не должно быть чрезмерным: если заказчики и поставщики будут вынуждены заполнять огромное количество информационных форм и предоставлять крайне подробную информацию о процессе взаимодействия друг с другом, это может привести, во-первых, к неоправданному росту издержек поддержания системы, а во-вторых, к росту издержек мониторинга. Костланд и Виг [Kostland, Wiig, 2009, p. 524] делают акцент на том, что «необходимо обеспечить возможность обрабатывать информацию, а также возможность и стимулы ее использовать». Диксит и соавторы [Dixit et al., 2001] также обращают внимание на недостаточный контроль общества за государственным сектором, однако подчеркивают, что прозрачность — это не единственный способ усилить такой контроль и, как следствие, улучшить функционирование общественного сектора.

Конкуренция и оппортунистическое поведение (коррупция и сговор)

Существует достаточно сильная связь между уровнем конкуренции, с одной стороны, и коррупционным поведением и сговором — с другой. Очевидно, что чем больше фирм принимают участие в процедуре государственных закупок, тем выше издержки поддержания сговора, так как растут издержки координации и кооперации между участниками [Amaral et al., 2009, p. 167]. Более того, чем сильнее конкуренция со стороны фирм, не участвующих в картеле, тем больше вероятность, что они, во-первых, снизят ставку значительно, чем планировали участники сговора, и, во-вторых, смогут заметить попытки сговора. Таким образом, фирмы, участвующие в сговоре, вынуждены снижать ставки, когда присутствует конкуренция со стороны «внешних» фирм и мониторинг [Ohashi, 2009, p. 269].

Влияние конкуренции на оппортунистическое поведение заказчиков тоже неоднозначно. С одной стороны, как и в случае со сговором, более активное участие фирм в процедуре повышает вероятность обнаружения оппортунистического поведения заказчика, а значит, снижает стимулы к такому поведению. Конкуренция среди поставщиков также снижает ренту, которую поставщик может получить, получив государственный контракт. Следовательно, поставщики будут не готовы платить высокие взятки, что опять же снижает стимулы заказчика к коррупции [Amaral et al., 2009, p. 168]. С другой стороны, государственные органы, ответственные за контроль за проведением государственных закупок, могут рассматривать высокую конкуренцию как сигнал о добросовестной конкуренции, что приводит к снижению интенсивности мониторинга за такими процедурами и, следовательно, создает возможности как для коррупции, так и для сговора. Процедуры, в которых участвует мало фирм, наоборот, будут находиться под пристальным вниманием контролирующих органов [*Ibid.*]. Кроме того, давление со стороны высококонкурентного рынка может толкать фирмы на недобросовестное поведение, вынуждая их давать взятки, чтобы выжить в конкурентной борьбе [Boehm, Olaya, 2006, p. 437].

Коррупция и сговор

Еще одна причина, которая усложняет оценку влияния прозрачности информации на коррупцию и сговор в государственных закупках, заключается в том, что

коррупция и сговор оказывают значительное влияние друг на друга. Меры, направленные на борьбу с коррупцией, могут снижать издержки поддержания сговора [Amaral et al., 2009, p. 167]. Например, использование открытых аукционов помогает до определенной степени снизить возможности коррупции для заказчика, но доступность информации об участниках и их ставках упрощает сговор. Однако зачастую коррумпированный заказчик также заинтересован в поддержании сговора, так как в этом случае он может получить более высокие взятки [Boehm, Olaya, 2006, p. 439]. Участие заказчика в поддержании сговора снижает издержки на выявление и наказание «нарушителей» картельного соглашения и поэтому выгодно сговаривающимся фирмам [Lambert, Sonin, 2003; Boehm, Olaya, 2006, p. 438]. Например, известны случаи, когда заказчики сами осуществляли наказание фирмы, нарушившей сговор, не допуская ее в следующий раз до участия в аукционе [Boehm, Olaya, 2006, p. 268]. Если «честные» фирмы подозревают, что заказчик является коррумпированным, они могут отказаться от участия в процедуре, так как оценивают свои шансы получить контракт крайне невысоко, что опять же снижает конкуренцию за контракт, а также издержки поддержания сговора [Ohashi, 2009, p. 439].

Таким образом, влияние прозрачности информации на стимулы к оппортунистическому поведению не является однозначным. Рост прозрачности может приводить к росту коррупции, так как появляется больше информации, необходимой для создания связи между заказчиком и поставщиком, а может, наоборот, снижать коррупцию, позволяя увеличить интенсивность мониторинга. То же самое можно сказать и про сговор поставщиков. Прозрачность информации, с одной стороны, упрощает сговор, позволяя наказывать тех, кто отклонился от соглашения, а с другой — повышает издержки поддержания сговора, упрощая как участие других фирм в процедуре, так и контроль за недобросовестным поведением потенциальных поставщиков.

12.3. Методология оценки прозрачности⁴

На данный момент существует несколько попыток оценки прозрачности информации о государственных закупках в России, в том числе в региональном разрезе⁵. Но эти показатели во многом базируются на экспертных оценках, а не на объективной информации. Более того, они также включают технические параметры работы сайтов и информацию, не относящуюся напрямую к государственным закупкам. Попытка получить объективную оценку прозрачности информации на региональных сайтах государственных закупок описана в работе МакГенри и Прямоносова [McHenry, Pryamonosov, 2010]. Они оценивали прозрачность информации на сайтах государственных закупок через год после введения 94-ФЗ, собирая данные о том, что содержится на этих сайтах. Они сделали

⁴ Методология оценки прозрачности информации сайтов государственных закупок в этой главе опирается на методологию, описанную нами в статье [Бальсевич и др., 2012]. Однако в данную версию изложения мы внесли ряд изменений и доработок.

⁵ <<http://www.raexpert.ru/ratings/internet/g2b/>>, <<http://www.svobodainfo.org/tu/node/567>>.

акцент на оценке продвижения российских регионов в направлении внедрения системы электронных государственных закупок, хотя и в 2007 г., и сейчас российские регионы еще очень далеки от этой цели. МакГенри и Прямоносов составляют список параметров, наличие которых необходимо для функционирования системы электронных закупок, дополняют его параметрами, характеризующими особенности регулирования закупок в России, и проверяют, присутствуют эти элементы на региональных сайтах или нет.

Методология оценки прозрачности информации на сайтах государственных закупок в российских регионах, используемая в данной работе, наиболее близка к методологии, предложенной МакГенри и Прямоносовым, однако мы используем другой набор индикаторов. Выбранные нами индикаторы помогают сконцентрироваться на выявлении различий в представлении информации на разных стадиях процесса закупок. Чтобы оценить прозрачность информации, представленной на региональных сайтах государственных закупок, мы собрали данные о структуре 83 сайтов, о функциях, которые доступны пользователям, а также о представленной на них информации о различных этапах проведения закупок.

Оценка прозрачности информации на сайтах государственных закупок осуществлялась в несколько этапов. На первом этапе был составлен список показателей, т.е. доступных пользователям функций, а также категорий информации относительно текущих и завершенных закупок, наличие которой является важным для оценки работы системы как с точки зрения потенциальных поставщиков, так и с точки зрения осуществления контроля. Показатели, которые использовались для оценки прозрачности, можно разбить на четыре группы: 1) информация о текущих закупках; 2) информация о завершенных закупках; 3) возможности поиска по сайту; 4) дополнительные функции. На втором этапе для каждого из 83 регионов проверялось наличие выделенных категорий информации и функций на основе 10–15 выбранных случайным образом закупок. При этом мы не оценивали информацию о муниципальных закупках, а также информацию по тем процедурам, которые не регулируются 94-ФЗ. Оценка сайтов проводилась в ноябре 2010 г. по процедурам, которые были проведены начиная с начала года и до момента сбора данных, на основе той информации, которая доступна посетителям сайтов без регистрации в системе⁶.

Информация о текущих закупках

Данная группа показателей характеризует наличие на сайте информации о текущих закупках и ее доступность (насколько легко эту информацию получить). Эти показатели и критерии их оценки представлены в таблице 12.1.

Максимально возможное значение этого показателя составляет 49 (теоретический максимум). По результатам оценки региональных сайтов максимальное значение составило 40,5. Среднее значение этого показателя немного смещено

⁶ Оценка прозрачности информации сайтов государственных закупок в данной главе опирается на методологию, описанную нами в статье [Бальсевич и др., 2010]. Однако в более позднюю версию, которая представлена в данной работе, мы внесли ряд изменений и доработок, включая список индикаторов, различные варианты расчета индексов и т.д.

Таблица 12.1

Оценка информации о текущих закупках

№	Показатель	Оценка
1	Документация	К показателю прозрачности текущих закупок прибавляется 1, если на сайте присутствует необходимая документация (извещение о закупке, форма контракта, аукционная документация, и др.)/информация структурирована, т.е. можно собрать всю документацию по выбранной закупке, 0 — во всех остальных случаях
2	Структура	
3	Тип процедуры (запрос котировок, аукцион, электронный аукцион, конкурс)	
4	Объем закупаемых благ	
5	Уровень закупок — региональный или муниципальный	
6	Наименование заказчика	
7	Контактная информация заказчика	
8	Указание контактного лица	
9	Начальная цена	
10	Начальная цена по лотам	
11	Дата подачи документов	
12	Дата проведения процедуры	
13	Дата поставки товаров	
14	Место подачи документов	
15	Требования по обеспечению	
16	Информация о наличии преимуществ для субъектов малого предпринимательства	

в сторону максимума, и стандартное отклонение является достаточно низким (см. рис. 12.2). Это говорит о том, что информация о текущих закупках структурирована и представлена достаточно полно, т.е. региональные органы власти, ответственные за информационное обеспечение закупок, стремятся соблюдать требования закона и обеспечивать прозрачность информации. Тем не менее есть несколько регионов, которым не удалось добиться достаточной прозрачности информации о текущих закупках. Минимальное значение данного показателя для российских регионов составило 18,5.

Информация о завершенных закупках

Вторая группа показателей характеризует наличие и доступность на сайте информации о завершенных закупках. Эта информация может представлять интерес как для поставщиков, так и для граждан и контролирующих органов.

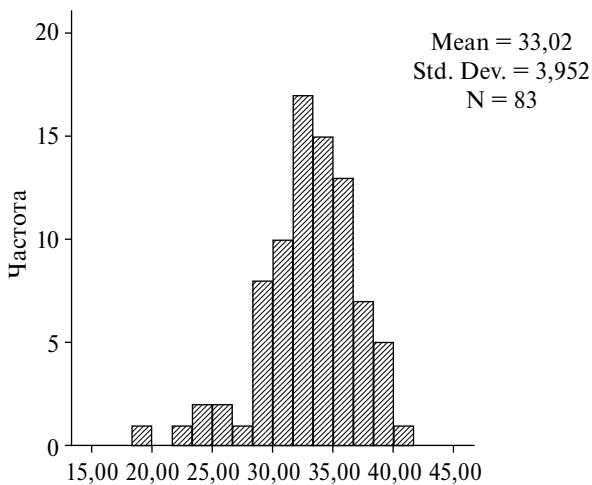


Рис. 12.2. Распределение индикатора прозрачности информации о текущих закупках

Поставщики могут использовать эту информацию для изучения аналогичных процедур, проведенных тем же заказчиком, формирования ожиданий об уровне конкуренции в рамках аналогичных процедур, о добросовестности заказчика и возможностях своего участия в процедуре. Для граждан и органов власти эта информация предоставляет возможность контроля за проведением процедур и выявления оппортунистического поведения как заказчиков, так и поставщиков. Показатели, характеризующие информацию о завершенных закупках, представлены в таблице 12.2.

Таблица 12.2
Оценка информации о завершенных закупках

№	Показатель	Оценка
17	Документация	К показателю прозрачности завершенных закупок прибавляется 1, если на сайте присутствует необходимая документация, включая протоколы/информация структурирована, т.е. можно собрать всю документацию по выбранной закупке, 0 — во всех остальных случаях
18	Структура	
19	Тип процедуры	
20	Статус закупки (состоялась, не состоялась, была отменена)	К показателю прозрачности завершенных закупок прибавляется 3, если этот вид информации представлен в перечне закупок, 2 — если эту информацию, открыв ссылку, можно найти в более подробном описании закупки, 1 — если эта информация присутствует только в документации, и 0 — если этой информации нет
21	Объем закупленных благ	
22	Наименование заказчика	
23	Дата проведения процедуры	
24	Дата поставки товаров	

Окончание табл. 12.2

№	Показатель	Оценка
25	Цена контракта	
26	Цена контракта по лотам	
27	Кол-во заявок	
28	Информация о ставках	
29	Перечень участников	
30	Победитель	
31	Контактная информация победителя	
32	ИНН победителя	
33	Текст контракта	
34	Проект контракта	
35	Номер контракта	
36	Глубина базы прошедших закупок	К показателю прозрачности завершенных закупок прибавляется 3, если этот вид информации представлен в перечне закупок, 2 — если эту информацию, открыв ссылку, можно найти в более подробном описании закупки, 1 — если эта информация присутствует только в документации, и 0 — если этой информации нет
		К показателю прозрачности завершенных закупок прибавляется 3, если на сайте представлена информация начиная с 2006 г., 2 — если информация представлена начиная с 2008 г., 1 — если есть только информация по 2010 г., и 0 — если «глубина истории» составляет меньше года

Распределение индикатора прозрачности информации о завершенных закупках представлено на рисунке 12.3. Интересно отметить, что прозрачность информации о завершенных закупках в целом ниже, чем прозрачность информации о текущих закупках. При максимально возможном значении показателя, состав-

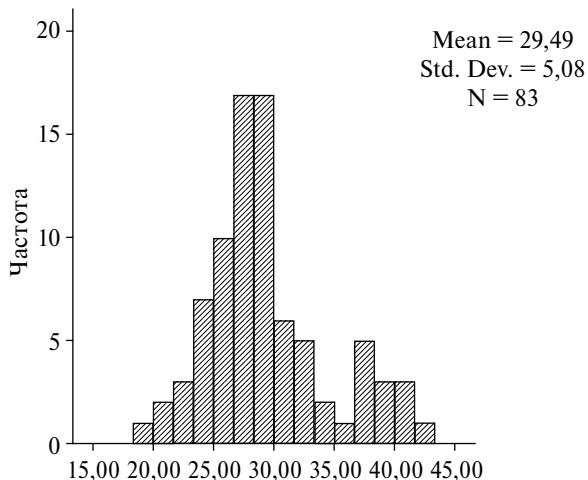


Рис. 12.3. Распределение индикатора прозрачности информации о завершенных закупках

ляющем 57, наивысший показатель, полученный при оценке сайтов, равен 42,5. При этом среднее значение (29,5) смещено влево. Информация о завершенных закупках хуже структурирована и является менее полной. Например, только в 12 регионах из 83 на сайтах размещается информация о номерах заключенных контрактов, и всего лишь 5 сайтов из 83 предоставляют информацию о параметрах контракта (таких как продолжительность контракта, был ли контракт выполнен или нет, по каким ценам поставлялись товары, и т.д.).

Возможности поиска

Если сайт допускает возможность поиска, это в значительной степени увеличивает доступность информации, а следовательно, и ее прозрачность. И наоборот, если на сайте выложено большое количество информации, но нет возможности отобрать какую-то часть по определенным критериям, прозрачность будет не очень высокой (табл. 12.3).

Таблица 12.3

Оценка возможностей поиска информации на сайтах государственных закупок регионов России

37	По ключевому слову	К показателю возможностей поиска прибавляется 2, если на сайте возможен данный вид поиска и в результате поиска можно получить релевантные результаты, 1 — если такой поиск номинально присутствует, но не работает должным образом (например, выдает «лишние» результаты или не выдает всех нужных результатов), и 0 — если данный вид поиска на сайте не представлен
38	По категории закупаемого блага	
39	По идентификационному номеру процедуры	
40	По номеру государственного контракта	

Максимально возможное значение этого показателя составляет 8. И некоторое количество регионов достигли этого значения. Но тем не менее все еще есть сайты, на которых поиска либо нет совсем, либо определенные функции поиска заявлены, но практически не работают, т.е. не позволяют найти всю требуемую информацию. Даже если ежегодное количество закупок в регионе не очень велико, отсутствие поиска значительно снижает уровень прозрачности информации о закупках. Распределение региональных сайтов по предоставлению поисковых функций отображено на рисунке 12.4.

Дополнительные функции

Мы также оценивали дополнительную информацию, которую предоставляют пользователям некоторые сайты государственных закупок, и дополнительные функции, представленные на сайте (табл. 12.4).

Максимальное значение этого индикатора соответственно составило 9. Надо отметить, что в будущем при оценке прозрачности сайтов государственных закупок рассмотренные функции следует учитывать более детально, так как бинарная шкала не дает возможности оценить различие в качестве и стабильности работы дополнительных функций на различных сайтах. Распределение этого индикатора представлено на рисунке 12.5.

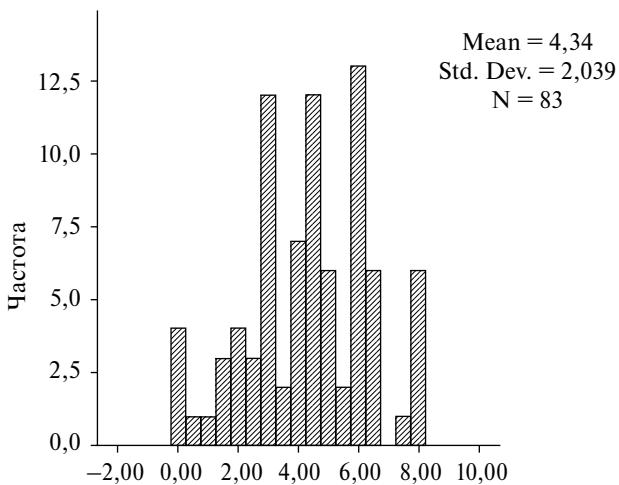
**Рис. 12.4.** Распределение индикатора возможностей поиска

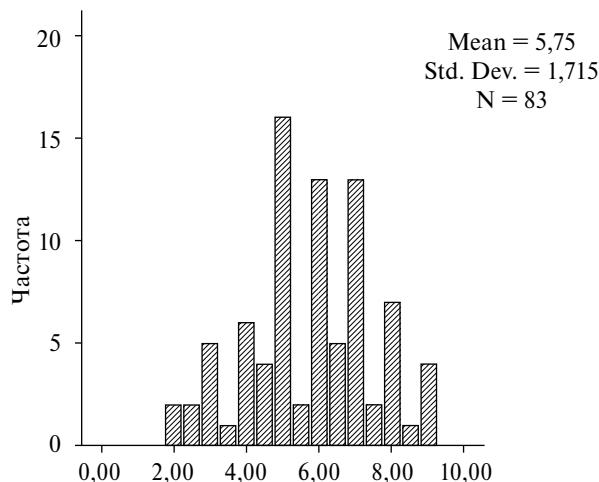
Таблица 12.4

**Оценка дополнительных функций сайтов
государственных закупок регионов России**

41	Статистика о прошедших закупках	Наличие любой из перечисленных функций увеличивает индикатор дополнительных функций на 1, отсутствие — 0
42	Реестр контрактов	
43	План заказов	
44	Шаблоны форм извещений и документации	
45	Ссылки на законодательные акты	
46	Возможность регистрации	
47	Форум	
48	Ссылки на контролирующие органы	
49	Возможность подать жалобу и список жалоб	

Индексы прозрачности информации на региональных сайтах

Описательная статистика по четырем индикаторам представлена в таблице 12.5. В соответствии с методологией расчета индикаторов сайт получает более высокую оценку, если информация содержится не в документах, а непосредственно в описании закупки. Однако не имеет смысла всю информацию выносить на заглавную страницу. Поэтому мы рассчитали достаточное значение для каждого показателя, исходя из того, какая информация должна быть видна сразу же, а какую можно оставить в более подробном описании закупки. Отсюда видно, что для всех индикаторов среднее значение меньше не только максимального, но и

**Рис. 12.5.** Распределение индикатора дополнительных функций

достаточного уровня. При этом среднее значение индикатора прозрачности текущих закупок находится ближе всего к достаточному уровню. Все рассмотренные нами сайты преодолели формальный порог, поставленный 94-ФЗ. Однако стоит отметить, что в некоторых случаях требования закона были выполнены не полностью, и общее значение индекса преодолело порог за счет предоставления информации, которая не требуется законодательством.

Таблица 12.5
Описательная статистика по индикаторам прозрачности

Индикаторы прозрачности	Кол-во наблюдений	Min.	Max.	Среднее	Станд. отклонение	Достаточный	94-ФЗ
Текущие	83	18,5	40,5	33	3,95	37	17
Завершенные	83	19,5	42,5	29,5	5,08	41	18,5
Поиск	83	0	8	4,3	2,04	8	0
Дополнительно	83	2	9	5,8	1,72	9	2

На основе рассмотренных индикаторов мы построили два интегральных индекса, характеризующих информационную прозрачность сайтов государственных закупок. Первый индекс (индекс 1) рассчитывается как взвешенная сумма четырех индикаторов, где индикаторы прозрачности информации о текущих и завершенных закупках входят в итоговый индекс с весом 35% каждый, индикатор возможностей поиска — с весом 25%, и индикатор дополнительных функций — с весом 5%. Веса отражают относительную роль каждого индикатора в обеспечении прозрачности информации на сайте и функционировании системы государственных закупок. Низкий вес индикатора дополнительных функций также

отражает факт невысокой вариации в значении этого показателя. Максимально возможное значение первого индекса составляет 100 (табл. 12.6). Для рассмотренных регионов максимальное значение равно 83,1, что при этом выше, чем достаточное значение данного индекса. Но лишь 6% регионов характеризуются значением индекса, равным или большим 75.

Таблица 12.6
Описательная статистика по индексам прозрачности

Индексы прозрачности	Кол-во наблюдений	Min.	Max.	Среднее	Станд. отклонение	Достаточный	94-ФЗ
Индекс 1	83	33,3	83,1	58,4	10,73	82	25
Индекс 2	83	0	81,5	35	18,95	78	0

Однако первый индекс отражает в большей степени факт наличия информации и определенных функций на сайте. Чтобы отразить возможности *использования* информации, необходимой для формирования поведения экономических агентов, участвующих в процедуре государственных закупок, мы построили второй индекс, который учитывает относительную эффективность поиска среди доступной на сайте информации. Второй индекс (индекс 2) рассчитывается как сумма индикаторов прозрачности информации о текущих и завершенных закупках, умноженная на относительное качество поиска, т.е. значение индикатора возможностей поиска для каждого региона относительно максимально возможного значения этого индикатора. Всего лишь 4% регионов достигли уровня второго индекса в размере 75 или выше. В целом можно отметить, что регионы размещали основную информацию на сайтах, но достаточно часто она была плохо структурирована и представлена фрагментарно. Кроме того, использовать эту информацию достаточно сложно, так как во многих случаях не было возможности осуществлять поиск по этой информации или сравнивать результаты похожих процедур.

Распределение первого и второго индексов представлено на рисунке 12.6 (*a* — индекс 1, *б* — индекс 2). По рисунку видно, что средние значения обоих индексов смещены влево, однако для второго индекса сильнее, чем для первого.

Таким образом, у участников системы государственных закупок часто нет необходимой информации о поведении друг друга и о работе системы в целом. Рассмотрим две группы гипотез.

1. *Причины различий в прозрачности.* Мы предполагаем, что индекс, отражающий доступность информации, должен зависеть от типа разработчика сайта, от распространенности Интернета в регионе, от продолжительности пребывания губернатора у власти и от коррупции, скорректированной на продолжительность пребывания губернатора у власти. На наш взгляд, успешные разработчики должны оказывать положительное влияние на уровень прозрачности, так же как и распространенность Интернета, и срок службы губернатора. В то же время базовый разработчик, так же как и уровень коррупции в регионе, скорректированный на продолжительность пребывания губернатора на посту, может оказывать отрицательное влияние на уровень прозрачности.

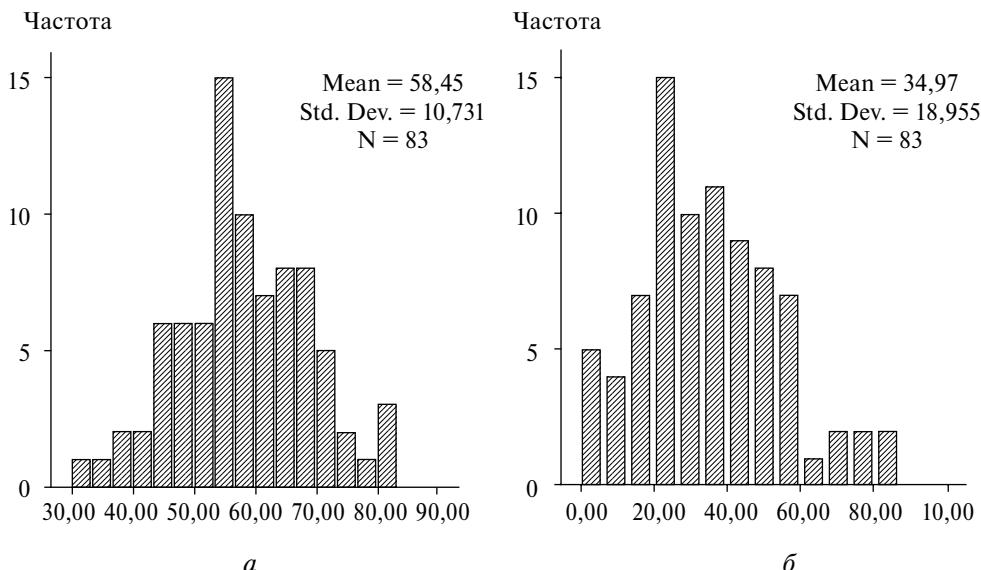


Рис. 12.6. Распределение индексов прозрачности информации региональных сайтов государственных закупок

2. Последствия различий в прозрачности. Такая ситуация, с одной стороны, может сдерживать говор, однако с другой — снижать уровень конкуренции, затруднять контроль, приводить к росту коррупции. Далее мы оценим влияние степени информационной прозрачности на уровень конкуренции, возможности контроля и коррупцию.

12.4. Причины различий в прозрачности

Различия в доступности информации могут определяться внутренними характеристиками системы государственных закупок. Так как отсутствует стандартизованный подход к ведению соответствующих сайтов, регионы самостоятельно и независимо принимают решение о том, как будет выглядеть сайт. На решение регионов, безусловно, влияет ряд параметров. Ниже представлены те из них, которые, на наш взгляд, оказывают влияние на вид региональных сайтов, а также описан характер предполагаемой взаимосвязи параметра и уровня прозрачности сайта.

- Распространение коррупции. Мы исходим из предположения, что коррупция и прозрачность друг другу противоречат. Чем выше уровень коррупции в регионе, тем ниже уровень прозрачности регионального сайта по государственным закупкам, так как необходимо скрыть информацию, которая может свидетельствовать о наличии коррупции.
- Уровень благосостояния региона. Уровень благосостояния региона и развитие системы государственных закупок должны быть тесно связаны, так как

большая часть финансовых потоков региона проходит через систему государственных закупок. Чем выше уровень благосостояния, тем больше было стимулов у региона вкладывать в развитие системы госзакупок, тем лучше она развита, тем выше прозрачность информации.

- Опыт губернатора. Продолжительность пребывания губернатора у власти определяет его потенциальную возможность организовать закупки в регионе. Чем дольше губернатор находился у власти, тем лучше он себя проявил как управленец, тем прозрачнее информация на сайтах государственных закупок.
- Эффективность судов. Суды в рамках 94-ФЗ выступают одним из главных инструментов в принуждении к исполнению обязательств в системе государственного заказа. Поэтому эффективная судебная система является основой эффективных государственных закупок.
- Экономия в государственных закупках. Высокий уровень экономии в системе государственных закупок может быть сигналом эффективности самой системы.

Источники данных. Мы используем ряд источников для формирования контрольных переменных. В первую очередь это статистические данные Федеральной службы государственной статистики. Росстат ведет статистику государственных закупок в региональном срезе: объем закупок, объем заключенных контрактов, объем расторгнутых контрактов, количество поставщиков, которые участвовали в закупках, которые выиграли процедуры, количество процедур и т.п. Кроме того, Росстат рассчитывает ВРП для каждого региона. Следует подчеркнуть, что статистика Росстата базируется на базе сбора ответов регионов о функционировании за определенный период.

Распространение коррупции. На данный момент не существует единой методики оценивания коррупции в России. Ряд социологических организаций при проведении репрезентативных опросов по России включают вопросы, касающиеся оценки населением распространения коррупции в регионе. Однако измерение коррупции исключительно мнением населения о ее распространенности представляется смещенной и заниженной оценкой. Необходимо использовать интегрированный показатель измерения. На данный момент ежегодных исследований, касающихся измерения уровня коррупции в регионах России, нет. Поэтому мы берем два показателя — показатель, полученный на основе опроса (ГЕОРейтинг ФОМа 2008 г.), и интегрированный показатель 2002 г. (Региональные индексы коррупции 2002).

Региональные индексы коррупции 2002 были посчитаны в рамках широкомасштабного исследования, которое проводилось Центром антикоррупционных исследований и инициатив «Трансперенси Интернейшнл — Р». В ходе исследования было построено несколько индексов, в которых был поставлен акцент на различных аспектах коррупционной деятельности. В частности, индексы разделяли восприятие коррупции предпринимателями и представителями бизнеса и восприятие коррупции рядовыми гражданами. Это весьма важный момент, так как данные категории населения сталкиваются с разными проявлениями коррупции. Для нашего исследования особенно актуальны показатели коррупции, которые

базируются на восприятии представителей бизнеса, так как именно они являются одним из основных участников системы государственных закупок. В частности, рассчитывались следующие индексы: индекс относительного объема рынка деловой коррупции; индексы доверия власти со стороны предпринимателей (в том числе доверия региональным властям); индексы оценки предпринимателями коррумпированности органов власти; индексы оценки предпринимателями уровня различных видов деловой коррупции (включая административную коррупцию, захват государства, захват бизнеса). Единственный существенный недостаток данных индексов состоит в том, что они были рассчитаны всего лишь для 40 регионов.

Георейтинг (в данном случае — *ГЕОРейтинг 2008*) — это ежегодный опрос, который проводится Фондом «Общественное мнение» в 69 регионах РФ и включает 34 500 респондентов (примерно 500 респондентов в каждом регионе) разного пола, возраста, достатка. Данная выборка признана репрезентативной по 69 регионам. В это исследование входит широкий круг вопросов, из которых мы выбрали вопросы, касающиеся различных оценок коррупционной деятельности.

Уровень благосостояния региона. Основной вопрос, который мы хотели отразить данной переменной, — это финансовая устойчивость региона и успешность его экономической политики. На наш взгляд, лучше всего это отражено в рейтинге кредитоспособности регионов РФ Агентства АК&М. Данный рейтинг рассчитывается агентством с 2002 г. За 2009 г. есть рейтинг для 81 региона. При составлении рейтинга использовались две группы критериев:

1) критерии, определяющие финансовое состояние региона (базируются на данных месячных отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ по состоянию на 1 января 2010 г.);

2) определяющие уровень экономического развития региона и создающие предпосылки формирования доходной части бюджета (базируются на данных Росстата по состоянию на 1 января 2010 г.).

Чем выше рейтинг региона, тем выше его уровень конкурентоспособности.

Опыт губернатора. Этот показатель мы рассчитывали как количество лет, которые губернатор провел у власти до текущего момента времени. Данные по губернаторам были взяты из ежегодного седьмого рейтинга политической выживаемости губернаторов в Российской Федерации, который был представлен Фондом «Петербургская политика» и коммуникационным холдингом Minchenko Consulting⁷.

Эффективность судов. Для оценки эффективности была использована информация, представленная на портале Pravo.ru. Мы взяли индекс, который «отражает, какой процент судебных актов каждого из арбитражных судов первой инстанции был изменен или отменен в соответствующем арбитражном апелляционном суде в 2008 году. Процент измененных или отмененных актов рассчитывался относительно общего количества судебных актов, вынесенных в том или ином ар-

⁷ <<http://www.regnum.ru/news/1329300.html#ixzz16rYdSyOo>>.

битражном суде субъекта Российской Федерации»⁸. Более высокий рейтинг суда соответствует относительно низкому проценту отмененных актов.

Возможные детерминанты индекса прозрачности: эмпирический анализ

В данном разделе мы рассмотрим возможное влияние различных факторов на построенный нами индекс прозрачности информации, предоставленной на региональных сайтах государственных закупок. В качестве потенциальных объясняющих факторов мы используем как «внутренние» характеристики региональных систем государственных закупок, так и «внешние» показатели качества институциональной среды в регионе.

Построенные нами отдельные показатели прозрачности характеризуются принципиально разным уровнем вариации и недостаточно сильно коррелируют друг с другом (см. табл. 12.7). Поэтому для проверки каждой из выдвинутых нами гипотез мы приводим результаты регрессионного анализа как для интегрального индекса прозрачности информации, так и для каждого из четырех описанных выше составляющих интегрального индекса в отдельности.

Таблица 12.7

Таблица корреляций интегрального индекса прозрачности информации и подиндексов

	Индекс прозрачности	Текущие закупки	Прошедшие закупки	Возможности поиска	Дополнительная информация
Индекс прозрачности	1,0000				
Текущие закупки	0,7350	1,0000			
Прошедшие закупки	0,7839	0,5274	1,0000		
Возможности поиска	0,8283	0,4627	0,4743	1,0000	
Дополнительная информация	0,7352	0,3484	0,4412	0,5157	1,0000

В качестве «внутренних» характеристик работы каждой из анализируемых нами региональных систем государственного заказа мы рассматриваем основные показатели функционирования системы, сообщаемые региональными заказчиками в Федеральную службу государственной статистики, и индикатор разработчика электронной платформы (веб-сайта) регионального заказа.

Мы разделили рассматриваемые нами региональные сайты на десять групп в соответствии с принадлежностью к тому или иному разработчику. Распределение интегрального индекса информационной прозрачности для каждой из групп представлено на рисунке 12.7. В группе, помеченной номером разработчика 0, мы объединили все сайты с «уникальными» разработчиками, ответственными за разработку и поддержание лишь одного сайта из выборки. Группа с номером разработчика 1 объединяет различные версии платформ, разработанных Ми-

⁸ <<http://www.pravo.ru/rating/judges/?type=17>>.

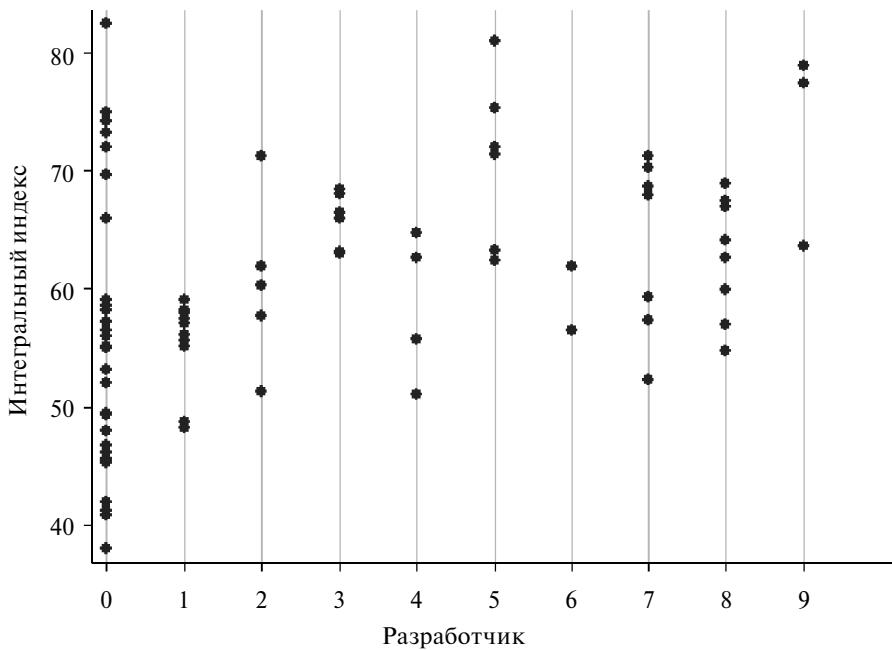


Рис. 12.7. Распределение интегрального индекса прозрачности информации по разработчикам региональных сайтов

нистерством экономического развития⁹. Каждая из оставшихся восьми групп объединяет в себе сайты, созданные одним из конкретных разработчиков систем информационного обеспечения государственного заказа и электронного правительства в целом.

Результаты регрессионного анализа влияния «внутренних» факторов на интегральный индекс информационной прозрачности и каждый из отдельных подиндексов представлены в таблице 12.8.

Каждый из рассматриваемых нами индексов прозрачности информации в данной регрессии сильно зависит от спектра технических возможностей, предоставляемых разработчиком сайта. При этом меньше всего зависит от индикатора разработчика сайта показатель доступности дополнительной информации. Такой результат неудивителен. Большая часть из рассматриваемых нами «дополнительных функций» характеризует наличие или отсутствие ссылок на внешние ресурсы (сайт регионального контролирующего органа, законодательную базу и т.д.) либо наличие аналитических документов регионального уровня (статистика, реестр контрактов и т.д.). Показатель прозрачности информации о прошедших закупках также зависит от индикатора разработчика системы в меньшей степени, чем

⁹ При дальнейшем анализе мы будем считать, что данные сайты представляют собой выбор платформы «по умолчанию», что может сказываться на интерпретации результатов.

Таблица 12.8

Результаты регрессионного анализа: зависимость прозрачности информации от разработчиков сайтов^a

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Индекс прозрачности	Текущие закупки	Прошедшие закупки	Возможности поиска	Дополнительная информация
Организационные расходы	0,000159*** (4,80e-05)	4,37e-05** (1,98e-05)	8,31e-05*** (2,76e-05)	2,54e-05** (9,87e-06)	1,88e-05* (9,86e-06)
Экономия	-0,0217 (0,0358)	-0,00443 (0,0147)	-0,0203 (0,0206)	0,00243 (0,00737)	-0,00671 (0,00736)
Разработчик 1	0,921 (2,861)	2,571** (1,178)	-0,617 (1,644)	-0,347 (0,589)	0,0339 (0,588)
Разработчик 2	6,009 (3,920)	3,707** (1,614)	-1,400 (2,253)	1,585* (0,807)	0,690 (0,806)
Разработчик 3	11,24*** (3,398)	4,467*** (1,399)	1,664 (1,953)	2,640*** (0,699)	1,111 (0,699)
Разработчик 4	3,713 (4,310)	-0,188 (1,775)	-1,455 (2,478)	0,479 (0,887)	2,280** (0,886)
Разработчик 5	15,98*** (3,632)	5,506*** (1,496)	7,791*** (2,088)	2,977*** (0,747)	1,100 (0,747)
Разработчик 6	4,127 (5,909)	2,125 (2,433)	-1,755 (3,397)	1,716 (1,216)	0,231 (1,215)
Разработчик 7	9,120*** (3,398)	3,238** (1,399)	5,117** (1,953)	0,783 (0,699)	1,383* (0,699)
Разработчик 8	7,826** (3,228)	3,297** (1,329)	1,160 (1,855)	2,337*** (0,664)	0,219 (0,664)
Разработчик 9	18,41*** (4,897)	6,764*** (2,016)	5,997** (2,815)	3,889*** (1,008)	1,613 (1,007)
Константа	54,97*** (1,627)	30,59*** (0,670)	30,50*** (0,935)	3,240*** (0,335)	5,279*** (0,334)
Кол-во наблюдений	83	83	83	83	83
R ²	0,406	0,329	0,340	0,427	0,192

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a В скобках приведены стандартные ошибки.

остальные части интегрального индекса, поскольку вариация в значении данного показателя во многом полагается на вариацию в качестве заполнения протоколов, не зависящих от общей структуры информационного обеспечения.

Так как число доступных нам наблюдений естественным образом ограничено, при дальнейшем анализе мы будем рассматривать пять групп сайтов. Для этого

мы сохраним индикатор разработчика системы информационного обеспечения для сайтов из групп 1, 3, 5, 7 и 9. Все остальные сайты мы будем рассматривать как сделанные «уникальными» разработчиками. Выбирая данные группы, мы руководствовались соображениями значимости коэффициентов в приведенной выше регрессии и общей численностью каждой из групп. Включение всех доступных нам индикаторов разработчиков в приводимые ниже регрессии не вносит существенных изменений в значимость рассматриваемых нами коэффициентов и их значения, однако существенно завышает «объясняющую силу» регрессии.

По результатам приведенного в таблице 12.8 анализа значимое влияние на величину каждого из индексов может оказывать величина организационных расходов заказчика. Однако это влияние сравнительно невелико. Кроме того, данный показатель лишь отчасти отражает реальные затраты заказчика на предоставление информации в электронном виде и на поддержание системы информационного обеспечения заказа в целом.

Построенные нами индексы информационной прозрачности могут служить индикаторами не только «внутреннего» состояния региональной системы государственного заказа, но и состояния «внешней» институциональной среды. В качестве таких индикаторов мы используем показатели качества работы региональных арбитражных судов (апелляции), стабильности и подотчетности региональной власти (срок пребывания губернатора у власти) и уровня кредитоспособности региона. Кроме того, в качестве показателя уровня коррупции в регионе мы используем индексы восприятия коррупции в органах власти гражданами (GEORating2008) или индекс восприятия коррупции бизнесменами данного региона (TI2002)¹⁰. Так как результаты регрессионного анализа с использованием каждого из данных индексов восприятия коррупции кардинально отличаются и требуют отдельного объяснения, мы приводим их ниже в полном виде (см. табл. 12.9 и 12.10 соответственно).

Методики составления используемых нами индексов восприятия коррупции существенно различаются. С одной стороны, восприятие коррупции в органах региональной власти представителями бизнеса, отображенное в индексе Transparency International, в большей степени отвечает целям нашего исследования. Однако данные Transparency International характеризуют ситуацию лишь в половине изучаемых нами регионов. Так как мы не знаем причин, по которым тот или иной регион не попал в выборку ТИ, мы вправе ожидать определенное смещение в результатах оценивания с использованием данного индекса, однако не в состоянии предсказать направление и величину смещения. Потенциальным решением этой проблемы может быть использование более полного индекса восприятия коррупции гражданами. Однако результаты анализа с включением этих двух индексов принципиально различаются. Так, восприятие коррупции гражданами

¹⁰ Ниже мы приводим результаты регрессий, использующих лишь один из трех описанных выше индексов восприятия коррупции бизнесом. Применение индекса восприятия административной коррупции в нашем анализе связано с проблемой мультиколлинеарности. Результаты регрессий, использующих индекс «захвата государства», принципиально не отличаются от представленных ниже.

Таблица 12.9

Результаты регрессионного анализа: зависимость прозрачности информации от региональных показателей^a

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Индекс прозрачности	Текущие закупки	Прошедшие закупки	Возможности поиска	Дополнительная информация
Срок	0,252 (0,191)	0,177** (0,0782)	0,0294 (0,108)	0,0366 (0,0395)	0,0200 (0,0356)
Апелляции	-1,264 (0,996)	0,00570 (0,407)	-1,392** (0,561)	-0,141 (0,206)	-0,132 (0,185)
Кредитоспособность	0,247*** (0,0910)	0,0303 (0,0372)	0,188*** (0,0513)	0,0291 (0,0188)	0,0357** (0,0169)
GEORating2008	2,547 (5,978)	-3,051 (2,446)	7,115** (3,368)	-0,693 (1,236)	1,067 (1,113)
Константа	44,51** (17,99)	39,16*** (7,358)	6,375 (10,13)	5,450 (3,720)	1,520 (3,348)
Кол-во наблюдений	67	67	67	67	67
R ²	0,130	0,110	0,211	0,060	0,080

Примечания. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

^a В скобках приведены стандартные ошибки.

Таблица 12.10

Результаты регрессионного анализа: зависимость прозрачности информации от региональных показателей и уровня коррупции в регионе^a

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Индекс прозрачности	Текущие закупки	Прошедшие закупки	Возможности поиска	Дополнительная информация
Срок	0,501** (0,243)	0,283*** (0,102)	0,160 (0,156)	0,0746* (0,0437)	0,0341 (0,0482)
Апелляции	-1,721 (1,569)	0,00516 (0,657)	-2,081** (1,010)	-0,205 (0,283)	-0,102 (0,312)
Кредитоспособность	0,183 (0,148)	-0,00773 (0,0618)	0,230** (0,0951)	0,0282 (0,0266)	0,000732 (0,0293)
TI2002	-34,97 (27,66)	-23,65** (11,58)	-3,873 (17,82)	-6,745 (4,983)	-1,919 (5,493)
Константа	78,53*** (20,14)	47,51*** (8,430)	27,91** (12,97)	8,133** (3,627)	7,639* (3,998)
Кол-во наблюдений	39	39	39	39	39
R ²	0,203	0,246	0,202	0,167	0,022

Примечания. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

^a В скобках приведены стандартные ошибки.

оказывается положительно скоррелированным с уровнем доступности информации о прошедших закупках. Возможно, данный индекс не отражает восприятия коррупции в системе государственного заказа гражданами региона или даже реального положения дел с коррупцией в регионе в целом. Однако рациональным объяснением такого результата может являться предположение об обратной причинно-следственной связи: чем больше информации о прошедших закупках доступно гражданам, тем больше «подозрительных» случаев они могут заметить и, следовательно, тем выше будет показатель восприятия коррупции в регионе.

Уровень восприятия административной коррупции бизнесменами региона оказывает ожидаемое отрицательное влияние на показатель доступности информации о текущих закупках. При этом влияние данного индекса на остальные части нашего рейтинга оказывается незначимым. Такой результат вполне ожидаем, так как представителей бизнеса прежде всего интересует возможность участия в системе государственного заказа и, следовательно, доступность релевантной информации.

Стоит также отметить, что в обоих случаях показатель качества работы региональной системы арбитражных судов оказывает значимое и негативное влияние на уровень доступности информации о прошедших закупках. Данный результат можно интерпретировать так: поскольку судебная система имеет дело с уже проведенными процедурами государственных закупок, то чем лучше работает эта система, тем меньше стимулов к предоставлению полной и прозрачной ретроспективной информации (и больше — к ее сознательному «сокрытию»).

На следующей стадии нашего анализа мы попытались выявить уровень совместного влияния «внешних» и «внутренних» факторов на значения индексов прозрачности информации. Так же как и в случае анализа влияния «внешних» факторов на построенные нами индексы прозрачности, мы приводим два набора результатов: с использованием индекса восприятия коррупции гражданами (табл. 12.11) и с использованием индекса восприятия административной коррупции представителями бизнеса (табл. 12.12).

Степень влияния факторов институциональной среды в регионе на степень прозрачности информации в каждом из рассматриваемых нами случаев не изменяется с включением «внутренних» переменных в наши эмпирические модели¹¹. Однако включение «внешних» показателей в регрессию существенно корректирует значимость и величину оцениваемого влияния структуры сайта (индикатора разработчика) на прозрачность предоставляемой информации.

Так, принадлежность рассматриваемого сайта к группе с номером разработчика 1 оказывает значимое негативное влияние на качество поиска и количество дополнительной информации, предоставляемой на сайте. При этом, как показывает наш личный опыт, сайты данной группы, как правило, обладают качественными функциями поиска по ключевым словам (поиск нечувствителен к смене падежей, умеет разворачивать общепринятые аббревиатуры и т.д.), но не

¹¹ В таблицах 12.11 и 12.12 приведены результаты регрессий, не использующих показатели экономии в системе государственного заказа региона и величины организационных расходов. Включение данных параметров в модель не приводит к существенному изменению результатов.

обладают достаточно качественным «категорийным» поиском. Так как структура сайтов указанной группы является изначальной общей структурой региональных сайтов «по умолчанию», принадлежность рассматриваемого нами сайта к этой группе может служить индикатором нежелания (или невозможности) принимать самостоятельное квалифицированное решение о структуре сайта. Отсутствием необходимых компетенций может также объясняться небрежное заполнение полей, необходимых для адекватной работы «категорийного» поиска, и слабая наполняемость сайта нужной информацией.

Таблица 12.11

Результаты регрессионного анализа: взаимосвязь прозрачности информации, региональных показателей и разработчиков сайтов^a

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Индекс прозрачности	Текущие закупки	Прошедшие закупки	Возможности поиска	Дополнительная информация
Срок	0,204 (0,183)	0,156** (0,0777)	0,0184 (0,104)	0,0205 (0,0364)	0,0230 (0,0369)
Апелляции	-1,194 (0,967)	0,00384 (0,412)	-1,258** (0,550)	-0,184 (0,193)	-0,0813 (0,195)
Кредитоспособность	0,181* (0,0912)	0,0109 (0,0388)	0,155*** (0,0519)	0,0210 (0,0182)	0,0257 (0,0184)
GEARating2008	3,788 (5,846)	-2,662 (2,489)	7,232** (3,324)	-0,338 (1,167)	1,164 (1,180)
Разработчик 1	-4,359 (3,358)	0,458 (1,429)	0,277 (1,909)	-1,574** (0,670)	-1,144* (0,678)
Разработчик 3	5,079 (3,487)	2,171 (1,484)	1,399 (1,982)	1,197* (0,696)	0,141 (0,704)
Разработчик 5	9,912*** (3,525)	3,978** (1,500)	6,564*** (2,004)	1,572** (0,703)	0,150 (0,712)
Разработчик 7	2,173 (3,430)	1,754 (1,460)	3,031 (1,950)	-0,761 (0,685)	0,329 (0,693)
Разработчик 9	10,64* (5,997)	3,109 (2,553)	5,324 (3,410)	1,973 (1,197)	0,918 (1,211)
Константа	42,68** (17,56)	38,20*** (7,474)	6,062 (9,981)	4,956 (3,504)	1,593 (3,545)
Кол-во наблюдений	67	67	67	67	67
R ²	0,312	0,237	0,363	0,307	0,143

Примечания. *** p < 0,01; ** p < 0,05; * p < 0,1.

^a В скобках приведены стандартные ошибки.

Таким образом, мы показали, что выявленная нами разница в степени прозрачности информации не может быть объяснена лишь техническими фактора-

ми, такими как формальная структура сайта или размер затрат на организационное обеспечения государственного заказа в регионе. Количество и качество доступной информации и качество поиска этой информации также определяются качеством институциональной среды в регионе.

Таблица 12.12

Результаты регрессионного анализа: взаимосвязь прозрачности информации, региональных показателей, коррупции и разработчиков сайтов^a

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
	Индекс прозрачности	Текущие закупки	Прошедшие закупки	Возможности поиска	Дополнительная информация
Срок	0,554** (0,238)	0,263** (0,106)	0,205 (0,144)	0,0809* (0,0426)	0,0525 (0,0544)
Апелляции	-2,487 (1,515)	-0,0792 (0,674)	-2,389** (0,915)	-0,408 (0,271)	-0,178 (0,347)
Кредитоспособность	0,226 (0,138)	-0,00729 (0,0614)	0,258*** (0,0834)	0,0403 (0,0247)	0,00255 (0,0316)
TI2002	-41,07 (26,75)	-29,89** (11,89)	-7,705 (16,16)	-7,009 (4,785)	-1,074 (6,120)
Разработчик 1	-8,367 (6,246)	1,092 (2,777)	-5,455 (3,775)	-2,102* (1,118)	-1,218 (1,429)
Разработчик 3	5,340 (4,117)	3,019 (1,830)	1,348 (2,488)	1,254* (0,737)	-0,150 (0,942)
Разработчик 5	11,56** (4,325)	4,417** (1,923)	9,094*** (2,613)	1,516* (0,774)	0,115 (0,990)
Разработчик 7	1,420 (4,328)	1,105 (1,925)	0,115 (2,615)	-0,441 (0,774)	0,831 (0,990)
Разработчик 9	-4,098 (8,401)	-0,665 (3,736)	-4,462 (5,077)	-0,262 (1,503)	-0,300 (1,922)
Константа	80,73*** (19,34)	51,07*** (8,602)	28,89** (11,69)	8,053** (3,461)	7,052 (4,426)
Кол-во переменных	39	39	39	39	39
R ²	0,432	0,394	0,499	0,414	0,074

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a В скобках приведены стандартные ошибки.

12.5. Последствия различий в прозрачности

Далее посмотрим, как уровень прозрачности региональных сайтов государственных закупок влияет на показатели конкуренции и коррупции в регионе и на возможности осуществления контроля за системой государственных заку-

пок. Так как информации, предоставляемой на региональных сайтах государственных закупок, недостаточно для создания «коррупционной связи» между заказчиком и поставщиком, мы предполагаем, что увеличение информационной прозрачности должно приводить к снижению коррупции за счет усиления контроля. Кроме того, исходя из обзора предшествующих исследований мы можем предположить, что высокий уровень прозрачности будет положительно влиять на уровень конкуренции в регионе и на степень использования инструментов контроля за государственными закупками. Однако ввиду небольшого количества участников, пришедших на процедуру в среднем по регионам, и небольшого количества жалоб и расторгнутых контрактов описанные эффекты могут быть слабо выражены.

Прозрачность и коррупция

Рассмотрим связь между уровнем коррупции и уровнем прозрачности сайтов государственных закупок в разных регионах России. В качестве оценки уровня коррупции используются результаты исследования Минэкономразвития России, проведенного в 2010 г.¹² Высокое значение индекса соответствует высокому уровню коррупции в регионе. На рисунке 12.8 представлена зависимость индекса 1, оценивающего количество доступной информации, и индекса коррупции. Как мы и предполагали, в регионах с высоким уровнем прозрачности системы государственных закупок наблюдается относительно низкий уровень коррупции. Однако для произвольного фиксированного уровня коррупции разброс в уровне прозрачности регионов достаточно велик, особенно для регионов со «средними» значениями индекса коррупции. Кроме того, учитывая, что индекс коррупции показывает уровень бытовой, а не бизнес-коррупции, мы должны интерпретировать полученные результаты с осторожностью. Тем не менее при анализе взаимосвязи уровня прозрачности с показателями конкуренции и контроля необходимо ввести уровень коррупции в качестве контрольной переменной.

Регрессионные модели, которые мы будем использовать, построены по одному принципу. В общем виде регрессия выглядит так:

$$Y = \alpha + \beta \cdot Index + \gamma \cdot Control + \varepsilon, \quad (12.1)$$

где Y — это зависимые переменные (уровень конкуренции, количество жалоб, процент удовлетворенных жалоб, доля расторгнутых в суде контрактов); $Index$ — переменная, отражающая прозрачность информации; $Control$ — вектор контроль-

¹² <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/anticorruptpolicy/doc20110614_027>.

В исследовании оценивался уровень бытовой коррупции, что не отражает напрямую ситуацию с возможной коррупцией в сфере государственного заказа, однако может использоваться как прокси-переменная общего уровня коррупции в регионе. Мы предполагаем, что чем выше уровень бытовой коррупции, тем выше уровень коррупции и в сфере государственного заказа. Используется индекс бытовой коррупции, так как данные об индексе коррупции в бизнес-среде есть только за 2005 г. и, на наш взгляд, не отражают текущую ситуацию в регионах.

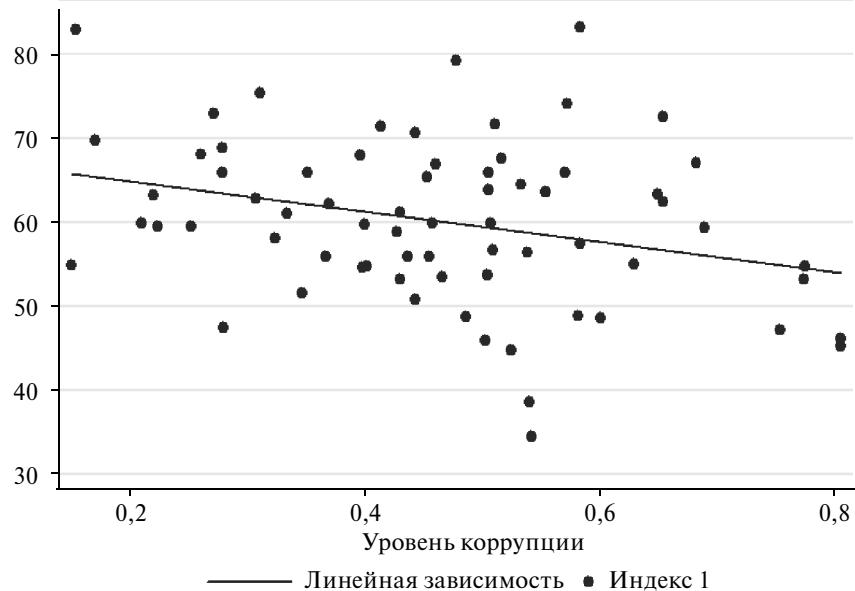


Рис. 12.8. Индекс прозрачности и коррупция

ных переменных (для разных зависимых переменных разный набор контрольных переменных).

Для каждой зависимой переменной использовалось шесть вариантов спецификации модели с целью проверки устойчивости полученных результатов. Для всех вариантов вектор контрольных переменных оставался неизменным, меняясь только переменная, отвечающая за измерение прозрачности информации. В первую спецификацию включался общий индекс прозрачности, в котором акцент сделан на доступности информации широкого спектра на региональных сайтах государственных закупок. Во вторую спецификацию мы включили всего одну компоненту индекса — поиск, так как иногда наличие информации без работающего поиска может быть бесполезным. В следующей спецификации мы смотрим на индекс, в котором наличие информации о текущих и завершенных закупках взвешено на относительную развитость поиска по сайту. В двух последующих спецификациях мы наблюдаем за влиянием доступности информации о текущих и завершенных закупках соответственно, причем оба показателя взвешены на показатель поиска. И в последней спецификации мы смотрим на то, как влияет разница в индексах 1 и 2, которая отражает отрицательную добавочную стоимость поиска. Другими словами, какое влияние оказывает большой объем информации, по которому не работает поиск. Мы предполагаем, что в первых пяти спецификациях прозрачность информации должна оказывать положительное влияние на рассматриваемые зависимые переменные, а в шестой — должна быть отрицательная зависимость, так как этот показатель является мерой «недоступности информации».

Прозрачность и конкуренция

В качестве показателя конкуренции в государственных закупках регионов мы использовали среднее количество участников, пришедших на торги в каждом регионе, за 2010 г.¹³ Для оценки влияния уровня прозрачности на среднее количество участников торгов в регионах мы построили ряд регрессий МНК, используя в качестве контрольной переменной уровень коррупции. Так как уровень конкуренции зависит не только от внутренних характеристик системы государственных закупок, но и от других показателей рынка, мы включили в качестве контрольной переменной и валовой региональный продукт. Результаты представлены в таблице 12.13.

Индекс 1, который отражает доступность информации, оказывает слабое влияние на уровень конкуренции в региональных системах государственных закупок, но качество поисковых функций, представленных на сайте, — более существенное. Важность влияния функций поиска на привлечение участников в сферу государственного заказа подтверждают результаты регрессий, в которых в качестве объясняющей переменной был использован второй индекс прозрачности. Избыточное количество информации без наличия работающей системы поиска (индекс 1 — индекс 2) оказывает негативное влияние на уровень конкуренции в регионе. Так как среднее число участников практически во всех регионах очень невелико и имеет место сильная корреляция данного показателя с доступностью информации и ex ante, и ex post, это может отражать наличие на региональных рынках картельного поведения, которое создает только видимость конкуренции.

Таблица 12.13

Индексы прозрачности и конкуренция^{a, b}

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log ВРП	0,105 (0,0846)	0,0979 (0,0840)	0,0950 (0,0838)	0,0975 (0,0843)	0,0960 (0,0833)	0,0951 (0,0828)
Коррупция	0,175 (0,530)	0,237 (0,527)	0,250 (0,525)	0,250 (0,531)	0,221 (0,518)	0,241 (0,516)
Индекс 1	0,0158* (0,00882)					
Поиск		0,0982** (0,0466)				
Индекс 2			0,0109** (0,00491)			
Текущие • Поиск				0,0205** (0,00994)		

¹³ Данные получены с сайта Федеральной службы государственной статистики: <<http://www.gks.ru>>.

Окончание табл. 12.13

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Завершенные • Поиск					0,0215** (0,00941)	
Индекс 1 – Индекс 2						-0,0237** (0,00982)
Константа	0,683 (1,088)	1,240 (1,023)	1,317 (1,019)	1,291 (1,024)	1,343 (1,017)	2,261** (1,088)
Наблюдения	69	69	69	69	69	69
R ²	0,088	0,104	0,111	0,102	0,115	0,122

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a Во всех регрессиях зависимая переменная — среднее число участников торгов в регионе.

^b В скобках приведены стандартные ошибки.

Прозрачность и контроль

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) является основным государственным органом, который осуществляет контроль над системой государственных закупок в Российской Федерации. Участники государственного заказа и граждане могут регистрировать жалобы в ФАС с указанием на непрофессиональное поведение участников процедуры (включая заказчика и конкурсную комиссию) в ходе торгов или в процессе формирования и размещения документации. Работа системы жалоб возможна только в том случае, когда фирмы и граждане имеют доступ к информации о проведении торгов в регионе, которая позволяла бы им проводить сравнительный анализ аналогичных закупок. Без доступа к релевантной информации возможности выявить оппортунистическое поведение заказчика или участников процедуры и подать жалобу сведены к минимуму. Таким образом, уровень использования системы жалоб должен напрямую зависеть от уровня доступности информации.

Стоит отметить, что в равновесии с высокой прозрачностью системы уровень жалоб должен быть низким, так как адекватно работающая система жалоб создает у участников процесса государственных закупок стимулы не нарушать законодательство при проведении торгов. На текущий момент в Российской Федерации уровень информационной прозрачности в большинстве регионов низок, что не позволяет нам говорить о том, что равновесная ситуация уже достигнута. Поэтому мы предполагаем наличие положительной зависимости между уровнем информационной прозрачности в системе и количеством жалоб, регистрируемых региональными отделениями ФАС. Чтобы оценить степень использования данного инструмента контроля, мы использовали долю поданных жалоб в общем количестве проведенных процедур закупок в регионе в заданном году¹⁴. Так как система жалоб в ФАС частично связана с работой судебной системы, мы вклю-

¹⁴ Информация взята с сайта ФАС России.

чили в регрессии в качестве контрольной переменной прокси эффективности судебной системы (переменная «суд») — долю исков, возвращенных в суд вышестоящей инстанцией. Результаты регрессий МНК представлены в таблице 12.14. Как и предполагалось, прозрачность информации оказывает положительное воздействие на использование такого механизма контроля, как жалобы. В то же время избыточная информация без адекватной системы поиска оказывает негативный эффект на использование данного инструмента.

Таблица 12.14
Индексы прозрачности и жалобы^{a, b}

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log ВРП	0,00212 (0,00837)	0,00146 (0,00828)	0,00102 (0,00829)	0,00153 (0,00829)	0,000819 (0,00830)	0,000857 (0,00821)
Коррупция	0,0160 (0,0477)	0,0230 (0,0476)	0,0229 (0,0473)	0,0242 (0,0479)	0,0192 (0,0466)	0,0226 (0,0465)
Суд	0,00711 (0,00616)	0,00747 (0,00610)	0,00779 (0,00610)	0,00722 (0,00610)	0,00826 (0,00612)	0,00830 (0,00608)
Индекс 1	0,00135* (0,000765)					
Поиск		0,00858** (0,00407)				
Индекс 2			0,000939** (0,000429)			
Текущие • Поиск				0,00179** (0,000864)		
Завершенные • Поиск					0,00184** (0,000825)	
Индекс 1 – Индекс 2						-0,00207** (0,000863)
Константа	-0,0696 (0,104)	-0,0248 (0,0985)	-0,0155 (0,0982)	-0,0210 (0,0986)	-0,0101 (0,0981)	0,0670 (0,104)
Наблюдения	67	67	67	67	67	67
R ²	0,084	0,102	0,107	0,100	0,109	0,120

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a Во всех регрессиях зависимая переменная — процент поданных жалоб в общем количестве проведенных процедур закупок в регионе.

^b В скобках приведены стандартные ошибки.

Доступность информации должна также влиять на процесс рассмотрения контролирующим органом жалоб и вынесения соответствующего вердикта. Если предположить, что у контролирующих органов нет дополнительного источника информации, помимо информации, доступной из системы государственного за-

каза, то мы должны наблюдать положительный сдвиг в количестве удовлетворенных жалоб в более «прозрачных» регионах, так как наличие информации, с одной стороны, позволяет заинтересованным сторонам подать адекватную жалобу, а с другой — позволит контролирующему органу вынести быстрое решение. Для того чтобы оценить, влияет ли доступная информация на поведение контролирующего органа, мы построили регрессию, показывающую, от каких факторов зависит процент удовлетворенных жалоб в общем количестве жалоб. Как и в предыдущем случае, в качестве контрольной переменной мы включили показатель эффективности судебной системы в регионе. Результаты представлены в таблице 12.15. Как видно из таблицы, прозрачность информации не влияет на уровень удовлетво-

Таблица 12.15
Индексы прозрачности и процент удовлетворенных^{a, b}

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log ВРП	-0,00847 (0,0149)	-0,00931 (0,0148)	-0,00930 (0,0149)	-0,00852 (0,0149)	-0,00976 (0,0149)	-0,00905 (0,0148)
Коррупция	0,122 (0,0849)	0,130 (0,0850)	0,126 (0,0849)	0,126 (0,0860)	0,124 (0,0837)	0,123 (0,0842)
Суд	-0,0286** (0,0109)	-0,0281** (0,0109)	-0,0279** (0,0110)	-0,0286** (0,0109)	-0,0273** (0,0110)	-0,0276** (0,0110)
Индекс 1	0,00162 (0,00136)					
Поиск		0,0104 (0,00727)				
Индекс 2			0,00103 (0,000770)			
Текущие • Поиск				0,00187 (0,00155)		
Завершенные • Поиск					0,00211 (0,00148)	
Индекс 1 – Индекс 2						-0,00209 (0,00156)
Константа	0,370** (0,184)	0,424** (0,176)	0,435** (0,176)	0,430** (0,177)	0,442** (0,176)	0,518*** (0,187)
Наблюдения	67	67	67	67	67	67
R ²	0,160	0,169	0,165	0,161	0,168	0,165

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a Во всех регрессиях зависимая переменная — процент удовлетворенных жалоб в общем количестве жалоб в регионе.

^b В скобках приведены стандартные ошибки.

рения жалоб в регионе, а эффективность судебной системы на сей раз оказывает значимое отрицательное влияние.

Заказчику необходима прозрачность информации, когда он обращается в суд с целью расторгнуть контракт с невыполнившим свои обязательства поставщиком. Прозрачность информации может двояким образом влиять на количество дел, переданных в суд. С одной стороны, заказчик, работающий в условиях непрозрачной системы государственного заказа, имеет больше возможностей заключить сделку с известным ему поставщиком (что обычно трактуется как коррупционное поведение), и соответственно у него будут низкие стимулы обращаться в судебные инстанции для урегулирования споров. Кроме того, в регионах с высокой прозрачностью информации может достигаться более высокий уровень конкуренции за счет привлечения к процессу поставщиков, которые склонны к проявлению оппортунистического поведения, что может увеличить количество расторгнутых контрактов в регионе. С другой стороны, прозрачная система государственных закупок в совокупности с эффективной судебной системой создает стимулы выполнять контрактные обязательства, снижая количество расторгнутых контрактов. При построении регрессии мы использовали в качестве зависимой переменной долю контрактов, занесенных в реестр недобросовестных поставщиков¹⁵, в общем количестве контрактов, заключенных в регионе за рассматриваемый период. Результаты представлены в таблице 12.16. Доступность хорошо структурированной информации (индекс 2) оказывает положительное влияние на долю расторгнутых контактов, в то время как неструктурированная информация (индекс 1 – индекс 2) оказывает отрицательное влияние. Это можно объяснить тем, что при наличии хорошо структурированной информации растет не только общее число участников процедур, но и количество потенциально «оппортунистических» участников.

Таблица 12.16
Индексы прозрачности и процент расторгнутых в суде контрактов^{a, b}

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Log ВРП	-0,00352** (0,00141)	-0,00389*** (0,00139)	-0,00380*** (0,00140)	-0,00391*** (0,00139)	-0,00363** (0,00141)	-0,00393*** (0,00138)
Коррупция	0,0152* (0,00828)	0,0174** (0,00813)	0,0167** (0,00820)	0,0180** (0,00819)	0,0152* (0,00818)	0,0170** (0,00803)
Суд	-0,00130 (0,00102)	-0,00116 (0,00100)	-0,00118 (0,00101)	-0,00121 (0,000998)	-0,00119 (0,00103)	-0,00106 (0,00101)
Индекс 1	0,000178 (0,000136)					
Поиск		0,00151** (0,000711)				

¹⁵ <<http://rnp.fas.gov.ru/>>.

Окончание табл. 12.16

Переменная	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Индекс 2			0,000139* (7,61e-05)			
Текущие • Поиск				0,000326** (0,000151)		
Завершен-ные • Поиск					0,000214 (0,000148)	
Индекс 1 – Индекс 2						-0,000333** (0,000152)
Константа	0,0377** (0,0169)	0,0445*** (0,0159)	0,0456*** (0,0161)	0,0453*** (0,0159)	0,0456*** (0,0163)	0,0595*** (0,0174)
Наблюдения	67	67	67	67	67	67
R ²	0,164	0,198	0,184	0,200	0,168	0,202

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.

^a Во всех регрессиях зависимая переменная — процент расторгнутых в суде контрактов, внесенных в реестр недобросовестных поставщиков, в общем количестве заключенных государственных контрактов в регионе.

^b В скобках приведены стандартные ошибки.

Первые пять спецификаций во всех регрессиях показывают одинаковый характер зависимости от доступности информации разных типов, а в шестой спецификации мы имеем отрицательную зависимость, как и предполагалось, что свидетельствует об устойчивости полученных результатов.

Заключение

Для измерения уровня прозрачности региональных сайтов государственных закупок Российской Федерации мы построили ряд индикаторов, отражающих доступность разных видов информации, которая должна или могла быть представлена на сайтах, например, информация о проводимых процедурах, о завершенных процедурах, система поиска, дополнительная информация. На основе данных индикаторов мы построили два индекса информационной прозрачности региональных государственных закупок: индекс 1 оценивает, какая информация представлена на сайте, насколько представленная информация структурирована; индекс 2 оценивает удобство использования доступной информации. Значения рассчитанных индексов сильно варьируются от региона к региону.

С одной стороны, разница в степени прозрачности информации не может быть объяснена лишь техническими факторами, такими как формальная структура сайта или размер затрат на организационное обеспечение государственного заказа в регионе. Количество и качество доступной информации и качества поиска этой информации также определяются качеством институциональной среды.

С другой стороны, наличие значительного разброса в значениях индексов позволяет нам задаться вопросом, на какие аспекты функционирования системы государственных закупок может оказывать влияние информационная прозрачность. В частности, мы смотрим на уровень конкуренции в региональных государственных закупках, на использование различных инструментов контроля и на связь коррупции и прозрачности информации. Мы получили следующие результаты.

Во-первых, уровень прозрачности в регионе значимо связан с уровнем коррупции, однако нельзя однозначно утверждать, какое направление связи имеет место. Во-вторых, конкуренция на торгах в среднем выше в регионах с более высоким уровнем прозрачности информации. Более того, мы показали, что удобство использования информации важнее, чем просто ее наличие: чрезмерное количество неструктурированной информации, наоборот, снижает уровень конкуренции в регионе. Однако мы не должны забывать, что эффект, который прозрачность оказывает на уровень конкуренции, невелик. Более того, следует отметить, что одинаковый эффект оказывает и информация *ex post*, которая упрощает поддержание слогана, и информация *ex ante*, что может свидетельствовать о наличии «нечестной» конкуренции. В-третьих, доступность информации положительно влияет на использование различных инструментов контроля в государственных закупках, хотя прозрачность информации и не оказывает влияния на поведение контролирующего органа. Было также показано, что в регионах с более высоким уровнем коррупции выше процент расторгнутых контрактов. Это можно объяснить тем, что доступность информации привлекает большее количество участников, в том числе и «оппортунистических».

Таким образом, наш анализ подтверждает наличие значимой связи между уровнем прозрачности информации и оппортунистическим поведением как заказчиков, так и поставщиков. В российских государственных закупках прозрачность информации является важным источником эффективности системы. Законом, однако, определяется только то, какая информация должна быть доступна участникам торгов. Как показывает наш анализ, наличие информации как такой не имеет существенного значения, если она не структурирована или ее неудобно использовать. Следует также отметить, что для обеспечения прозрачности информации, помимо всего прочего, необходимы контроль за предоставлением информации со стороны государства и использование ее в целях дополнительного контроля оппортунистического поведения участников.

Глава 13

ВЛИЯНИЕ ИНФОРМАЦИИ НА ЦЕНООБРАЗОВАНИЕ НА РЫНКАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА¹

13.1. Прозрачность информации и другие факторы, влияющие на цены государственных контрактов

Джордж Стиглер в своей новаторской статье «Экономика информации» [Stigler, 1961] отметил важную роль информации и ее влияние на дисперсию цен на рынке. Для многих рынков справедливо утверждение, что собрать информацию обо всех предложениях цен для покупателя (или продавца) не представляется возможным. Чтобы найти контрагента, который предлагает наиболее выгодную цену, стороны несут издержки поиска. Снижение издержек поиска, например за счет рекламы, ведет к значительному снижению дисперсии цен, т.е. фирмы устанавливают более низкие цены, незначительно отличающиеся друг от друга.

Механизм поиска информации о ценах в системе государственных закупок отличается от того, который используется в частном секторе, равно как отличается и механизм выбора поставщика. Однако роль информации о ценах и контрагентах не менее важна. В соответствии с законами Российской Федерации, регулирующими функционирование системы государственных закупок, при объявлении закупки информация о характеристиках контракта, резервной цене, организации процедуры и типе процедуры публикуется на специальном интернет-сайте, а после проведения закупки там же публикуется протокол процедуры, информация о поставщике и итоговой цене контракта. Чем больше информации представлено и чем лучше она структурирована, тем ниже издержки поиска и тем выше информационная прозрачность.

Каким образом информационная прозрачность может влиять на цены государственных контрактов? С одной стороны, наличие подробной информации о предстоящих государственных закупках приводит к увеличению числа потенциальных участников процедуры. Более того, в условиях более прозрачной информации расширяется участие именно «доброповестных» поставщиков, так как в этом случае растет доверие со стороны поставщиков к системе в целом, к тому, что контракты будут распределяться честным образом [Boehm, Olaya, 2006, р. 438]. Наличие информации снижает не только издержки поиска, но и издержки

¹ Глава подготовлена на основе материалов, разработанных в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011, 2012 и 2013 гг. Ряд результатов был ранее опубликован в статье А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоваровой, Е.А. Подколзиной «Региональные различия в относительных ценах государственных контрактов: роль информационной прозрачности» (Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 97–111).

мониторинга, что упрощает контроль и, следовательно, повышает вероятность выявления фактов оппортунистического поведения поставщиков и заказчиков [Boehm, Olaya, 2006; Kolstad, Wiig, 2009]. Увеличение числа участников как в закрытых, так и в открытых аукционах ведет к снижению цены контракта [Bulow, Klemperer, 1996]. Даже простой открытый аукцион с числом участников $N + 1$ предпочтительнее, чем любая другая процедура, включая переговоры, с N участниками.

С другой стороны, прозрачность информации снижает издержки говора и поддержания говора для поставщиков [Stigler, 1964, p. 44–61]. Устойчивость говора зависит в большой степени от возможностей участников наказывать нарушителей, в данном случае фирмы, которые делают слишком низкие ставки, что позволяет получить контракт, но снижает выигрыш участников «картеля». Когда информация о ставках доступна для всех, у поставщиков снижаются стимулы нарушать договоренности и говор становится более устойчивым. Обратный эффект информационной прозрачности особенно важно учитывать на рынках с олигополистической структурой, на которых возникновение говора, в том числе среди фирм, участвующих в государственных закупках, является очень вероятным. Очевидно, что говор среди поставщиков приводит к более высоким ценам [Stenbacka, 1990]. Поэтому, когда количество потенциальных поставщиков является ограниченным, а риск говора оценивается как высокий, при выборе процедуры государственных закупок необходимо учитывать особенности рынка. Например, при наличии говора среди поставщиков закрытые процедуры приводят к более низким ценам контрактов, чем открытые [Robinson, 1985]. Аналогичным образом, если на рынке присутствует фирма-лидер или если известно, что одна из фирм в силу тех или иных причин обычно получает большинство контрактов определенного заказчика, наличие информации об участниках будет снижать стимулы других фирм к участию в торгах, на которых присутствует «фаворит».

Следовательно, рост числа поставщиков приводит к более низким ценам, а говор среди поставщиков, наоборот, к более высоким. Таким образом, прозрачность информации оказывает влияние на цены как через количество потенциальных участников торгов, так и через их возможности стратегического поведения в ходе торгов. Необходимо также учитывать влияние других факторов, выделенных выше, таких как тип процедуры распределения государственных контрактов, другие особенности контрактов, например начальная цена, и характеристики рынка.

Основной целью главы является ответ на вопрос: какое влияние информационная прозрачность оказывает на цены государственных контрактов? Для того чтобы на него ответить, мы анализируем данные по государственным закупкам бензина и дизельного топлива в десяти регионах России. Вначале мы приводим основные характеристики процедур государственных закупок автомобильного топлива в рассматриваемых регионах, а также некоторые особенности функционирования рынка автомобильного топлива в России, поскольку и то и другое может оказывать влияние на цены государственных контрактов. Далее мы объясняем индекс прозрачности информации, используемый в работе, что позволяет перейти непосредственно к эмпирическому анализу, а именно описанию дан-

ных, на которых основывался регрессионный анализ, и моделей, применявшимися в работе. В завершение главы приводятся основные выводы.

Поскольку мы исследуем рынок автомобильного топлива, имеет смысл посмотреть, какие факторы влияют на образование оптовых и розничных цен на бензин. В работах, посвященных анализу рынка бензина, рассматривается, как воздействуют на ценообразование изменение цены на сырое топливо, структура рынка региона, конкуренция между поставщиками, вертикальная интеграция компаний, наличие у АЗС бренда, законодательство о защите окружающей среды [Olusegun, 2008; Changhoon, 2004; Eckert, West, 2004; Aninndaya, 2005]. В статье [Olusegun, 2008] показано, что увеличение концентрации компаний-переработчиков на рынке бензина в США существенно увеличивает оптовые цены. Для корейского рынка получен аналогичный вывод [Changhoon, 2004]: вертикально интегрированные компании устанавливают более высокий уровень цен на АЗС по сравнению с другими продавцами бензина. В этой работе также было продемонстрировано, что на конкурентном рынке для больших объемов продаж цены будут ниже, а такие факторы, как дополнительные скидки, подарочные купоны и бренд, не оказывают существенного влияния на цены бензина на АЗС. Экерт и Вест [Eckert, West, 2004] проводят сравнение рынков топлива двух канадских городов — Оттавы и Ванкувера и тоже находят положительную связь между показателями концентрации компаний на рынке и уровнем цен. Авторы выделяют следующие факторы, которые необходимо учитывать при анализе ценообразования на рынке топлива: количество независимых АЗС, уровень концентрации отрасли в регионе, слияния крупных брендов и рыночная доля компаний. В работе [Aninndaya, 2005] на основе анализа рынка бензина в 11 городах Канады в период с 1991 по 1997 г. показано, что увеличение совокупной доли рынка у мелких фирм положительно связано с более высокими ценами на бензин, но одновременное снижение рыночной концентрации вертикально интегрированных компаний приводит в результате к падению цен. Следовательно, в дальнейшем анализе в качестве переменных, влияющих на цены на рынке бензина, мы будем использовать такие факторы, как уровень конкуренции и концентрации в отрасли, особенности регулирования рынка.

13.2. Особенности государственных закупок автомобильного топлива

Основной целью 94-ФЗ была унификация требований к процедурам, обеспечение прозрачности и борьба с коррупцией. Поэтому в соответствии с этим законом процедуры закупок на всех уровнях — федеральном, региональном и муниципальном — проходят по одним и тем же правилам, регулирующим организацию процедуры, отчетность по ходу ее проведения, сроки, которые отводятся на различные этапы процедуры, а также требования к размещению информации о процедуре и ее результатах. Согласно закону информация о закупках должна размещаться на специальных региональных сайтах. Данное правило действовало до 1 января 2011 г. Среди обязательной для размещения информации можно выделить наименование товара, его количество, резервную (начальную) цену

контракта, тип процедуры, длительность контракта, протоколы проведения процедур, в которых содержится информация об участниках процедуры, победителях, некоторых ставках.

Закупки на сумму менее 500 тыс. руб. могут осуществляться с помощью закрытых аукционов — запросов котировок. Товары на сумму свыше 500 тыс. руб., а также некоторые товары, включенные в специальный перечень, должны закупаться только посредством открытых аукционов (по цене). При проведении запросов котировок заказчик на сайте публикует извещение о торгах, в котором указывает основные характеристики контракта, начальную цену, срок окончания подачи заявок. Поставщики отправляют заказчику свои предложения о цене и спецификацию поставляемых благ, а также ряд документов, подтверждающих заявку. Все заявки распечатываются в заранее установленный срок, и контракт достается поставщику, который предложил самую низкую цену (если несколько поставщиков указали одинаковую цену, то контракт получает тот, кто подал заявку раньше).

Открытые аукционы проводятся в несколько этапов. На первом этапе заказчик также публикует основные характеристики контракта, начальную цену, даты рассмотрения заявок и проведения аукциона. Потенциальные поставщики к определенному заказчиком сроку должны отправить подтверждение своего участия, подкрепленное определенными документами, а в некоторых случаях и денежный депозит. Заказчик проверяет соответствие представленных документов требованиям, зафиксированным в Законе № 94-ФЗ и в аукционной документации, и может не допустить одного или нескольких поставщиков к участию в аукционе, если они не соответствуют заранее определенным критериям, например включены в список недобросовестных поставщиков. Затем проводится непосредственно аукцион, в котором допущенные к участию поставщики делают понижающиеся ставки по цене. Поставщик, сделавший последнюю, самую низкую, ставку, получает контракт.

Некоторые товары могут закупаться через процедуру конкурса, в котором помимо цены принимаются во внимание и другие характеристики, например качество. Однако перечень этих товаров крайне ограничен. Далее в работе речь пойдет о государственных закупках автомобильного топлива. Поскольку автомобильное топливо не закупается с помощью конкурса, мы не будем подробно описывать эту процедуру.

13.3. Рынок автомобильного топлива: региональный разрез

Результаты проводимых процедур государственных закупок — т.е. цена, по которой заключается контракт, и качество поставляемых товаров, а следовательно, и вероятность несоблюдения контракта — зависят не только от типа процедуры или законодательных ограничений, но и от характеристик рынка, которые могут в большой степени влиять на эффективность государственных закупок. Среди этих характеристик следует отметить тип товара, количество потенциальных поставщиков и уровень концентрации в отрасли, а также особенности регулирования рынка.

В данном разделе приводятся результаты эмпирического анализа государственных закупок бензина в десяти регионах Российской Федерации (перечень регионов приведен в табл. 13.1). Структура данных и логика эмпирического анализа повторяют логику, описанную в предыдущем разделе.

Таблица 13.1

Перечень регионов

Код региона	Название региона
18	Республика Удмуртия
24	Красноярский край
33	Владимирская область
41	Камчатский край
52	Нижегородская область
54	Новосибирская область
66	Свердловская область
68	Тамбовская область
70	Томская область
72	Тюменская область

Тип товара

Чем более сложный товар закупается, чем менее стандартным он является, чем выше издержки измерения качества данного товара, тем больше проблем может возникнуть на всех этапах закупочных процедур и, следовательно, тем менее эффективными будут результаты. В данной главе рассматривается автомобильное топливо — бензин различных категорий и дизель.

Рынок автомобильного топлива был выбран в качестве основы для анализа во многом потому, что это пример стандартного товара, а значит, вариация цен у различных поставщиков не может объясняться наличием дополнительных характеристик, влияющих на издержки. Более того, качество бензина можно оценить с невысокими издержками, так что различия в качестве также оказывают незначительное влияние на цены. Разнообразие видов бензина невелико, а информация о розничных ценах на бензин в региональном разрезе доступна, что позволяет получить некоторую основу для сравнения цен на государственном и частном рынках.

Следует также отметить, что автомобильное топливо может закупаться оптом (наливом) или в розницу. В первом случае поставщик должен поставить определенное количество тонн топлива по установленному контрактом адресу (например, в цистерне) или предоставить доступ заказчику (потребителю) к месту хранения. Во втором случае поставка топлива осуществляется через сеть АЗС поставщика. В своей работе мы исследуем исключительно розничные контракты, а соответственно, можем утверждать, что качество автомобильного топлива на частном и государственном сегментах данного рынка одинаковое.

Количество поставщиков

С точки зрения эффективности государственных закупок проблемы могут возникать и в ситуации, когда потенциальных поставщиков слишком мало, и когда их слишком много. При олигополистической структуре рынка, т.е. когда на рынке присутствует несколько крупных поставщиков, возрастает вероятность сговора, у фирм появляется возможность влиять на цену, а следовательно, цены контрактов будут выше. И наоборот, если поставщиков слишком много, контракт может достаться фирме, которая не может или не сможет поставить необходимое количество товара по оговоренной в контракте цене как по причине недостатка производственных мощностей, так и потому, что небольшие фирмы несут более высокие издержки в случае изменения внешних условий.

Согласно отчету Федеральной антимонопольной службы Российской Федерации по рынку автомобильного топлива² в более 50 регионах России рыночная доля крупнейшей компании на рынке составляет свыше 35%, а в 30 регионах она достигает 50–60%. В таблице 13.2 для рассматриваемых в работе регионов представлено количество компаний с долей рынка более 35 и более 50%. Кроме того, приводятся данные о количестве фирм, участвующих в государственных закупках, и доли фирм, которые получают наибольшее количество контрактов (в одних регионах таких фирм было несколько, в других — одна компания получала большую часть государственных контрактов как по количеству, так и по стоимости).

Таблица 13.2
Доли доминирующих компаний на региональных рынках

Регион	Число компаний с долей рынка 35–50%	Число компаний с долей рынка более 50%	Общее число компаний, участвующих в процедурах	Максимальная доля компании на рынке госзаказа, %
54	0	0	34	53
41	1	1	14	63
70	0	0	7	87
72	1	0	14	82
68	0	1	27	35 и 44
66	1	1	118	39
24	0	1	19	91
52	0	1	54	23
18	1	4 ^a	30	17 и 16
33	3	0	32	34

^a Различные географические рынки.

² <<http://www.kommersant.ru/Doc/1607390?ThemeID=1273>>,
<http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_9499.html>.

Особенности регулирования рынка

В рассматриваемый период времени цены на автомобильное топливо не регулировались государством (цены на добычу нефти, наоборот, регулируются). Однако, поскольку автомобильное топливо считается социально важным товаром, ФАС проводит мониторинг цен на него, в том числе на региональном уровне. Подобный контроль за ценами обосновывается особенностями структуры и характеристик российского рынка производства и продажи автомобильного топлива:

- отрасль является вертикально-интегрированной. Даже заправочные станции, которые во многих странах принадлежат независимым компаниям, в России часто являются собственностью вертикально-интегрированных компаний. Крупным компаниям, обладающим разветвленными сетями заправок в различных частях региона, значительно проще выиграть дорогие государственные контракты на поставку автомобильного топлива;
- оптово-розничная и розничная торговля автомобильным топливом остается очень закрытой, цепочки поставки могут быть очень длинными и сложными, а процесс формирования цены — непрозрачным³.

Таким образом, государство старается способствовать конкуренции, по крайней мере на уровне розничной торговли. Когда уровень конкуренции становится слишком низким (а цены на автомобильное топливо, как следствие, слишком высокими), государство начинает осуществлять прямой контроль цен на рынке посредством предупреждений основным игрокам — крупным компаниям. Тем не менее, поскольку, как показывает опыт подобного регулирования, эти меры оказываются не очень действенными, в будущем планируется переход к более жесткому регулированию рынка. Среди мер, которые обсуждаются на данный момент, можно выделить ограничения на долю регионального рынка, приходящуюся на одну фирму, и расчет стандартной цены на автомобильное топливо, которая будет использоваться в том числе при заключении государственных контрактов в качестве основания для определения начальной цены.

Особенности рынка государственных закупок в выбранных регионах

Рынок государственного заказа, как правило, отличается от частного рынка. Далеко не все компании готовы нести дополнительные расходы на участие в процедурах государственного заказа, и поставки топлива не исключение. В данном разделе мы приведем общую характеристику рынка госзаказа в региональном разрезе по следующим показателям: общее количество поставщиков в регионе, среднее число участников в процедурах, доля процедур с единственным участником, распределение числа участников по различным типам процедур, распределение типов процедур, средняя относительная цена контракта, среднее снижение относительной цены.

На рисунке 13.1 представлено распределение суммарного количества участников процедур государственного заказа по регионам.

³ <http://www.fas.gov.ru/analytical-materials/analytical-materials_22601.html>.

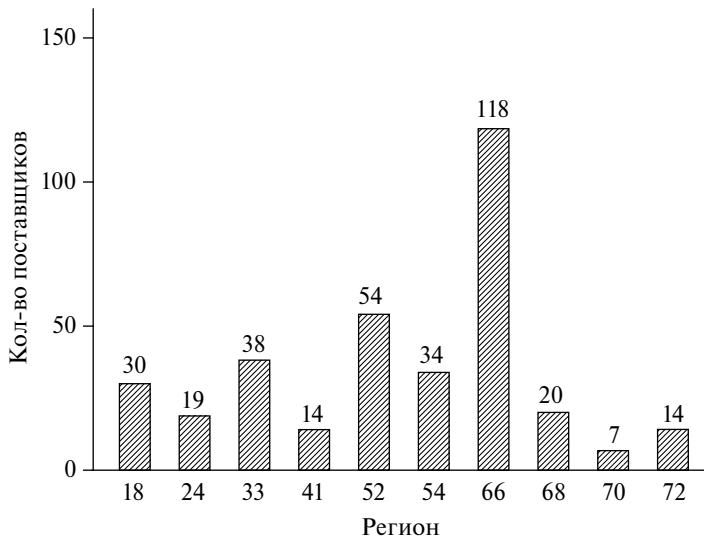


Рис. 13.1. Количество участников процедур государственного заказа

Как уже отмечалось выше, низкий уровень конкуренции в рамках процедур государственных закупок в Российской Федерации, и закупках бензина в частности, является одной из основных проблем системы. Среднее число участников в процедурах по закупкам бензина в выбранных регионах представлено на рисунке 13.2. Следует отметить, что в среднем во всех регионах в отдельно взятой процедуре государственного заказа принимает участие (делает ставки) менее трех потенциальных поставщиков. Только в трех из десяти исследуемых регионов среднее число участников больше двух.

На рисунке 13.3 показано распределение долей процедур с единственным участником. В трех из десяти исследуемых регионов доля таких процедур превышает 70%, еще в четырех — 30%.

Топливо закупается посредством двух процедур — запроса котировок или открытого аукциона в устной форме⁴. Необходимо отметить, что в большинстве исследуемых регионов среднее количество участников в запросах котировок значительно выше среднего количества участников в открытых аукционах. Распределение среднего числа участников по процедурам представлено на рисунке 13.4. Распределение типов процедур, используемых при закупках бензина в выбранных регионах, приведено на рисунке 13.5.

Несмотря на неблагоприятные рыночные условия, высокую концентрацию на розничном рынке и низкий уровень конкуренции в рамках процедур государственных закупок, цены государственных контрактов во всех обследуемых регионах близки к рыночным ценам аналогичных объемов топлива (см. рис. 13.6).

⁴ Мы рассматриваем период до введения электронных аукционов.

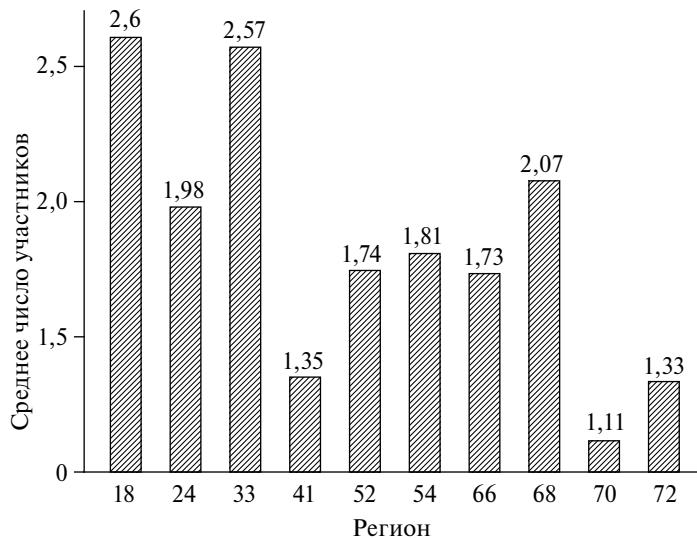


Рис. 13.2. Среднее число участников в процедурах

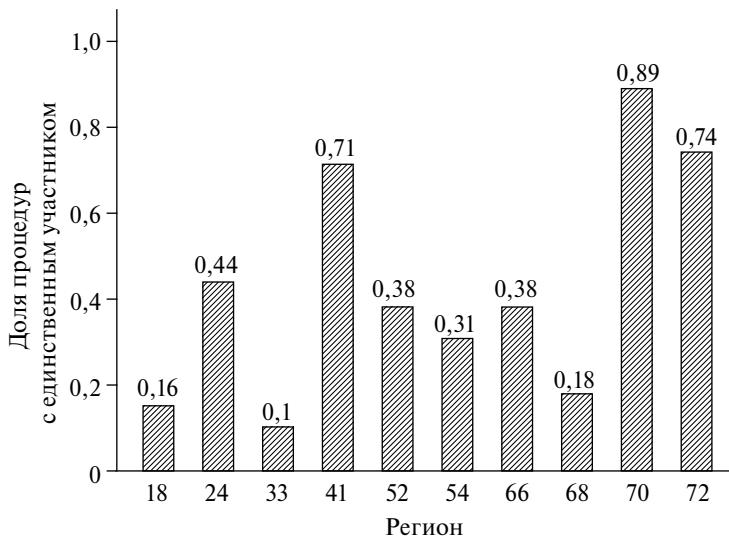


Рис. 13.3. Доля процедур с единственным участником

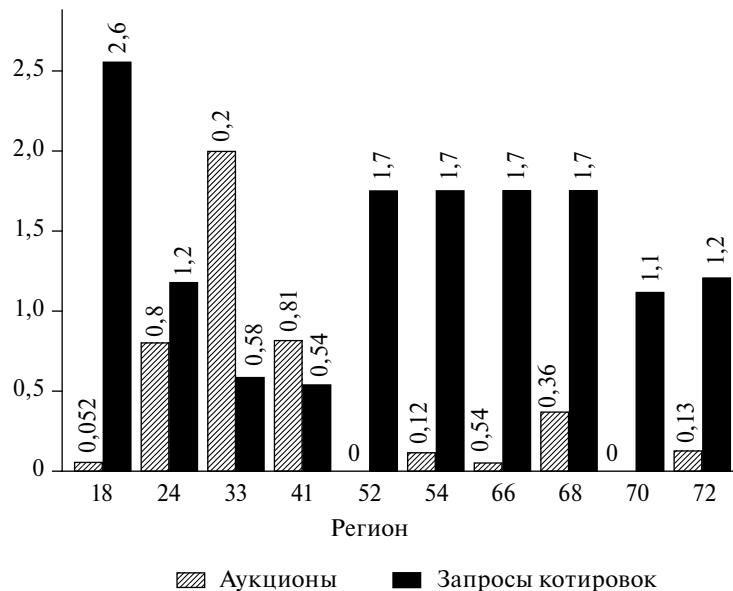


Рис. 13.4. Распределение числа участников по различным типам процедур

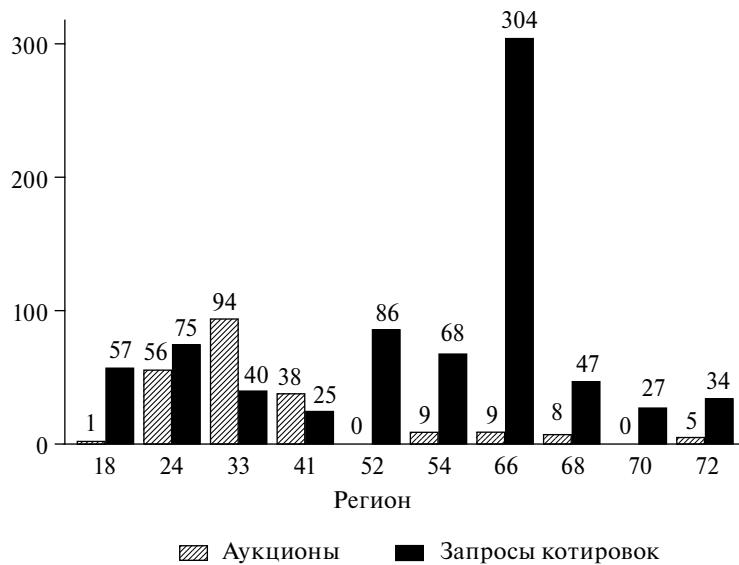


Рис. 13.5. Распределение типов процедур

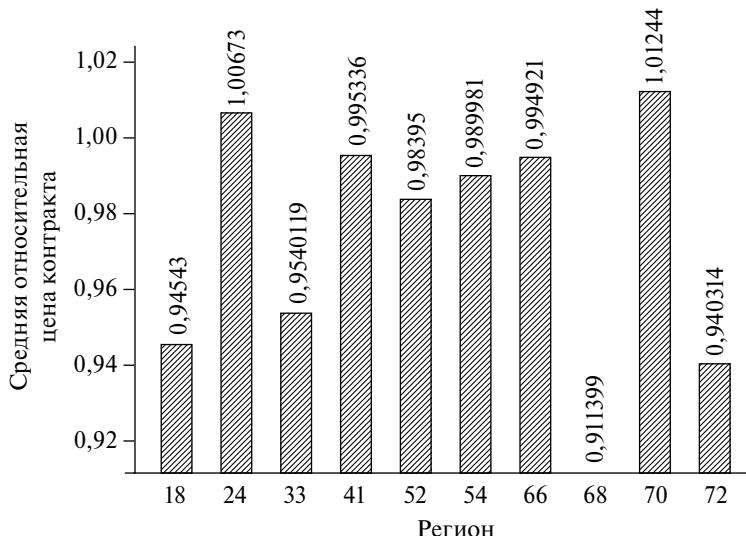


Рис. 13.6. Средняя относительная цена государственных контрактов

Однако во всех исследуемых регионах наблюдается значительный разброс относительных цен государственных контрактов и процентов снижения начальной цены контракта в процессе проведения процедуры (рис. 13.7 и 13.8).

Прозрачность информации о государственных закупках

Мы рассматриваем различия в информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок как ключевой фактор, объясняющий различия в ценах. Под прозрачностью, как уже говорилось в подразд. 12.2, мы понимаем *наличие и доступность информации о правилах осуществления государственных закупок* (в том числе о проведении конкретной процедуры: информация о ключевых датах, о начальной цене и т.д.), *о характеристиках товаров, работ или услуг, на которые размещен заказ* (количество, дополнительные требования и т.д.), *и о результатах закупок* (ставки, цена контракта, параметры контракта и т.д.). На рисунке 13.9 представлены показатели прозрачности региональных государственных закупок, используемые нами в эмпирическом анализе.

Выбранные регионы характеризуются существенным разбросом в итоговом индексе прозрачности информации, а также в индикаторах прозрачности информации по текущим и завершенным закупкам (табл. 13.3). Именно эти три показателя мы используем в эмпирическом анализе, чтобы определить влияние различий в прозрачности информации на относительные цены в госзаказе.

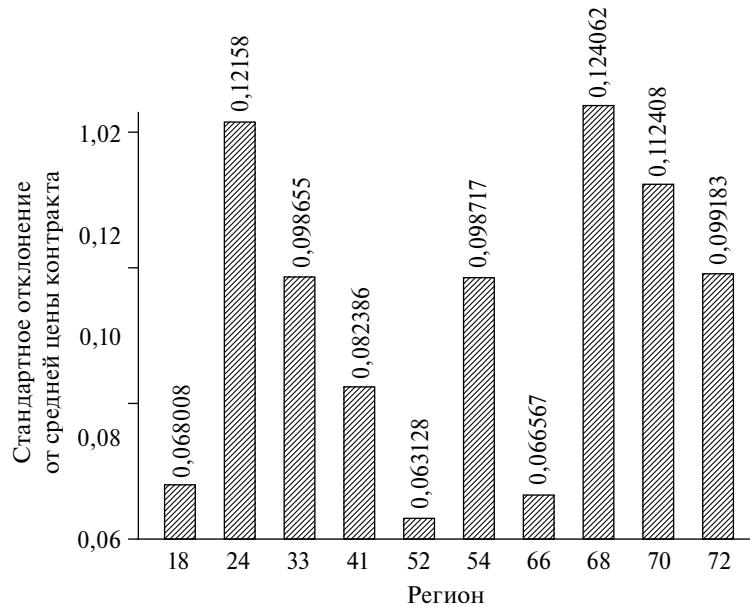


Рис. 13.7. Стандартное отклонение от средней относительной цены

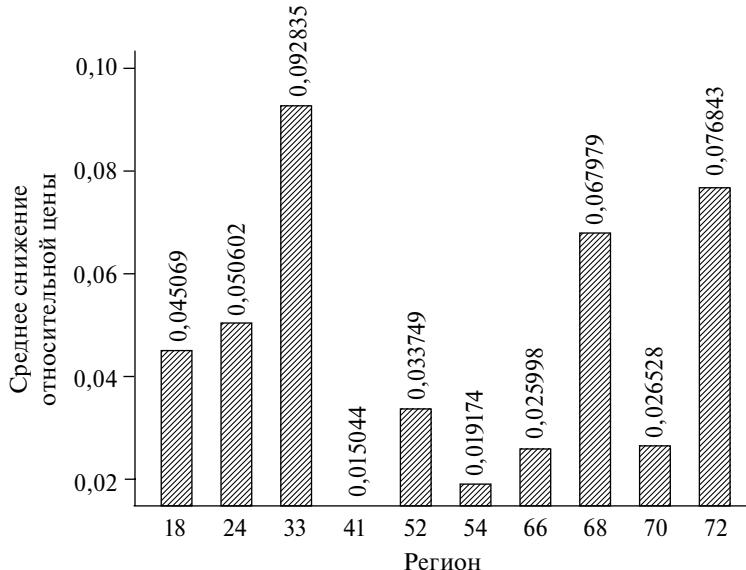


Рис. 13.8. Среднее снижение относительной цены

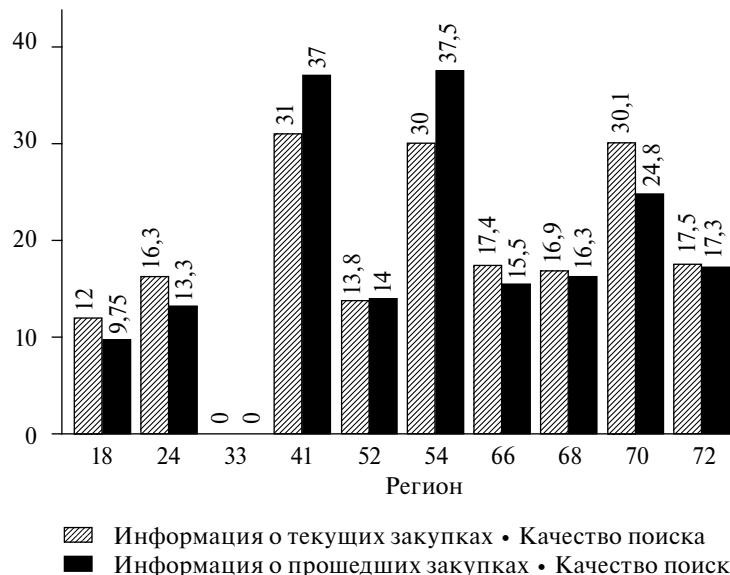
**Рис. 13.9.** Параметры прозрачности региональных государственных закупок

Таблица 13.3
Индекс и показатели прозрачности

	Закупки		Поиск	Индекс
	текущие	завершенные		
Для 83 регионов России				
Min.	18,5	19,5	0	0
Max.	40,5	42,5	8	81,5
Среднее	33	29,5	4,3	34,97
Станд. отклонение	3,95	5,08	2,04	18,96
Выбранные регионы				
1	32	40	7,5	67,5
2	31	37	8	68
3	37	30,5	6,5	54,84
4	35	34,5	4	34,75
5	30	29	4,5	33,19
6	31	27,5	4,5	32,91
7	31,5	32	3,5	27,28
8	32,5	26,5	4	29,5
9	32	26	3	21,75

Окончание табл. 13.3

	Закупки		Поиск	Индекс
	текущие	завершенные		
10	26	21,5	0	0
Среднее	31,03	28,96	4,15	32,6
Станд. отклонение	2,29	4,97	2,04	17,97

13.4. Эмпирическая модель и результаты

Модель и гипотезы

Наша основная цель — показать, что прозрачность информации приводит к низким относительным ценам на региональном рынке государственного заказа. Причем мы утверждаем, что она влияет двояким образом. С одной стороны, прозрачность информации определяет привлекательность закупок для потенциальных участников: мы предположили, что высокий уровень прозрачности привлекает больше участников. С другой стороны, прозрачность информации оказывает влияние на стратегическое поведение участников во время торгов: например, анализ предыдущих торгов позволяет фирмам сформировать оценку издержек компаний-конкурентов.

Количество участников торгов не является независимой переменной, оно может зависеть от типа процедуры, от спецификации контракта [Klempereger, 2002; French, McCormick, 1984; Samuelson, 1985; McAfee, McMillan, 1987], а также от уровня прозрачности информации [Kjerstad, Vagstad, 2000], поэтому мы используем двухступенчатый метод наименьших квадратов. Наша модель может быть записана в следующем виде:

$$\begin{aligned} Y &= \alpha_1 + \alpha_2 X + \alpha_3 C + \varepsilon_1 \\ X &= \beta_1 + \beta_2 Z + \beta_3 C + \varepsilon_2, \end{aligned}$$

где Y — это вектор, отражающий относительные цены контрактов на поставку топлива; X — вектор, описывающий количество участников торгов за государственный контракт; Z — вектор инструментальных переменных, которые отражают ряд характеристик закупок, влияющих на привлекательность контракта для потенциальных поставщиков, и институциональную среду в выбранных регионах; C — вектор контрольных переменных, куда входят, в частности, и показатели прозрачности информации в регионах.

Нам интересны значения коэффициентов перед показателями прозрачности, которые включены в оба уравнения. Таким образом мы сможем показать, что прозрачность информации непосредственно влияет на цены и на количество потенциальных поставщиков, а также опосредованно — на цены через количество потенциальных поставщиков.

Наша гипотеза состоит в следующем: высокий уровень прозрачности сайтов государственных закупок в регионе привлекает большее количество потенциальных поставщиков в государственные закупки, что, в свою очередь, ведет к сни-

жению цен, а также напрямую позволяет снизить относительные цены, так как обеспечивает возможность формирования адекватных ожиданий.

Данные

База данных состоит из 900 наблюдений, каждое из которых соответствует одному государственному контракту на поставку топлива марок АИ-70/80/92/95/98 через автозаправочные станции в десяти выбранных регионах за 2009 и 2010 гг. Данные были собраны с региональных сайтов государственных закупок из документации, опубликованной на сайте. Использовались также данные Федеральной службы государственной статистики (РОССТАТ), такие как плотность населения в регионе, плотность региональных дорог и ежемесячные цены на бензин в региональном разрезе. Индекс коррупции был взят из результатов исследования Минэкономразвития России, проведенного в 2010 г.⁵ В таблице 13.4 представлено описание переменных, которые были использованы в регрессионном анализе.

Остановимся более подробно на этих переменных. В качестве зависимой переменной мы использовали отношение цены государственного контракта к цене аналогичного рыночного контракта. Цена аналогичного рыночного контракта рассчитывалась следующим образом: по каждому контракту объем закупаемого бензина в литрах умножался на среднюю цену бензина в соответствующем регионе (бралась средняя цена в регионе за месяц, когда проводились торги). Таким образом, была получена оценка того, насколько цены в государственных закупках отличаются от рыночных. На наш взгляд, данный показатель как раз характеризует различия в ценах на товар, вызванные спецификой закупочных процедур, фиксируя эффекты влияния особенностей самого товара на цену. Следует также подчеркнуть, что выбранный товар — автомобильное топливо, поставляемое посредством автозаправочных станций, позволяет нам зафиксировать качество самого товара и не акцентировать на нем внимание при анализе зависимостей. Это возможно с учетом двух особенностей. С одной стороны, для поставщика слишком затратно верифицировать качество между потребителями по государственному контракту и потребителями розничного рынка. С другой стороны, на розничном рынке есть ряд механизмов контроля качества, позволяющих обеспечить тот его уровень, который удовлетворяет потребителей.

Основными объясняющими переменными выступают индикаторы прозрачности информации о текущих и завершенных закупках, а также индекс прозрачности информации. Мы используем разные индексы для проверки устойчивости полученных результатов.

В качестве инструментальных переменных мы взяли плотность населения, косвенно определяющую емкость спроса на рынке, плотность дорог в регионе, определяющую барьеры входа на рынок для участников, а также начальную цену контракта, которая выступает сигналом для потенциальных поставщиков к участию. Выбранные факторы оказывают как опосредованное (через количество

⁵ В данном исследовании оценивался уровень бытовой коррупции.

участников) влияние на зависимую переменную, так и прямое — на количество потенциальных поставщиков.

В качестве контрольных переменных мы использовали индекс коррупции и тип процедуры.

Таблица 13.4
Описание переменных и статистика

Переменная	Описание	Источник	Min.	Max.	Среднее	Станд. откл.
RelPrice	Отношение цены государственного контракта к цене аналогичного рыночного контракта	Региональные сайты госзакупок, РОССТАТ	0,537	1,468	0,987	0,0876
Sprice	Начальная цена контракта	Региональные сайты госзакупок	15 015	6 240 160	384 769,3	619 274,3
Open	Аукцион — даммипеременная, принимает значение 1, если закупка осуществлялась через аукцион, 0 — через запрос котировок	Региональные сайты госзакупок	0	1	0,197	0,3977
N	Кол-во участников торгов	Региональные сайты госзакупок	1	7	1,889	0,9078
PopD	Плотность населения в региональном разрезе в 2008 г.	РОССТАТ	0,7	49,8	23,865	16,084
RoadD	Плотность дорог в региональном разрезе в 2008 г.	РОССТАТ	3,6	198	90,406	72,204
Corr_2010	Оценка уровня распространения коррупции в 2010 г.	Исследование по заказу Министерства экономического развития РФ	0,22	0,572	0,428	0,0839
ExAnte	Показатель доступности информации о текущих закупках	Рассчитан на основе информации с региональных сайтов госзакупок	26	37	31,027	2,287
ExPost	Показатель доступности информации о завершенных закупках	Рассчитан на основе информации с региональных сайтов госзакупок	21,5	40	28,956	4,973
Index	Индекс прозрачности информации = (Текущие + Завершенные) • Поиск / 8	Рассчитан на основе информации с региональных сайтов госзакупок	0	68	32,6	17,97

Результаты

Мы рассматриваем три спецификации модели, в которых выделяем влияние различного типа информации — на основе показателя наличия информации о текущих закупках, показателя наличия информации о завершенных закупках и общего индекса информационной прозрачности — на цену и на количество участников. Как показали результаты регрессий, представленные в таблице 13.5, независимо от типа рассматриваемой информации, ее доступность приводит к уменьшению количества участников и к более низким относительным ценам. Наши предположения оправдались не до конца. Высокая прозрачность, как мы и предполагали, ведет к более низким относительным ценам на региональных рынках, однако она также снижает количество участников, приходящих на торги, что противоречит нашей гипотезе. При этом следует отметить, что отрицательный коэффициент перед количеством участников в основной регрессии отвечает стандартной экономической логике, которая заключается в том, что чем больше участников, тем выше уровень конкуренции и тем ниже цены.

Таблица 13.5
Относительные цены и прозрачность информации^a

Переменная	(1)	(2)	(3)
Зависимая переменная — относительная цена			
ExAnte	–0,0120* (0,00615)		
ExPost		–0,00335*** (0,00117)	
Index			–0,00126** (0,000608)
Open	0,0450*** (0,0122)	0,0473*** (0,0111)	0,0538*** (0,0146)
N	–0,114*** (0,0295)	–0,0939*** (0,0182)	–0,129*** (0,0369)
Corr_2010	–0,189* (0,107)	–0,0565 (0,0494)	–0,0322 (0,0577)
Константа	1,646*** (0,282)	1,276*** (0,0720)	1,275*** (0,0942)
Инструментальная регрессия. Зависимая переменная — число участников			
ExAnte	–0,198*** (0,0284)		
ExPost		–0,0422*** (0,00769)	
Index			–0,0112***

Окончание табл. 13.5

Переменная	(1)	(2)	(3)
Open	0,127 (0,0974)	0,317*** (0,0882)	0,293*** (0,0905)
Corr_2010	-2,780*** (0,485)	-0,794** (0,363)	-0,363 (0,371)
Sprice	-6,39e-08 (5,50e-08)	-7,69e-08 (4,98e-08)	-7,84e-08 (5,07e-08)
PopD	-0,0248*** (0,00776)	-0,0111 (0,00756)	-0,00804 (0,00747)
RoadD	0,00628*** (0,00145)	0,00508*** (0,00150)	0,00352** (0,00138)
Константа	9,242*** (1,089)	3,225*** (0,324)	2,257*** (0,197)
Кол-во наблюдений	900	900	900
R ²	0,149	0,143	0,133

Примечания. *** $p < 0,01$; ** $p < 0,05$; * $p < 0,1$.^a В скобках приведены стандартные ошибки.

Возможное объяснение меньшего количества участников торгов в случае более прозрачной информации состоит в том, что на основе анализа доступной информации могут формироваться ожидания потенциальных участников. Рассматриваемый нами рынок автомобильного топлива представляет собой олигополию, как правило, с выраженным лидером. Компании-лидеры, как мы уже отмечали выше, занимают от 35 до 60% рынка. Когда потенциальные поставщики понимают, что контракт привлекателен для лидера рынка, они предпочитают не тратить средства на участие в подобных аукционах. В таблице 13.6 представлено, что лидер является победителем в 64% торгов, когда на торги заявляется всего одна компания, когда же в торгах участвует более одного поставщика, то лидер рынка редко выходит победителем. Это косвенно свидетельствует о том, что многие участники предпочитают не заявляться одновременно с лидером на торги.

Таблица 13.6

**Участие компании — лидера на рынке
и количество участников в торгах**

Кол-во участников	Победитель — компания-лидер	
	Да	Нет
= 1	243 (64%)	135
> 1	218	422 (66%)

Заключение

Рынок автомобильного топлива в России всегда находился под пристальным контролем государства, и вопрос формирования цен на топливо до сих пор является актуальным. Мы рассматривали формирование цен государственных контрактов на автомобильное топливо в десяти регионах России и сопоставляли их с ценами розничного рынка. Мы оценили зависимость относительных цен государственных контрактов от характеристик процедуры (типа процедуры, количества участников), характеристик контракта и характеристик институциональной и экономической среды в регионе (индекс восприятия коррупции, доступность информации о государственных закупках в регионе, параметры структуры розничного рынка бензина). Выбор рынка автомобильного топлива, поставляемого посредством автозаправочных станций, позволяет нам не затрагивать вопрос качества поставляемого бензина, так как в данном случае качество на розничном и государственном сегментах рынка будет одинаковым. Мы также исходили из того, что механизмов контроля качества бензина на розничном рынке достаточно для обеспечения его удовлетворительного уровня.

Исследователи, как правило, связывают уровень прозрачности государственных закупок с уровнем конкуренции за государственный контракт: чем больше информации о проводимых процедурах доступно потенциальным поставщикам, тем легче им войти на государственный рынок и тем больше конкуренция за каждый отдельный контракт. Мы показали, что в рамках региональных государственных закупок бензина относительная цена государственного контракта зависит от уровня информационной прозрачности в регионе, который положительно влияет на цену и отрицательно на количество потенциальных участников. Такой результат может быть связан с тем, что большая доступность информации, вопреки интуиции, не оказывает положительного влияния на уровень конкуренции в рамках процедур государственных закупок. Возможно, доступность информации позволяет новичкам на рынке точнее оценить свои шансы на получение государственного контракта и принять решение не подавать заявок на участие, тем самым снижая уровень конкуренции на рынке.

Глава 14

ИНФОРМАЦИЯ И СГОВОР: АНАЛИЗ КЕЙСОВ¹

В данной главе мы покажем, каким образом информация влияет на возможности проявления оппортунистического поведения, в частности вступления в сговор, какие схемы реализации сговора и его поддержания существуют на практике. Вначале приводятся теоретические основания для анализа сговора между поставщиками и между поставщиком и заказчиком. Далее на основе представленного обзора теоретических исследований мы анализируем ситуации, в которых описываются возможные схемы создания горизонтальных связей между участниками процедур государственных закупок — сговор на региональных и муниципальных рынках — и вертикальных связей между одним из поставщиков и заказчиком на региональном рынке товара с плохо верифицируемым качеством.

При этом мы оцениваем, какое влияние на возможности сговора и на результаты закупок оказывает доступность информации участникам рынка, характеристики закупаемого товара, основные характеристики рынка (например, количество потенциальных поставщиков), а также особенности осуществления закупок данного товара. В кейсах рассматривается основная дилемма, связанная с распространением информации: улучшение контроля за счет большей доступности информации либо упрощение поддержания сговора. Кроме того, мы показываем, что доступность информации без соответствующего ее использования не приносит желаемого эффекта. Доступность информации может повысить эффективность мер, направленных на борьбу с оппортунистическим поведением, только в том случае, если на ее основе будут применяться соответствующие санкции.

В главе представлены два кейса². В первом кейсе описывается ситуация с государственными закупками дорожных строительных работ. Несмотря на значительные расходы на ремонт и строительство дорог, качество дорожного покрытия в этом регионе остается одним из самых плохих по России. Анализируя данные по

¹ Материалы подготовлены в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2011 г. Данная глава основана на материалах статьи А.А. Бальсевич, А.В. Ерёминой, И.В. Зороастровой и др. «Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций» (WP10/2012/01. Изд. дом ВШЭ, 2012).

² Поскольку основная цель авторов — проанализировать различные схемы поведения компаний, которые могут приводить к завышенным ценам на рынках, а не предоставить неоспоримые доказательства сговора между конкретными лицами, все данные здесь приведены в максимально обезличенном виде, чтобы нельзя было провести параллели с действующими компаниями и государственными заказчиками. В зависимости от специфики анализа иногда не называется анализируемый регион, если заказчик или компания занимают в нем монопольное положение.

проводимым процедурам, мы исследуем возможности для сговора между поставщиками, приводящего к неэффективному расходованию средств, выделенных на ремонт дорог, а также примеры реализации сговора в этой сфере. Во втором кейсе изучаются возможности скоординированных действий между заказчиком и одним из поставщиков на примере государственных закупок медикаментов. Мы отталкиваемся от ситуации, в которой по результатам проводимых закупок была подана жалоба в УФАС, и заказчику было вынесено предупреждение.

14.1. Стимулы к оппортунистическому поведению в государственных закупках: обзор литературы

Система государственных закупок представляет собой набор правил поведения для государственных заказчиков, уполномоченных органов и потенциальных поставщиков, участвующих в тех или иных конкурентных процедурах заказа. Предполагается, что если все стороны следуют правилам, результатом этих конкурентных процедур должна быть покупка товаров, работ или услуг необходимого качества по минимальной доступной цене. Однако у всех участников системы государственного заказа могут возникать стимулы к нарушению этих правил: созданию дополнительных горизонтальных или вертикальных связей, искажению информации о качестве и т.д.

Нарушение правил обычно не противоречит рациональной линии поведения агентов и приводит к увеличению их ожидаемой прибыли. В большинстве случаев нарушение правил проведения процедуры невыгодно для организатора, т.е. государства. Так, если фирмы, участвующие в процедуре закупки, вступают в явный или неявный сговор, цена закупки, как правило, повышается; если чиновник, отвечающий за проведение процедуры, нарушает правила ее проведения в обмен на взятку, происходит перераспределение государственной прибыли в пользу чиновника и зачастую прием товара ненадлежащего качества; наконец, если стимулы к предоставлению правдивой информации о качестве закупаемого товара недостаточны, результат конкретной закупки может оказаться непредсказуемым. Ниже представлены возможные схемы создания горизонтальных связей между участниками процедур государственных закупок и вертикальных связей между одним из поставщиков и заказчиком.

Горизонтальная координация

С юридической точки зрения сговор — «предварительная договоренность» о совместных действиях, например, в нашем случае — договоренность фирм о совместном поведении во время закупочного аукциона или конкурса. Однако с экономической точки зрения под сговором понимается поведение нескольких фирм на олигополистическом рынке, имитирующее результат поведения единственной доминирующей фирмы³. В системе государственных закупок сговор между поставщиками возникает как ответ на стимулы, создаваемые структурой рынка, взаи-

³ Кун [Kuhn, 2001] обсуждает различия между юридическим и экономическим взглядом на сговор и причины, по которым эти различия возникают.

моотношениями между потенциальными поставщиками и особенностями выбранной процедуры.

Главными условиями для возникновения сговора, выделенными еще в работе [Stigler, 1964], являются *возможность увеличения ожидаемой прибыли* за счет координации стратегий поведения и *возможность построения механизма «наказания»* участников процедуры, отклоняющихся от выбранной скоординированной стратегии. Существует несколько форм координации. Самая распространенная — стратегия «фиксированной цены», при которой фирмы выбирают между собой победителя и договариваются о разделе прибыли. Прибыль, полученная в результате сговора, может быть разделена в соответствии с выбранной очередностью («цепочки сговора»), долями рынка, занимаемыми фирмами, потенциальными издержками на выполнение заказа и т.д. Кроме того, прибыль может разделяться по принципу сегментации рынка и разделения сфер влияния (географическое положение, специализация фирм-участников).

Конкретная реализация механизма разделения потенциальной прибыли между участниками процедур распределения может влиять на вероятность разоблачения сговора. Однако главной задачей организатора процедур является не выявление сговора, но его *предотвращение*. Предотвращение сговора требует понимания процесса формирования стимулов к сговору, т.е. текущей структуры рынка, свойств распределяемого блага и возможных форм координации между потенциальными поставщиками.

Сговор является устойчивой формой существования фирм на рынке, если прибыль от участия в сговоре велика, риск обнаружения сговора заказчиком или регулятором мал, а риск «наказания» за отклонение от скоординированной линии поведения велик. В работе [Ivaldi et al., 2003] подробно обсуждаются факторы рыночной среды, стимулирующие возникновение сговора на олигополистическом рынке. В работе [Albano et al., 2006] рассматривается влияние этих факторов на сговор в специфике государственных закупок. Здесь мы приведем краткое изложение аргументов авторов обеих работ.

К условиям, благоприятствующим сговору, можно отнести малое количество поставщиков на рынке, наличие барьеров на вход в отрасль, высокую частоту проведения аукционов или конкурсов, сравнительную однородность поставщиков и отсутствие сильной асимметрии между их издержками и т.д. К примеру, наличие лишь небольшого количества поставщиков, способных выполнить данный контракт, значительно снижает издержки координации между потенциальными участниками картеля и увеличивает потенциальные выгоды от сговора, поскольку прибыль делится между меньшим количеством участников [Compte, Jehiel, 2002]. В то же время небольшое количество участников в картеле означает сравнимую легкость отслеживания и наказания нарушителя.

Схема взаимодействия между участниками картеля также может зависеть от структуры рынка и возможностей потенциальных поставщиков. Различные схемы организации картеля можно классифицировать по степени прямого взаимодействия между его участниками.

Все механизмы сговора можно условно разделить на две большие группы: сговор в слабой и сговор в сильной форме [McAfee, McMillan, 1992]. Сговор в

слабой форме не предполагает осуществление трансфертов между участниками, в то время как сильная его форма использует механизм трансфертов для распределения прибыли. Несмотря на то что поддержание слабой формы говора, как правило, предполагает наличие прямой координации между участниками, слабый картель может образоваться и в отсутствие всякой координации. В условиях асимметрии информации, т.е. при ограниченности знаний поставщика об оценках других игроков, оптимальной стратегией для участника аукциона может быть выдвижение ставки на уровне резервной цены. Таким образом, равновесие будет характеризоваться *n* одинаковыми ставками, не отличающимися от начальной цены аукциона [McAfee, McMillan, 1992]. Этот механизм неявного говора позволяет максимизировать суммарную прибыль картеля и распределить контракты примерно поровну, используя дизайн процедуры в качестве генератора случайных чисел (в том случае, если правилом аукциона установлено равновероятное определение победителя при совпадении минимальных ставок). Существует ряд эмпирических исследований, подтверждающих существование данного феномена: на различных аукционах в США, Канаде, а также во многих европейских странах наличие множества эквивалентных друг другу ставок на закрытом аукционе — обычное явление [Mund, 1960; Cook, 1963; Comanor, Schankerman, 1976].

В организации картелей без трансфертов, предполагающих прямую координацию между участниками, ключевую роль играет схема распределения побед на торгах. Здесь можно выделить два основных типа организации картелей: «цепочки говора» и «комплементарные» схемы. Участники могут использовать схему «цепочки говора», с тем чтобы разделить между собой рынок согласно установленным долям; роль победителя аукциона в такой схеме переходит от одного игрока к другому с частотой, определяющейся соотношением оговоренных долей рынка. Так, к примеру, рынок электрооборудования в США был разделен между компаниями General Electric, которой досталась доля в 45%, Westinghouse, получившей 35% и занявшей остальные 10% рынка Federal Pacific [Smith, 1961, р. 137].

«Комплементарная» схема, напротив, гарантирует победу одним и тем же поставщикам независимо от условия проведения процедуры. Такие схемы используются в тех случаях, когда у выделенного поставщика есть какое-либо безоговорочное преимущество перед остальными участниками картеля. Таким образом, поставщик, имеющий опыт работы с данным заказчиком или обладающий преимуществом в виде низких издержек, может отправлять так называемые Call letters конкурентам с заявлением о намерении выиграть аукцион и предложением вступить в говор. Один из таких картелей был разоблачен в Корее, когда крупная строительная компания с низкими издержками вступила в говор со своими более слабыми и не имевшими такого большого опыта конкурентами [Lee, Hahn, 2002]. Согласно договоренности эта компания побеждала во всех торгах по строительству и ремонту дорог в данной провинции, а участие в картеле позволяло ей заключать контракты по сравнительно более высоким ценам.

Две описанные выше схемы могут быть предпочтительней неявного говора в том случае, когда аукционист по каким-либо причинам не может равновероятно

распределять контракты между победителями с одинаковыми ставками. В случае если такая возможность у аукциониста есть, картель предпочитает использовать другие механизмы распределения. Еще одним фактором может стать интерес антимонопольных органов к наличию большого количества равных ставок. Опасность вмешательства извне также способна побудить картель к переключению на более «безопасные» схемы, включая «цепочки сговора» или «комплементарные» схемы.

Картель, участники которого имеют возможность перераспределить ренту путем взаимных трансфертов, обладает большей устойчивостью. Участники сговора, как правило, заранее договариваются о том, кто будет победителем, и этот победитель выдвигает единственную ставку на уровне начальной цены. После того как он заключает контракт по максимальной возможной цене, весь его «излишек» распределяется между остальными участниками. В действительности в таком картеле оптимальным является проведение дополнительного закрытого внутреннего аукциона [McAfee, McMillan, 1992], который позволяет определить реальные оценки игроков, вычислить оптимальную ставку, делаемую участниками картеля, размер и схему распределения «дополнительной прибыли». Трансферты между участниками картеля могут разделять дополнительную прибыль поровну, однако чаще всего прибыль разделяется в соответствии с реальными издержками участников либо с занимаемыми ими долями рынка. Такой дополнительный аукцион может проводиться и после основных торгов. Постаукционные торги не влияют на ставку, которую делает картель в ходе аукциона, однако могут влиять на схему распределения прибыли между участниками картеля. Подобные постаукционные торги были замечены в торговле антиквариатом, книгами, древесиной, рыбой и шерстью [Cas-sady, 1967; Graham, Marshall, 1987; Halpern, 1985].

Использование трансфертов позволяет значительно повысить эффективность картеля, но вместе с тем повышает и риск разоблачения антимонопольными ведомствами. Эффективность слабых картелей, не использующих трансферты, ниже, однако обнаружить такой сговор гораздо труднее ввиду того, что участники почти не взаимодействуют друг с другом. Таким образом, слабые картели более устойчивы к внешнему воздействию и менее устойчивы в отношении внутренних стимулов к нарушению общей стратегии поведения, выработанной картелем.

Вертикальная координация

Под коррупцией мы понимаем ситуацию, в которой экономический агент, облеченный властью и доверием, *нарушает правила в обмен на получение материальной или нематериальной личной выгоды*. В случае государственных закупок у организатора процедуры могут возникнуть стимулы к коррупции, так как он не является ни «владельцем» средств, выделяемых на закупку, ни конечным потребителем объекта закупки. Кроме того, при проведении процедур, привлекающих третьи стороны, такие как экспертные комиссии, к оценке предложений потенциальных поставщиков, возможно возникновение коррупции на стадии оценки заявок.

Выделим три основных вида манипуляций в ходе проведения процедур распределения благ, связанных с коррупцией:

- во-первых, организатор процедуры предоставляет возможность одному или нескольким выбранным им участникам изменять свои предложения либо снабжать их информацией о ходе процедуры с целью оптимизации вносимых этими участниками предложений;
- во-вторых, организатор процедуры может выступать в качестве связующего звена между участниками процедуры, координируя их действия и «дирижируя» поступающими предложениями;
- наконец, как организатор процедуры, так и третья сторона в лице экспертной комиссии могут искажать оценку качества предложений отдельных участников процедуры.

Если в ходе коррупционного обмена чиновник предоставляет участнику процедуры возможность изменить свое первоначальное предложение, большую роль в механизме возникновения коррупции и эффективности результата распределения блага играет наличие (или отсутствие) предварительных договоренностей между организатором и участниками процедуры. В случае если между организатором и одним или несколькими агентами существует предварительная договоренность, результат распределения может оказаться неэффективным, т.е. благо или, в случае государственных закупок, контракт на поставку блага может достаться неэффективному агенту. В ходе процедуры закупки, в которой между одним из участников и организатором существует предварительная договоренность, последний предоставляет выбранному участнику либо поднять ставку до уровня предложения ближайшего конкурента, если по результатам процедуры выбранный участник оказался победителем, либо опустить ставку, если по результатам процедуры выбранный участник не является победителем. Такую процедуру можно представить в виде двух последовательных этапов. На первом этапе участники процедуры, не имеющие преимущества контакта с организатором, соревнуются «по правилам». На втором — выбранный участник предлагает либо не предлагает ставку, перекрывающую предложение победителя первого этапа⁴. Потеря эффективности такой процедуры может быть сглажена за счет проведения английского аукциона или аукциона Викри, так как в ходе таких процедур участники предъявляют ставки, соответствующие их реальным внутренним оценкам блага.

В случае если предварительная договоренность отсутствует, победителем процедуры, как правило, становится эффективный агент, однако в результате коррупционной сделки потенциальная прибыль государства распределяется между выигравшим агентом и организатором процедуры. В отсутствие неэкономических стимулов к коррупции такой ее вид выгоднее для организатора процедуры, так как он имеет возможность использовать информацию, полученную в ходе проведения процедуры, для выбора самого «прибыльного» агента в качестве

⁴ Экономическая модель данного вида коррупции представлена, например, в работе [Lengwiler, Wolfstetter, 2005].

партнера в коррупционной сделке. В отличие от рассмотренного ранее случая, такой вариант коррупции более устойчив к проведению аукционов второй цены, однако установление коррупционных контактов в аукционе второй цены требует вовлечения в сделку как минимум двух участников аукциона и, следовательно, увеличивает риск раскрытия коррупционной сделки⁵.

Кроме того, возможен смешанный вариант взаимодействия, в котором организатор процедуры выбирает партнера по коррупционной сделке посредством проведения предварительной процедуры отбора, например «аукциона взяток». В таком случае результат процедуры распределения будет эффективным, однако вся потенциальная прибыль будет перераспределена в пользу чиновника.

Организатор процедуры распределения благ может не только изменять отдельные предложения, но и выступать в роли связующего звена между фирмами, вступившими в сговор. В таком случае риск обнаружения сговора для участников процедуры снижается, а часть прибыли, получаемой от организации сговора, перераспределяется в пользу чиновника. Экономический анализ таких ситуаций во многом совпадает с анализом возникновения и поддержания сговора с добавлением организатора процедуры обмена в качестве стратегического участника картеля.

Институциональная среда

Рассмотренные ранее проблемы сговора и коррупции связаны прежде всего с тем, что агенты, принимающие участие в процедуре распределения блага, максимизируют свою ожидаемую прибыль в ущерб ожидаемой прибыли государства и общества в целом. Однако, кроме прямой материальной выгоды, агенты также заинтересованы в минимизации усилий, прикладываемых к производству или использованию закупаемого товара, работы или услуги. Минимизируя усилия, поставщики, участвующие в системе государственных закупок, могут снижать качество поставляемых товаров, растягивать сроки выполнения заказа и т.д. Кроме того, организаторы процедур, также минимизируя усилия, могут упрощать процедуры распределения, ослаблять контроль за их проведением и за качеством принимаемого товара, работы или услуги и т.д.

На возникновение стимулов к минимизации усилий влияет и форма принятого контракта. Тип закупаемого товара, работы или услуги, *верифицируемость* или *неверифицируемость* его качества, влияет на возникновение стимулов к оппортунистическому поведению и на применимость различных способов решения связанных с ним проблем⁶. В случае верифицируемости качества блага можно

⁵ В работе [Menezes, Monteiro, 2006] обсуждается модель коррупции на основе наблюдаемых организатором ставок, представленных участниками в ходе аукциона первой цены, и возможная модель организации коррупционной сделки в ходе проведения аукционов второй цены.

⁶ В процессе выбора оптимального контракта важно учитывать не абсолютную, принципиальную верифицируемость или неверифицируемость качества распределяемого блага, а практическую возможность оценить качество как со стороны потребителя, так и со стороны третьих лиц, например суда. Абстрактно верифицируемое качество блага может оказаться неверифицируемым на практике в данном конкретном случае.

составить *полный контракт* на его поставку, включающий подробное описание качественных характеристик данного блага (причем в числе таких качеств могут быть также временные ограничения, гарантийные обязательства и т.д.). В таком случае для решения проблем, связанных с оппортунистическим поведением агентов, достаточно установить *эффективные штрафы* за возможные нарушения в условиях контракта. Закупка блага с неверифицируемым качеством требует введения *неполных контрактов*, создающих стимулы для оптимального поведения сторон и не требующих формального заверения качества блага третьими сторонами.

Следует также отметить, что в случае закупки благ с неверифицируемым и/или ненаблюдаемым качеством риску подвергается не только заказчик, но и поставщик. Поскольку качество блага в данном случае невозможно полностью прописать в контракте и доказать в суде соответствие качества поставленного блага требованиям контракта, заказчик может уклониться от исполнения контракта, например от выплаты бонуса поставщику.

Большое влияние на возникновение и силу стимулов к оппортунистическому поведению имеет *институциональная среда*. Важными элементами институциональной среды в приложении к проблеме организации эффективных государственных закупок являются институт репутации и эффективно действующая судебная система. Значимую роль в эффективности их функционирования играет доступность информации, так как именно на ее основе появляется возможность применять санкции за девиантное поведение. Однако информация является необходимым, но не достаточным условием эффективного функционирования институтов. У участников взаимодействия должны быть стимулы и возможности применять санкции.

Как мы уже отмечали выше, стимулы к добросовестному поведению могут создаваться не только структурой контракта и процедурой отбора, но и внешними факторами, самым важным из которых является *институт репутации*. Несмотря на то что учет репутации в часто повторяющихся процедурах распределения может стимулировать коррупцию и говоры, данный механизм, как правило, позволяет решить проблему получения благ неудовлетворительного качества⁷. Заказчик может снизить риск получения блага неудовлетворительного качества, проводя предварительный отбор потенциальных поставщиков в соответствии с их репутацией на рынке государственных закупок и на рынке закупаемого товара. Добросовестное выполнение контракта может улучшать репутацию поставщика как на рынке государственных закупок, так и на рынке отдельного блага, поскольку факт успешного выполнения государственного заказа, как правило, известен всем участникам рынка. В случае если процедура распределения проводится достаточно часто и поставщик хочет принимать участие в будущих таких процедурах, у него возникают стимулы к добросовест-

⁷ Проблема нахождения компромисса между учетом репутации и стимулами к говору обсуждается в работе [Calzorari, Spagnolo, 2005].

ному поведению. В самом простом случае при адекватном функционировании системы оценки репутации можно считать, что параметр «репутация» бинарен, т.е. принимает лишь два значения: «хорошая» и «плохая». В этом случае заказчику достаточно не допускать к участию в последующих процедурах участника с «плохой» репутацией. Однако такая система значительно увеличивает риски для потенциальных поставщиков и ущемляет права поставщиков, впервые выходящих на рынок.

Более сложная система оценки, подразумевающая непрерывное изменение параметра репутации, широко используется при практическом взаимодействии агентов на электронных торговых площадках, таких как eBay⁸. Кроме того, следует учитывать, что при проведении процедур государственных закупок имеет значение не только репутация поставщика, но и репутация заказчика и государства в целом. Так, если поставщики сталкиваются с риском недобросовестного поведения со стороны заказчика, такого как отказ от платежа по контракту или необоснованное снижение показателя репутации поставщика по результатам контракта, стимулы к добросовестному поведению поставщика могут быть ниже, чем в случае «хорошей» репутации заказчика.

14.2. Возможности горизонтальной и вертикальной координации при осуществлении государственных закупок: анализ ситуаций

Участники процедуры государственных закупок — как поставщики, так и заказчики — имеют возможность и стимулы вести себя оппортунистически. Поставщики — вступая в явный или неявный сговор между собой или с заказчиком, заказчики или организаторы процедуры — заключая контракт с менее эффективным поставщиком или перераспределяя прибыль в ущерб интересам общества. Далее в работе на примере региональных закупок медикаментов и дорожных строительных работ мы рассмотрим и проанализируем ситуации, в которых опи- сываются возможные примеры как горизонтальных, так и вертикальных связей между участниками процедур. Для каждого случая мы выделяем причины, которые могут сделать возможным оппортунистическое поведение заказчиков и поставщиков.

Основная дилемма при обсуждении вопроса открытости и доступности информации, — это дилемма между упрощением сговора и усилением контроля. Рассмотренные ситуации подпадают под действие 94-ФЗ, который предполагал максимальную открытость и доступность информации. Мы показываем, что в случае отсутствия адекватного контроля со стороны антимонопольных органов доступность информации приводит к низким издержкам поддержания как горизонтального, так и вертикального сговора.

⁸ Идеи непрерывного изменения параметра репутации при взаимодействии агентов в условиях асимметрии информации, в частности, изложены в работе [Kreps et al., 1982]; описание механизма репутации, действующего в рамках eBay, представлено в работе [Cabral, Hortacsu, 2004].

14.3. Кейс 1. Дорожное строительство и ремонт: последствия координации поставщиков

Рынок дорожного строительства был выбран неслучайно, так как существует ряд факторов, которые упрощают реализацию сговора. Для данного рынка характерны высокие барьеры входа на рынок. Как следствие, количество потенциальных поставщиков ограничено, они хорошо осведомлены об издержках друг друга, что упрощает координацию [Selten, 1973; Comanor, Schankerman, 1976; Weiss, 1989].

В России с 2010 г. для закупки дорожного строительства используются только аукционы и запросы котировок — процедуры, которые не позволяют фирмам соревноваться по качеству. Это дает им возможность использовать механизм ценовой координации и увеличивать свою прибыль за счет манипуляции качеством на стадии реализации контракта. Таким образом, у фирм есть возможность увеличить потенциальную прибыль от сговора и использовать упрощенную схему сговора. Стоит также отметить, что рынок дорожного строительства характеризуется постоянным растущим спросом. В начале года территориальные управления анонсируют размер регионального бюджета, который планируется потратить на строительство дорог. В большинстве российских регионов наблюдается ежегодный рост расходов на дорожное строительство.

Все эти черты рынка дорожного строительства делают образование картеля выгодным мероприятием. Многие исследователи анализируют поведение компаний в картелях на данном рынке. В работах [Feinstein et al., 1985; Porter, Zona, 1993; Gupta, 2001] рассматриваются картели, существовавшие на американском рынке дорожного строительства. В статье [Lee, Hahn, 2002] анализируется корейский рынок строительства автобанов и железных дорог, а в работе [Padhi, Mohapatra, 2011] показано наличие карельного сговора в индийском дорожном строительстве.

Одной из причин низкого качества автомобильных дорог является специфика государственных закупок дорожного строительства. Как правило, очень сложно прописать в техническом задании все требования к качеству дорожного покрытия, а проверка этого качества после выполнения работ сопряжена с большими издержками. Все это создает у поставщиков стимулы экономить на издержках и строить не очень качественные дороги, поэтому в реальности результат проведения закупок дорожных работ зачастую не соответствует пожеланиям заказчика и потребностям общества. Эта проблема лишь усугубляется при наличии сговора среди поставщиков, участвующих в аукционах госзаказа. Картельный сговор часто приводит к тому, что аукционы выигрывает не самый эффективный и квалифицированный поставщик, что может оказывать прямое влияние на качество выполняемых работ. Кроме того, существование сговора повышает закупочные цены, поскольку участники сговора, максимизируя суммарную прибыль, стремятся получить контракты по максимально возможной цене.

Рассматриваемый нами регион входит в список субъектов с самыми плохими дорожными покрытиями. Сообщества автолюбителей области публикуют на своих форумах многочисленные жалобы на неудовлетворительное состояние дорог:

они жалуются на «ямочный ремонт», на ужасное качество асфальта и наличие глубокой колеи, на то, что иногда машины «просто проваливаются под асфальт». Все это они сопровождают соответствующими фото- и видеоматериалами, периодически устраивают общественные акции, пикеты, протестуют против плохих дорог в городе и области. По данным сайта Госавтоинспекции МВД России, 50,7% ДТП, зарегистрированных здесь в первой половине 2010 г., произошли из-за «неудовлетворительного состояния дорог». При этом через данную область проходят важнейшие магистрали, обеспечивающие связь европейской части России с сибирскими и дальневосточными регионами. Протяженность дорожной сети в данном регионе составляет 14 670 км⁹.

На официальном сайте заказчика перечислены поставщики, к которым предъявлялись и предъявляются претензии относительно качества выполняемых работ по строительству и ремонту дорог. Однако, при том что некоторые поставщики находятся в неофициальном «черном списке», многие из них продолжают получать существенную долю государственных контрактов¹⁰. Это может свидетельствовать о наличии сговора как между строительными фирмами, так и между фирмами и государственным заказчиком¹¹. В данном кейсе мы хотим показать, что на региональном рынке государственных закупок дорожных работ в поведении компаний присутствует картельный сговор, организованный по так называемому *оборотному* принципу («цепочка сговора»). Для описания и анализа ситуации используются данные по тортам за государственные контракты, которые подпадают под категорию «Устройство дорожных оснований и покрытий» за 2009–2010 гг.¹²

Особенности дорожных работ как предмета закупки

Ремонт дорог в регионе может финансироваться из трех источников — федерального, регионального и муниципальных бюджетов. Как правило, за закупки по федеральному и региональному бюджетам отвечает один государственный орган. На муниципальном уровне в каждом районе — свой заказчик. В таблице 14.1 представлено распределение объемов финансирования по бюджетам за 2009–2011 гг. В нашем анализе рассматриваются только закупки, финансируемые из регионального бюджета.

Закупки, которые попадают в рассматриваемую категорию «устройство дорожных оснований и покрытий», можно разделить на четыре подгруппы:

⁹ <<http://mintrans.nso.ru/inoe/ved1/Pages/default.aspx>>.

¹⁰ <<http://www.tuad.nsk.ru/site.nsf/0/91ABA5267C2FC2F2C62575E500145C26?openDocument&id=OBEA-7L9BP3>>, <<http://www.kurer-sreda.ru/2009/07/30/12883>>.

¹¹ Обширная литература по теме сговора в госзаказе свидетельствует о том, что сговор между поставщиками часто сопряжен с коррупцией и что государственный заказчик часто служит «судьей», поддерживая устойчивость преступного картеля и обеспечивая наказание за отклонение от стратегии сговора. Тем не менее в нашем кейсе мы концентрируемся на сговоре между поставщиками.

¹² Официальный сайт региональных государственных закупок соответствующего региона.

- закупка проектной документации;
- закупка строительства новых дорожных объектов (различные типы дорог, мосты);
- закупка капитального ремонта дорог;
- закупка текущего ремонта дорог.

Таблица 14.1

**Емкость рынка дорожно-строительных работ
в рассматриваемом регионе, тыс. руб.^a**

Заказчик / вид работ	2009	2010	2011
Федеральный бюджет	1 889 728	3 016 400	2 940 412
В том числе:			
• строительство а/д и сооружений	1 000 000	2 032 039	2 007 538
• ремонт а/д и сооружений	537 395	657 413	529 514
• содержание а/д и сооружений	343 837	326 948	403 360
• проектирование	8 496	—	—
• прочее	—	—	—
Областной бюджет	2 991 185	3 447 867	4 307 685
В том числе:			
• строительство а/д и сооружений	654 188	737 128	1 463 689
• ремонт а/д и сооружений	1 248 688	1 775 856	1 753 844
• содержание а/д и сооружений	850 003	934 883	1 084 652
• проектирование	238 306	—	—
• прочее	—	—	5 500
Местные бюджеты	3 353 290	3 996 914	5 465 843
В том числе:			
• строительство а/д и сооружений	2 743 195	1 284 904	3 231 966
• ремонт а/д и сооружений	260 000	2 452 011	2 190 872
• содержание а/д и сооружений	260 000	260 000	43 005
• проектирование	90 096	—	—
• прочее	—	—	—

^a Таблица составлена на основе открытых годовых отчетов ОАО по строительству, ремонту и содержанию автомобильных дорог и инженерных сооружений, которое является одним из основных поставщиков на рынке госзаказа в регионе.

Закупки дорожных работ

До 2009 г. для закупок дорожных строительных работ использовались три типа процедур: конкурс, аукцион и запрос котировок. Однако в начале 2009 г. государство рекомендовало заказчикам использовать при осуществлении подобных закупок только аукционы и запросы котировок. В результате с 2009 г., по данным официального сайта государственных закупок рассматриваемого региона, ни одного конкурса проведено не было.

Процедуры, в которых выбор поставщика осуществляется исключительно по цене (особенно открытые аукционы), упрощают картельный сговор. Если заказчик проводит открытый аукцион, поставщикам не только относительно легко заранее договориться о том, кто станет победителем и какую ставку выдвинет каждый из участников, но и не составит труда отслеживать отклонения от конкурентной стратегии. То, что в ходе открытого аукциона все участники видят действия своих соперников, создает идеальный механизм принуждения: в случае отклонения любого из поставщиков от стратегии сговора «наказание» в виде снижения цены и исключения из картеля следует немедленно.

В свою очередь, слабый контроль со стороны ФАС позволяет участникам потенциального сговора без особых опасений распределять контракты между собой. Отметим, что за период с 2008 по 2010 г. в целом в регионе было возбуждено всего несколько дел по факту сговора. Помимо этого, относительно большое количество аукционов также облегчает сговор. Когда процедуры проводятся регулярно и с большой частотой, поставщики получают возможность достаточно точно разделить рынок по заранее оговоренным долям. И даже если существуют некоторые проблемы с распределением, они могут быть решены путем введения трансфертов, наличие которых в изучаемом картеле мы не отрицаем, но и не можем доказать.

Еще одной отличительной чертой данной сферы является отсутствие коммерческого рынка: закупкой строительства дорог занимается в основном государство. Крупные предприятия могут закупать различного рода дорожные и строительные работы, однако подобных заказов не так много, и этот рынок явно уступает государственному. Поэтому фирмы, которые выполняют работы по ремонту дорог, либо являются многопрофильными (и на коммерческом рынке занимаются поставкой различных продуктов, как то: бетон, бетонные блоки, цемент, песок и т.д.), либо это крупные предприятия с разветвленной филиальной сетью, львиная доля выручки которых представляет собой выручку от выполнения государственных контрактов.

Подводя итог, выделим основные черты дорожного строительства. Прежде всего, характерны высокие барьеры для входа в эту отрасль, поэтому в ней, как правило, функционирует несколько крупных фирм, а деятельность отдельных фирм зачастую привязана к определенному району. В рассматриваемом регионе на данном рынке представлено примерно 90 компаний, однако существуют отдельные виды работ, которыми занимается лишь ограниченное число строительных фирм. В особенности это касается крупных контрактов на строительство дорог «с нуля» — подобные крупные контракты способны выполнить лишь отдельные поставщики. Таким образом, при внешней видимости конкуренции число поставщиков, выполняющих отдельные типы контрактов, сильно ограничено. Вкупе с недостаточно жестким контролем со стороны ФАС и высокими издержками проверки качества проделанных работ ограниченная конкуренция делает сговор крайне выгодным для участников рынка.

Анализ ситуации: неконкурентные торги в дорожном строительстве

По данным за 2009–2010 гг. можно наблюдать группу из пяти поставщиков, представители которой регулярно участвуют в торгах за контракты в сфере дорожного строительства. Здесь и далее обозначим их как фирмы А, В, С, Д и Е. Мы сконцентрируемся на анализе процедур, в которых участвовали данные фирмы, покажем, что они используют «цепочки сговора», и проанализируем факты, повлиявшие на выбор этой схемы.

Данные за указанный срок насчитывают около 30 аукционов и запросов котировок, в каждом из которых участвовали по меньшей мере двое из пяти поставщиков. О тесноте взаимодействия между этими поставщиками можно судить по данным таблицы 14.2. В ней показано количество случаев «совместного» участия поставщиков (в таблицу вошли процедуры, проведенные в 2010 г., а также три аукциона, проведенных в 2009 г.). К примеру, из 19 процедур, в которых участвовала Фирма А, в семи случаях в торгах принимала участие также Фирма В, в семи — Фирма С и т.д. В каждом из рассмотренных нами аукционов хотя бы один поставщик из указанных пяти выдвигал ставку, и лишь в двух аукционах победителем в результате оказался поставщик, не принадлежащий к этой группе.

Таблица 14.2
«Совместное» участие поставщиков в торгах

	Фирма А	Фирма В	Фирма С	Фирма Д	Фирма Е
Фирма А	19	7	7	4	1
Фирма В	7	14	9	5	1
Фирма С	7	9	25	6	1
Фирма Д	4	5	6	4	0
Фирма Е	1	1	1	0	3

Как мы можем наблюдать, указанные фирмы участвовали в большом количестве «совместных» торгов и часто выигрывали торги за государственные контракты. Кроме того, на своих веб-сайтах рассматриваемые поставщики упоминают друг друга в качестве деловых партнеров, что свидетельствует о налаженных между ними контактах и низких издержках ведения переговоров. Более того, большинство исследованных аукционов и запросов котировок состоялись в 2010 г. с интервалом в 1–2 недели, что свидетельствует о высокой частоте взаимодействия поставщиков. Высокая частота торгов, как мы отметили выше, увеличивает на определенном временном промежутке поток прибылей от вступления в сговор и позволяет фирмам распределить контракты согласно определенным долям.

Далее мы опишем ход этих процедур и покажем, что схема сговора, применяемая поставщиками, представляет собой «оборотную» схему в своей слабой форме — вместо фиктивных (ложных, подставных) ставок, о которых шла речь

в упомянутой литературе, используется схема «ложного присутствия» (fake presence).

Аукцион № 1¹³

Первый аукцион был проведен 17 сентября 2010 г. и состоял из 12 лотов (9 из них — по ремонту водопропускных труб, и 3 самых крупных — по капитальному ремонту автодорог). На участие в торгах заявились в среднем по 3–4 поставщика на лот, однако на сами торги по каждому лоту пришел лишь один—единственный участник, причем по разным лотам это были разные компании. Остальные поставщики просто не явились на аукцион. Таким образом, заказчик был обязан передать контракт в течение трех дней единственному пришедшему на торги поставщику (при этом цена контракта была равна начальной (максимальной) цене).

Три самых крупных лота — ремонт а/д — в результате фактически «распределили» между собой три крупных компании: Фирма А, Фирма В и Фирма С.

Остальные лоты — по ремонту водопропускных труб (№ 1–8, 12) — достались Фирме С, причем, что любопытно, к участию в торгах по этим лотам не были допущены еще четыре компании. Все они получили отказ со следующей аргументацией:

«...отсутствует копия свидетельства о допуске к определенному виду или видам работ в области инженерных изысканий, которые оказывают влияние на безопасность объектов капитального строительства».

Исключением стал только лот № 6. Торги по нему прошли по уже знакомой нам схеме: на торги заявлялись два поставщика, но пришел лишь один — Фирма Е. Он-то и стал победителем.

В целом об итогах аукциона можно судить по таблице 14.3.

Таблица 14.3
Результаты аукциона № 1

<i>Открытый аукцион, 9602, 17.09.2010</i>			
Лот ^a	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта, руб.
9	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма Д	Фирма А	1 249 960
10	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма Д	Фирма В	641 960
11	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма Д	Фирма С	1 868 650

¹³ Во всех примерах фигурирует один и тот же заказчик.

Окончание табл. 14.3

Лот ^a	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта, руб.
6	Фирма С Фирма Е	Фирма Е	264 500

^a Лоты № 9–11 — капитальный ремонт а/д, лот № 6 — ремонт водопропускной трубы на а/д. Обеспечение заявки не установлено.

Аукцион № 2

Примерно та же картина наблюдается и по следующему аукциону, который прошел 28 сентября 2010 г. Были проведены торги по двум лотам, на которые заявились два поставщика (эти поставщики уже неоднократно нам встречались в предыдущих примерах). Но на сам аукцион пришел лишь один поставщик — Фирма С, второй же — Фирма А — не явился на процедуру, и вновь два контракта были заключены по начальной цене с единственным пришедшим поставщиком.

Как завершился второй аукцион, показано в таблице 14.4.

Таблица 14.4

Результаты аукциона № 2

<i>Открытый аукцион, 10298, 28.09.2010</i>			
Лот ^a	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта, руб.
1	Фирма С Фирма А	Фирма С	3 564 561
2	Фирма С Фирма А	Фирма С	1 064 600

^a Лоты № 1–3 — разработка проектной и рабочей документации на ремонт а/д. Обеспечение заявки — 5% от начальной цены контракта.

Аукцион № 3

Третий аукцион был проведен спустя месяц — 8 ноября 2010 г. Торги проводились по трем лотам, которые соответствовали контрактам на разработку рабочей документации, необходимой для ремонта а/д.

В торгах участвовали уже знакомые нам из описания первого и второго аукционов поставщики. И вновь, при заявившихся 4–5 участниках, на торги по каждому лоту пришло по одному участнику. Таким образом, по схеме, наподобие той, с которой мы столкнулись в предыдущих аукционах № 1 и 2, три лота «распределили» между собой поставщики Фирма С, Фирма А и Фирма Е. Контракты также были переданы единственным пришедшим поставщикам по начальной цене.

О результатах этого аукциона можно судить по таблице 14.5.

Описанные выше аукционы объединяет то, что на торги первоначально заявляется несколько фирм, а затем приходит всего один поставщик, что позволяет ему получить контракт по резервной цене. При этом мы видим, что происходит чередование поставщиков, однако Фирма С получает большее количество контрактов (как по сумме, так и по числу). Это может свидетельствовать о том, что

Таблица 14.5

Результаты аукциона № 3

<i>Открытый аукцион, 11498, 08.11.2010</i>			
Лот ^a	Заявившиеся поставщики	Победитель	Цена контракта, руб.
1	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма F	Фирма C	1 287 970
2	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма F	Фирма A	1 278 410
3	Фирма А Фирма В Фирма С Фирма E Фирма F	Фирма E	450 540

^a Лоты № 1–3 — разработка рабочей документации на ремонт автомобильной дороги. Обеспечение заявки — 5% от начальной цены контракта.

данный поставщик обладает большей рыночной властью, что позволяет ему получить большую долю контрактов картеля, однако не стоит забывать, что рассматриваемые аукционы могут не охватывать все процедуры, в которых участвовал картель.

Запросы котировок № 1, 2

Те же самые поставщики принимали участие и в ряде запросов котировок. Вот, к примеру, две процедуры распределения контрактов на разработку проектной документации для строительства а/д. В обеих процедурах участвовали два поставщика: Фирма С и Фирма G. С большой степенью вероятности можно сказать, что имела место договоренность между ними. Во-первых, в обоих случаях максимальная ставка превышает вторую по величине на 100 руб. Во-вторых, один поставщик подавал свой конверт на следующий же день после объявления о проведении процедуры — 27.10, а другой — в последний день, допустимый для подачи заявок, — 08.11. Таким образом, два лота были попросту распределены между ними.

Здесь важен даже не сам факт различия ставок всего на 100 руб. (хоть и любопытно, что в обоих запросах эта разность была одна и та же). С позиции рациональности поведение Фирмы С, а именно выдвижение ставки, равной начальной цене контракта, в последний день представляется нелогичной. В предыдущие дни могла поступить заявка с той же ценой, и тогда победа была бы присвоена другому поставщику по праву «первого пришедшего». В отличие от открытых аукционов в запросах котировок участники оптимизируют запросы по двум параметрам — время подачи и предъявляемая цена. Согласно законодательству, если поданы две одинаковые по цене заявки, то выигрывает заявка, которая была подана раньше.

Исходя из этого, если поставщик действует в ситуации неизвестности (не знает ставки других игроков) и хочет выиграть процедуру, то при подаче заявки в последний момент должен указать ставку меньше начальной цены. Даже если предположить, что поставщик Фирма С был уверен в том, что никто не составит ему конкуренции, это не может объяснить его ставку по «соседнему лоту» на 100 руб. ниже начальной цены контракта (по этому лоту Фирма С проиграла торги).

Это можно объяснить только в том случае, если поставщики заранее договорились о назначаемых ставках и о том, кому какой лот должен достаться по итогам торгов. Информация о результатах этих двух запросов котировок представлена в таблице 14.6.

Таблица 14.6
Информация о запросах котировок № 1, 2

Заявка	Поставщик	Предложение цены, руб.	Время подачи заявки
<i>Запрос котировок, 12022, 26.10.2010–08.11.2010</i>			
1	Фирма С	383 950	08.11.2010 в 16:05
2	Фирма G	384 050	27.10.2010 в 11:35
<i>Запрос котировок, 12032, 26.10.2010–08.11.2010</i>			
1	Фирма G	372 230	27.10.2010 в 11:40
2	Фирма С	372 330	08.11.2010 в 16:10

Запросы котировок № 3, 4, 5

Следующие запросы котировок с участием Фирмы А и Фирмы Н демонстрируют примерно ту же схему. Разница лишь в том, что суммы ставок полностью совпали. По этим процедурам победа доставалась поставщику с более «ранней» заявкой. Интересно, что по запросам котировок 12087, 12089, 12025 все заявки были поданы в течение часа на следующий же день после объявления процедуры — 27.10. Фирма А подала все заявки единовременно — в 15:00, тогда как Фирма Н подавала заявки два раза — в 14:50 и 16:10, из-за чего выиграла торги по одному контракту, но проиграла по двум другим.

Мотивы поставщиков к сговору при запросе котировок могут быть несколько иными, чем в случае аукциона. Согласно технической документации «*в случае, если после дня окончания срока подачи котировочных заявок подана только одна котировочная заявка, заказчик продлевает срок подачи котировочных заявок на четыре рабочих дня и в течение одного рабочего дня... размещает на официальном сайте извещение о продлении срока подачи таких заявок. При этом заказчик обязан направить запрос котировок не менее чем трем участникам, которые могут осуществить выполнение работы*». Иными словами, если бы заявка была всего одна, процедура бы затянулась во времени, чего, вероятно, не очень хотели поставщики из наших примеров. Аукционист также был бы обязан позвать дополнительно нескольких участников, что, возможно, создало бы нежелательную конкуренцию. Потому и нужна была вторая, «подставная» заявка — чтобы признать торги состоявшимися и незамедлительно заключить контракт.

Результаты проведения трех описанных запросов котировок приведены в таблице 14.7.

Таблица 14.7

Информация о запросах котировок № 3, 4, 5

Заявка	Поставщик	Предложение цены, руб.	Время подачи заявки
<i>Запрос котировок, 12087, 27.10.2010–09.11.2010</i>			
1	Фирма А	259 930	28.10.2010 в 15:00
2	Фирма Н	259 930	28.10.2010 в 16:10
<i>Запрос котировок, 12089, 27.10.2010–02.11.2010</i>			
1	Фирма Н	199 560	28.10.2010 в 14:50
2	Фирма А	199 560	28.10.2010 в 15:00
<i>Запрос котировок, 12025, 26.10.2010–08.11.2010</i>			
1	Фирма А	473 560	28.10.2010 в 15:00
2	Фирма Н	473 560	28.10.2010 в 16:10

Схема, которую участники сговора «проводят» в запросах котировок, похожа на ту, что мы могли наблюдать в открытых аукционах. Участники картеля точно так же преследуют цель создания видимости конкуренции. Но из-за того, что на запросы котировок нельзя заявиться без выдвижения ставки, участники манипулируют сроком предложения ставки. Мы видим, что они выдвигают ставки, равные начальным ценам. Очевидно, что такая стратегия не принесет успеха на конкурентных торгах, ведь выиграть с такой ставкой можно лишь в том случае, если ни одной заявки больше подано не было. В то же время эта стратегия отлично подходит для того, чтобы создать внешнюю видимость честной конкуренции, но при этом получить контракт по начальной цене.

Результаты описанных выше процедур позволяют сделать предположение о том, что между поставщиками в каждом из трех случаев имел место сговор по «оборотной» схеме. Поставщики используют данную схему для того, чтобы распределить контракты между собой и присвоить (а может и поделить) полученную вследствие завышенной цены прибыль. Что касается трансфертов — их наличие в картеле сложно идентифицировать. Тем не менее отсутствие должного контроля со стороны антимонопольной службы делает возможным существование сговора в сильной форме, не исключая использование денежных платежей внутри картеля.

14.4. Кейс 2. Долгосрочные отношения между заказчиком и поставщиком на рынке медикаментов

В этом кейсе акцент сделан на реализации вертикального сговора между заказчиком медикаментов и поставщиком. В частности, рассматривается, как на реализацию сговора повлияло признание заказчика виновным в ограничении конкуренции на торгах.

Характеристики медикаментов

Лекарственные средства обладают специфическими характеристиками, которые оказывают влияние на результаты закупки. Первое: им присуща высокая социальная значимость. Закупка поддельных лекарственных средств и плацебо может увеличить нагрузку на систему здравоохранения и повысить смертность в стране. Коррупционные или некомпетентные действия госслужащих, которые могут быть причиной трагедии, без сомнения, снизят уровень доверия к власти и подорвут престиж государства в глазах его граждан.

Второе: медикаменты обладают преимущественно доверительными свойствами. Сложность оценки качества подобных товаров не только до, но и после потребления влечет за собой появление высоких издержек измерения у покупателя [Darby, Karni, Free, 1973]. Невозможность определить качество закупаемых лекарств без проведения лабораторных исследований стимулирует участников торгов преследовать корыстные интересы и поставлять некачественные медикаменты. Для предотвращения неблагоприятного отбора существует два способа, позволяющих решить проблему верификации качества лекарственных препаратов. Во-первых, репутация поставщика на фармацевтическом рынке и уровень исполнения предыдущих государственных контрактов могут в некоторой степени свидетельствовать о достаточном качестве медикаментов. Во-вторых, в отношениях между фармпроизводителем и заказчиком определяющей может стать роль посредника, который обладает профессиональными знаниями, позволяющими ему предотвратить неблагоприятный отбор и более точно измерить качество закупаемых медикаментов [Кузьминов и др., 2006, с. 233]. Включенность дилера в профессиональные сети и возможность анализа ожиданий участников рынка позволяют ему ориентироваться на репутацию фармацевтической компании в большей степени, чем государственному заказчику. Недостатком вмешательства третьей стороны во взаимодействие заказчика и поставщика является увеличение итоговой цены медикаментов на сумму вознаграждения посредника, т.е. более высокое качество достигается за счет повышения издержек, а следовательно, цены.

В-третьих, фармацевтическая отрасль становится областью столкновения частных и общественных интересов, интересов фармацевтических компаний и населения, что оказывает сильное влияние на стимулы государства. С одной стороны, более низкая себестоимость дженериков [Тарловская, 2008] может привести к снижению расходов государственного бюджета, что повысит доступность медикаментов для населения. С другой стороны, государственные закупки оригинальных лекарственных препаратов будут стимулировать развитие дальнейших фармацевтических исследований и могут рассматриваться в качестве гарантии высокого уровня качества¹⁴. Таким образом, государственная политика по отношению к дженерикам связана с нахождением баланса между снижением стоимости медикаментов для общества в настоящий момент и в будущем (развитие исследований в области фармацевтики).

¹⁴ См., например, [Huff-Rousselle, Burnett, 1996].

Особенности рынка медикаментов в России

Помимо характеристик самих медикаментов, некоторые особенности фармацевтической отрасли в России также усложняют процесс их закупки. Во-первых, на российском фармацевтическом рынке высок уровень фальсификата. Причина этого состоит в том, что, по словам руководителя управления Росздравнадзора Валентины Косенко, «лишь 5% действующих лабораторий могут осуществлять все виды исследований лекарственных препаратов»¹⁵. Невозможность проверить качество медикаментов до момента покупки стимулирует рентоориентированное поведение фармацевтических компаний и дистрибуторов, что приводит к высокой доле фальсифицированных лекарственных средств. Так, по данным начальника отдела департамента охраны общественного порядка МВД России Г. Царапкина, за год объем продаж фальсификата в России достигает 200–300 млн долл., что составляет 10–15% от оборота зарегистрированных лекарственных средств¹⁶.

Во-вторых, процессы, происходящие в системе государственного заказа, оказывают сильное влияние на фармацевтическую сферу в целом. Данная ситуация возникает вследствие большой емкости государственного сегмента рынка готовых лекарственных средств, составляющей в 2008 г. 120 млрд руб. в ценах конечного потребления, или около 26,2% всего фармацевтического рынка¹⁷.

Особенности организации закупок медикаментов

Государственные закупки медикаментов регулируются положениями Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — 94-ФЗ), а также другими нормативными правовыми актами, регламентирующими данную сферу. В 2008–2010 гг. закупка лекарственных средств могла осуществляться с помощью трех видов процедур: открытого аукциона, открытого аукциона в электронной форме и запроса котировок. Два первых типа процедур являются открытыми аукционами первой цены, главное отличие между которыми состоит в том, что открытый аукцион в электронной форме, как следует из его названия, проводится онлайн. Согласно поправкам, внесенным в 94-ФЗ, с 1 июля 2010 г. данная процедура проводится на пяти аккредитованных электронных площадках. В свою очередь, запрос котировок представляет собой закрытый аукцион первой цены, который может быть использован в качестве процедуры закупки, если стоимость предмета контракта не превышает 500 тыс. руб.¹⁸

¹⁵ См.: Рожков Р. Средство для укрепления паники // Деньги. 2009. № 10 (715): <<http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=1136114>> (дата обращения: 06.06.2012).

¹⁶ Там же (дата обращения: 28.01.2011).

¹⁷ Фармацевтический рынок России. Итоги 2009 г. DSM Group: <<http://dsm.ru/content/file/1281537574.pdf>> (дата обращения: 06.06.2012).

¹⁸ Пункт 2 ст. 42 Федерального закона от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ (в ред. от 3 ноября 2010 г.) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. 2005. № 30 (ч. 1). Ст. 3105.

Выбор победителя торгов только по критерию минимальной цены может стимулировать неблагоприятный отбор в государственных закупках. Участники аукциона, предоставляющие лекарства высокого качества, имеют меньше шансов его выиграть, так как себестоимость предлагаемого ими товара заведомо ниже товара плохого качества, а цена — выше среднерыночной цены [Akerlof, 1970].

Торги могут быть проведены децентрализованно, тем учреждением здравоохранения, которое будет непосредственно использовать медикаменты, или централизованно, отдельным государственным органом для одного или нескольких подведомственных учреждений. Во втором случае подведомственные заказчики самостоятельно формируют заявки на закупку медикаментов, выбирают форму выпуска лекарственных средств и начальную (максимальную) цену контракта, а затем отправляют их главному заказчику — организатору торгов, к примеру, администрации муниципального района. Предполагается, что централизация госзаказа позволит государству получить экономию от закупки большего объема медикаментов и освободить медицинский персонал лечебно-профилактических учреждений от административных функций, связанных с организацией и проведением торгов.

Далее организатор торгов (уполномоченный орган, специализированная организация) аккумулирует полученные заявки, формирует предмет государственного контракта, при необходимости делит его на лоты и выставляет их на торги. К участию в открытом аукционе допускаются фирмы, чьи заявки на участие в нем не были отвергнуты заказчиком. Участник аукциона, предложивший минимальную цену за поставку того или иного лота, становится победителем и получает право заключить с заказчиком государственный контракт. Третьей стороной взаимодействия является территориальный орган Федеральной антимонопольной службы (УФАС региона). К функциям данного органа относится самостоятельное регулирование сферы государственного заказа с помощью проведения плановых и внеплановых проверок, а также рассмотрение жалоб на организацию и проведение торгов¹⁹.

Возможные проблемы при закупке медикаментов

Всемирная организация здравоохранения выделяет несколько целей закупки медикаментов [Operational principles..., 1999, р. 7–8]. Во-первых, медикаменты должны обладать высоким уровнем качества. Значимость параметра качества не только усложняет проведение закупочных процедур, но и делает необходимой борьбу государства с фальсифицированными, пиратскими лекарствами и лекарствами, не отвечающими международным стандартам на государственном уровне. Во-вторых, лекарственные средства должны быть своевременно доставлены потребителям. Очевидно, что поставка медикаментов с опозданием может привести к ухудшению состояния здоровья и гибели людей. В-третьих, следует закупать лекарства в необходимых количествах с максимальной ценовой эффективностью. При этом отражением ценовой эффективности является не цена

¹⁹ Положение о Федеральной антимонопольной службе. Утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (в ред. от 21 октября 2011 г.) // Российская газета. 2004. 31 июля. № 3539.

одной дозы (упаковки) лекарства, а стоимость одного терапевтического курса. В-четвертых, итоговая цена закупки, включая скрытые издержки заказчика, должна быть минимальной.

В государственных закупках медикаментов могут возникнуть два ключевых вида проблем: поставка медикаментов низкого качества и коррупция. Поскольку проблема некачественных медикаментов была затронута нами ранее, в данном разделе мы подробнее остановимся на коррупционном поведении заказчика, которое возникает вследствие того, что он обладает дискреционной силой [Burguet, Che, 2004]. Привлекательность коррупционной стратегии для заказчика повышают большие постоянные суммы государственных расходов на медикаменты и высокий уровень информационной асимметрии на фармацевтическом рынке [Cohen, 2000]. Следует отметить, что выбор заказчиком коррупционной стратегии зависит от степени прозрачности рынка государственного заказа и характера отношений между поставщиками. Скоординированное поведение поставщиков является выгодным для нечестного заказчика, который получит дополнительную возможность требовать у них взятку [Boehm, Olaya, 2006].

Проблемы государственных закупок различаются в зависимости от типа выбранной процедуры: аукциона или переговоров. Как говорилось выше, в России медикаменты в основном закупаются через аукционы. Всегда ли данная процедура является оптимальной для закупки медикаментов? Закупка медикаментов через аукцион снижает возможности заказчика манипулировать оценкой качества, однако также сводит к нулю антидемпинговые стратегии. В итоге может возникнуть хищническое поведение на торгах: устанавливая неоправданно низкие цены, компания стремится «первой нанести удар конкурентам, чтобы они ушли с рынка» [Alexandersson, Hulten, 2006, р. 75] и затем поднять цены на товар. Данное поведение становится выгодным, если барьеры входа на рынок высоки, что соответствует государственным закупкам медикаментов (обеспечение заявки, лицензия на фармацевтическую деятельность, оптовую и/или розничную торговлю). В отличие от ситуации, в которой минимальную итоговую цену контракта предлагает наиболее эффективная компания, хищническое поведение на торгах приводит к таким последствиям, как неэффективное распределение ресурсов, невыполнение поставщиком возложенных на себя обязательств, уход с рынка госзакупок фирм-конкурентов и, следовательно, возможный рост цен в будущем [Ibid.].

Ограничения конкуренции в торгах, связанные с включением в торги антидемпинговых мер или выбором переговоров в качестве процедуры закупки, имеют следующие преимущества. Прежде всего, ограничивая участие в торгах компаний, риск банкротства которых достаточно велик [Huutinen et al., 2006] или репутация которых низка, заказчик принимает во внимание не только итоговую цену контракта, но и издержки, связанные с его исполнением. Медикаменты с большей вероятностью будут поставлены заказчику в срок и необходимого качества. Таким образом, в данной ситуации его действия будут способствовать достижению целей закупок медикаментов, выделенных Всемирной организацией здравоохранения [Operational principles..., 1999, р. 7–8].

Такое ограничение конкуренции, как укрупнение лотов, не только уменьшит число участников торгов, но и будет стимулировать поставщика прикладывать

больше усилий для исполнения контракта, поскольку в данном случае значимость контракта для поставщика будет выше [Huff-Rousselle, Burnett, 1996]. Вследствие этого может быть повышен и общественное благосостояние. В свою очередь, переговоры являются оптимальной процедурой закупки сложных товаров [Bajari et al., 2009], к которым можно отнести медикаменты.

В итоге, опасаясь негативных социальных последствий, вызванных несвоевременной поставкой лекарств или поставкой их не в полном объеме, заказчик может оградить себя от действий недобросовестных поставщиков, приняв меры по ограничению конкуренции в торгах. Ограничивая участие в торгах фирм, обладающих низкой репутацией, заказчик будет стремиться заключить госконтракт с фирмой, предлагающей товар высокого качества. Как показатель качества медикаментов заказчик может рассматривать опыт выполнения фирмой предыдущих контрактов, который может стать основой установления долгосрочных отношений между ними [Erridge, Greer, 2002]. В таком случае трансакционные издержки заказчика, возникающие как до, так и после заключения государственного контракта, будут снижены. Более низкие издержки поиска информации, издержки ведения переговоров и заключения контракта, а также возможность более быстрого, оперативного решения проблем, возникающих в процессе исполнения контракта, с помощью неформальных связей повысят итоговую эффективность закупки [Lewis et al., 2008]. Между тем отношенческое регулирование исполнения контракта связано с большей свободой заказчика и поставщика, а значит, и с более высоким риском коррупции.

Возможности для говора между поставщиком медикаментов и заказчиком

В этом разделе мы рассматриваем горизонтальный говор в рамках открытого централизованного аукциона на поставку медикаментов, который был проведен одним из региональных заказчиков в конце 2008 г. Причины выбора данной ситуации состоят в следующем: она отлично иллюстрирует ограничения конкуренции в аукционе со стороны заказчика и реакцию на них со стороны регионального управления Федеральной антимонопольной службы (УФАС).

Результаты открытого аукциона можно представить в виде таблицы (табл. 14.8). Они оказали существенное влияние на фармацевтический рынок из-за большого объема предмета аукциона — более 3 млрд руб. и несколько тысяч наименований лекарственных средств. Компания, заключившая государственные контракты по самым крупным лотам, будет далее упоминаться как Фирма.

Через некоторое время после проведения торгов в региональное УФАС поступила жалоба на действия организатора торгов от одной из компаний, которая хотела, но не смогла принять участие в открытом аукционе. С точки зрения данной компании, заказчик укрупнил ряд лотов, не разделив их по конечным получателям или специфике товара, что помешало небольшим компаниям принять участие в аукционе²⁰.

²⁰ <<http://www.fas.gov.ru>>.

Таблица 14.8

Результаты открытого аукциона

№ лота	Участники	Победитель	Кол-во наименований	Начальная (максимальная) цена, руб.	Итоговая цена, руб.	Процент снижения цены
1	Участник 1 Фирма	Фирма	3162	2039506996,21	1978321786,32	3
2	Участник 1 (отказано в допуске) Фирма	Фирма	40	13049231,71	13049231,71	0
3	Участник 1 Фирма	Фирма	4791	899023571,42	876547982	2,5
4	Участник 2 Фирма	Участник 2	9	34888662,87	34539776	1
5	Участник 3 Участник 4 Участник 5 (отказано в допуске)	Участник 4	178	77418488,44	76644303	1
6	Участник 3 Участник 4	Участник 3	21	23472417,30	23237693	1
7	Участник 1 Фирма	Фирма	1383	262852568,40	254966991	3
		Всего		3350211936,35	3257307763,03	2,77

Ограничение конкуренции в торгах:
реальное или воображаемое?²¹

После подачи данной жалобы УФАС предстояло решить, допустил ли заказчик нарушения антимонопольного законодательства и ограничил ли он конкуренцию в реальности. С точки зрения закона формирование заказчиком укрупненных лотов вступало в противоречие с рекомендациями, изложенными в совместном письме Минэкономразвития России, Минздравсоцразвития России, ФАС России от 31 октября 2007 г. Де-факто можно выделить следующие признаки ограничения конкуренции.

Во-первых, число участников торгов было намного ниже ожидаемого. В открытых аукционах на право заключения контракта по шести лотам приняли участие только по две фирмы. По одному из лотов торги не состоялись вообще, и государственный контракт был заключен с единственным поставщиком

²¹ Примерно 50% жалоб, подаваемых в ФАС, по словам И. Соколовой, являются необоснованными. См.: Наймушин Е. За заказ ответишь (по материалам круглого стола «Госзаказ: гарантия качества или экономия бюджета?»). 31.03.2010 [Электронный ресурс]: <<http://www.gorzakaz.org/news/view/18692.html>>.

(Фирмой) по максимальной цене. Кроме того, в открытом аукционе не участвовали «национальные» и «межрегиональные» дистрибуторы²², занимающие устойчивое положение на региональном фармацевтическом рынке и ранее принимавшие участие в торгах на заключение государственных контрактов в регионе²³.

Во-вторых, снижение начальной (максимальной) цены по каждому лоту составило всего 1–3%, что намного меньше «шага аукциона», равного 5% [Федеральный закон № 94-ФЗ, п. 5 ст. 37]. Согласно ч. 5 ст. 37 94-ФЗ снижение заказчиком «шага аукциона» на 0,5% от начальной цены означает, что «после троекратного объявления последнего предложения о цене контракта ни один из участников аукциона не заявил о своем намерении предложить более низкую цену контракта». Таким образом, невысокий процент снижения начальной (максимальной) цены является показателем низкого уровня конкуренции на торгах или сигналом сговора между участниками.

В-третьих, открытый аукцион, считающийся наиболее прозрачной процедурой, привел к меньшей ценовой эффективности, чем закупка лекарств отдельными лечебными учреждениями у «единственного поставщика» (ЕП), даже в случае закупки аналогичных лекарственных средств у того же самого поставщика (табл. 14.9)²⁴. Более сильное снижение цены не в результате конкурентной борьбы, а по итогам переговоров с заказчиком может говорить о низком уровне конкуренции и неформальных отношениях между заказчиком и поставщиком.

Таблица 14.9
Сравнение цен на аналогичные медикаменты

Наименование лекарства	Цена с НДС 1 ед., руб.		Соотношение цен	Поставщик	
	Аукцион	ЕП		Аукцион	ЕП
Дорипрекс, 500 мг	13554,68	11000,0	1,23	Фирма	Фирма
Ронколейкин, 0,5 мг	4429,14	3504,6	1,26	Фирма	Фирма
Гефитиниб, 250 мг	85364,73	83000,0	1,03	Фирма	Фирма
Бактисубтил, капс. № 20	356,58	335,42	1,06	Фирма	Другой поставщик
Оксалиплатин Лахема, 50 мг	11981,11	9710,0	1,23	Фирма	Другой поставщик

Источник: По материалам <<http://www.fas.gov.ru>>.

Таким образом, уровень видимой конкуренции (число участников аукциона) и ценовой конкуренции (снижение начальной (максимальной) цены лота) был низким.

²² Классификация по: [Новые возможности..., 2008].

²³ Информация взята с регионального сайта государственных закупок.

²⁴ <<http://www.fas.gov.ru>>.

Решение УФАС и рассмотрение дела в суде

Спустя полгода после проведения аукциона региональное УФАС объявило резолютивную часть решения по рассматриваемому делу. С точки зрения УФАС, заказчик нарушил п. 1 ст. 17 Федерального закона от 26 июля 2006 г. № 135-ФЗ «О защите конкуренции», ограничив участие компаний в торгах с помощью укрупнения лотов. Результаты открытого аукциона не подлежали пересмотру, однако заказчика призвали избегать укрупнения лотов при проведении аналогичных аукционов в будущем. Несмотря на то что заказчик не понес материального ущерба от решения УФАС, он сделал три попытки оспорить его в арбитражном суде. Спустя почти два года после проведения открытого аукциона Федеральный арбитражный суд Федерального округа оставил кассационную жалобу заказчика без удовлетворения²⁵.

Заключение

Доступность информации играет важную роль в создании адекватных стимулов у участников процедуры. Мы рассмотрели два кейса. В одном акцент поставлен на влиянии доступности информации на поддержание горизонтального сговора (картеля), в другом — на поддержание вертикального сговора между заказчиком и поставщиком.

В первой ситуации доступность информации может влиять двояким образом. С одной стороны, доступность информации о ценах и о ходе торгов делает картель более устойчивым. Процедура открытого аукциона в устной форме, которая рассматривалась в обоих примерах, позволяет участникам картеля сразу наказывать отклонившегося участника, что обеспечивает устойчивость картеля. Вкупе с наличием четких границ рынка, когда фирмы могут легко оценить, кто является их потенциальными конкурентами и может участвовать в торгах, и неизменным спросом со стороны государства, как в дорожном строительстве, постоянное членство в картеле для фирм весьма прибыльно, стимулы к выходу из картеля минимальны. С другой стороны, прозрачность информации дает возможность усилить контроль со стороны третьих лиц и внутренний контроль за государственными служащими. Однако в ситуации, когда стимулов контролировать своих подчиненных у вышестоящих госслужащих немного [Balsevich, Podkolzina, 2011], а контроль со стороны третьих лиц является отложенным во времени ввиду загруженности судов²⁶, эффект от доступности информации будет не столь очевидным. Мы показали, что в дорожном строительстве в одном из крупных регионов России участники картеля используют доступность информации в целях поддержания сговора, в то время как контроль со стороны третьих лиц не работает, что ведет к установлению высоких картельных цен.

Во второй ситуации акцент поставлен на влиянии информации на отношения между заказчиком и поставщиком. Две ситуации связаны между собой тем, что

²⁵ <<http://fasszo.arbitr.ru>>.

²⁶ Дело в суде может рассматриваться от нескольких месяцев до нескольких лет.

горизонтальный сговор на рынке медикаментов используется для поддержания долгосрочных отношений с заказчиком. В этом случае мы предполагали, что доступность информации должна разрушить вертикальный сговор и повысить конкуренцию. Чем больше информации доступно о проводимых торгах, тем больше потенциальных поставщиков придет на торги при прочих равных условиях²⁷ и тем сложнее будет заказчику «обеспечить» победу нужного поставщика, а значит, и поддержать сговор с ним. Доступность информации также позволяет улучшить контроль со стороны потенциальных поставщиков. Чем больше потенциальных поставщиков осведомлены о проводимом тендере, тем выше вероятность того, что незаконные действия заказчика по ограничению конкуренции будут обнаружены, и тем выше вероятность того, что кто-то из поставщиков подаст на заказчика в ФАС жалобу о нарушении конкуренции. Однако исходя из доступной информации стороны формируют некоторые ожидания, на которых основывают свое дальнейшее поведение. Если фирма — потенциальный поставщик видит, что законодательство нарушено, но в предыдущих случаях жалобы не привели к изменению ситуации, виновные не были наказаны, то она предпочтет в текущей ситуации не нести дополнительные затраты на подачу жалобы. В рассмотренном нами примере конфликта на рынке медикаментов контроль со стороны поставщиков вынудил заказчика изменить схему ограничения конкуренции — вместо манипулирования техническим заданием стала преобладать фиктивная конкуренция.

Таким образом, мы показали, что информация является необходимым, но недостаточным элементом эффективно функционирующей системы государственного заказа. Более того, в ситуациях, когда доступность информации сопряжена с неработающими механизмами контроля, она может оказывать отрицательный эффект, способствуя образованию устойчивых картелей и незаконных долгосрочных отношений.

²⁷ Мы исходим из предпосылки адекватно рассчитанной начальной цены. Если начальная цена значительно ниже рыночной цены, то доступность информации не будет оказывать положительного влияния на конкуренцию и снижение цен.

БИБЛИОГРАФИЯ

- Авдашева С.Б., Крючкова П.В., Горейко Н.А* и др. Законодательная регламентация закупок регулируемых компаний и компаний госсектора: экономические эффекты правовых новаций: докл. / науч. ред. С.Б. Авдашева. М.: МАКС Пресс, 2013. 132 с.
- Автостат. Официальный сайт аналитического агентства ООО «Автостат». 2011: <<http://www.autostat.ru/news/view/10021/>>.
- Артемьев И.* Закон о госзакупках опережает время. Интернет-конференция руководителя ФАС И.Ю. Артемьева в компании «Гарант» 3 апреля 2006 г.: <<http://www.garant.ru/action/conference/10110/>>.
- Артемьев И.* Наши союзники — и президент, и председатель правительства // Новая газета. 2010. 22 дек.: <<http://www.novayagazeta.ru/politics/279.html>>.
- Артемьев И.* Отката не будет. В сфере размещения заказов федеральная контрактная система — это испорченный 94-й закон // Российская Бизнес-газета. 2012. 14 февр. № 835: <<http://www.rg.ru/2012/02/14/otkat.html>>.
- Артемьев И.* Через три года мы схватимся за голову — растищат все, что есть // РБК daily. 2011. 5 сент.: <<http://www.rbcdaily.ru/2011/09/05/focus/562949981404081>>.
- Балаева О.Н.* Практика госзакупочной деятельности в России: проблемы и противоречия: в 3 кн. // XI Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества / отв. ред. Е.Г. Ясин. Кн. 1. М.: Изд. дом ВШЭ, 2011. С. 233–241.
- Балаева О.Н., Коробейникова Л.С., Чупандина Е.Е., Яковлев А.А.* Оценка издержек заказчика в российской системе госзакупок (на примере Воронежского государственно-го университета) // Университетское управление: практика и анализ. 2014. № 2 (90). С. 54–69.
- Балаева О.Н., Третьякова А.М.* Государственные закупки сложного медицинского оборудования в РФ (на примере томографов): проблемы и противоречия // ЭКО. 2013. № 9. С. 29–44.
- Бальсевич А.А., Пивоварова С.Г., Подколзина Е.А.* Информационная прозрачность государственных закупок в регионах России // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. Акад. прил. 2010. № 5. С. 38–61.
- Бальсевич А.А., Пивоварова С.Г., Подколзина Е.А.* Роль прозрачности информации в государственных закупках: пример российских регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. 2012. Т. 3. № 15. С. 82–112.
- Бальсевич А.А., Подколзина Е.А.* Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 17.
- Брагинский О.Б.* Прогнозирование российского рынка автомобильных видов топлива: <<http://www.ecfor.ru/pdf.php?id=seminar/energo/z129>>.
- Вернуть госзакупки из зазеркалья // Эксперт. 2010. 1 марта. № 8.
- Гончар К.Р., Кузнецов Б.В.* (ред.). Российская промышленность на этапе роста. Факторы конкурентоспособности фирм. М.: Вершина, 2008.
- Демидова О.А., Яковлев А.А.* Влияние взаимоотношений предприятий с властями на участие предприятий в системе госзакупок: эмпирический анализ // Вопросы государственного и муниципального управления. 2011. № 1. С. 133–156.

- Долгопятова Т.Г., Ивасаки И., Яковлев А.А.* (ред.). Российская корпорация: внутренняя организация, внешние взаимодействия, перспективы развития. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2007.
- Евраев М.* Госзаказ на распутье. ФАС рассматривает 94-ФЗ как проект по модернизации страны // Российская Бизнес-газета. 2011. 19 июля. № 806 (24).
- Епифанова Н.* Исследование коррупции на основе методов экономической теории. Коррупция: сущность и разновидности // Вопросы экономики. 2007. № 1. С. 33–44.
- Жданаев И.* Ребятам об откатах // Коммерсантъ-Деньги. 2011. 19 сент. № 37.
- Зудин А.* Ассоциации бизнеса и государство: Что изменилось?: докл. на семинаре ИАПР ГУ ВШЭ 11 марта 2010 г.
- Информация о результатах проверки эффективности расходовании средств федерального бюджета для закупки медицинского оборудования. 10.08.2010 // Официальный сайт Президента России: <<http://президент.рф/%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BA%D0%B8/671>>.
- Калинин А., Николаев И.* Оценка эффективности системы государственных закупок России // Общество и экономика. 2004. № 10. С. 91–116.
- Кузнецова И.В.* Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. М.: ГУ ВШЭ, 2008.
- Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В.* Размещение заказа в 2006–2008 годах: подводим итоги // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 15. С. 28–39; № 16. С. 62–73.
- Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М.* Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки и контракты. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2006. С. 233.
- Малкина М.Ю.* Институциональный анализ системы госзаказа в современной России // TERRA ECONOMICUS. Экономический вестник Ростовского гос. ун-та. 2010. Т. 8. № 1. С. 51–58.
- Минэкономразвития России. Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации: докл.: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/anticorruptpolicy/doc20110614_027>.
- Морозов И., Подколзина Е.* Выявление сговора в открытых аукционах госзаказа на примере отрасли дорожного строительства в Новосибирской области. Кн. 4. М.: Изд. дом ВШЭ, 2012. С. 186–197.
- Настольная книга госзаказчика / авт. и сост. Храмкин А.А., Воробьев О.М и др.; под ред. А.А. Храмкина; Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ. Ин-т подготовки кадров для системы гос. и муниципал. закупок (Ин-т госзакупок РАГС). М.: Юриспруденция, 2006.
- Невинная И.* Томографы на душу населения // Российская газета. 2010. 25 мая: <<http://www.rg.ru/2010/05/25/oborudovanie.html>>.
- Новые возможности в условиях неопределенности. Совокупный рейтинг российских фармдистрибуторов. 2008 // Фармвестник. 2009. 3 марта: <<http://www.pharmvestnik.ru/text/14129.html>> (дата обращения: 02.06.2012).
- Подколзина Е.А., Бальсевич А.А.* Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации // Госзаказ: управление, обеспечение, размещение. 2009. № 17. С. 76–83.
- Положение о Федеральной антимонопольной службе. Утв. постановлением Правительства РФ от 30 июня 2004 г. № 331 (с изм. от 27 окт., 28 нояб. 2006 г., 8 февр. 2007 г.,

- 28 марта, 27 окт., 7 нояб., 29 дек. 2008 г., 15 сент. 2009 г., 20 февр., 10, 15 июня 2010 г., 24 марта, 25 апр., 21 окт. 2011 г.) // Российская газета. 2004. 31 июля. № 3539.
- Попов А.* Эффективный менеджер в белом // Новая газета. 2010. 24 мая. № 54. С. 13–14: <<http://www.novayagazeta.ru/data/2010/054/21.html?print=201010081723>>.
- Портал Pravo.ru: <<http://pravo.ru/>>.
- Радыгин А.Д., Симачев Ю.С.* Институт банкротства в России: особенности, проблемы и перспективы // Российский журнал менеджмента. 2005. Т. 3. № 2. С. 43–70.
- Рейтинг открытости сайтов госзакупок. Октябрь 2010 г.: <<http://www.svobodainfo.org/ru/node/567>>.
- Рожков М.А., Балаева О.Н.* Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 62–80.
- Российский статистический ежегодник — 2010 / Федеральная служба государственной статистики: <http://www.gks.ru/bgd/regl/b10_13/Main.htm>.
- Рэнкинг официальных сайтов для размещения госзаказов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований: <<http://www.raexpert.ru/ratings/internet/g2b>>.
- Сатаров Г.* Как измерять и контролировать коррупцию? // Вопросы экономики. 2007. № 1. С. 4–10.
- Симачев Ю.* Институт несостоятельности в России: спрос, основные тенденции и проблемы развития // Вопросы экономики. 2003. № 4.
- Система госзакупок: на пути к новому качеству: докл. ГУ ВШЭ / отв. ред. А.А. Яковлев. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010: <<https://www.hse.ru/data/2010/02/24/1233015864/HSE-23-feb.pdf>>.
- Смотрящая И.И., Черных С.И.* Государственные закупки в системе взаимоотношений государства и рынка // Общество и экономика. 2010а. № 1. С. 78–87.
- Смотрящая И.И., Черных С.И.* Государственные закупки и формирование инновационной экономики // Вопросы экономики. 2010б. № 6. С. 108–117.
- Таможенный союз. Независимое обозрение: <<http://www.customsunion.ru/infoprint/4431.html>>.
- Тарловская Е.И.* Генерики и оригинальные препараты: взгляд практического врача // Русский медицинский журнал. 2008. Т. 16. № 5. С. 30–35.
- Тироль Ж.* Теория организации промышленности. СПб.: Экономическая школа, 2000.
- Томографы подешевле. Новости ГК БЮРО // Ведомости. 2011. 14 апр.: <http://www.burogroup.ru/index.php?option=com_content&view=article&id=168:2011-04-25-08-35-24&catid=67:2011-02-08-08-16-04&Itemid=141>.
- Федеральная антимонопольная служба (ФАС). Доклад о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы России при осуществлении контроля за соблюдением законодательства о размещении заказов за IV квартал 2012 года и за 2012 год. Москва, ФАС. 12 марта 2013 г.: <http://www.fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30074.html>.
- Федеральная служба государственной статистики (Росстат): <www.gks.ru>.
- Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Цветкова М., Товтайло М., Бирюкова Л.* Медведев просканировал закупки // Ведомости. 2010. 11 авг. № 148 (2666).

- Чиркунов О. Госзакупки: Всевластие процедуры // Ведомости. 2011. 25 марта. № 52 (2818): <<http://www.vedomosti.ru/newspaper/article/257205/goszakupki>>.
- Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 54–61.
- Яковлев А.А. О причинах бартера, неплатежей и уклонения от уплаты налогов в российской экономике // Вопросы экономики. 1999. № 4.
- Яковлев А.А. Спрос на право в сфере корпоративного управления: эволюция стратегий экономических агентов // Вопросы экономики. 2003. № 4. С. 37–49.
- Яковлев А.А. Власть, бизнес и движущие силы экономического развития в России: до и после «дела ЮКОСа» // Общественные науки и современность. 2005. № 1.
- Яковлев А.А. Российская корпорация и региональные власти: модели взаимоотношений и их эволюция // Вопросы экономики. 2007. № 1. С. 124–139.
- Яковлев А.А. Какие фирмы участвуют в поставках по госзаказам в России?: докл. на X Междунар. науч. конф. ГУ ВШЭ. Апрель 2009.
- Яковлев А.А. Предоставление государственной поддержки предприятиям на разных уровнях власти: различия в приоритетах // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010а. № 2. С. 106–123.
- Яковлев А. Какие фирмы участвуют в поставках по госзаказам в России? // X Междунар. науч. конф. по проблемам развития экономики и общества. М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2010б. С. 449–459.
- Яковлев А., Аллилуева О., Кузнецова И. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству: докл. ВШЭ // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107.
- Яковлев А.А., Башина А.С., Демидова О.А. Анализ эффективности различных способов закупки простого однородного товара (на примере сахарного песка) // Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 4. С. 617–645.
- Яковлев А.А., Демидова О.А. Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 годах (по данным обследований предприятий обрабатывающей промышленности) // Экономический журнал ВШЭ. 2010. № 2. С. 202–226.
- 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.
- Яковлев А., Фрай Т. Реформы в России глазами бизнеса: что изменилось за семь лет? // Pro et Contra. 2007. Июль–окт. С. 118–134.
- Akerlof G.A. The Market for “Lemons”: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84. No. 3. P. 488–500.
- Albano G.L., Buccirossi P., Spagnolo G., Zanza M. Preventing Collusion in Procurement // Handbook of Public Procurement. Cambridge University Press, 2006.
- Alexandersson G., Hulten S. Predatory Bidding in Competitive Tenders: A Swedish Case Study // European Journal of Law and Economics. 2006. Vol. 22. No. 1. P. 73–94.
- Alexeev M., Song Y. Corruption and Product Market Competition: An Empirical Investigation. IPC Working Paper Series No. 103. 2010.
- Amaral M., Saussier S., Yvrande-Billon A. Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London // Utilities Policy. 2009. Vol. 17. P. 166–175.

- Amsden A.* Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization. N.Y.: Oxford University Press, 1989.
- Anderson J.H., Gray C.W.* Anticorruption in Transition 3: Who Is Succeeding... and Why? World Bank, 2006.
- Aninndya S.* Does Increasing the Market Share of Smaller Firms Result in Lower Prices? Empirical Evidence from the Canadian Retail Gasoline Industry // Review of Industrial Organization. 2005. Vol. 26. P. 371–389.
- Arendt J., Holm A.* Probit Models with Binary Endogenous Regressors. CAM Working Papers No. 2006-06. University of Copenhagen, 2006.
- Arora A., Greenwald A., Kannan K., Krishnan R.* Effects of Information-Revelation Policies Under Market-Structure Uncertainty // Management Science. 2007. Vol. 53. No. 8. P. 1234–1248.
- Arrowsmith S.* Towards a Multilateral Agreement on Transparency in Government Procurement // The International and Comparative Law Quarterly. 1998. Vol. 47. No. 4. P. 793–816.
- Athey S., Levin J., Seira E.* Comparing Open and Sealed Bid Auctions: Evidence from Timber Auctions // The Quarterly Journal of Economics. 2011. Vol. 126. No. 1. P. 207–257.
- Auriol E.* Corruption in Procurement and Public Purchase // International Journal of Industrial Organization. 2006. Vol. 24. P. 867–885.
- Azfar O., Lee Y., Swam A.* The Causes and Consequences of Corruption // The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science. 2001. Vol. 573. No. 1. P. 42–56.
- Bac M.* Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene? // Public Choice. 2001. Vol. 107. No. 1/2. P. 87–96.
- Bajari P., McMillan R., Tadelis S.* Auctions Versus Negotiations in Procurement: An Empirical Analysis // The Journal of Law, Economics, & Organization. 2009. Vol. 25. No. 2. P. 372–399.
- Balsevich A., Pivovarova S., Podkolzina E.* Cross Regional Comparison of the Efficiency of Public Procurement in Russia. Mimeo. 2012.
- Balsevich A., Pivovarova S., Podkolzina E.* Information Transparency in Public Procurement: How it Works in Russian Regions. WP BRP No. 01/EC/2011. (Series: Economics.) M.: Изд. дом БИЭ, 2011: <http://www.hse.ru/data/2011/10/15/1269288146/Balsevich_Information_transparency.pdf>.
- Balsevich A.A., Podkolzina E.A.* The Influence of Administrative Procedures on the Incentives of Bureaucrats, Supervisors and Citizens. Working Papers by NRU Higher School of Economics. Series WP10 «Научные доклады Института институциональных исследований». 2011. No. 5.
- Bandiera O., Prat A., Valtetti T.* Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment // American Economic Review. 2009. Vol. 99. No. 4. P. 1278–1308.
- Baron B.P., Myerson R.B.* Regulating a Monopolist with Unknown Costs // Econometrica. 1982. Vol. 50. No. 4. P. 911–930.
- Managing the Crisis. A Comparative Analysis of Economic Governance in 14 Countries. Verlag Bertelsmann Stiftung, 2010.
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Grimes J.M.* Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-government and Social Media as Openness and Anti-corruption Tools for Societies // Government Information Quarterly. 2010. Vol. 27. P. 264–271.
- Bertrand M., Kramarz F., Schoar A., Thesmar D.* Politically Connected CEOs and Corporate Outcomes: Evidence from France. Unpublished Working Paper. University of Chicago, 2004.
- Blanchard O., Andrei S.* Federalism with and without Political Centralization: China Versus Russia // IMF Staff Papers. 2001. Vol. 48. Transition Economies: How Much Progress? P. 171–179.

- Bliss K., Di Tella R.* Does Competition Kill Corruption? // The Journal of Political Economy. 1997. Vol. 105. No. 5. P. 1001–1023.
- Boehm F., Olaya J.* Corruption in Public Contracting Auctions: The Role of Transparency in Bidding Processes // Annals of Public and Cooperative Economics. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 431–452.
- Bonacorsi A., Lyon T.P., Pammolli F., Turchetti G.* Auctions vs. Bargaining: An Empirical Analysis of Medical Device Procurement. 2000. Jan. 19. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=224263>>.
- Büchner S., Freytag A., González L.G., Güth W.* Bribery and Public Procurement: An Experimental Study // Public Choice. 2008. Vol. 137. P. 103–117.
- Burguet R., Che Y.-K.* Competitive Procurement with Corruption // The RAND Journal of Economics. 2004. Vol. 35. No. 1. P. 50–68.
- Burguet R., Perry M.K.* Bribery and Favoritism by Auctioneers in Sealed-Bid Auctions // The B.E. Journal of Theoretical Economics. 2007. Vol. 7. Iss. 1 (Contributions). Art. 23.
- Cabral L., Hortacsu A.* The Dynamics of Seller Reputation: Theory and Evidence from eBay. 2004: <<http://www.nber.org/papers/w10363>>.
- Calzolari G., Spagnolo G.* Relational Procurement. Mimeo. Febr. 2008.
- Calzorari G., Spagnolo G.* Reputation and Collusion in Procurement. 2005: <<http://www.csef.it/seminarpdf/reputation17oct05.pdf>>.
- Cameron A.C., Trivedi P.K.* Microeometrics Using Stata. Stata Press, 2009. P. 692.
- Cassady R., Jr.* Auctions and Auctioneering. Berkeley: University of California Press, 1967.
- Celentani M., Ganuza J.-J.* Corruption and Competition in Procurement // European Economic Review. 2002. Vol. 46. P. 1273–1303.
- Changhoon S.* Asymmetric Competitive Reactions: Likelihood and Their Determinants in Retail Gasoline Markets // Journal of Business Research. 2004. Vol. 57. P. 821–828.
- Che Y.-K.* Design Competition through Multidimensional Auctions // The RAND Journal of Economics. 1993. Vol. 24. No. 4. P. 668–680.
- Chever L., Moore J.* Don't Ever Take Sides Against the Family? Looking for Evidence of Collusion Among Group-affiliated Firms in Public-work Contracts. Paper presented at CInSt Workshop "Public Procurement: Current Research Trends". HSE. Oct. 2012.
- Chever L., Saussier S., Yvrande-Billon A.* The Law of Small Numbers: Investigating the Benefits of Restricted Auctions for Public Procurement. Mimeo. 2012.
- Chong E., Staropoli C., Yvrande-Billon A.* Auctions versus Negotiations in Public Procurement: The Implication of Political Scrutiny. Paper presented at CInSt Workshop "Public Procurement: Current Research Trends". HSE. Oct. 2012.
- Cohen J.C.* Public Policies in Pharmaceutical Sector: A Case Study of Brazil. World Bank. LCSHD Paper Series No. 54. 2000.
- Cohen J.C., Montoy J.C.* Using Technology to Fight Corruption in Pharmaceutical Purchasing: Lessons Learned from the Chilean Experience. Washington, DC: World Bank Institute, 2001: <<http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.196.2132&rep=rep1&type=pdf>>.
- Comanor W.S., Schankerman M.A.* Identical Bids and Cartel Behavior // Bell Journal of Economics. 1976. Vol. 7. No. 1. P. 281–286.
- Compte O., Jehiel P.* On the Value of Competition in Procurement Auctions // Econometrica. 2002. Vol. 70. No. 1. P. 343–355.
- Compte O., Jenny F., Rey P.* Capacity Constraints, Merges and Collusion // European Economic Review. 2002. Vol. 46. No. 1. P. 1–29.

- Compte O., Lambert-Mogiliansky A., Verdier T.* Corruption and Competition in Procurement Auctions // *The RAND Journal of Economics*. 2005. Vol. 36. No. 1. P. 1–15.
- Cook P.W., Jr.* Fact and Fancy on Identical Bids // *Harvard Business Review*. 1963. Vol. 41. P. 67–72.
- Coppier R., Piga G.* Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? 2006: <http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga_.pdf>.
- Costantino N., Dotoli M., Falagario M., Sciancalepore F.* Balancing the Additional Costs of Purchasing and the Vendor Set Dimension to Reduce Public Procurement Costs // *Journal of Purchasing & Supply Management*. 2012. No. 18. P. 189–198.
- Crocker K.J., Reynolds K.J.* The Efficiency of Incomplete Contracts: An Empirical Analysis of Air Force Engine Procurement // *RAND Journal of Economics*. 1993. Vol. 24. No 1. P. 126–146.
- Dalen D.M., Moen E.R., Riis C.* Contract Renewal and Incentives in Public Procurement // *International Journal of Industrial Organization*. 2006. Vol. 24. No. 2. C. 269–285.
- Darby M.R., Karni E.* Free Competition and Optimal Amount of Fraud // *Journal of Law and Economics*. 1973. Vol. 16. No. 1. P. 67–88.
- Dasgupta S., Spulber D.F.* Managing Procurement Auctions // *Information Economics and Policy* 1989/90. Vol. 4. P. 5–29.
- De Rosa D., Gooroochurn N., Görg H.* Corruption and Productivity. Firm-level Evidence from the BEEPS Survey. Policy Research Working Paper No. 5348. The World Bank Europe and Central Asia Region Private and Financial Sector Department. June 2010.
- Desai R., Goldberg I.* (eds). Enhancing Russia's Competitiveness and Innovative Capacity. World Bank, 2007.
- Dixit S., Wagle S., Sant G.* The Real Challenge in Power Sector Restructuring: Instilling Public Control through Transparency, Accountability and Public Participation (TAP) // Energy for Sustainable Development. Vol. V. No. 3. P. 95–102.
- Dlamini W., Ambe I.M.* The Influence of Public Procurement Policies on the Implementation of Procurement Best Practices in South African Universities // *Journal of Transport and Supply Chain Management*. 2012. Vol. 6. No. 1. P. 277–293.
- D'Souza A., Kaufmann D.* Who Bribes in Public Contracting and Why: Worldwide Evidence from Firms. SSRN. 2010. March 24: <<http://www.ssrn.com/>>.
- Eckert A., West D.S.* A Tale of Two Cities: Price Uniformity and Price Volatility in Gasoline Retailing // *The Annals of Regional Science*. 2004. Vol. 38. P. 25–46.
- EBRD. Law in Transition Online. Strengthening Public Procurement. EBRD, Autumn 2010.
- EBRD. Public Procurement Assessment Report. Review of Laws and Practice in EBRD Region. EBRD, 2011.
- Erridge A., Greer J.* Partnerships and Public Procurement: Building Social Capital through Supply Relations // *Public Administration*. 2002. Vol. 80. No. 3. P. 503–522.
- Escobar D.* Eliminating Barriers for MSE'S in the Publics Procurement Marketplace of Chile. Third International Public Procurement Conference Proceeding. 2008. P. 999–1008.
- Eurostat: <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/eurostat/home>>.
- Evenett S.J., Hoekman B.M.* Government Procurement: Market Access, Transparency, and Multilateral Trade Rules // *European Journal of Political Economy*. Vol. 21. P. 163–183.
- Faccio M.* Politically Connected Firms // *American Economic Review*. 2006. Vol. 96. No. 1. P. 369–386.
- French K.R., McCormick R.* Sealed Bids, Sunk Costs, and the Process of Competition // *The Journal of Business*. 1984. Vol. 57. No. 4. P. 417–441.

- Frye T. Capture or Exchange? Business Lobbying in Russia // Europe-Asia Studies. 2002. Vol. 54. No. 8. P. 1017–1036.
- Frye T., Yakovlev A., Yasin Y. The “Other” Russian Economy: How Everyday Firms View the Rules of the Game in Russia // Social Research: An International Quarterly. 2009. Vol. 76. No. 1. P. 29–54.
- Furstenberg G.M. von. Hopes and Delusions of Transparency // North American Journal of Economics and Finance. Vol. 12. P. 105–120.
- Gaddy C.G., Ickes B.W. Russia’s Virtual Economy // Foreign Affairs. 1998. Vol. 77. No. 5. P. 53–67.
- Gal-Or E., Gal-Or M., Dukes A. Optimal Information Revelation in Procurement Schemes // The RAND Journal of Economics. 2007. Vol. 38. No. 2. P. 400–418.
- Gil R., Marion J. The Role of Repeated Interactions, Self-Enforcing Agreements and Relational [Sub]Contracting: Evidence from California Highway Procurement Auctions. 2009: <http://www.nber.org/public_html/confer/2009/OEf09/Gil_Marion.pdf>.
- Golikova V., Gonchar K., Kuznetsov B., Yakovlev A. Russian Manufacturing at the Crossroads. What Prevents Firms from Becoming Competitive? HSE Policy Paper, 2007.
- Graham D., Marshall R. Collusive Bidder Behavior at Single-Object Second-Price and English Auctions // Journal of Political Economy. 1987. Vol. 95. P. 1217–1239.
- Green W.H. Econometric Analysis. 6th ed. Prentice Hall, 2008.
- Greenstein S.M. Sole-Sourcing versus Competitive Bidding: US Government Agencies’ Procedural Choices for Mainframe Computer Procurement // The Journal of Industrial Economics. 1995. Vol. 43. No. 2. P. 125–140.
- Gulati R. Does Familiarity Breed Trust? The Implications of Repeated Ties for Contractual Choice in Alliances // The Academy of Management Journal. 1995. Vol. 38. No. 1. P. 85–112.
- Haaparanta P., Juurikkala T., Lazareva O. et al. Firms and Public Service Provision in Russia. BOFIT Discussion Papers No. 16. 2003.
- Halpern A.B. Combination Auction Bidding: A Threat to Seller and Buyer Alike // New England Appraisers Association News. 1985. July. Vol. 4. P. 3–4.
- Handbook for Curbing Corruption in Public Procurement. Transparency International, 2006: <<http://ssrn.com/abstract=1313787>>.
- Held Ch. M. Evaluation of Strategies for Repeat Procurement. A thesis presented to the Academic Faculty in partial fulfillment of the requirements for the degree Doctor of Philosophy in the College of Management. Georgia Institute of Technology. May 2012.
- Hellman J. Strategies to Combat State Capture and Administrative Corruption in Transition Economies, Conference “Economic Reform and Good Governance. Fighting Corruption in Transition Economies”. 11–12 April. 2002. Beijing, China.
- Hellman J., Jones G., Kaufmann D. Seize the State, Seize the Day: State Capture and Influence in Transition Economies // Journal of Comparative Economics. 2002. Vol. 31. P. 751–773.
- Hellman J.S., Jones G., Kaufmann D., Schankerman M. Measuring Governance, Corruption, and State Capture: How Firms and Bureaucrats Shape the Business Environment in Transition Economies. Policy Research Working Paper No. 2312. Washington, DC: The World Bank, 2000.
- Hellman J., Kaufmann D. Confronting the Challenge of State Capture in Transition Countries // Finance and Development. 2001. Sept. Vol. 38. No. 3.
- Hoeckman B. Using International Institutions to Improve Public Procurement // The World Bank Research Observer. 1998. Vol. 13. No. 2. P. 249–269.

- Huff-Rousselle M., Burnett F.* Cost Containment through Pharmaceutical Procurement: A Caribbean Case Study // International Journal of Health Planning and Management. 1996. Vol. 11. P. 135–157.
- Hyytinens A., Lyndberg S., Toivanen O.* Favoritism in Public Procurement: Evidence from Sweden. Second International Public Procurement Conference Proceeding. 2006. P. 279–327.
- Ivaldi M., Jullien B. et al.* The Economics of Tacit Collusion. Final Report for DG Competition, European Commission, 2003.
- Iwasaki I., Suzuki T.* Transition Strategy, Corporate Exploration and State Capture: An Empirical Analysis of the Former Soviet States // Communist and Post-Communist Studies. 2007. Vol. 40. P. 393–422.
- Kim S., Kim H.J., Lee H.* An Institutional Analysis of an e-Government System for Anti-corruption: The case of OPEN // Government Information Quarterly. 2009. Vol. 26. P. 42–50.
- Kjerstad E., Vagstad S.* Procurement Auctions with Entry of Bidders // International Journal of Industrial Organization. 2000. Vol. 18. No. 8. P. 1243–1257.
- Klemperer P.* Auction Theory: A Guide to the Literature // Journal of Economic Surveys. 1999. Vol. 13. P. 227–286.
- Klemperer P.* How (not) to Run Auctions: The European 3G Telecom Auctions // European Economic Review. 2002. Vol. 46. No. 4–5. P. 829–845.
- Klotz D.E., Chatterjee K.* Dual Sourcing in Repeated Procurement Competitions // Management Science. 1995. Vol. 41. Iss. 8. P. 1317–1327.
- Kolstad I., Wiig A.* Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? // World Development. 2009. Vol. 37. No. 3. P. 521–532.
- Kreps D.M., Milgrom P., Roberts J., Wilson R.* Rational Cooperation in the Finitely Repeated Prisoners' Dilemma // Journal of Economic Theory. 1982. Vol. 27. No. 2. P. 245–252.
- Kuhn K.U.* Fighting Collusion by Regulating Communication between Firms // Economic Policy. 2001. Vol. 32. P. 169–204.
- Laffont J., Tirole J.* Auction Design and Favoritism // International Journal of Industrial Organization. 1991. Vol. 9. P. 9–42.
- Laffont J.-J., Tirole J.* Auctioning Incentive Contracts // The Journal of Political Economy. 1987. Vol. 95. No. 5. P. 921–937.
- Laffont J.-J., Tirole J.* Using Cost Observation to Regulate Firms // The Journal of Political Economy. 1986. Vol. 94. No. 3. Pt. 1. P. 614–641.
- Lalitha N.* Essential Drugs in Government Healthcare: Emerging Model of Procurement and Supply. Gujarat Institute of Development Research WP No. 161. 2005.
- Lalive R., Schmutzler A.* Auctions vs Negotiations in Public Procurement Which Works Better? University of Zurich, Department of Economics Working Paper Series. Working Paper No. 23. Aug. 2011.
- Lambert A., Sonin K.* Corruption and Collusion in Procurement Tenders. 2003: <<http://www.cefir.org/papers/WP36.pdf>>.
- Lambert-Mogiliansky A., Sonin K.* Collusive Market-Sharing and Corruption in Procurement // Journal of Economics & Management Strategy. 2006. Vol. 15. No. 4. P. 883–908.
- Lambsdorff J.G.* Making Corrupt Deals: Contracting in the Shadow of the Law // Journal of Economic Behavior & Organization. 2002. Vol. 48. P. 221–241.
- Lambsdorff J.G.* The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy. Cambridge University Press, 2007. Ch. 9 “Corrupt Relational Contracting”. P. 209–224.

- Lambsdorff J.G.* The Organization of Anticorruption — Getting Incentives Right! Practice Meets Science Contemporary Anti-Corruption Dialogue. IACSS, 2009. P. 67–90.
- Lane D.* From Chaotic to State-led Capitalism // New Political Economy. Vol. 13. No. 2. P. 177–184.
- Lanzillotti R.F.* The Great School Milk Conspiracies of the 1980's // Review of Industrial Organization. 1996. Vol. 11. P. 413–458.
- Lanzillotti R.F.* Great School Milk Conspiracies Revisited: Rejoinder // Review of Industrial Organization. 2000. Vol. 17. P. 343–353.
- Lee I., Hahn K.* Bid-Rigging in Auctions for Korean Public-Works Contracts and Potential Damage // Review of Industrial Organization. 2002. Vol. 21. No. 1. P. 73–88.
- Lengwiler Y., Wolfstetter E.G.* Bid Rigging — An Analysis of Corruption in Auctions. CESifo Working Paper Series No. 1488. 2005. Available at SSRN: <<http://ssrn.com/abstract=706422>>.
- Lengwiler Y., Wolfstetter E.* Corruption in Procurement Auctions. 2006. Jan. 10. Available at SSRN: <<http://www.ssrn.com/>>.
- Levin M., Satarov G.* Corruption and Institutions in Russia // European Journal of Political Economy. 2000. Vol. 16. P. 113–132.
- Lewis G., Bajari P.* Procurement Contracting with Time Incentives: Theory and Evidence // The Quarterly Journal of Economics. 2011. Vol. 126. No. 3. P. 1173–1211.
- Lewis M., Zheng J., Roehrich J.K., Lewis M.* The Dynamics of Contractual and Relational Governance: Evidence from Long-term Public-private Procurement Arrangements // Journal of Purchasing and Supply Management. 2008. Vol. 14. No. 1. P. 43–54.
- Lyon Th.P.* Does Dual Sourcing Lower Procurement Costs? // The Journal of Industrial Economics. 2006. June. Vol. 54. Iss. 2. P. 223–252.
- MacDonald J.M., Handy C.R., Plato G.E.* Competition and Prices in USDA Commodity Procurement // Southern Economic Journal. 2002. Vol. 69. No. 1. P. 128–143.
- McAfee P., McMillan J.* Auctions with Entry // Economic Letters. 1987. Vol. 23. P. 343–347.
- McAfee R., McMillan J.* Bidding Rings // American Economic Review. 1992. Vol. 82. No. 3. P. 579–599.
- McHenry W.K., Pryamonosov D.* Emerging Electronic Procurement in Russian Regional Governments // Journal of Public Procurement. 2010. Vol. 10. No. 2. P. 211–246.
- Maddala G.S.* Introduction to Econometrics. 3rd ed. John Wiley & Sons, 2001.
- Menezes F., Monteiro P.* Corruption and Auctions // Journal of Mathematical Economics. 2006. Vol. 42. No. 1. P. 97–108.
- Mironov M., Zhuravskaya E.* Corruption in Procurement and Shadow Campaign Financing: Evidence from Russia. Oct. 2011. Available at SSRN 1946806.
- Montinola G.R., Jackman R.W.* Sources of Corruption: A Cross-Country Study // British Journal of Political Science. 2002. Vol. 32. No. 1. P. 147–170.
- Montinola G., Qian Y., Weingast B.R.* Federalism, Chinese Style: The Political Basis for Economic Success in China // World Politics. 1995. Vol. 48. No. 1. P. 50–81.
- Morozov I., Podkolzina E.* Collusion Detection in Procurement Auctions. HSE Working Paper Series: Economics. WP BRP 25/EC/2013.
- Morozov I., Podkolzina E.* Passive Behavior in Procurement Auctions. Paper presented at CInSt Workshop "Public Procurement: Current Research Trends". HSE. Oct. 2012.
- Moszoro M.W., Spiller P.T.* Third-party Opportunism and the (In) Efficiency of Public Contracts. Paper presented at ISNIE conference. University of Southern California. Los Angeles. June 2012.

- Mund V.A.* Identical Bid Prices // *Journal of Political Economy*. 1960. Vol. 68. P. 150–169.
- Nelson Ph.* Information and Consumer Behavior // *Journal of Political Economy*. 1970. Vol. 78. No. 2. P. 311–329.
- Ohashi H.* Effects of Transparency in Public Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works // *Review of Industrial Organization*. 2009. Vol. 34. P. 267–285.
- Olusegun O.* Market Structure and Price Adjustment in the U.S. Wholesale Gasoline Markets // *Energy Economics*. 2008. Vol. 30. P. 937–961.
- Operational Principles for Good Pharmaceutical Procurement. Essential Drugs and Medicines Policy Interagency Pharmaceutical Coordination Group. Geneva, 1999. WHO/EDM/PAR/99.5. P. 7–8.
- Parker D., Hartley K.* Transaction Costs, Relational Contracting and Public Private Partnerships: A Case Study of UK Defence // *Journal of Purchasing & Supply Management*. 2003. Vol. 9. P. 97–108.
- Pavel J., Sičáková-Beblavá E.* Do e-Auctions Really Improve the Efficiency of Public Procurement? The Case of the Slovak Municipalities // *Prague Economic Papers*. 2013. No. 1. P. 111–124.
- Pharmexpert — Marketing Research Centre [Электронный ресурс]: Анализ рынка медицинских изделий: <http://farmexpert.nichost.ru/upload/INPHARMACIA_MedTech_Bulletin_1_2012.pdf>.
- Pinto B., Drebentsov V., Morozov A.* Dismantling Russia's Nonpayments System: Creating Conditions for Growth. The World Bank, Washington, DC, 2000.
- Porter R.H., Zona J.D.* Detection of Bid Rigging in Procurement Auctions // *Journal of Political Economy*. 1993. Vol. 101. No. 3. P. 518–538.
- Porter R.H., Zona J.D.* Ohio School Milk Markets: An Analysis of Bidding. NBER Working Paper No. 6037. 1997.
- Porter R.H., Zona J.D.* Ohio School Milk Markets: An Analysis of Bidding // *The RAND Journal of Economics*. 1999. Vol. 30. No. 2. P. 263–288.
- PwC. Public Procurement in Europe: Cost and Effectiveness. PricewaterhouseCoopers. A study on procurement regulation prepared for the European Commission. March 2011.
- Pyle W.* Collective Action and Post-Communist Enterprise: The Economic Logic of Russia's Business Associations // *Europe-Asia Studies*. 2006. June. P. 491–521.
- Qian Y.* The Process of China's Market Transition (1978–1998): Evolutionary, Historical and Institutional Perspectives. Paper prepared for the Journal of Institutional and Theoretical Economics symposium on "Big-Bang Transformation of Economic Systems as a Challenge to New Institutional Economics". June 9–11 1999. Wallerfangen/Saar, Germany.
- Rezende L.* Biased Procurement Auctions // *Economic Theory*. 2009. Vol. 38. P. 169–185.
- Robinson M.* Collusion and the Choice of Auction // *RAND Journal of Economics*. 1985. Vol. 16. P. 141–145.
- Rodrik D.* Industrial Policy for the Twenty-First Century. CEPR Discussion Paper No. 4767. 2004.
- Rodrik D.* Second-Best Institutions. NBER Working Paper No. 14050. 2008.
- Roodhooft F., Van den Abbeele A.* Public Procurement of Consulting Services: Evidence and Comparison with Private Companies // *International Journal of Public Sector Management*. 2006. Vol. 19. No. 5. P. 490–512.
- Sachs J.D., Warner A., Aslund A., Fisher S.* Economic Reform and the Process of Global Integration // *Brookings Papers on Economic Activity*. 1995. No. 1. 25th Anniversary Issue. P. 1–118.

- Samuelson W.F.* Competitive Bidding with Entry Costs // *Economic Letters*. 1985. Vol. 17. P. 53–57.
- Shleifer A., Vishny R.W.* Corruption // *The Quarterly Journal of Economics*. 1993. Aug. Vol. 108. No. 3. P. 599–617.
- Simachev Y.V.* et al. Assessment of Policy Measures to Support Russia's Real Economy. BOFIT Online. 2009. No. 6.
- Singer M., Konstantinidis G., Roubik E., Beffermann E.* Does e-Procurement Save the State Money? // *Journal of Public Procurement*. 2009. Vol. 9. No. 1. P. 58–78.
- Slinko I., Zhuravskaya E.V., Yakovlev E.* Laws for Sale: An Empirical Study of the Effects of Regulatory Capture. CEFIR Discussion Paper. March 2004.
- Smith R.A.* The Incredible Electrical Conspiracy // *Fortune*. 1961. April–May.
- Soreide T.* Tender Manipulation: Large Firms and Infrastructure Contracts. Second International Public Procurement Conference Proceeding. 2006. P. 157–183.
- Soudry O.* Promoting Economy: Electronic Reverse Auctions under the EC Directives on Public Procurement // *Journal of Public Procurement*. 2004. Vol. 4. No. 3. P. 340–374.
- Spagnolo G.* Reputation, Competition, and Entry in Procurement // *International Journal of Industrial Organization*. 2012. Vol. 30. No. 3. P. 291–296.
- Spiller P.T.* Transaction Cost Regulation // *Journal of Economic Behavior & Organization*. 2013. May. Vol. 89. P. 232–242.
- Stenbacka L.R.* Collusion in Dynamic Oligopolies in the Presence of Entry Threats // *Journal of Industrial Economics*. 1990. Vol. 39. No. 2. P. 147–154.
- Stigler G.J.* A Theory of Oligopoly // *Journal of Political Economy*. 1964. Feb. Vol. 72. No. 1. P. 44–61.
- Stigler G.J.* The Economics of Information // *Journal of Political Economy*. 1961. Jun. Vol. 69. No. 3. P. 213–225.
- Stigler G.J.* The Theory of Economic Regulation // *The Bell Journal of Economics and Management Science*. 1971. Vol. 2. No. 1. P. 3–21.
- Sugar Monitoring. Перспективы российской сахарной индустрии. Выдержка из ежемесячного обзора ISCO-I Sugar Monitoring. Июль 2004: <<http://www.isco-i.ru/free/article/art011.htm>>.
- Svensson J.* Eight Questions about Corruption // *The Journal of Economic Perspectives*. 2005. Vol. 19. No. 3. P. 19–42.
- Svensson J.* Who Must Pay Bribes and How Much? Evidence from a Cross Section of Firms // *The Quarterly Journal of Economics*. 2003. Feb. Vol. 118. No. 1. P. 207–230.
- Tadelis S.* Public Procurement Design: Lessons from the Private Sector // *International Journal of Industrial Organization*. 2012. Vol. 30. No. 3. P. 297–302.
- Tanzi V.* Corruption around the World: Causes, Consequences, Scope, and Cures // Staff Papers — International Monetary Fund. 1998. Dec. Vol. 45. No. 4. P. 559–594.
- The Business Environment and Enterprise Performance Survey: <<http://www.ebrd.com/pages/research/analysis/surveys/beeps.shtml>>.
- The Business Environment and Enterprise Performance Survey (BEEPS) 2008–2009. A Report on methodology and observations. April 2010.
- The World Trade Organization: <<http://www.wto.org/index.htm>>.
- Tirole J.* Procurement and Renegotiation // *The Journal of Political Economy*. 1986. Apr. Vol. 94. No. 2. P. 235–259.
- Tirole J.* The Theory of Industrial Organization. The MIT Press, 1988. Ch. 2 “Product selection, quality and advertising”.

- Transparency International: <<http://www.transparency.org/>>.
- Trybus M.* The Reform of Public Procurement Laws in the Western Balkans // K.V. Thai, G. Piga (eds). Advancing Public Procurement: Practices, Innovation and Knowledge-Sharing. Boca Raton: PrAcademics Press, 2006. P. 392–412.
- Vaidya K., Sajeev A.S.M., Callender G.* Critical Factors that Influence e-Procurement Implementation Success in the Public Sector // Journal of Public Procurement. 2006. Vol. 6. No. 3. P. 70–99.
- Vellez M.* Auctions versus Negotiations: Evidence from Public Procurement in the Italian Health-care Sector // CEIS Tor Vergata Research Paper Series. 2011. Vol. 9. Iss. 4. No. 191.
- World Bank. Growth with Moderation and Uncertainty. Russian Economic Report No. 23. Nov. 2010.
- World Bank. Navigating Strong Currents. Global Economic Prospects. Vol. 2. Jan. 2011. The World Bank, Washington, DC.
- World Bank. Russian Federation — Country Procurement Assessment Report. Operational Policy and Services. Europe and Central Asia Region. The World Bank. Dec. 2006.
- Yakovlev A.* State-Business Relations and Improvement of Corporate Governance in Russia. BOFIT Discussion Paper 26/2008. Dec. 2008.
- Yakovlev A.* State-Business Relations in Russia in the 2000s: From the Capture to a Variety of Exchange Models? Paper prepared for ISNIE conference 2010.
- Yakovlev A.* The Evolution of Business — State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? // Europe-Asia Studies. 2006. Vol. 58. No. 7. P. 1033–1056.
- Yakovlev A.* The Russian Corporation and Regional Authorities: Models of Interrelations and Their Evolution. WP13/2007/14. Moscow: HSE, 2007.
- Yakovlev A., Kokorev R.* State Wholesale Firms in Russia Amid Economic Reform: Changes in Management and Organization // International Studies of Management & Organization. 1995. Vol. 25. No 4.
- Zhu K.* Information Transparency of Business-to-Business Electronic Markets: A Game-Theoretic Analysis // Management Science. 2004. Vol. 50. No. 5. P. 670–685.

Сведения об авторах

Балаева Ольга Николаевна, канд. экон. наук, доцент кафедры общего и стратегического менеджмента Школы бизнеса и делового администрирования факультета бизнеса и менеджмента НИУ ВШЭ, старший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

Бальсевич Анна Андреевна, младший научный сотрудник МНУЛ институционального анализа экономических реформ Института институциональных исследований НИУ ВШЭ, старший преподаватель департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ

Башина Александра Сергеевна, преподаватель департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ

Башлык Александр Николаевич, аналитик Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

Выгловский Олег Викторович, менеджер по поддержке продаж и обслуживания корпоративного бизнеса ОАО «Мегафон»

Демидова Ольга Анатольевна, канд. физ.-мат. наук, доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ, зав. лабораторией Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ

Коробейникова Лариса Сергеевна, канд. экон. наук, зав. кафедрой экономического анализа и аудита Воронежского государственного университета, начальник отдела закупок ФГБОУ ВПО ВГУ

Морозов Илья Александрович, магистрант Центра монетарных и финансовых исследований (Испания)

Островная Мария Валентиновна, младший научный сотрудник МНУЛ институционального анализа экономических реформ Института институциональных исследований НИУ ВШЭ

Пивоварова Светлана Григорьевна, аспирант Университета Мэриленда (США)

Подколзина Елена Анатольевна, канд. экон. наук, доцент департамента прикладной экономики факультета экономических наук, старший научный сотрудник МНУЛ институционального анализа экономических реформ, зам. директора Института институциональных исследований НИУ ВШЭ

Ткаченко Андрей Викторович, канд. физ.-мат. наук, научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, старший преподаватель департамента прикладной экономики факультета экономических наук НИУ ВШЭ

Третьякова Александра Михайловна, исполнительный директор Ассоциации международных производителей медицинской аппаратуры IMEDA

Чупандина Елена Евгеньевна, докт. фарм. наук, зав. кафедрой управления и экономики фармации и фармакогнозии Воронежского государственного университета, первый профессор — проректор по учебной работе ФГБОУ ВПО ВГУ

Яковлев Андрей Александрович, канд. экон. наук, директор Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ, профессор кафедры теории и практики государственного управления факультета социальных наук НИУ ВШЭ

- Эмпирический анализ системы госзакупок в России [Текст] / О. Н. Балаева,
Э58 А. А. Бальсевич, А. С. Башина и др.; под науч. ред. А. А. Яковлева, О. А. Демидовой,
Е. А. Подколзиной; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». — М.: Изд. дом
Высшей школы экономики, 2015. — 357, [3] с. — 600 экз. — ISBN 978-5-7598-1260-9
(в пер.).

Монография посвящена анализу развития российской системы государственных закупок в период действия Закона о госзакупках № 94-ФЗ, который стал основой для радикальной реформы регулирования сферы государственного заказа во второй половине 2000-х годов. В отличие от множества преимущественно нормативно-описательных отечественных публикаций по тематике госзакупок, в этой книге выводы и рекомендации опираются на результаты анализа больших массивов эмпирических данных. Эти данные были собраны в течение 2009–2014 гг. в Институте анализа предприятий и рынков и Институте институциональных исследований НИУ ВШЭ и включают опросы предприятий-поставщиков, качественные интервью с государственными заказчиками, а также доступную из официальных источников информацию о закупках отдельных бюджетных организаций и о закупках разных категорий товаров. В монографии показано, как в рамках эмпирического исследования можно выявлять проблемы функционирования системы государственных закупок и обосновывать возможные решения этих проблем. Результаты и методология исследований, положенных в основу монографии, будут важны в ближайшие годы для аналитической поддержки контрактной системы, создаваемой в соответствии с Законом № 44-ФЗ.

Книга предназначена для преподавателей вузов и бизнес-школ, а также аспирантов и студентов, обучающихся по специальностям «Экономика», «Менеджмент», «Государственное и муниципальное управление»; для специалистов, вовлеченных в планирование и управление процессами госзакупок в федеральных и региональных органах власти, на предприятиях-поставщиках и в организациях-заказчиках.

УДК 303.4.025:339.186
ББК 65.40в

An Empirical Analysis of the Public Procurement System in Russia [Text] / O. N. Balaeva, A. A. Balsevich, A. S. Bashina et al. ; ed. by A. A. Yakovlev, O. A. Demidova, E. A. Podkolzina ; National Research University Higher School of Economics. — Moscow: HSE Publishing House, 2015. — 357, [3] p. — 600 copies. — ISBN 978-5-7598-1260-9 (hardcover).

This book is devoted to analyzing the development of Russia's public procurement system during the period the Law on Public Procurement (No. 94-FZ), which became the basis for radical reform of how public procurement was regulated in the second half of the 2000s. Unlike numerous publications on the subject of public procurement that are predominantly normative and descriptive in nature, the conclusions and recommendations in this book are based on the results of analyzing large amounts of empirical data. These data were collected during the period 2009–2014 at the HSE Institute for Industrial and Market Studies and the HSE Centre for Institutional Studies and included surveys of suppliers, qualitative interviews with state buyers, as well as information available from official sources on procurement by certain state organizations and procurement of different product categories. This book shows how possible problems in the functioning of public procurement systems can be identified within the framework of empirical research and how the feasibility of possible solutions to these problems can be supported. The results and methodology underlying this book will be important in the coming years for analytical support of the Contract System created in accordance with Law No. 44-FZ.

This book is intended for teachers at universities and business schools; for postgraduate and undergraduate students in the fields of Economics, Management, and Public Administration; and for professionals involved in planning and managing public procurement processes in federal and regional state agencies, supplier enterprises and contracting organizations.

Научное издание

Эмпирический анализ системы госзакупок в России

Зав. редакцией *Е.А. Бережнова*

Редактор *Г.Е. Шерихова*

Художественный редактор *А.М. Павлов*

Компьютерная верстка и графика: *О.А. Быстрова*

Корректор *Е.Е. Андреева*

Подписано в печать 29.05.2015. Формат 70×100 1/16
Гарнитура Newton. Усл. печ. л. 29,3. Уч.-изд. л. 21,7
Тираж 600 экз. Изд. № 1844. Заказ №

Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»
101000, Москва, ул. Мясницкая, 20
Тел./факс: +7 (499) 611-15-52

Отпечатано в ОАО «Первая Образцовая типография»
Филиал «Чеховский Печатный Двор»
142300, Московская обл., г. Чехов, ул. Полиграфистов, д. 1
www.chpd.ru, e-mail: sales@chpd.ru, тел.: 8 (495) 988-63-76, тел./факс: 8 (496) 726-54-10