

*А. ЯКОВЛЕВ,
кандидат экономических наук,
директор Института анализа
предприятий и рынков НИУ ВШЭ,*

*О. ДЕМИДОВА,
кандидат физико-математических наук,
доцент кафедры математической экономики
и эконометрики НИУ ВШЭ*

*О. БАЛАЕВА,
кандидат экономических наук,
доцент кафедры общего
и стратегического менеджмента НИУ ВШЭ*

ПРИЧИНЫ СНИЖЕНИЯ ЦЕН НА ТОРГАХ И ПРОБЛЕМЫ ИСПОЛНЕНИЯ ГОСКОНТРАКТОВ

*(эмпирический анализ на основе микроданных)**

Постановка проблемы

Если абстрагироваться от вечной темы борьбы с коррупцией, то можно утверждать, что острые дискуссии о госзакупках в последние два года в значительной мере концентрировались на вопросах эффективности закупочных процедур¹. При этом можно выделить две позиции.

* Статья 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. Авторы выражают глубокую признательность специалистам бюджетной организации, данные которой использованы для эконометрического анализа. Авторы благодарят участников секции «Государственные закупки» в рамках XII Международной научной конференции ВШЭ 5–7 апреля 2011 г. за комментарии и замечания к предшествующей версии данной работы.

¹ Регулярное обращение к теме борьбы с коррупцией в госзакупках в общественных дискуссиях в последние годы, на наш взгляд, только препятствовало созданию «правильных стимулов» для всех участников закупок, от которых зависят как их эффективность, так и ограничение масштабов коррупции. При этом, как было показано в работе А. Яковлева и О. Демидовой «Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 годах» (Экономический журнал ВШЭ. 2010. № 2. С. 202–226), по данным большого опроса фирм-поставщиков новый закон о госзакупках не привел к изменению уровня коррупции.

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» (далее — 94-ФЗ)². 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-ФЗ³. По их мнению, закон не позволяет полностью учитывать квалификацию и деловую репутацию поставщиков. В результате у заказчиков возникают проблемы, так как их основная деятельность и выполнение ими своих функций в существенной мере зависят от своевременных и качественных поставок по госзаказам⁴. 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 до внедрения электронных аукционов считала 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 фирм⁵. 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 международ-

² См.: *Артёмьев И. Ю.* Наши союзники — и президент, и председатель правительства // Новая газета. 2010. 22 дек. В сентябре 2011 г. представители ФАС оценивали суммарную экономию бюджетных средств в результате применения 94-ФЗ в 1,2 трлн руб. (см.: *Артёмьев И.* Через три года мы схватимся за голову — растащат все, что есть // РБК daily. 2011. 5 сент.).

³ См., например: *Вернуть госзакупки из зазеркалья* // Эксперт. 2010. № 8. 1 марта, а также многочисленные публикации в журнале «Госзаказ» в 2009–2010 гг.: *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; *Рожков М. А., Балаева О. Н.* Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. С. 62–80 и др.

⁴ Система госзакупок: на пути к новому качеству / Доклад ВШЭ // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107.

⁵ См.: gnp.fas.gov.ru.

ной практике такие данные, представляемые в регулирующие органы, доступны для исследователей.

Так, К. Крокер и К. Рейнольдс 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.⁶ 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.

В другом не менее интересном примере из зарубежной практики при анализе госзакупок⁷ используются 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. Проведенный анализ показал, что 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 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%).

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 не возможен.

В данной статье 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 данная бюджетная

⁶ См.: 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.

⁷ См.: Bandiera O., Prat A., Valletti T. Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment // American Economic Review. 2009. Vol. 99, No 4. P. 1278—1308.

⁸ По данным обследования, проведенного специалистами ИНИИ ВШЭ, региональные сайты по госзакупкам подчас предоставляли пользователям больше возможностей для аналитики, чем общероссийский сайт zakupki.gov.ru (см.: Бальсевич А. А., Пивоварова С. Г., Подколзина Е. А. Информационная прозрачность государственных закупок в регионах России // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2010. № 5. С. 38—61).

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.

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;
- 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 бóльшая 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.

Предоставленные данные специалисты бюджетной организации свели 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 данной организации содержала еще нескольких важных индикаторов.

Во-первых, наряду с датой исполнения контракта в этой базе данных регулярно фиксировалась дата представления отчетных документов о закрытии контракта. Сравнение этих дат свидетельствовало о наличии задержек в оплате. Как показали дополнительные интервью со специалистами по закупкам данной 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 и 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 контракты, 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 неполным исполнением обязательств по взаимному согласию сторон, поскольку подача иска в суд⁹ не решает проблем заказчика, связанных с неисполнением контракта. Не желая тратить время своих юристов на судебное разбирательство, заказчик предпочтет проводить новые торги для получения нужных товаров, работ или услуг. Но 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

⁹ Как показали наши интервью со специалистами по закупкам, заказчик обращается в суд в крайних случаях — например, когда исполнитель исчез, получив аванс, или когда он занимается откровенным манипулированием условиями контракта.

неполном объеме исполнения обязательств. Если эти механизмы адаптации условий контрактов не срабатывали, заказчик мог обратиться в суд.

Отметим две важные проблемы, выявленные в ходе интервью. Первая связана с тем, что в соответствии с требованиями Бюджетного кодекса все запланированные закупки необходимо проводить в течение календарного года. Средства, выделенные данной организацией и неизрасходованные ею до конца календарного года, должны быть возвращены в бюджет. При этом она может столкнуться с сокращением бюджетного финансирования в следующем периоде, так как «неосвоение средств» вышестоящие инстанции обычно воспринимают как свидетельство неэффективности 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 устранить 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.

Вторая проблема связана с демпингом в процессе проведения торгов. Многие представители госзаказчиков утверждают, что резкое снижение цен на торгах 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 отсекал 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

¹⁰ Такое деление обосновано в: *Nelson Ph.* Information and Consumer Behavior // *Journal of Political Economy*. 1970. Vol. 78, No 2. P. 311–329; *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. Адаптация этой классификации к российским условиям предложена в: *Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г.* Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // *Госзаказ: управление, размещение, обеспечение*. 2009. № 18. Подробнее об особенностях конкуренции между продавцами этих трех типов благ с позиций экономической теории см.: *Тироль Ж.* Теория организации промышленности. СПб.: Экономическая школа, 2000. Гл. 2.

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, то есть 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.

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 РФ 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 процедуры закупок было размещено 31 889 тыс. госзаказов, общая стоимость заключенных контрактов составила 10 894,4 млрд руб. При этом 86% контрактов составляют закупки малого объема (до 100 тыс. руб.), на которые приходится порядка 5% общей стоимости закупок. Поскольку имевшиеся 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 РФ и анализируемой организации, можно констатировать, что доля закупок у единственного поставщика существенно больше по РФ как в количественном, так и в стоимостном выражении. Так, в 2008—2010 гг. общая доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком, по РФ 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. 1).

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 с 2010 г. электронные), а также конкурсы.

Структура госзакупок по РФ и в рассматриваемой организации
(без закупок малого объема и на товарных биржах)

	Закупки у единственного поставщика	Конкурентные процедуры	Всего
<i>Заключено договоров</i>			
Российская Федерация	2 249 509	2 204 523	4 454 032
в % к общему числу контрактов	50,5	49,5	100
Организация	586	1404	1990
в % к общему числу контрактов	29,4	70,6	100
<i>На сумму (млн руб.)</i>			
Российская Федерация	4 065 876	6 270 336	10 336 212
в % к общему числу контрактов	39,3	60,7	100
Организация	1668	4775	6443
в % к общему числу контрактов	25,9	74,1	100

Как видно из данных таблицы 2, распределение госконтрактов по способам закупок (котировки, аукционы, конкурсы) в целом по РФ 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 РФ — 61%; на конкурсы — соответственно 6 и 34%. В среднем по стоимости контракты данной организации несколько крупнее, чем в целом по РФ, особенно это касается аукционов. Однако средняя стоимость контрактов, заключенных на конкурсе, по РФ в два раза выше.

Конкурентность закупочных процедур (среднее число «допущенных» заявок на 1 процедуру) в рассматриваемой организации была несколько ниже, чем по РФ, 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 РФ 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 РФ и 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 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 выступают 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

Т а б л и ц а 2

Сравнительная характеристика закупок в целом по РФ (по данным Росстата) и в рассматриваемой организации за 2008—2010 гг.

Показатель	Котировки		Аукционы		Конкурсы		Всего	
	ед.	%	ед.	%	ед.	%	ед.	%
<i>Количество проведенных торгов</i>								
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	1404	100
<i>Общая стоимость заключенных контрактов и сделок (бюджет закупки), млн руб.</i>								
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	303	6,3	4775	100
<i>Средняя стоимость одного контракта, тыс. руб.</i>								
Российская Федерация	253,0		4992,1		10 833,7		2844,3	
Организация	323,8		7769,4		5403,6		3400,7	
<i>Конкурентность закупочных процедур (среднее число «допущенных» заявок на 1 процедуру)</i>								
Российская Федерация	2,6		3		2,3		2,7	
Организация	2,6		2,5		1,5		2,5	
<i>Расторгнуто контрактов и сделок</i>								
Всего								
Российская Федерация	16 639	47,9	14 404	41,5	3706	10,6	34 749	100
в % к общему числу контрактов	1,3		1,9		1,9		1,6	
Организация	14	70,0	6	30,0	0	0	20	100
в % к общему числу контрактов	1,7		1,1		0		1,4	
По соглашению сторон								
Российская Федерация	16 365	48,0	14 088	41,3	3626	10,6	34 079	100
в % к общему числу контрактов	1,3		1,8		1,9		1,5	
Организация	10	71,4	4	28,6	0	0	14	100
в % к общему числу контрактов	1,2		0,7		0		1,0	
По решению суда								
Российская Федерация	274	40,9	316	47,1	80	12	670	100
в % к общему числу контрактов	0,02		0,04		0,04		0,03	
Организация	4	66,7	2	33,3	0	0	6	100
в % к общему числу контрактов	0,5		0,7		0		0,4	
<i>Экономия от снижения цены на торгах, в % от первоначальной цены</i>								
Российская Федерация*	16		11,3		8,2		10,5	
Организация	15,9		7		13,7		7,9	

* 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.

**Основные характеристики закупок данной бюджетной организации
в рамках конкурентных процедур**

Характеристика	Значение	Число контрактов		Бюджет закупок		Экономия от снижения цены на торгах	
		штук	%	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 Нельсона–Дарби–Карни	Инспекционные	467	33,3	543,0	11,4	59,1	10,9
	Экспериментальные	859	61,2	4019,0	84,2	284,1	7,1
	Доверительные	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
	Аукционы	542	38,6	4211,0	88,2	295,0	7,0
	Конкурсы	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
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

помимо прочего 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 порядка 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 229 исполненных не в полном объеме или расторгнутых 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 Нельсона—Дарби—Карни 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 ремонт и техобслуживание). 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%), доверительные — 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.

Наибольшее 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).

Наибольшее число «проблемных» контрактов в данной организации было заключено с использованием аукционов. При этом на 7,4% контрактов, заключенных посредством аукционов, 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 была обусловлена незаконченным строительством и реконструкцией 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.

Гипотезы и методология эконометрического исследования

Описательная статистика и результаты интервью со специалистом 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 (измеряемой 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;

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.

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, 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 исполнить контракт) либо больший выигрыш от заведомого неисполнения 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 по сравнению с конкурсами;

е) проблемы с исполнением контрактов более вероятны, если на торгах наблюдалось существенное снижение цен, поскольку оно может быть следствием демпинга и сигнализировать о риске невыполнения или задержки срока выполнения контракта.

Для проверки этих гипотез мы использовали ряд регрессионных моделей. В случае анализа 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 торгам; способ размещения заказа (котировки, аукционы, конкурсы); квартал исполнения заказа. Для учета специфики закупаемых благ были использованы группировки контрактов на основе классификаций Нельсона—Дарби—Карни и товар—работа—услуга (соответственно были 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 модели зависимой переменной выступали измеренные в днях задержки представления в управление закупок организации-заказчика документов по закрытию контракта. Во второй 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.

Результаты регрессионного анализа

Комментируя результаты, полученные при моделировании снижения цен на торгах (см. табл. 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

Результаты оценки моделей для снижения цены на торгах (в %)

Номер модели		Модель 1	Модель 2
Тип модели		Линейная	Линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная	
		Снижение цены	Снижение цены
Тип закупаемого блага по классификации Нельсона—Дарби—Карни	Инспекционные	Выделенная категория	
	Экспериментальные	1,91**	
	Доверительные	7,97***	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория	
	Работа		3,23**
	Услуга		0,72
Способ размещения заказа	Котировки	Выделенная категория	
	Аукционы ^а	-2,99***	-3,44***
	Конкурсы	-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 ^б	Выделенная категория	
	IV	0,53	0,38
Число заявок, допущенных к рассмотрению	Число допущенных заявок	4,59***	4,57***
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-1,15×10 ⁻³	2,0×10 ⁻³
Бюджет заявки	Бюджет	-3,6×10 ⁻⁹ **	-5,34×10 ⁻⁹ **
Хозрасчетное структурное подразделение		2,86**	4,34***
R ²		0,33	0,32
Число наблюдений		1356	1356

*, **, *** — коэффициент значим на уровне 10%, 5, 1%.

^а В том числе электронные.

^б Первоначально в модель были включены три дамми-переменные (для II—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 стал I—III квартал.

не в полном объеме при наличии проблем для заказчика и расторжение контракта через суд). Результаты оценки представлены в таблицах 5—6.

Полученные результаты позволяют сделать следующие выводы.

1. Как задержки, так и иные проблемы более характерны для крупных контрактов. Соответственно и госзаказчикам, 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 качества 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.

Результаты оценки моделей для задержки при исполнении госконтрактов

Номер модели		Модель 3	Модель 4	Модель 5	Модель 6
Тип модели		Линейная	Линейная	Линейная	Линейная
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная			
		Задержка Коэффициент	Задержка Коэффициент	Задержка Коэффициент	Задержка Коэффициент
Тип закупаемого блага по классификации Нельсона–Дарби–Карни	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные	4,63***	4,6***		
	Доверительные	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			
	Аукционы ^а	2,15	2,11	2,09	2,03
	Конкурсы	1,56	1,54	1,47	1,47
Год размещения заказа	2008	Выделенная категория			
	2009	-6,1**	-6,1**	-6,17**	-6,16**
	2010	-6,1**	-6,1**	-5,86**	-5,87**
Квартал выполнения заказа	I–III ^б	Выделенная категория			
	IV	-4,48***	-4,47***	-4,8***	-4,79***
Число заявок, допущенных к рассмотрению	Число допущенных заявок	-0,21	-0,18	-0,24	-0,22
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	-2,41×10 ⁻³	-4,51×10 ⁻³	3,6×10 ⁻³	3,53×10 ⁻³
Бюджет заявки	Бюджет	3,29×10 ^{-8***}	3,29×10 ^{-8***}	3,2×10 ^{-8***}	3,2×10 ^{-8***}
Хозрасчетное структурное подразделение		-0,85	-0,82	-0,46	-0,43
Снижение цены		0,02		0,02	
Снижение цены более чем на 30%			0,68		0,85
R ^{2в}		0,025	0,025	0,023	0,023
p-value для F-статистики ^в		0	0	0	0
Число наблюдений		1350	1350	1350	1350

*, **, *** - коэффициент значим на уровне 10%, 5, 1%.

^а В том числе электронные.

^б См. табл. 4. Введение дамми-переменной только для IV квартала помогло избежать проблемы мультиколлинеарности.

^в 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).

3. Значимый фактор проблем с исполнением контрактов связан с невозможностью переносить остатки бюджетных средств на следующий год, что проявляется в «эффekte 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.

Результаты оценки моделей для «проблемных» контрактов

Номер модели		Модель 7	Модель 8	Модель 9	Модель 10
Тип модели		Пробит	Пробит	Пробит	Пробит
Характеристика закупки	Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная			
		Проблемы	Проблемы	Проблемы	Проблемы
		Предельный эффект	Предельный эффект	Предельный эффект	Предельный эффект
Тип закупаемого блага по классификации Нельсона–Дарби–Карни	Инспекционные	Выделенная категория			
	Экспериментальные	$2,5 \times 10^{-3}$	$3,2 \times 10^{-3}$		
	Доверительные	-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			
	Аукционы ^a	0,02*	0,02*	0,01	0,01
	Конкурсы	–	–	–	–
Год размещения заказа	2008	Выделенная категория			
	2009	0,02	0,02	0,02	0,02
	2010	$8,5 \times 10^{-3}$	$8,8 \times 10^{-3}$	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	Число допущенных заявок	$1,0 \times 10^{-3}$	$2,1 \times 10^{-3}$	$5,6 \times 10^{-4}$	$1,5 \times 10^{-3}$
Продолжительность контракта (в днях)	Продолжительность	$4,3 \times 10^{-5}$	$4,4 \times 10^{-5}$	$1,1 \times 10^{-4**}$	$1,1 \times 10^{-4**}$
Бюджет заявки	Бюджет	$1,38 \times 10^{-9***}$	$1,36 \times 10^{-9**}$	$1,01 \times 10^{-9**}$	$9,9 \times 10^{-10**}$
Хозрасчетное структурное подразделение		-0,01	-0,01	-3×10^{-3}	$-2,1 \times 10^{-3}$
Снижение цены		$1,4 \times 10^{-4}$		$9,5 \times 10^{-4}$	
Снижение цены более чем на 30%			-0,010		-0,010
Pseudo R ²		0,083	0,083	0,094	0,094
Число наблюдений		1356	1356	1356	1356

*, **, *** – коэффициент значим на уровне 10%, 5, 1%.

^a В том числе электронные.

^b См. табл. 4.

4. Анализ влияния «ценового фактора» на данной выборке не выявил статистически значимых связей между снижением цен и задержками или проблемами в ходе исполнения контрактов.

Основные выводы и рекомендации для экономической политики

В данной статье 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: 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, $\frac{1}{4}$ всех торгов проводилась с участием не менее трех поставщиков, однако $\frac{2}{3}$ бюджета закупок было размещено 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 $\frac{1}{4}$ 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 предсказаниями теории 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 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, которая 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.

Тем не менее мы полагаем, что выявленные 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 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 поправки, позволяющие и регламентирующие перенос на следующий год неизрасходованных бюджетных ассигнований текущего года (по оценкам некоторых экспертов, 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 для всех заинтересованных лиц 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 должно опираться на прагматический анализ эффективности различных каналов госзакупок.