

А.А. Бальсевич  
ИНИИ, НИУ ВШЭ, Москва

С.Г. Пивоварова  
ИНИИ, НИУ ВШЭ, Москва

Е.А. Подколзина  
ИНИИ, НИУ ВШЭ, Москва

## **Роль прозрачности информации в государственных закупках: пример российских регионов<sup>1</sup>**

В данной работе рассчитываются индикаторы, с помощью которых можно оценить наличие и доступность информации на региональных сайтах государственных закупок. Индексы, построенные на основе этих индикаторов, указывают на значительные различия в уровне прозрачности информации среди российских регионов. Далее мы оцениваем зависимость между уровнем прозрачности и такими факторами, как уровень конкуренции на торгах, распространение коррупции в регионе, наличие механизмов контроля. Результаты подтверждают, что уровень прозрачности отрицательно связан с уровнем коррупции в регионе и положительно – с конкуренцией на торгах и использованием механизмов контроля.

**Ключевые слова:** *государственные закупки, прозрачность информации, коррупция.*

Классификация JEL: H57.

### **Введение**

Принято считать, что, повышая прозрачность информации, можно решить многие экономические проблемы, в том числе проблемы, связанные с неэффективностью государственного сектора. Начиная с 2005 г. после введения Федерального закона № 94 (далее: ФЗ-94) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в России предпринимаются попытки повысить информационную прозрачность государственных закупок. Основные задачи этого закона заключались в снижении коррупции и оптимизации государственных расходов. Обеспечение прозрачности информации рассматривалось в качестве одного из основных инструментов для решения этих задач. В соответствии с законом до 1 января 2011 г. государственные заказчики были обязаны размещать на специальных сайтах различных уровней (федеральном, региональных и иногда муниципальных) извещения о проведении закупок, документацию и протоколы проведенных процедур<sup>2</sup>.

Предполагалось, что доступность информации о проводимых закупках будет способствовать привлечению большего числа поставщиков, в том числе из других регионов, поможет созданию единого

<sup>1</sup> Исследование осуществлено в рамках программы фундаментальных исследований ГУ ВШЭ в 2011 г.

<sup>2</sup> В соответствии с одной из поправок к ФЗ-94, вступившей в силу с 1 января 2011 г., информация о региональных закупках должна публиковаться на едином федеральном сайте государственных закупок. В данной статье мы обсуждаем региональные различия, которые присутствовали в системе до введения этой поправки. Также следует отметить, что, хотя новая федеральная информационная система способствовала унификации правил представления информации, многие региональные различия сохраняются и при новых правилах.

рынка для ряда товаров, работ и услуг, закупаемых государственными органами и организациями, а также приведет к росту конкуренции в ходе проведения процедур государственных закупок и, следовательно, к снижению государственных расходов. Следует отметить, что 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.

Тем не менее требования ФЗ-94, направленные на повышение прозрачности информации, незначительно повлияли на функционирование системы государственных закупок в России. Данные пилотного опроса участников III Международного форума «Государственные закупки: Достижения. Технологии. Перспективы» (2009 г.) показывают, что и заказчики, и поставщики по-прежнему считают недостаточный уровень информационной прозрачности основным препятствием для участия фирм в государственных закупках, снижающим уровень конкуренции при проведении торгов<sup>3</sup>. Так, 21,4% респондентов отметили, что низкий уровень конкуренции на торгах обусловлен недостатком информации о текущих закупках, а 23,2% респондентов объясняют его низкой прозрачностью самой процедуры закупок.

То, что стороны, участвующие в государственных закупках, считают уровень информационной прозрачности низким, можно объяснить отсутствием единых стандартов для размещения информации на региональных сайтах. Отсутствие таких стандартов приводит к тому, что даже на одном сайте могут размещаться документы разных форматов, содержащие различный объем по-разному структурированной информации. Если сравнить сайты разных регионов, то можно увидеть различия не только в формате документов, но и в их перечне и в структуре их размещения на сайте. Причина – в том, что предоставление стандартных форм для заполнения документов, структура представления информации на сайте, наличие дополнительных функций, например поиска по сайту, а также срок, в течение которого документы должны оставаться доступными для скачивания, в рамках ФЗ-94 не регулируются. Решения по этим вопросам принимаются на региональном уровне. Закон устанавливает только обязательный набор документов (извещения, документация, протоколы и т.д.), которые должны размещаться на сайте, и основную информацию, которая там должна содержаться (начальная цена аукциона, дата проведения закупки, цена контракта и т.д.). Отсутствие единого формата представления информации приводит к тому, что на уровне конкретного региона иногда достаточно сложно найти информацию о конкретной процедуре, собрать информацию о закупках, которые проводил некоторый конкретный заказчик или в которых участвовал определенный поставщик.

<sup>3</sup> Опрос и его результаты более подробно описаны в (Подколзина, Бальсевич, 2009).

Региональные сайты государственных закупок достаточно сильно различаются по структуре, легкости использования, объему представленных данных и, следовательно, уровню прозрачности информации. Цель данной работы заключается в том, чтобы оценить и сравнить уровень информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок в России 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, интенсивность использования механизмов контроля закупок.

С помощью прозрачности настолько часто пытаются решить разнообразные проблемы, что сам этот термин – «прозрачность информации» – стал восприниматься так широко, что никто точно не знает, что же под этим подразумевается (von Furstenberg, 2001, p.107). Чтобы сделать последующее обсуждение более четким, мы начнем с определения ключевых понятий данной работы – прозрачности информации о государственных закупках и эффективности результатов закупочной деятельности. В данной работе под «прозрачностью» мы будем понимать<sup>4</sup> *наличие и доступность информации о правилах осуществления государственных закупок* (как о проведении конкретной процедуры: информации о ключевых датах, начальной цене и т.д., так и о закупках в целом: информации о контролирующих органах, возможностях использования судебной системы и т.д.), *характеристиках товаров, работ или услуг, на которые размещен заказ* (количестве, дополнительных требованиях и т.д.), *и результатах закупок* (ставка, цене контракта, параметрах 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 их готовы предоставить поставщики. Достижению эффективного результата могут препятствовать две основные проблемы: коррупция заказчика (например, заказчик в обмен на взятку дает возможность выиграть тому поставщику, который заведомо не может предоставить наилучшую цену или продукцию / услуги необходимого качества) 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 друг друга. Кроме того, стоит учитывать, что на вероятность возникновения оппортунистического поведения влияют уровень конкуренции и возможность использовать механизмы контроля процедур 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 в значительной степени влияют на результат работы системы.

<sup>4</sup> При определении понятия «прозрачность» авторы использовали подходы нескольких авторов (Amaral, Saussier, Yvrande-Billon, 2009; Gal-Or E., Gal-Or M., Dukes, 2007; Zhu, 2004).

Работа построена следующим образом. Сначала мы обсудим, как прозрачность информации может влиять на ключевые факторы, которые определяют эффективность работы системы государственных закупок в целом. Затем опишем методологию оценки уровня прозрачности информации в различных регионах России. Получив оценки прозрачности информации, мы исследуем зависимость между уровнем прозрачности и выделенными выше факторами – оппортунистическим поведением участников государственного заказа, конкуренцией и механизмами контроля.

### **1. Прозрачность информации и эффективность государственных закупок: обзор исследований**

В данном разделе мы описываем возможные каналы влияния информационной прозрачности на результаты закупок. Возможные взаимосвязи между прозрачностью, оппортунистическим поведением участников государственного заказа, конкуренцией, контролем и результатами закупок изображены на рис. 1. Чтобы определить наиболее вероятный характер зависимости между выделенными факторами и прозрачностью информации, опишем существующие в литературе результаты, демонстрирующие эти взаимодействия.

Во-первых, доступность информации о результатах снижает издержки контроля действий заказчиков и поставщиков (Boehm, Olaya, 2006; Kolstad, Wiig, 2009). Если информация о проведении государственных закупок доступна, заинтересованные фирмы, граждане и представители государственных органов могут в большей мере контролировать процедуры закупок и их результаты, тем самым снижая вероятность оппортунистического поведения участников. Примером использования информационной прозрачности для усиления контроля и уменьшения коррупции может служить внедрение систем электронного правительства (Kim S., Kim H., Lee, 2009, p. 43) или отдельных электронных систем государственных закупок (Bertot, Jaeger, Grimes, 2010). Наиболее заметные примеры включают 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 позволяет государственным служащим и гражданам страны сравнивать ставки, цены контрактов и результаты закупок, проводимых государством. В обоих случаях рост прозрачности в результате введенных изменений привел к снижению уровня коррупции.

Однако следует отметить, что усиление контроля в условиях более прозрачной информации является необходимым, но не достаточным условием повышения эффективности государственных закупок или существенного снижения коррупции. Рост прозрачности приводит в том числе к раскрытию информации о заказчиках, которые

принимают решения о проведении закупок и допуске участников к процедуре, а значит, облегчает создание новых коррупционных связей (Kolstad, Wiig, 2009; Bac, 2001; Coppier, Piga, 2006). Стремление к чрезмерной прозрачности может привести к неоправданному росту издержек поддержания системы и, следовательно, к росту издержек мониторинга (Argrowsmith, 1998, p. 816). Кроме того, прозрачность может сокращать издержки мониторинга, но не обеспечивает эффективной работы системы контроля со стороны государственных органов или гражданского общества и не создает достоверной угрозы наказания. И. Костланд и А. Виг (Kostland, Wiig, 2009, p. 524) подчеркивают, что «необходимо обеспечить возможность обрабатывать информацию, а также возможность и стимулы ее использовать». С. Диксит и С. Сант (Dixit, Sant, 2001) также обращают внимание на недостаточный контроль за государственным сектором со стороны общества. Однако они подчеркивают, что прозрачность – не единственный способ усилить такой контроль и как следствие улучшить функционирование общественного сектора.

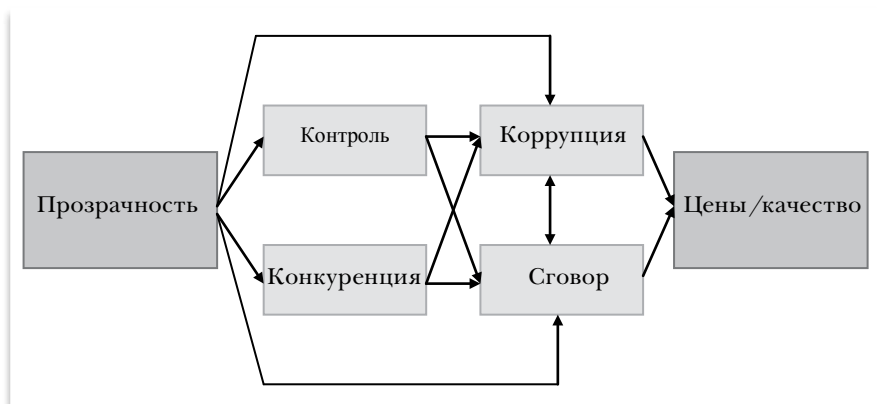


Рис. 1

*Прозрачность информации и результаты государственных закупок*

Во-вторых, уровень прозрачности связан с конкуренцией на торгах. 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 повлиять на конкуренцию в рамках отдельных процедур. Прозрачность информации может влиять на решение фирмы участвовать в закупках по нескольким причинам. Если информацию о проведении процедуры получить достаточно сложно или если она распространяется между выделенными фирмами, то с большей вероятностью «честные» фирмы не смогут вовремя подать заявку на участие в процедуре и не будут в ней участвовать (Boehm, Olaya, 2006). Также, если доступ к информации затруднен, фирмы могут

опасаться несоблюдения процедуры заказчиком, фаворитизма с его стороны по отношению к другой фирме, что повышает неопределенность для «честных» фирм и, следовательно, снижает их стимулы участвовать в закупках (Amaral, Saussier, Yvrande-Billon, 2009, p. 167). Эмпирические исследования, проведенные на основании данных о государственных закупках в Японии, подтверждают тот факт, что государственная политика, направленная на повышение прозрачности в этой сфере, привела к росту среднего числа участников закупочных процедур (с 8,2 участника – при непрозрачных до 13,7 участника – при прозрачных закупках) (Ohashi, 2009, p. 272).

Однако, как и в случае с контролем, повышение прозрачности не всегда будет приводить к росту конкуренции за контракты. Если открытая информация позволяет делать 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.

В-третьих, наличие информации может влиять на стратегическое поведение поставщиков, в том числе способствовать сговору между ними. Если информация о ставках и победителях процедуры недоступна, сговор будет неустойчивым (Amaral, Saussier, Yvrande-Billon, 2009, p. 167), так как фирмы станут нарушать договоренность поддерживать ставки на высоком уровне, не опасаясь наказания со стороны 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 других участниках, 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, Saussier, Yvrande-Billon, 2009, p. 167; Boehm, Olaya, 2006, p. 442).

Более того, все эти факторы влияют друг на друга. Так, например, существует достаточно сильная связь между уровнем конкуренции, с одной стороны, и коррупционным поведением и сговором – с другой. Очевидно, что чем больше фирм принимает участие в процедуре государственных закупок, тем выше издержки поддержания сговора (Amaral, Saussier, Yvrande-Billon, 2009, p. 167). Аналогично: чем больше конкуренция со стороны фирм, не участвующих в картеле, тем выше вероятность того, что они, во-первых, снизят ставку ниже, чем планировали участники сговора, и, во-вторых, смогут заметить попытки сговора. Таким образом, фирмы, участвующие в сговоре, вынуждены снижать ставки, когда имеют место конкуренция со стороны «внешних» фирм и мониторинг (Ohashi, 2009, p. 269).

Влияние конкуренции на оппортунистическое поведение заказчиков неоднозначно. С одной стороны, более активное участие фирм в процедуре повышает вероятность обнаружения оппортунистического поведения заказчика, а значит, снижает стимулы к такому поведению. Конкуренция среди поставщиков также сокращает ренту, которую поставщик может получить, выиграв государственный контракт, снижая стимулы к коррупционному поведению (Amaral, Saussier, Yvrande-Billon, 2009, p. 168). С другой стороны, государственные органы, ответственные за контроль проведения государственных закупок, могут рассматривать сильную конкуренцию как сигнал о добросовестной конкуренции, что приводит к снижению интенсивности мониторинга таких процедур и, следовательно, создает возможности как для коррупции, так и для сговора (Amaral, Saussier, Yvrande-Billon, 2009, p. 168). 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 также влияют друг на друга. Меры, направленные на борьбу с коррупцией, могут снижать издержки поддержания сговора (Amaral, Saussier, Yvrande-Billon, 2009, p. 167). Зачастую коррумпированный заказчик также заинтересован в поддержании сговора, так как в этом случае он может получить взятки большего размера (Boehm, Olaya, 2006, p. 439). Участие заказчика снижает издержки выявления и наказания «нарушителей» картельного соглашения, что выгодно сговаривающимся фирмам (Lambert, Sonin, 2003; Boehm, Olaya, 2006, p. 438). Например, известны случаи, когда заказчики сами наказывали фирмы, нарушившие сговор, и не допускали их в следующий раз к участию в аукционе (Ohashi, 2009, p. 268). Если «честные» фирмы подозревают, что заказчик коррумпирован, они могут отказаться от участия в процедуре, так как оценивают свои шансы получить контракт как крайне невысокие, что снижает конкуренцию за контракт и издержки поддержания сговора (Boehm, Olaya, 2006, p. 439).

## **2. Оценка прозрачности информации о государственных закупках: методология и данные**

До настоящего времени было предпринято несколько попыток оценить прозрачность информации о государственных закупках, в том числе в региональном разрезе. Наиболее известный рейтинг прозрачности государственных закупок, основанный на оценке сайтов, был составлен рейтинговым агентством «Эксперт» (Рэнкинг официальных сайтов, 2007) в 2007 г., чтобы оценить, в какой мере исполняются требования ФЗ-94 через год после его введения. Рейтинг сайта рассчитывался как взвешенная сумма объективных показателей (число посетителей сайта, скорость передачи информации и т.д.),



результатов опроса экспертов и опроса пользователей сайта. В 2010 г. Институт развития свободы информации построил оценку сайтов государственных закупок на основе экспертного контент-анализа веб-сайтов (Рейтинг открытости сайтов госзакупок, 2010). При составлении рейтинга были использованы 192 параметра, наличие или отсутствие которых на сайте в основном характеризует не саму систему государственных закупок, а структуру и деятельность различных органов власти. Информация о государственных закупках представлена лишь одной из десяти групп параметров. Оба описанных выше рейтинга, а также другие, рассмотренные нами, 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 (McHenry, Pramonosov, 2010). Так же как и рейтинговое агентство «Эксперт», они оценивали прозрачность информации на сайтах государственных закупок через год после введения ФЗ-94, собирая данные о том, что содержится на этих сайтах. Они сделали 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. У. МакГенри и Д. Прямоносков составляют список параметров, наличие которых необходимо для функционирования системы электронных закупок, дополняют его параметрами, характеризующими особенности регулирования закупок в России, и проверяют, присутствуют ли эти элементы на региональных сайтах или нет.

Методология оценки прозрачности информации на сайтах государственных закупок в российских регионах, используемая в данной работе, наиболее близка методологии, предложенной У. МакГенри и Д. Прямоносковым, однако мы используем другой набор индикаторов. Выбранные нами индикаторы в меньшей степени оценивают абстрактное функционирование системы электронных закупок и концентрируются 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 и функциях, которые доступны пользователям, а также информацию о различных этапах проведения закупок, которая на них представлена.

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 о текущих и завершенных закупках, наличие которой важно для оценки работы системы как с точки зрения потенциальных поставщиков, так и с точки зрения осуществ-



вления 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<sup>5</sup>. 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 о тех процедурах, которые не регулируются ФЗ-94. Оценка сайтов проводилась в ноябре 2010 г. по процедурам, которые были проведены с начала года и до момента сбора данных, на основе той информации, которая доступна посетителям сайтов без регистрации в системе<sup>6</sup>.

Анализируемые региональные сайты государственных закупок появились в 2006–2007 гг. Согласно закону, у каждого региона была возможность использовать базовую версию построения сайта или заказать разработку собственного сайта. Большая часть регионов не меняла платформу сайта с 2006 г. Более того, мы можем утверждать, что структура предоставления информации на сайтах не менялась за период с 2006 по 2010 г. Это позволяет нам исходить из предпосылки, что такие параметры, как уровень конкуренции в региональных государственных закупках, число жалоб и число расторгаемых контрактов, не влияли на прозрачность предоставляемой посредством сайтов информации.

## 2.1. Информация о текущих закупках

Данная группа показателей характеризует наличие и доступность информации о текущих закупках. Максимально возможное значение этого показателя составляет 49 (теоретический максимум). По

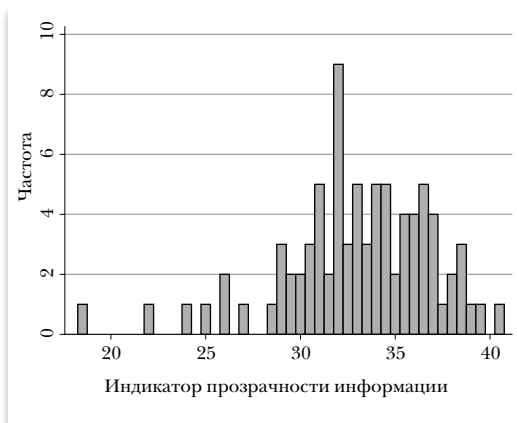


Рис. 2

*Распределение индикатора прозрачности информации о текущих закупках*

результатам оценки региональных сайтов максимальное значение составило 40,5. Среднее значение этого показателя немного смещено в сторону максимума, и стандартное отклонение является достаточно низким (рис. 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

<sup>5</sup> Список и методология оценки показателей приведены в Приложении, п. 1, табл. 1.

<sup>6</sup> Оценка прозрачности информации сайтов государственных закупок в данной статье опирается на методологию, описанную нами в статье (Бальсевич, Пивоварова, Подколзина, 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.

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.

## 2.2. Информация о завершенных закупках

Вторая группа показателей характеризует наличие и доступность информации о завершенных закупках. Эта информация может представлять интерес как для поставщиков, так и для граждан и контролирующих органов. 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.

Распределение индикатора прозрачности информации о завершенных закупках представлено на рис. 3. Интересно отметить, что прозрачность информации о завершенных закупках в целом ниже, чем прозрачность информации о текущих закупках. При максимально возможном значении показателя, составляющем 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 (продолжительность контракта, был ли контракт выполнен или нет, по каким ценам поставлялись товары и т.д.).

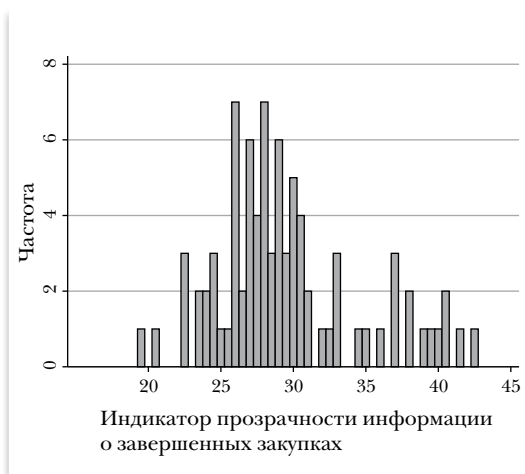


Рис. 3

*Распределение индикатора прозрачности информации о завершенных закупках*

## 2.3. 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 отобразить какую-то часть по определенным критериям, прозрачность будет не очень высокой.

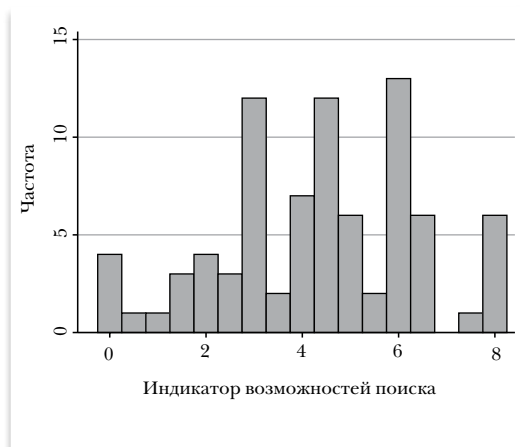


Рис. 4

*Распределение индикатора возможностей поиска*

Максимально возможное значение этого показателя составляет 8. И некоторые регионы достигли этого значения. Но тем не менее все еще есть сайты, на которых поиска либо нет совсем, либо определенные функции поиска только заявлены, но практически не работают, т.е. не позволяют найти всю требуемую информацию. Даже если ежегодное число закупок в регионе не очень велико, отсутствие поиска значительно снижает уровень прозрачности информации о закупках. Распределение региональных сайтов по предоставлению поисковых функций отображено на рис. 4.

#### 2.4. Дополнительные функции

Мы также оценивали дополнительную информацию, которую предоставляют пользователям некоторые сайты государственных закупок, и дополнительные функции, представленные на сайте. Максимальное значение этого индикатора соответственно составило 9. Следует 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 показателя представлено на рис. 5.

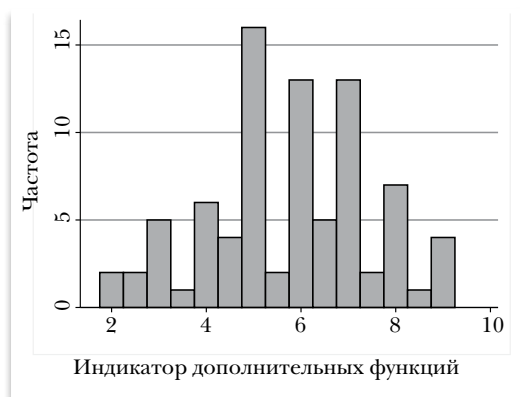


Рис. 5

*Распределение индикатора дополнительных функций*

#### 2.5. Индексы прозрачности информации на региональных сайтах

Описательная статистика по четырем индикаторам представлена в табл. 1. Также в таблицу включены «достаточный» уровень значения индикатора и минимальный уровень – в соответствии с ФЗ-94.

Достаточный уровень рассчитан следующим образом. В соответствии с методологией расчета индикаторов сайт получает более высокую оценку, если информация содержится не в документах, а непосредственно в описании закупки. Однако выносить всю информацию на главную страницу не имеет смысла. Поэтому мы рассчитали достаточное значение каждого показателя исходя из того, какая информация должна быть доступна сразу после открытия сайта, а какую можно получить в более подробном описании закупки. Отсюда видно, что для всех индикаторов среднее значение меньше не только максимального, но и достаточного уровня. При этом среднее значение индикатора прозрачности текущих закупок находится ближе всего к достаточному уровню.

Все рассмотренные нами сайты преодолели формальный порог, поставленный ФЗ-94. 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 1

Описательная статистика по индикаторам прозрачности

Индикаторы	Число наблюдений	Минимальный уровень	Максимальный уровень	Среднее значение	Стандартное отклонение	Достаточный уровень значения показателя	Уровень показателя в соответствии с требованиями ФЗ-94
Прозрачность информации о текущих закупках	83	18,5	40,5	33	3,95	37	17
Прозрачность информации о завершённых закупках	83	19,5	42,5	29,5	5,08	41	18,5
Возможность поиска	83	0	8	4,3	2,04	8	0
Наличие дополнительных функций	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 завершённых 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 дополни-

тельных функций также отражает факт невысокой вариации значения этого показателя. Максимально возможное значение первого индекса составляет 100 (табл. 2). Для рассмотренных регионов максимальное значение равно 83,1 – что выше, чем достаточное значение данного индекса. Но лишь 6% регионов имеют индекс, равный или больший 75.

Таблица 2

Описательная статистика по индексам прозрачности

Индексы	Число наблюдений	Минимальный уровень	Максимальный уровень	Среднее значение	Стандартное отклонение	Достаточный уровень значения индекса	Уровень индекса в соответствии с требованиями ФЗ-94
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 в большей степени отражает 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 завершённых закупках, умноженная на показатель, характеризующий 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 размещают основную информацию на сайтах, но достаточно часто она фрагментарна и плохо структурирована. Использовать эту информацию достаточно сложно, так как во многих случаях нет возможности осуществлять поиск по этой информации или сравнивать результаты похожих процедур.

Распределение первого и второго индексов представлено на рис. 6. По рисунку видно, что средние значения обоих индексов смещены влево, однако для второго индекса сильнее, чем для первого.

Мы предполагаем, что индекс, отражающий доступность информации, должен зависеть от типа разработчика сайта, распространения Интернета в регионе, продолжительности пребывания губернатора у власти и уровня коррупции, скорректированного на продолжительность пребывания губернатора на посту. На наш взгляд, успешные разработчики должны оказывать положительное влияние

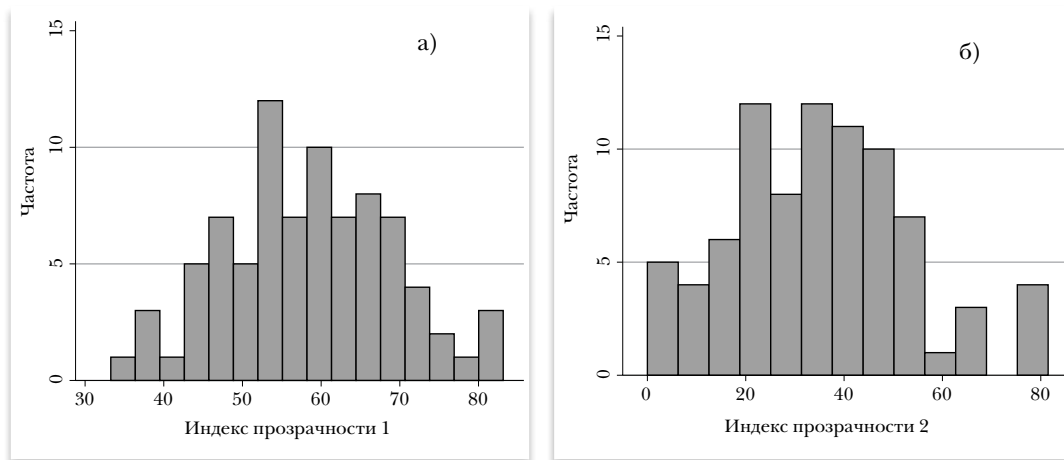


Рис. 6

Распределение индексов прозрачности информации региональных сайтов государственных закупок: а) индекс 1; б) индекс 2

на уровень прозрачности – так же как на распространение Интернета и срок службы губернатора. В то время как базовый разработчик может отрицательно влиять на уровень прозрачности – так же как и на уровень коррупции в регионе, скорректированный на продолжительность пребывания губернатора на посту. Построенная регрессия (см. Приложение, п. 1, табл. 2) показывает, что наши предположения оправдались, что свидетельствует об адекватности выбранной методики построения индексов.

Таким образом, у участников системы государственных закупок часто нет необходимой информации о поведении друг друга и работе системы в целом. Такая ситуация может, с одной стороны, сдерживать сговор, однако, с другой – снижать уровень конкуренции, затруднять контроль, приводить к росту коррупции. В следующем разделе мы оценим влияние степени прозрачности информации на уровень конкуренции, возможности контроля и коррупцию.

### 3. Гипотезы и эмпирические результаты

В данном разделе мы рассматриваем влияние уровня прозрачности региональных сайтов государственных закупок на показатели конкуренции и коррупции в регионе и на возможности осуществления контроля над системой государственных закупок.

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, на основе обзора предшествующих исследований мы предполагаем, что высо-

кий уровень прозрачности будет положительно влиять на уровень конкуренции в регионе и на степень использования инструментов контроля государственных закупок. Однако в результате небольшого числа участников, пришедших на процедуру в среднем по регионам, и небольшого числа жалоб и расторгнутых контрактов описанные эффекты могут быть слабовыраженными.

### 3.1. 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 Министерства экономического развития РФ, проведенного в 2010 г. (Доклад, 2011)<sup>7</sup>. Высокое значение индекса соответствует высокому уровню коррупции в регионе. Уровень коррупции в регионе отрицательно коррелирует с обоими индексами прозрачности информации, а также со всеми его компонентами (см. Приложение, п. 2, табл. 1). На рис. 7 представлена зависимость индекса I, оценивающего количество доступной информации, от 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 высокий,

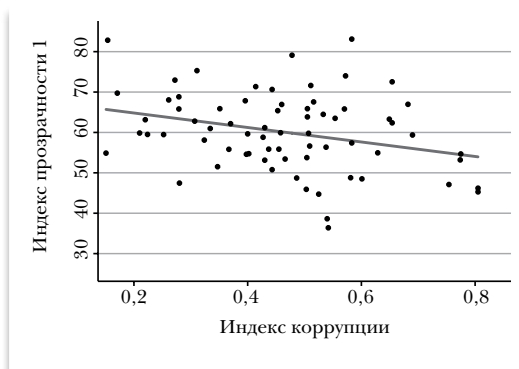


Рис. 7

*Индекс прозрачности и коррупция*

особенно для регионов со «средними» значениями индекса коррупции. Также учитывая, что индекс коррупции показывает уровень бытовой коррупции, а не коррупции в области бизнеса, мы должны осторожно интерпретировать полученные результаты. Тем не менее при анализе взаимосвязи уровня прозрачности с показателями конкуренции и контроля необходимо использовать уровень коррупции в качестве контрольной переменной.

### 3.2. Прозрачность и конкуренция

В качестве показателя конкуренции в государственных закупках регионов мы использовали среднее число участников, пришедших на торги в каждом регионе, за 2010 г.<sup>8</sup> Для оценки влияния уровня прозрачности на среднее число участников торгов в регионах мы

<sup>7</sup> В исследовании оценивался уровень бытовой коррупции, что не вполне отражает ситуацию с возможной коррупцией в сфере государственного заказа, однако он 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 имеются только за 2005 г. и, на наш взгляд, не отражают текущую ситуацию в регионах.

<sup>8</sup> Данные получены с сайта Федеральной службы государственной статистики.



Таблица 3

## Индексы прозрачности и конкуренция

Показатели	Корреляция	Уровень значимости
Индекс 1	+	*
Показатель возможностей поиска	+	**
Индекс 2	+	**
[Показатель прозрачности текущих закупок] × × [Показатель возможностей поиска]	+	**
[Показатель прозрачности завершенных закупок] × [Показатель возможностей поиска]	+	**
[Индекс 1] – [Индекс 2]	–	**

**Примечание.** «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно.

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. Краткие результаты представлены в табл. 3 (более подробное описание результатов представлено в Приложении, п. 2, табл. 2).

Индекс 1, который отражает доступность информации, слабо влияет на уровень конкуренции в региональных системах государственных закупок, но качество поисковых функций, представленных на сайте, сильнее влияет на уровень конкуренции. 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 в отсутствие работающей системы поиска (индекс 1 – индекс 2) негативно влияет на уровень конкуренции в регионе. Так как среднее число участников практически во всех регионах очень низкое и имеет место сильная корреляция данного показателя с доступностью информации и *ex ante*, и *ex post*, это может отражать факт картельного поведения на региональных рынках, которое создает только видимость конкуренции.

### 3.3. Прозрачность и контроль

Федеральная антимонопольная служба (ФАС) является основным государственным органом, который осуществляет контроль над системой государственных закупок в РФ. 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 РФ уровень информационной прозрачности в большинстве регионов низкий, что не позволяет нам утверждать, что равновесная ситуация уже достигнута, поэтому мы предполагаем наличие положительной зависимости между уровнем информационной прозрачности в системе и числом жалоб, регистрируемых региональными отделениями ФАС. Чтобы оценить степень использования данного инструмента контроля, мы использовали долю поданных жалоб в общем числе проведенных процедур закупок в регионе в заданном году<sup>9</sup>. Так как система жалоб в ФАС частично связана с работой судебной системы, мы включили в регрессии в качестве контрольной переменной прокси-эффективности судебной системы (переменная «суд») долю исков, возвращенных в суд вышестоящей инстанцией. Краткие результаты регрессий МНК представлены в табл. 4 (подробное описание регрессий представлено в Приложении, п. 2, табл. 3). 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 негативно сказывается на результатах использования данного инструмента.

Доступность информации также должна влиять и на процесс рассмотрения контролирующим органом жалоб, и на процесс вынесения соответствующего вердикта. Если предположить, что у контролирующих органов нет дополнительного источника информации, помимо информации, доступной из системы государственного заказа, то мы должны наблюдать положительный сдвиг в числе 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 быстрее вынести решение. Для того чтобы оценить, влияет ли доступная информация на поведение контролирующего органа, мы построили регрессию, которая показывает, от каких факторов зависит процент удовлетворенных жалоб в общем числе жалоб. Как и в предыдущем случае, в качестве контрольной переменной мы включили пока-

<sup>9</sup> Информация взята на сайте ФАС (см. выше).

затель эффективности судебной системы в регионе. Краткие результаты представлены в табл. 5 (более подробные результаты регрессии представлены в Приложении, п. 2, табл. 4). Как видно из данных, представленных в табл. 5, прозрачность информации не влияет на уровень удовлетворения жалоб в регионе, а эффективность судебной системы теперь влияет значимо и отрицательно.

Таблица 4

## Индексы прозрачности и жалобы

Показатели	Корреляция	Уровень значимости
Индекс 1	+	*
Показатель эффективности судебной системы	нет	
Показатель возможностей поиска	+	**
Показатель эффективности судебной системы	нет	
Индекс 2	+	**
Показатель эффективности судебной системы	нет	
[Индекс 1] – [Индекс 2]	–	**
Показатель эффективности судебной системы	нет	

**Примечание.** «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно.

Таблица 5

## Индексы прозрачности и доля удовлетворенных жалоб

Показатели	Корреляция	Уровень значимости
Индекс 1	нет	
Показатель эффективности судебной системы	–	**
Индекс 2	нет	
Показатель эффективности судебной системы	–	**
[Индекс 1] – [Индекс 2]	нет	
Показатель эффективности судебной системы	–	**

**Примечание.** «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно.

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 число 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 слабые стимулы обращаться в судебные инстанции для урегулирования споров. Также 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 число расторгнутых контрактов в регионе. С другой стороны, прозрачная система государственных закупок в совокупности с эффективной судебной системой создает стимулы выполнять контрактные обязательства, снижая число расторгнутых контрактов. При построении регрессии мы использовали в качестве зависимой переменной долю контрактов, занесенных в реестр недобросовестных поставщиков (Реестр недобросовестных поставщиков, 2012), в общем числе контрактов, заключенных в регионе за рассматриваемый период. Краткие результаты представлены в табл. 6 (более подробные результаты регрессии – в Приложении, п. 2, табл. 5). Доступность хорошо структурированной информации (индекс 2) влияет положительно на долю расторгнутых контрактов, в то время как неструктурированная информация (индекс 1 – индекс 2) – отрицательно. Это можно объяснить тем, что при наличии хорошо структурированной информации растет не только общее число участников процедур, но и число потенциально «оппортунистических» участников.

Все описанные выше регрессионные модели построены по одному принципу. В общем виде регрессия имеет следующий вид:

$$Y = \alpha + \beta \text{ Index} + \gamma \text{ Control} + \varepsilon,$$

где  $Y$  – зависимые переменные (уровень конкуренции, число жалоб, доля удовлетворенных жалоб, доля расторгнутых в суде контрактов);  $\text{Index}$  – переменная, отражающая прозрачность информации;  $\text{Control}$  – вектор контрольных 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, менялась только переменная, «отвечающая» за измерение прозрачности информации. В первую спецификацию включался общий индекс прозрачности, в котором акцент сделан на доступность 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 относительно развитость поиска по сайту. В последующих двух спецификациях мы смотрим на то, как влияет доступность информации

Таблица 6

## Индексы прозрачности и доля расторгнутых в суде контрактов

Показатели	Корреляция	Уровень значимости
Индекс 1	нет	
Показатель возможностей поиска	+	**
Log ВРП	–	**
Коррупция	+	*/**
Индекс 2	+	*
[Показатель прозрачности текущих закупок] × × [Показатель возможностей поиска]	+	**
[Показатель прозрачности завершенных закупок] × [Показатель возможностей поиска]	нет	
Log ВРП	–	**/**
Коррупция	+	*/**
[Индекс 1] – [Индекс 2]	–	**
Log ВРП	–	***
<b>Коррупция</b>	<b>+</b>	<b>**</b>

**Примечание.** «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно.

о текущих и завершенных закупках соответственно, причем оба показателя взвешены на показатель поиска. В последней спецификации мы смотрим на то, как влияет разница между индексами 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 положительно влиять на рассматриваемые зависимые переменные, а в шестой спецификации должна быть отрицательная зависимость, так как этот показатель является мерой «недоступности информации».

Первые пять спецификаций во всех регрессиях показывают одинаковый характер зависимости от доступности информации разных типов. В шестой же спецификации мы имеем отрицательную зависимость, что, как и предполагалось, свидетельствует об устойчивости полученных результатов.

### Заключение

Для измерения уровня прозрачности региональных сайтов государственных закупок РФ мы построили ряд индикаторов, отражающих доступность разных видов информации, которая должна быть или могла быть представлена на сайтах, например информации о проводимых процедурах, о завершенных процедурах, системы поиска, дополнительной

информации. На основе данных индикаторов мы построили два индекса информационной прозрачности региональных государственных закупок: первый индекс позволяет оценивать, какая информация представлена на сайте, насколько структурирована эта информация; второй индекс позволяет оценивать удобство использования доступной информации. Значения рассчитанных индексов существенно варьируют между регионами.

Наличие значительного разброса в значениях индексов позволяет нам поставить вопрос, на какие аспекты функционирования системы государственных закупок может влиять информационная прозрачность? В частности, мы смотрим на уровень конкуренции в региональных государственных закупках, на использование различных инструментов контроля и на связь коррупции с уровнем 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 только ее наличие: чрезмерное количество неструктурированной информации, наоборот, снижает уровень конкуренции в регионе. Однако мы не должны забывать, что влияние прозрачности на уровень конкуренции не столь велико. Более того, стоит отметить, что одинаковый характер влияния информации *ex post*, которая упрощает поддержание сговора, и информации *ex ante* 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 влияет на поведение контролирующего органа. Также показано, что в регионах с более высоким уровнем коррупции наблюдается и более высокий процент расторгнутых контрактов. Это можно объяснить тем, что доступность информации привлекает большее число участников, в том числе и склонных к оппортунистическому поведению.

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. Закон, однако, определяет только то, какая информация должна быть доступна участникам торгов. Наш анализ показывает, что наличие информации самой по себе не важно, если она не структурирована или ее неудобно использовать. Также стоит отметить, что для обеспечения прозрачности информации помимо всего прочего необходим контроль над представлением и использованием информации со стороны государства в целях дополнительного контроля оппортунистического поведения участников.

## ПРИЛОЖЕНИЕ

## 1. Методология оценки информационной прозрачности

Таблица 1

Показатели прозрачности и шкала оценивания

№	Показатель	Оценка
<b>Информация о текущих закупках</b>		
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. возможно 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 СМП	
<b>Информация о завершенных закупках</b>		
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	



Продолжение таблицы 1

№	Показатель	Оценка
19	Тип процедуры	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
20	Статус закупки (состоялась, не состоялась, была отменена)	
21	Объем закупленных благ	
22	Наименование заказчика	
23	Дата проведения процедуры	
24	Дата поставки товаров	
25	Цена контракта	
26	Цена контракта по лотам	
27	Количество заявок	
28	Информация о ставках	
29	Перечень участников	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
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 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
<b>Возможности поиска</b>		
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	

Окончание таблицы 1

№	Показатель	Оценка
<b>Дополнительные функции</b>		
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	

Таблица 2

Оценка обоснованности индекса

Переменные	(1)	(2)	(3)	(4)
	Индекс 1	Индекс 2	Индекс 1	Индекс 2
Разработчик 1	<b>-6,708*</b> (3,374)	<b>-12,77**</b> (5,884)	<b>-6,963**</b> (3,392)	<b>-13,28**</b> (5,940)
Разработчик 3	3,617 (3,534)	6,619 (6,162)	2,930 (3,522)	5,264 (6,166)
Разработчик 5	<b>11,25***</b> (3,643)	<b>19,74***</b> (6,352)	<b>10,92***</b> (3,660)	<b>19,09***</b> (6,408)
Разработчик 9	8,335 (6,112)	16,45 (10,66)		
Опыт губернатора	<b>0,0847**</b> (0,0329)	<b>0,159***</b> (0,0574)	<b>0,0909***</b> (0,0329)	<b>0,171***</b> (0,0575)
Коррупция *Губернатор	<b>-0,150**</b> (0,0677)	<b>-0,276**</b> (0,118)	<b>-0,161**</b> (0,0677)	<b>-0,298**</b> (0,118)
Интернет	0,160 (0,111)	<b>0,358*</b> (0,193)	<b>0,192*</b> (0,109)	<b>0,421**</b> (0,191)

Окончание таблицы 2

Переменные	(1)	(2)	(3)	(4)
	Индекс 1	Индекс 2	Индекс 1	Индекс 2
Константа	45,44*** (8,831)	5,779 (15,40)	43,22*** (8,740)	1,397 (15,30)
Наблюдения	69	69	69	69
R-2	0,356	0,391	0,336	0,367

**Примечание.** В скобках указаны стандартные ошибки. Полужирным шрифтом выделены значимые коэффициенты. «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатели значимы на уровне 1, 5 и 10% соответственно.

## 2. Эмпирические результаты

Таблица 1

### Матрица корреляций

Переменные	Коррупция 2010	Показатель прозрачности текущих закупок	Показатель прозрачности завершённых закупок	Показатель возможностей поиска	Индекс 1	Индекс 2
Коррупция 2010	1,0000					
Показатель прозрачности текущих закупок	-0,2179*	1,0000				
Показатель прозрачности завершённых закупок	-0,1159	0,5254*	1,0000			
Показатель возможностей поиска	-0,3029*	0,4755*	0,4600*	1,0000		
Индекс 1	-0,2943*	0,7315*	0,7413*	0,9010*	1,0000	
Индекс 2	-0,2986*	0,5843*	0,6152*	0,9733*	0,9612*	1,0000

**Примечание.** Символом «\*» отмечены значения с уровнем значимости 10%.

Таблица 2

### Индексы прозрачности и конкуренция

Переменные	(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)

Окончание таблицы 2

Переменные	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
Индекс 1	0,0158* (0,00882)					
Показатель возможностей поиска		0,0982** (0,0466)				
Индекс 2			0,0109** (0,00491)			
[Показатель прозрачности текущих закупок] × [Показатель возможностей поиска]				0,0205** (0,00994)		
[Показатель прозрачности завершённых закупок] × [Показатель возможностей поиска]					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

**Примечание.** В скобках представлены стандартные ошибки. «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно. Во всех регрессиях зависимая переменная – среднее число участников торгов в регионе.

Таблица 3

## Индексы прозрачности и жалобы

Переменные	Спецификации регрессий					
	(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)
Показатель эффективности судебной системы	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)					
Показатель возможностей поиска		0,00858** (0,00407)				
Индекс 2			0,000939** (0,000429)			

Окончание таблицы 3

Переменные	Спецификации регрессий					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
[Показатель прозрачности текущих закупок] × [Показатель возможностей поиска]				0,00179** (0,000864)		
[Показатель прозрачности завершённых закупок] × [Показатель возможностей поиска]					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

**Примечание.** В скобках представлены стандартные ошибки. «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно. Во всех регрессиях зависимая переменная – доля поданных жалоб в общем числе проведенных процедур закупок в регионе.

Таблица 4

## Индексы прозрачности и процент удовлетворенных жалоб

Переменные	Спецификации регрессий					
	(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)
Показатель эффективности судебной системы	–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)					
Показатель возможностей поиска		0,0104 (0,00727)				
Индекс 2			0,00103 (0,000770)			

Окончание таблицы 4

Переменные	Спецификации регрессий					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
[Показатель прозрачности текущих закупок] × [Показатель возможностей поиска]				0,00187 (0,00155)		
[Показатель прозрачности завершённых закупок] × [Показатель возможностей поиска]					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

**Примечание.** В скобках представлены стандартные ошибки. «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно. Во всех регрессиях зависимая переменная – процент удовлетворенных жалоб в общем количестве жалоб в регионе.

Таблица 5

Индексы прозрачности и процент расторгнутых в суде контрактов

Переменные	Спецификации регрессий					
	(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)
Показатель эффективности судебной системы	-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)					
Показатель возможностей поиска		0,00151** (0,000711)				
Индекс 2			0,000139* (7,61e-05)			
[Показатель прозрачности текущих закупок] × [Показатель возможностей поиска]				0,000326** (0,000151)		

Окончание таблицы 5

Переменные	Спецификации регрессий					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
[Показатель прозрачности завершённых закупок] × × [Показатель возможностей поиска]					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

**Примечание.** В скобках представлены стандартные ошибки. «\*\*\*», «\*\*» и «\*» означают, что показатель значим на уровне 1, 5 и 10% соответственно. Во всех регрессиях зависимая переменная – доля расторгнутых в суде контрактов, внесенных в реестр недобросовестных поставщиков, в общем числе заключенных государственных контрактов в регионе.

### Литература

- Бальсевич А.А., Пивоварова С.Г., Подколзина Е.А.** (2010). Информационная прозрачность государственных закупок в регионах России // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. № 5. С. 38–61.
- Доклад (2011). Состояние бытовой коррупции в Российской Федерации [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/anticorruptpolicy/doc20110614\\_027](http://www.economy.gov.ru/mines/activity/sections/anticorruptpolicy/doc20110614_027), свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: июль 2012 г.).
- Подколзина Е.А., Бальсевич А.А.** (2009). Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации. Госзаказ: управление, обеспечение, размещение // *Нормативно-аналитический журнал*. № 17. С. 76–83.
- Реестр недобросовестных поставщиков (2012). [Электронный ресурс] Федеральная антимонопольная служба. Режим доступа: <http://gpr.fas.gov.ru/>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: июль 2012 г.).
- Федеральный закон (2005). Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд».
- Amaral M., Saussier S., Yvrande-Billon A.** (2009). Auction Procedures and Competition in Public Services: The Case of Urban Public Transport in France and London // *Utilities Policy*. Vol. 17. P. 166–175.
- Arrowsmith S.** (1998). Towards a Multilateral Agreement on Transparency in Government Procurement // *The International and Comparative Law Quarterly*. Vol. 47. No. 4. P. 793–816.



- Вас М.** (2001). Corruption, Connections and Transparency: Does a Better Screen Imply a Better Scene? // *Public Choice*. Vol. 107. No. 1–2. P. 87–96.
- Bertot J.C., Jaeger P.T., Grimes J.M.** (2010). Using ICTs to Create a Culture of Transparency: E-Government and Social Media as Openness and Anti-Corruption Tools for Societies // *Government Information Quarterly*. Vol. 27. P. 264–271.
- Boehm F., Olaya J.** (2006). Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Processes // *Annals of Public and Cooperative Economics*. Vol. 77. No. 4. P. 431–452.
- Coppier R., Piga G.** (2007). Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? [Электронный ресурс] Режим доступа: [http://www.ес.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga\\_.pdf](http://www.ес.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga_.pdf), свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: июль 2012 г.).
- Dixit S.W., Sant S.G.** (2001). 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.
- Furstenberg G.M. von** (2001). Hopes and Delusions of Transparency // *North American J. of Economics and Finance*. Vol. 12. P. 105–120.
- Gal-Or E., Gal-Or M., Dukes A.** (2007). Optimal Information Revelation in Procurement Schemes // *The RAND J. of Economics*. Vol. 38. No. 2. P. 400–418.
- Kim S., Kim H.J., Lee H.** (2009). An Institutional Analysis of an E-government System for Anti-Corruption: The Case of OPEN // *Government Information Quarterly*. Vol. 26. P. 42–50.
- Kolstad I., Wiig A.** (2009). Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? // *World Development*. Vol. 37. No. 3. P. 521–532.
- Lambert A., Sonin K.** (2003). Corruption and Collusion in Procurement Tenders. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.cefir.org/papers/WP36.pdf>, свободный. Загл. с экрана. Яз. англ. (дата обращения: июль 2012 г.).
- McHenry W.K., Pryamonosov D.** (2010). Emerging Electronic Procurement in Russian Regional Governments // *J. of Public Procurement*. Vol. 10. No. 2. P. 211–246.
- Ohashi H.** (2009). Effects of Transparency in Public Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works // *Review of Industrial Organization*. Vol. 34. P. 267–285.
- Zhu K.** (2004). Information Transparency of Business-to-Business Electronic Markets: A Game-Theoretic Analysis // *Management Science*. Vol. 50. No. 5. P. 670–685.

#### Другие источники данных

- Портал Pravo.ru. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://pravo.ru/>, свободный. Яз. рус.
- Рейтинг открытости сайтов госзакупок – октябрь 2010 г. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/567>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: июль 2012 г.).

Рэнкинг официальных сайтов для размещения госзаказов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.gaexpert.ru/ratings/internet/g2b/>, свободный. Загл. с экрана. Яз. рус. (дата обращения: июль 2012 г.).

Федеральная антимонопольная служба. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.fas.gov.ru/>, свободный. Яз. рус.

Федеральная служба государственной статистики. [Электронный ресурс] Режим доступа: <http://www.gks.ru>, свободный. Яз. рус.

*Поступила в редакцию 29 ноября 2011 года*

**A. Balsevich**

CInSt HSE, Moscow

**S. Pivovarova**

CInSt HSE, Moscow

**E. Podkolzina**

CInSt HSE, Moscow

## **The Role of Information Transparency in Public Procurement: the Example of Russian Regions**

It is an open question whether a more transparent public procurement leads to the more efficient outcomes. In the paper we show how transparency of the public procurement in the Russian regions is correlated with key factors that influence the outcomes of procurement procedures – competition, corruption, and control. Using the open information we evaluate availability and usability of different types of information presented on regional procurement websites by constructing a number of indices. Our empirical study shows that the transparency of information is significantly and negatively correlated with the level of corruption in the region and increases the utilization of control mechanisms. We also show that the more transparent systems are associated with the higher levels of competition.

**Keywords:** *public procurement, information transparency, corruption.*

JEL Classification: H57.