

ВЫСШАЯ ШКОЛА ЭКОНОМИКИ
НАЦИОНАЛЬНЫЙ ИССЛЕДОВАТЕЛЬСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

А.А. Яковлев, О.А. Демидова, О.Н. Балаева

**КАКИЕ ФАКТОРЫ ВЛИЯЮТ
НА СНИЖЕНИЕ ЦЕН НА ТОРГАХ
И ЧТО ПОРОЖДАЕТ ПРОБЛЕМЫ
ПРИ ИСПОЛНЕНИИ ГОСКОНТРАКТОВ?
(эмпирический анализ на микроданных
крупной бюджетной организации)**

Препринт WP1/2012/01

Серия WP1

Институциональные проблемы
российской экономики

Москва
2012

Редактор серии WP1
«Институциональные проблемы
российской экономики»

А.А. Яковлев

Яковлев, А. А., Демидова, О. А., Балаева, О. Н. Какие факторы влияют на снижение цен на торгах и что порождает проблемы при исполнении госконтрактов? (эмпирический анализ на микроданных крупной бюджетной организации) : препринт WP1/2012/01 [Текст] / А. А. Яковлев, О. А. Демидова, О. Н. Балаева ; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». – М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2012.

В представленной работе впервые в российской практике на основе большого массива эмпирических данных о госконтрактах на закупку товаров, работ и услуг, заключенных крупной бюджетной организацией в течение 2008–2010 гг., рассматриваются факторы, влияющие на снижение цен на торгах, задержки в осуществлении поставок, а также проблемы при исполнении обязательств по заключенным контрактам. Проведенный анализ показал, что снижение цен на торгах прямо зависело от числа заявок, допущенных к рассмотрению конкурсными комиссиями. Снижение цен чаще происходило при закупках доверительных и экспериментальных благ (в сравнении с инспекционными благами), а также при заключении госконтрактов на выполнение работ. Вместе с тем цены существенно реже снижались в ходе аукционов (в сравнении с закупками через котировки и конкурсы). Задержки в осуществлении поставок имели место в 27% случаев и чаще возникали при закупках экспериментальных благ, а также были свойственны для крупных закупок и госконтрактов, исполняемых в течение I–III кварталов текущего года. Более серьезные проблемы в исполнении обязательств, чреватые полным срывом поставок, были характерны для госконтрактов, завершающихся в IV квартале. В целом риски срыва поставок были зафиксированы лишь для 5% закупок по конкурентным процедурам, однако на соответствующие контракты приходилась почти половина всего объема закупок данной бюджетной организации в 2008–2010 гг. На основе проведенного анализа в работе сформулированы рекомендации по совершенствованию системы госзакупок.

**Препринты Национального исследовательского университета
«Высшая школа экономики» размещаются по адресу: <http://www.hse.ru/org/hse/wp>**

© Яковлев А. А., 2012
© Демидова О. А., 2012
© Балаева О. Н., 2012
© Оформление. Издательский дом
Высшей школы экономики, 2012

1. Постановка проблемы¹

Если абстрагироваться от вечной темы борьбы с коррупцией, то можно утверждать, что острые дискуссии о госзакупках в течение последних двух лет в значительной мере концентрировались на вопросах эффективности закупочных процедур². При этом выделялось две позиции. Представители ФАС делали акцент на экономии бюджетных средств в результате снижения цен на торгах, которое достигается за счет внедрения формализованных процедур размещения госзаказов, предусмотренных в Федеральном законе 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ)³. В то же время представители госзаказчиков говорили о систематических проблемах с обеспечением качества закупок – включая проблемы с исполнением контрактов, срывы сроков, низкое качество товаров, работ, услуг, которые поступают по госконтрактам от поставщиков, отобранных по процедурам 94-ФЗ⁴. Критика 94-ФЗ при этом заключалась в том, что закон не позволяет в должной мере учитывать квалификацию и деловую репутацию поставщиков, что приводит к проблемам для заказчиков, так как их основная деятельность и выполнение ими своих функций существенно зависят от своевременных и качественных поставок по госзаказам⁵. Особенность этих дискуссий, однако, заключалась в том, что аргументы обеих сторон основывались либо на агрегированных данных Росстата, либо на отдельных «кейсах», описывающих конкретную закупку.

Агрегированные данные Росстата дают информацию об экономии от снижения цен (и к этим цифрам традиционно апеллируют представители ФАС), однако они не дают ответа

¹ Данная работа 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 были использованы для эконометрического анализа. Материалы данного исследования были представлены на секции «Государственные закупки» в рамках XII Международной научной конференции ВШЭ 5–7 апреля 2011 г., на заседании Экспертного совета Новой экономической ассоциации 5 октября 2011 г., а также на совместном семинаре экспертных групп № 4 и № 13 по Стратегии-2020, состоявшемся в ВШЭ 6 декабря 2011 г. Авторы признательны участникам этих научных мероприятий за высказанные комментарии и замечания.

² Регулярное обращение к теме борьбы с коррупцией в госзакупках в общественных дискуссиях в последние годы, на наш взгляд, к сожалению, только затемняло проблему «правильных стимулов» для всех участников закупок, от которой в конечном счете зависит как эффективность госзакупок, так и ограничение масштабов коррупции.

При этом, как было показано в работе *Яковлев, Демидова* (2010), применение действующего закона о закупках товаров, работ и услуг для государственных нужд не привело к изменению уровня коррупции.

³ См. интервью председателя ФАС И. Артемьева журналистам «Новой газеты» (*Артемьев*, 2010). К осени 2010 г. суммарная экономия бюджетных средств в результате применения 94-ФЗ, по оценке ФАС, составила 770 млрд рублей.

⁴ См., например, *Эксперт* (2010), а также многочисленные публикации в журнале «Госзаказ» в течение 2009–2010 гг. – *Кузнецова и др.* (2009), *Рожков, Балаева* (2009) и др.

⁵ *Яковлев и др.* (2010).

на вопрос о том, насколько реалистичными были стартовые цены. Одновременно эти агрегированные данные свидетельствуют о сокращении доли конкурентных закупок, а также о том, что наименьшее снижение цен достигается на открытых аукционах, которые ФАС до внедрения электронных аукционов считал самой оптимальной процедурой закупок (в сравнении с запросом котировок и конкурсами)⁶.

Применительно к проблемам с исполнением госконтрактов ФАС указывает на то, что несмотря на многочисленные выступления заказчиков число судебных исков с их стороны против поставщиков остается маргинальным, а в реестр недобросовестных поставщиков по состоянию на март 2011 г. было внесено всего 4815 фирм⁷. Представители ФАС и эксперты, поддерживающие 94-ФЗ, также утверждают, что заказчики для предотвращения оппортунизма поставщиков могут использовать механизмы финансовых гарантий, предусмотренные в законодательстве.

Корректный ответ на вопрос, кто и в чем именно прав в этих дискуссиях, возможен только при анализе данных о конкретных сделках. При этом имеются в виду не описание отдельных кейсов, а анализ условий того множества конкурсных процедур и заключенных контрактов, информация о которых на систематической основе собирается госзаказчиками в соответствии с требованиями 94-ФЗ. В международной практике такие данные, представляемые в регулирующие органы, оказываются доступны для исследователей. Так, например, в 1993 г. в *RAND Journal of Economics* была опубликована статья K.J. Crocker, K.J. Reynolds "The efficiency of incomplete contracts: an empirical analysis of air force engine procurement". В этой работе на примере 44 крупных контрактов на закупку двигателей для истребителей F-15 и F-16, поставлявшихся для ВВС США компаниями Pratt & Whitney и General Electric в период с 1970 по 1987 г., проводится анализ связей между полнотой контрактов⁸ и поведением поставщиков. Авторы показали, что больший оппортунизм поставщика в рамках ранее выполненных контрактов (измеренный по наличию формальных споров с заказчиком и задержкам в поставках) ассоциировался с большей полнотой и, соответственно, с большей же-

⁶ См. анализ данных по аукционам в работе *Еременко и др.* (2010).

⁷ См.: <http://rnp.fas.gov.ru/>.

⁸ «Полнота» контрактов определяется в зависимости от того, насколько жестко зафиксированы условия договоров между поставщиком и покупателем и могут ли они подлежать пересмотру. В работе *Crocker, Reynolds* (1993) авторы рассматривали восемь типов контрактов, различающихся по условиям определения цены и возможностям пересмотра иных условий поставок. В целом считается, что неполные контракты (оставляющие свободу маневра для сторон в период действия контракта) связаны с меньшими издержками *ex ante*, но *ex post* несут в себе риски оппортунизма. В то же время более жесткие «полные» контракты, защищающие от возможного нарушения контрактных обязательств, сопряжены с большими издержками на стартовой стадии, а также ограничивают возможности адаптации контракта к изменяющимся внешним условиям (включая улучшение технологий, появление более качественных аналогов и т.д.) и тем самым могут снижать конечную эффективность закупок.

сткостью новых контрактов с этим поставщиком. Кроме того, контракты были менее полными на стадии разработки новых двигателей (когда имела место высокая неопределенность в отношении результатов) и становились более полными при переходе к регулярному производству.

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

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

Проведенный анализ показал, что при ранжировании обследованных организаций по среднему уровню цен закупок у 10% организаций с худшими показателями эффективности бюджетных расходов (находившихся в верхней части рейтинга) цены закупок в среднем были на 55% выше, чем у 10% организаций из нижней части этого рейтинга. По оценке авто-

ров, осуществление закупок по ценам, которые наблюдались для 10% наиболее эффективных учреждений, привело бы к сокращению расходов в целом по выборке на 21% или обеспечило бы экономию в размере 6 млрд евро. Однако, по оценке авторов работы (опирающейся на сравнение цен закупок одних и тех же товаров в обследуемых учреждениях и через центральное закупочное агентство), большая часть этих потерь связана не с коррупцией, а с неэффективностью чиновников, организующих госзакупки. На основе этих данных авторами также проведен анализ отклонений в ценах для разных групп госзаказчиков. Этот анализ показал, что в рамках одних и тех же товарных групп наименьшие цены оказываются характерны для полуавтономных учреждений (университеты, госпитали). При этом наименее эффективно закупки проводятся министерствами центрального правительства (цены их закупок в среднем на 40% выше, чем у полуавтономных учреждений), следом за ними идут органы социального обеспечения и региональные администрации (превышение цен, соответственно, на 22% и 21%).

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. Дизайн портала позволял найти информацию о конкретном поставщике или заказчике, а также о конкретной закупке, но не давал возможности для простых аналитических операций (включая расчет средних цен по однородным товарам), а также для выгрузки данных об условиях закупок для групп товаров⁹. С начала 2011 г. на обновленной версии портала, наконец, появились работающие функции поиска, однако сайт пока по-прежнему не предоставляет возможностей для систематического анализа данных.

В этой связи в данной статье мы использовали для анализа данные о закупках лишь одной крупной бюджетной организации, которая оказалась готова предоставить нам необходимую информацию в формате, пригодном для эконометрического исследования. Этот массив данных включал информацию о примерно 2 тыс. контрактов этой организации за период 2008–2010 гг. на общую сумму свыше 6,4 млрд рублей.

Мы не можем утверждать, что данная бюджетная организация является типичной для всей системы закупок в РФ. Тем не менее анализ большого массива данных этой организации за длительный период времени позволяет выявить определенные тенденции как в части снижения цен на торгах, так и в части проблем, возникающих при исполнении контрактов. Одновременно такой анализ позволяет продемонстрировать возможности применения анало-

⁹ По данным обследования, проведенного специалистами ИНИИ ВШЭ (см.: *Бальсевич и др.* (2010)), региональные сайты по госзакупкам подчас предоставляли пользователям больше возможностей для аналитики, чем общероссийский сайт zakupki.gov.ru.

гичных подходов к данным, которые собираются (но в настоящее время практически не анализируются) государственными органами.

Дальнейшее изложение организовано следующим образом. В разделе 2 описаны исходные данные и общий подход к их анализу. Раздел 3 дает представление об основных характеристиках закупок рассматриваемой бюджетной организации, в том числе в сравнении с общими данными о госзакупках по РФ. Раздел 4 содержит базовые гипотезы и методологию эконометрического исследования, а раздел 5 – результаты регрессионного анализа. Наконец, в разделе 6 изложены основные выводы и рекомендации для экономической политики.

2. Исходные данные и общий подход к их анализу

Наше исследование основывалось на данных о 1990 закупках, которые были проведены рассматриваемой бюджетной организацией в период 2008–2010 гг. В стоимостном выражении эти закупки составляли около 6,443 млн рублей. В эту цифру не включены закупки малого объема (на сумму до 100 тыс. рублей в квартал), а также один нетипичный крупный контракт на закупку у единственного поставщика. В анализируемый массив данных вошли контракты, начавшиеся в 2008 г. и позднее и закончившиеся не позднее 2010 г.

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

- способ размещения заказа (запрос котировок, открытый аукцион, электронный аукцион или конкурс);
- номер котировки, конкурса или аукциона;
- предмет контракта;
- тип закупаемых товаров (работ, услуг) в соответствии с экономической классификацией бюджетных расходов (ЭКР);
- бюджет закупки (по информационной карте конкурсной документации);
- наименование и код структурного подразделения-заказчика, в интересах которого проводилась соответствующая закупка;
- количество заявок, поданных на конкурс/лот, в том числе количество заявок, допущенных к оценке и рассмотрению;
- цена предложения победителя;
- наименование поставщика (исполнителя, подрядчика);
- номер контракта;
- дата заключения контракта (договора);
- срок исполнения контракта (договора);
- фактические проплаты в рамках контракта.

Стоит отметить, что большая часть этих данных входит в состав отчетности, которую все госзаказчики должны размещать на сайте www.zakupki.gov.ru, а также представлять в органы Федерального казначейства. Соответственно, в принципе они должны быть доступны для любого пользователя на портале zakupki.gov.ru, и, безусловно, эти данные доступны для ФАС, Минэкономразвития и других госорганов, сотрудники которых при желании на гораздо большем массиве данных могли бы проводить анализ, проделанный нами ниже.

Предоставленные нам данные были сведены в таблицы Excel, причем это было сделано не для исследовательских целей, а для обеспечения в рассматриваемой организации *текущего мониторинга и контроля за прохождением финансовых документов и фактических платежей по госконтрактам*¹⁰. Мы также должны отметить, что в дополнение к стандартному набору показателей, собираемых в соответствии с требованиями ФАС и Федерального казначейства, в данной организации информационная база о закупках содержала еще нескольких важных индикаторов.

Во-первых, наряду с датой исполнения контракта в этой базе данных по закупкам на регулярной основе также фиксировалась дата представления отчетных документов о закрытии контракта. Отметим, что задержка с представлением документов означала более позднее проведение платежей по контракту. И таких контрактов было достаточно много. С формальной точки зрения это было нарушением условий контрактов и в соответствии с 94-ФЗ поставщик в таких случаях мог обращаться в суд. Однако этого не происходило и поэтому мы можем полагать, что такие задержки в платежах были связаны с недоработками самих исполнителей.

Как показали дополнительные интервью со специалистами по закупкам данной организации, действительно, по их оценкам, только 10–15% таких задержек (преимущественно коротких по срокам, до одной недели) можно было объяснить нерасторопностью технических исполнителей со стороны подразделений-заказчиков. 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 до тех пор, пока исполнитель не выполнит условия контракта. Тем самым задержка платежей выступала одним из *механизмов адаптации условий контрактов* и, опираясь на данные о таких задержках, мы могли количественно охарактеризовать те закупки, в рамках которых возникали проблемы с исполнением контрактов.

¹⁰ Наши контакты со специалистами свидетельствуют, что такие базы данных (подчас даже гораздо более сложные) ведутся многими крупными госзаказчиками, а также, в ряде случаев, главными распорядителями бюджетных средств (прежде всего, на уровне регионов).

Во-вторых, для целей учета бюджетных средств и обязательств перед поставщиками в базе фиксировались данные о точном стоимостном объеме исполнения контрактов и, в частности, выделялись контракты, закрытые не в полном объеме по взаимному согласию сторон – с указанием стоимости неисполненных обязательств в подобных случаях. Эта информация представлялась нам важной в силу следующих соображений.

Задержки платежей, отмеченные нами выше, фактически означали продление договора, поскольку платеж поступает поставщику только после того, как все платежные документы по контракту пройдут через управление Федерального казначейства, куда их должен представить заказчик. Однако подобное неформальное продление контракта не всегда решает проблемы, с которыми сталкивается заказчик. Распространенными являются ситуации, в которых заказчик, столкнувшись с некачественным исполнением контракта, не обращается в суд, а идет на закрытие контракта с неполным исполнением обязательств по взаимному согласию сторон. Это происходит потому, что в абсолютном большинстве случаев подача иска в суд никак не решает проблем заказчика, связанных со срывом исполнения контракта. Вместо расходования времени своих юристов на судебное разбирательство заказчику для получения нужных ему товаров, работ или услуг нужно проводить новые торги. А для этого ему нужно иметь не связанные обязательствами бюджетные средства. И, соответственно, для обеспечения своей основной деятельности заказчику проще закрыть договор в неполном объеме «по взаимному согласию сторон», нежели обращаться в суд¹¹.

Следует, однако, подчеркнуть, что исполнение контракта не в полном объеме отнюдь не всегда связано с реальными нарушениями обязательств. Часто заказчик не может точно спрогнозировать необходимый объем закупок определенного товара или услуги сразу на весь год. Конечно, в этой ситуации можно раздробить эту закупку на несколько процедур – и каждый раз проводить новые торги на очередную партию товара, когда точная потребность в нем уже определилась. Однако такой подход сопряжен для заказчика с дополнительными издержками на проведение торгов, взаимодействие с новыми поставщиками и т.д. Кроме того, для самих поставщиков обычно предпочтительными являются более длинные контракты, предполагающие большой объем поставок и обеспечивающие более длительную загрузку их мощностей. В результате достаточно часто заказчик идет на сознательное завышение объема закупки – с тем, чтобы потом по взаимному согласию сторон закрыть контракт в неполном объеме.

¹¹ Как показали наши интервью со специалистами по закупкам, обычно обращение заказчика в суд происходит лишь в крайних случаях – например, когда исполнитель исчез, получив аванс, или же когда он занимается откровенным манипулированием условиями контракта.

Однако для госзаказчика важно фиксировать объем таких «невыполненных обязательств» – чтобы понимать на каждый момент времени, сколько у него реально остается средств для проведения закупок, которые ему нужно израсходовать в течение календарного года. В этой связи во внутренних документах рассматриваемой организации для целей внутреннего планирования и контроля фиксировалась информация о контрактах, закрытых по взаимному согласию сторон с неполным объемом поставки. 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*.

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 как за счет задержек в оплате, так и за счет закрытия таких контрактов «по взаимному согласию сторон» при неполном объеме исполнения обязательств. Если же эти механизмы адаптации условий контрактов не срабатывали, заказчик мог обратиться в суд, и такие прецеденты имели место.

Следует отметить еще две важные проблемы, выявленные в ходе интервью. Первая была связана с необходимостью осуществления всех закупок в течение календарного года. Дело в том, что деятельность госзаказчиков регламентируется не только требованиями 94-ФЗ, но и нормами Бюджетного кодекса. Это, в частности, означает, что все средства, выделенные данной организации и неизрасходованные ею до конца календарного года, должны быть возвращены в бюджет. При этом, вернув неизрасходованные средства, организация может столкнуться с сокращением бюджетного финансирования в следующем периоде, так как «неосвоение средств» обычно воспринимается вышестоящими инстанциями как проявление неэффективности данной бюджетной организации и ее руководителей. Такой подход можно рассматривать как следствие традиционного «планирования от достигнутого» вместо оценки по результатам. На практике применение такого подхода порождает очень серьезный конфликт интересов для руководителей бюджетных организаций при проведении закупок.

С одной стороны, в интересах дела руководители организаций-заказчиков должны требовать от поставщиков полного исполнения обязательств, предусмотренных госконтрактами, и только после этого производить оплату. С другой стороны, отказ в конце года расплатиться с поставщиками, которые не выполнили в полном объеме свои обязательства, чреват для руководителей бюджетных организаций не только возвратом этих денег в бюджет, но и возможным сокращением бюджетного финансирования в следующем году – в связи с «неэффективным расходованием средств». Эта ситуация толкает руководителей бюджетных организаций на неформальные договоренности с поставщиками, не выполнившими свои обяза-

тельства, о том, что госконтракты закрываются и оплачиваются в текущем году под обещания устранить недоделки или допоставить соответствующие товары и услуги в первые месяцы следующего года. Очевидно, что такие неформальные договоренности создают питательную почву для коррупции. В ходе интервью эти явления обозначались как «эффект IV квартала», поскольку именно в IV квартале в силу необходимости закрытия действующих госконтрактов возможности воздействия добросовестных заказчиков на поставщиков резко ослабевают, а для недобросовестных поставщиков, напротив, открываются широкие возможности оппортунистического поведения и давления на заказчиков.

Вторая проблема была связана с демпингом в процессе проведения торгов. Значительная часть представителей госзаказчиков говорит о том, что резкое снижение цен на торгах само по себе может рассматриваться как признак недобросовестности или некомпетентности поставщика. Распространенными среди специалистов по госзакупкам являются рассказы о шантаже госзаказчиков со стороны мелких недобросовестных поставщиков, которые шли на чрезмерное снижение цен и потом вымогали деньги за свой отказ от заключения контракта. Для фирмы такой отказ означает попадание в созданный ФАС реестр недобросовестных поставщиков и невозможность дальнейшего участия в торгах в течение двух лет, но для фирм-однодневок подобная «санкция» очевидным образом не является проблемой. При этом действующее законодательство, запрещающее использовать критерии деловой репутации, не позволяет отсекал такие фирмы от участия в торгах.

Дальнейшая логика нашего анализа сводилась к тому, что мы оценили уровень конкуренции на торгах и масштабы снижения цен в зависимости от способа закупок, категории закупаемых товаров, работ, услуг и от объема закупок. Также мы провели группировку госконтрактов, в рамках которых возникали существенные проблемы при осуществлении поставок, по типам товаров (работ, услуг), типам закупочных процедур и объемам закупок. В дополнение к имевшемуся в базе делению всех закупок на товары, работы и услуги мы также ввели еще одну классификацию закупок, опираясь на положения институциональной экономической теории.

Для целей дальнейшего анализа в дополнение к имевшемуся в базе делению на товары, работы и услуги мы также ввели еще одну классификацию закупок, опираясь на положения институциональной экономической теории. Данная классификация включает инспекционные («search goods»), экспериментальные («experience goods») и доверительные блага («credence goods») ¹² и вытекает из объективных различий в возможностях оценки качества.

¹² Такое деление было обосновано в работах: *Nelson Ph.* Information and Consumer Behavior // *Journal of Political Economy*. 1970. Vol. 78. № 2. P. 311–329; *Darby M.R., Karni E.* Free Competition and Optimal Amount of Fraud // *Journal of Law and Economics*. 1973. Vol. 16. № 1. P. 67–88. Адаптация этой классификации к российским условиям предложена в работе *Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г.* Классификация благ и выбор оптимальной процеду-

Качественные характеристики первой «инспекционной» группы можно установить до заключения контракта и проверить в момент поставки. Примерами такого блага являются цемент или канцелярские товары. Качественные характеристики второй «экспериментальной» группы можно установить до заключения контракта, но, как правило, проверить их можно только в ходе потребления, т.е. уже после заключения контракта. К таким благам относятся, например, продукты питания или работы по ремонту теплотрассы. Наконец, качественные характеристики третьей группы «доверительных благ» часто не могут быть установлены заказчиком самостоятельно даже в процессе использования приобретенных им товаров, работ и услуг и выполнения контракта. Обычно для определения качества таких благ требуется специальная экспертная оценка. Примеры доверительных благ – медицинские или образовательные услуги. В соответствии с данной классификацией для разных типов благ рекомендуются разные процедуры закупок.

Проведенный описательный анализ позволил нам сформулировать гипотезы для эконометрического исследования. В дальнейшем с помощью регрессионного анализа мы выявили факторы, значимо влиявшие на снижение цен на торгах (и тем самым – на экономию бюджетных средств, о которой говорят представители ФАС), а также факторы, которые повышали вероятность невыполнения контракта или срыва сроков его исполнения.

3. Основные характеристики закупок рассматриваемой организации

3.1. Сравнительный анализ закупок в рамках конкурентных процедур в целом по РФ и в рассматриваемой организации за 2008–2010 гг.

Прежде чем проводить детальный анализ госзакупочной деятельности рассматриваемой бюджетной организации, мы сравнили данные этой организации 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 за период 2008–2010 гг.

В целом за данный период в РФ через торги и другие процедуры закупок было размещено 31889 тыс. госзаказов, общая стоимость заключенных контрактов и сделок составила 10894,4 млрд рублей. При этом 86% контрактов составляют закупки малого объема (до 100 тыс. рублей), на которые приходится всего порядка 5% общей стоимости закупок. Поскольку имевшиеся у нас данные по рассматриваемой бюджетной организации не включали инфор-

ры в системе государственных закупок» // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18. Подробнее об особенностях конкуренции между продавцами этих трех типов благ с позиции экономической теории см.: *Тироль Ж.* Теория организации промышленности. СПб.: Экономическая школа, 2000. Гл. 2.

мацию о закупках малого объема, далее мы будем рассматривать отчеты Росстата без учета таких закупок. Для сопоставимости данных мы также исключили из данных Росстата закупки на товарных биржах (на них приходилось менее 0,1% всех контрактов и стоимости закупок и они не применялись в рассматриваемой бюджетной организации).

В табл. 1 приведены данные по структуре госзакупок РФ и анализируемой организации. По РФ закупки у единственного поставщика занимают существенно большую долю, нежели в данной организации, как в количественном, так и в стоимостном выражении. Так, в период 2008–2010 гг. общая доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком, по РФ составила 51%, а в данной организации таких контрактов было лишь 29%. В стоимостном выражении разница была менее существенной, но все равно оставалась заметной – соответственно 39% и 26%.

Таблица 1. Структура госзакупок по РФ и в рассматриваемой организации без закупок малого объема и закупок на товарных биржах

| | Закупки у единственного поставщика | Конкурентные процедуры | Всего |
|--------------------------------------|---|-----------------------------------|--------------------------|
| Заключено договоров | | | |
| РФ | 2249509 | 2204523 | 4454032 1990 |
| Организация | 586 | 1404 | |
| в % к общему числу контрактов | | | |
| РФ | 50,5 | 49,5 | 100,0 |
| Организация | 29,4 | 70,6 | 100,0 |
| на сумму, млн руб. | | | |
| РФ | 4065876 | 6270336 | 10336212 6443 |
| Организация | 1668 | 4775 | |
| в % к общему бюджету закупок | | | |
| РФ | 39,3 | 60,7 | 100,0 |
| Организация | 25,9 | 74,1 | 100,0 |

Закупки у единственного поставщика (как и закупки малого объема) не представляют интереса с точки зрения анализа снижения цен и экономии для бюджета. По этим закупкам у рассматриваемой организации также не возникало проблем с исполнением контрактов. Поэтому в дальнейшем анализе мы сосредоточимся на рассмотрении закупок, которые осуществлялись в рамках конкурентных процедур, включая запросы котировок, аукционы (как правило, открытые), электронные аукционы (в РФ используются с 2009 г., в рассматриваемой организации – с июля 2010 г.), а также конкурсы.

Таблица 2. Сравнительная характеристика закупок в рамках конкурентных процедур в целом по РФ (по данным Росстата) и в рассматриваемой организации за 2008–2010 гг.

| № п/п | Показатели | Котировки | | Аукционы | | Электронные аукционы | | Конкурсы | | Всего | |
|-----------|--|-----------|------|----------|------|----------------------|------|----------|------|---------|-----|
| | | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| 1 | Количество проведенных торгов | | | | | | | | | | |
| 1.1 | РФ | 1238130 | 56,2 | 525553 | 23,8 | 246936 | 11,2 | 193904 | 8,8 | 2204523 | 100 |
| 1.2 | Организация | 806 | 57,4 | 412 | 29,3 | 130 | 9,3 | 56 | 4,0 | 1404 | 100 |
| 2 | Общая стоимость заключенных контрактов и сделок (бюджет закупки), млн руб. | | | | | | | | | | |
| 2.1 | РФ | 313289 | 5,0 | 3330848 | 53,1 | 525498 | 8,4 | 2100701 | 33,5 | 6270336 | 100 |
| 2.2 | Организация | 261 | 5,5 | 3613 | 75,7 | 598 | 12,5 | 302,6 | 6,3 | 4774,6 | 100 |
| 3 | Средняя стоимость одного контракта, тыс. руб. | | | | | | | | | | |
| 3.1 | РФ | 253,0 | | 6337,8 | | 2128,1 | | 10833,7 | | 2844,3 | |
| 3.2 | Организация | 323,8 | | 8769,4 | | 4600 | | 5403,6 | | 3400,7 | |
| 4 | Конкурентность закупочных процедур (среднее число «допущенных» заявок на 1 процедуру) | | | | | | | | | | |
| 4.1 | РФ | 2,6 | | 3,0 | | 3,1 | | 2,3 | | 2,7 | |
| 4.2 | Организация | 2,6 | | 2,3 | | 3,3 | | 1,5 | | 2,5 | |
| 5 | Расторгнуто контрактов и сделок | | | | | | | | | | |
| 5А | Всего | | | | | | | | | | |
| 5а.1 | РФ | 16639 | 47,9 | 10304 | 29,7 | 4100 | 11,8 | 3706 | 10,6 | 34749 | 100 |
| 5а.2 | в % к общему числу контрак- | 1,3 | | 2,0 | | 1,7 | | 1,9 | | 1,6 | |
| 5а.3 | Организация | 14 | 70,0 | 3 | 15,0 | 3 | 15,0 | 0 | 0 | 20 | 100 |
| 5а.4 | в % к общему числу контрак- | 1,7 | | 0,7 | | 2,3 | | 0 | | 1,4 | |
| 5В | По соглашению сторон | | | | | | | | | | |
| 5b.1 | РФ | 16365 | 48,0 | 10080 | 29,5 | 4008 | 11,8 | 3626 | 10,6 | 34079 | 100 |
| 5b.2 | в % к общему числу контрак- | 1,3 | | 1,9 | | 1,6 | | 1,9 | | 1,5 | |
| 5b.3 | Организация | 10 | 71,4 | 2 | 14,3 | 2 | 14,3 | 0 | 0 | 14 | 100 |
| 5b.4 | в % к общему числу контрак- | 1,2 | | 0,5 | | 1,5 | | 0 | | 1,0 | |
| 5С | По решению суда | | | | | | | | | | |
| 5с.1 | РФ | 274 | 40,9 | 224 | 33,4 | 92 | 13,7 | 80 | 12 | 670 | 100 |
| 5с.2 | в % к общему числу контрак- | 0,02 | | 0,04 | | 0,03 | | 0,04 | | 0,03 | |
| 5с.3 | Организация | 4 | 66,6 | 1 | 16,7 | 1 | 16,7 | 0 | 0 | 6 | 100 |
| 5с.4 | в % к общему числу контрак- | 0,5 | | 0,2 | | 0,8 | | 0 | | 0,4 | |
| 6 | Экономия от снижения цены на торгах, в % от первоначальной цены | | | | | | | | | | |
| 6.1 | РФ* | 16 | | 9,2 | | 22,7 | | 8,2 | | 10,5 | |
| 6.2 | Организация | 15,9 | | 5,8 | | 14,1 | | 13,7 | | 7,9 | |

* В связи с изменением формы отчета Росстата в 2010 г. при расчетах по данным этого года за общую стоимость предложений победителей торгов взята общая стоимость заключенных контрактов и договоров.

Как видно из табл. 2, распределение госконтрактов по способам закупок (котировки, аукционы, конкурсы) в целом по РФ и в анализируемой организации оказывается достаточно близким: см. строки 1.1 и 1.2 в табл. 2. Вместе с тем стоимостная структура по некоторым позициям различается. Так, в рассматриваемой организации на аукционы приходилось 76% общего бюджета закупок, в то время как по РФ – 53%; на конкурсы – соответственно 6% и

35% (табл. 2, строки 2.1 и 2.2). В среднем по стоимости контракты данной организации несколько крупнее, чем по РФ (табл. 2, строки 3.1 и 3.2), особенно это касается аукционов, в том числе электронных. Однако средняя стоимость контрактов, заключенных посредством конкурсов, по РФ оказалась в 2 раза выше.

Конкурентность закупочных процедур (среднее число «допущенных» заявок на одну процедуру) в рассматриваемой организации была несколько ниже, чем по РФ – прежде всего по конкурсам и аукционам (табл. 2, строки 4.1 и 4.2). Однако надо отметить, что этот показатель, скорее, отражает «среднюю температуру по больнице» и ниже будет проведен его более детальный анализ.

Что касается расторгнутых контрактов, то их доля и по РФ, и в рассматриваемой организации незначительна и составляет чуть выше 1%. При этом по решению суда в обоих случаях расторглось крайне малое число контрактов (табл. 2, строки 5с.1–4).

Показатели экономии от снижения цены на торгах по РФ и рассматриваемой организации несколько различаются (табл. 2, строки 6.1 и 6.2). В среднем по РФ и по каждому виду закупочной процедуры в отдельности (за исключением конкурсов) такая экономия оказалась несколько больше, чем по рассматриваемой организации. Наиболее «экономным» способом размещения заказа по РФ стали электронные аукционы (экономия составила 23% от первоначальной цены контракта), далее идут котировки (16%). По рассматриваемой организации эти способы также лидировали, но разница была не столь значительна: по котировкам экономия составила 16%, по электронным аукционам – 14%. Наименьшая экономия имела место по РФ в случае конкурсов, по организации – в случае аукционов.

Таким образом, по целому ряду параметров структурные характеристики закупок данной организации отличаются от данных по РФ. Тем не менее анализ большого массива данных этой организации за длительный период времени позволяет выявить определенные тенденции как в части снижения цен на торгах, так и в части проблем, возникающих при исполнении контрактов. Одновременно такой анализ позволяет продемонстрировать возможности применения аналогичных подходов к данным, которые собираются государственными органами.

3.2. 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 табл. 3.

Таблица 3. Основные характеристики закупок данной бюджетной организации в рамках конкурентных процедур

| Характеристики | Значения | Число контрактов | | Бюджет закупок | | Экономия от снижения цены на торгах | |
|---|---|------------------|-------|----------------|-------|-------------------------------------|------|
| | | Шт. | % | 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 |
| | Работа | 179 | 12,7 | 3124,0 | 65,4 | 190,5 | 6,1 |
| | Услуги | 745 | 53,1 | 1124,0 | 23,5 | 116,0 | 10,3 |
| Тип закупки по классификации Nelson – Darby – Karni | 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 | 412 | 29,3 | 3613,0 | 75,7 | 211 | 5,8 |
| | Электронные аукционы (с 1.07.2010) | 130 | 9,3 | 598 | 12,5 | 84,4 | 14,1 |
| | 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 | 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 |

В структуре закупок данной организации в рамках конкурентных процедур 34% всех контрактов приходилось на товары, 13% – на работы и 53% – на услуги. Надо отметить, что часть предметов контракта объединяет поставку какого-либо товара и услугу по его монтажу (сборке, наладке). В соответствии с кодами ЭКР и оценками экспертов такие закупки, как правило, были отнесены к товарам. В денежном выражении наибольшая доля бюджета соответствует категории «работы» (65%), в которые среди прочих входит дорогостоящее строительство новых зданий, а также капитальный ремонт имеющихся на балансе организации зданий и сооружений.

В соответствии с упомянутой выше классификацией Nelson – Darby – Karni 33% закупок организации (по числу контрактов) относятся к инспекционным благам, 61% – к экспериментальным, 6% – к доверительным. При этом практически все инспекционные блага включают товары или товар и услугу по его монтажу (сборке, наладке), доверительные – услуги, а экспериментальные – как услуги, так и большинство работ (в основном по различным видам ремонта и техобслуживания). В денежном выражении наиболее значимой категорией также являются экспериментальные блага (84% от общего бюджета закупок).

Еще одна характеристика закупочной деятельности рассматриваемой организации – это формальная конкурентность закупочных процедур. Не менее трех участников, допущенных к оценке и рассмотрению заявок, наблюдалось в 25% от общего числа закупок. Однако если рассматривать их в денежном выражении, то такие закупки составили лишь 16% общего бюджета закупок, а 68% бюджета размещалось на торгах с одним участником.

Три четверти всех конкурентных закупок сопровождались снижением цены на торгах. При этом более чем на 10% цена была снижена в 37% случаев, более чем на 30% – в 19% случаев, более чем на 50% – в 7% случаев. Прослеживается определенная зависимость снижения цены на торгах от конкурентности закупочных процедур. Если в процедурах с одним участником экономия от снижения цены на торгах в среднем составила чуть более 1% первоначального бюджета закупки, то для процедур с двумя участниками такая экономия достигла уже 11%, а с тремя и более участниками – 24%. Таким образом, можно предполагать наличие положительной связи между конкурентностью закупочных процедур и возможной экономией бюджетных средств, выделяемых на закупку.

Общая экономия средств бюджета в связи со снижением цены на торгах за рассматриваемый период составила порядка 377 млн рублей, или 8% от суммарной первоначальной цены контрактов бюджетной организации, заключенных в анализируемом периоде.

Несомненный интерес для дальнейшего анализа представляет рассмотрение характеристик, сигнализирующих о возможных проблемах, возникших при исполнении контракта,

включая задержки в оформлении документов (индикатор задержек в исполнении контракта) или закрытие контракта не в полном объеме.

Комментируя полученные результаты, следует отметить, что по 27% всех контрактов документы оформлялись с задержками, причем в 16% случаев это были задержки на срок более недели, а в 6% случаев – более 30 дней. Специалисты анализируемой организации отмечают, что задержки в сроках исполнения контрактов не всегда сигнализируют о недобросовестности поставщика. Иногда серьезный поставщик при выходе на конкурсные процедуры вынужден занижать сроки исполнения контракта, чтобы выжить в конкурентной борьбе с фирмами-однодневками, главной целью которых является получение заказа любой ценой, в том числе и обозначением заведомо нереальных сроков исполнения. Часто это понимает и заказчик. И при выигрыше конкурсной процедуры добросовестным поставщиком, занижившим по указанным выше причинам срок выполнения заказа, заказчик «закрывает глаза» на несоблюдение сроков поставки.

Одновременно задержки в оформлении документов в ряде случаев можно трактовать как способ давления на поставщиков, не исполнивших свои обязательства в полном объеме. Такое «давление» противоречит нормам 94-ФЗ, но на практике позволяет избежать срывов поставок, которые необходимы организации-заказчику для выполнения его основных функций.

Анализируя эти данные, мы можем отметить, что среди рассматриваемых 1404 контрактов за три года «проблемными» для заказчика оказались всего лишь 66 контрактов (менее 5% от общего числа). Из них 60 контрактов были закрыты по соглашению сторон и только по шести контрактам заказчик обратился в суд. Однако в стоимостном разрезе эти «проблемные» контракты оказались гораздо более значимы – на них пришлось 48% от общего объема закупок данной организации.

Рассматривая различные типы закупаемых благ в соответствии с классификациями Nelson – Darby – Karni и товар – работа – услуга (табл. 4, 5), мы можем предположить, что наиболее «проблемными» для данной бюджетной организации были экспериментальные блага и работы, наименее «проблемными» – доверительные блага и товары. Эта гипотеза в дальнейшем будет проверена в рамках регрессионного анализа, но логическое объяснение этой связи может быть следующим.

Таблица 4. Исполнение контракта в рамках классификации Nelson – Darby – Karni

| | Тип товара или услуги | | | | | | | |
|---|-----------------------|------|-------------------|------|---------------|------|-------|------|
| | Инспекционные | | Экспериментальные | | Доверительные | | Всего | |
| | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| Контракт исполнен в полном объеме | 428 | 91,7 | 673 | 78,3 | 74 | 94,8 | 1175 | 83,7 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика | 20 | 4,3 | 141 | 16,4 | 2 | 2,6 | 163 | 11,6 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика | 18 | 3,8 | 41 | 4,8 | 1 | 1,3 | 60 | 4,3 |
| Прекращение действия контракта по суду | 1 | 0,2 | 4 | 0,5 | 1 | 1,3 | 6 | 0,4 |
| Всего | 467 | 100 | 859 | 100 | 78 | 100 | 1404 | 100 |

$p - v = 0,000$ (при проверке гипотезы о независимости признаков).

Таблица 5. Исполнение контракта в рамках классификации товары-работы-услуги

| | Тип закупки | | | | | | | |
|---|-------------|------|--------|------|--------|------|-------|------|
| | Товары | | Работа | | Услуги | | Всего | |
| | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| Контракт исполнен в полном объеме | 434 | 90,4 | 131 | 73,2 | 610 | 81,9 | 1175 | 83,7 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика | 26 | 5,4 | 30 | 16,8 | 107 | 14,4 | 163 | 11,6 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика | 18 | 3,8 | 18 | 10,0 | 24 | 3,2 | 60 | 4,3 |
| Прекращение действия контракта по суду | 2 | 0,4 | 0 | 0 | 4 | 0,5 | 6 | 0,4 |
| Всего | 480 | 100 | 179 | 100 | 745 | 100 | 1404 | 100 |

$p - v = 0,000$ (при проверке гипотезы о независимости признаков).

По доверительным благам заказчик имеет больше возможностей использовать процедуры конкурса, когда среди значимых критериев отбора поставщиков присутствует не только цена, но и квалификационные и репутационные требования, что увеличивает вероятность обеспечения качественных поставок в необходимые сроки. По инспекционным благам (к которым в основном относятся товары) заказчик может проверить качество в момент поставки и при необходимости отказаться от некачественных товаров. По экспериментальным же благам (к которым преимущественно относятся работы и часть услуг) заказчик ограничен в оценке качества в момент исполнения контракта и одновременно по законодательству не может применять критерии квалификации и репутации при отборе поставщика.

3.3. Основные характеристики способов размещения заказа, используемых рассматриваемой организацией

В общем числе закупок по конкурентным процедурам в 2008–2010 гг. в рассматриваемой организации запросы котировки составляли 57,4%, аукционы – 29,3%, электронные аукционы – 9,3% и открытые конкурсы – 4%. Общий бюджет закупок по конкурентным процедурам за анализируемый период составил около 4,77 млрд рублей, из которых 5,5% приходится на запрос котировок, 75,7% – на аукционы, 12,5% – на электронные аукционы, 6,3% – на конкурсы.

В течение всех трех лет анализируемого периода для данной организации преобладающим способом размещения заказа являлись запросы котировок, на которые приходилось порядка 55–60% закупочных процедур (табл. 6). Доля аукционов (включая электронные) с 2008 по 2010 г. несколько снизилась (с 45 до 38%) – несмотря на то, что в 2010 г. с внедрением электронных аукционов расширился круг товаров, для которых применение аукционов являлось обязательным. Доля конкурсов за анализируемый период возросла с 1 до 4%.

Таблица 6. Способ размещения заказа в зависимости от года

| Год размещения заказа | Способ размещения заказа | | | | | | | | | |
|-----------------------|--------------------------|-------|----------|------|----------------------|------|----------|-----|-------|-----|
| | Запрос котировок | | Аукционы | | Электронные аукционы | | Конкурсы | | Всего | |
| | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| 2008 | 182 | | 153 | | 0 | | 2 | | 337 | |
| | | 54,01 | | 45,4 | | 0 | | 0,6 | | 100 |
| 2009 | 259 | | 152 | | 0 | | 10 | | 421 | |
| | | 61,5 | | 36,1 | | 0 | | 2,4 | | 100 |
| 2010 | 365 | | 107 | | 130 | | 44 | | 646 | |
| | | 56,5 | | 16,6 | | 20,1 | | 6,8 | | 100 |
| Всего | 806 | | 412 | | 130 | | 56 | | 1404 | |
| | | 57,4 | | 29,3 | | 9,3 | | 4,0 | | 100 |

$p - v = 0,000$ (при проверке гипотезы о независимости признаков).

Тип закупочной процедуры существенно зависел от вида закупаемого товара, это наглядно продемонстрировано в табл. 7.

Таблица 7. Способы размещения заказа для различных типов закупаемых благ в соответствии с классификациями Nelson – Darby – Karni

| Тип товара или услуги | Способ размещения заказа | | | | | | | | | |
|-----------------------|--------------------------|------|----------|------|----------------------|-----|----------|------|-------|-----|
| | Запрос котировок | | Аукционы | | Электронные аукционы | | Конкурсы | | Всего | |
| | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| Инспекционные | 337 | | 84 | | 46 | | 0 | | 467 | |
| | | 72,2 | | 18 | | 9,8 | | 0 | | 100 |
| Экспериментальные | 434 | | 319 | | 79 | | 27 | | 859 | |
| | | 50,5 | | 37,1 | | 9,2 | | 3,2 | | 100 |
| Доверительные | 35 | | 9 | | 5 | | 29 | | 78 | |
| | | 44,9 | | 11,5 | | 6,4 | | 37,2 | | 100 |
| Всего | 806 | | 412 | | 130 | | 56 | | 1404 | |
| | | 57,4 | | 29,3 | | 9,3 | | 4,0 | | 100 |

$p - v = 0,000$ (при проверке гипотезы о независимости признаков).

Так, инспекционные блага закупались в основном с помощью запроса котировок (72% от общего числа закупок инспекционных благ), экспериментальные – запроса котировок и аукционов, в том числе электронных (соответственно 50% и 46% от общего числа закупок экспериментальных благ), доверительные – запроса котировок (45%) и конкурсов (37%). Инспекционные блага не закупались посредством конкурсов.

Надо отметить, что наиболее конкурентной процедурой оказались электронные аукционы, более половины которых проводились при участии трех и более заявок, 23% – при участии двух заявок. Далее по степени конкурентности следовали запросы котировок – соответственно 26% и 46%. Напротив, более половины аукционов и более 70% конкурсов были проведены с участием только одного поставщика (табл. 8).

Таблица 8. Распределение контрактов по конкурентности закупочных процедур

| Число заявок, допущенных к рассмотрению | Способ размещения заказа | | | | | | | | | |
|---|--------------------------|------|----------|------|----------------------|------|----------|------|-------|------|
| | Запрос котировок | | Аукционы | | Электронные аукционы | | Конкурсы | | Всего | |
| | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| Нет информации | 35 | 4,3 | 13 | 3,2 | 0 | 0 | 0 | 0 | 48 | 3,4 |
| 1 заявка | 190 | 23,6 | 244 | 59,2 | 34 | 26,2 | 41 | 73,2 | 509 | 36,3 |
| 2 заявки | 373 | 46,3 | 79 | 19,2 | 30 | 23 | 10 | 17,9 | 492 | 35,0 |
| 3 заявки и более | 208 | 25,8 | 76 | 18,4 | 66 | 50,8 | 5 | 8,9 | 355 | 25,3 |
| Всего | 806 | 100 | 412 | 100 | 130 | 100 | 56 | 100 | 1404 | 100 |

$p - v = 0,000$ (при проверке гипотезы о независимости признаков).

Характеризуя влияние способа размещения заказа на масштаб снижения цен в результате торгов, можно отметить следующее. Наибольшее снижение цен при проведении закупок в данной организации обеспечивали запросы котировок (16%), близкий результат давали электронные аукционы (14%) и конкурсы (14%), а наименьшие показатели – лишь 6% – были характерны для аукционов (см. табл. 2, строка 6.2). Как видно из табл. 9, подавляющее большинство закупок через котировки, конкурсы и электронные аукционы сопровождалось снижением цены (соответственно 93%, 75% и 73% всех контрактов в этих категориях). Напротив, более половины (58%) закупок через аукционы осуществлялось без какого-либо снижения цен. Более интенсивно цена снижалась при проведении электронных аукционов – по итогам проведения торгов в 29% случаев цена была уменьшена более чем на 30%.

Таблица 9. Распределение контрактов по масштабам снижения цен на торгах в зависимости от способа закупки

| | Способ размещения заказа | | | | | | | | | |
|-------------------------|--------------------------|----------|----------|----------|----------------------|----------|----------|----------|-------|----------|
| | Запрос котировок | | Аукционы | | Электронные аукционы | | Конкурсы | | Всего | |
| | шт. | млн руб. | шт. | млн руб. | шт. | млн руб. | шт. | млн руб. | шт. | млн руб. |
| Всего | 806 | 261 | 412 | 3612 | 130 | 598 | 56 | 302 | 1404 | 4774 |
| Всего со снижением цены | 747 | 245 | 173 | 810 | 95 | 451 | 42 | 280 | 1057 | 1786 |
| Более чем на 10% | 330 | 111 | 97 | 558 | 62 | 245 | 27 | 145 | 516 | 1059 |
| Более чем на 30% | 158 | 53,4 | 62 | 499 | 38 | 113 | 10 | 75,3 | 268 | 740,7 |
| Более чем на 50% | 69 | 24,7 | 18 | 44,8 | 11 | 29,5 | 1 | 11,7 | 99 | 110,7 |

Таблица 10 содержит информацию о задержках в сроках исполнения контракта в зависимости от способа размещения заказа, а также об их доле в общем числе контрактов, заключенных посредством соответствующей конкурентной процедуры.

Таблица 10. Распределение контрактов с задержками в исполнении по способам размещения заказа и продолжительности задержек^{а)}

А) Распределение по числу контрактов, шт.

| | Способ размещения заказа | | | | |
|---|--------------------------|----------|----------------------|----------|-------|
| | Котировки | Аукционы | Электронные аукционы | Конкурсы | Всего |
| Задержка в исполнении контракта | 231 | 112 | 16 | 23 | 382 |
| | 28,8% | 27,2% | 12,3% | 41,1% | 27,3% |
| Задержка в выполнении контракта более 7 дней | 133 | 68 | 9 | 13 | 223 |
| | 16,6% | 16,5% | 4,6% | 23,2% | 16,0% |
| Задержка в выполнении контракта более 30 дней | 47 | 33 | 5 | 2 | 87 |
| | 5,9% | 8,0% | 3,8% | 3,6% | 6,2% |

^{а)} Без учета шести контрактов, расторгнутых через суд.

Б) Распределение по стоимости контрактов, млн руб.

| | Способ размещения заказа | | | | |
|---|--------------------------|----------|----------------------|----------|--------|
| | Котировки | Аукционы | Электронные аукционы | Конкурсы | Всего |
| Задержка в исполнении контракта | 72,5 | 2440 | 109 | 116 | 2737,5 |
| | 27,8% | 67,6% | 18,2% | 38,4% | 57,3% |
| Задержка в выполнении контракта более 7 дней | 42,5 | 2260 | 77,8 | 79,5 | 2459,8 |
| | 16,3% | 62,6% | 13% | 26,3% | 51,5% |
| Задержка в выполнении контракта более 30 дней | 16,4 | 2190 | 49,5 | 7,5 | 2263,4 |
| | 6,3% | 60,6% | 8,3% | 2,5% | 47,4% |

Наиболее часто задерживается исполнение контрактов, заключенных с использованием аукционов. Для таких контрактов также были характерны более длительные задержки (в том числе свыше 30 дней).

Важной также является информация о конечном исполнении контрактов в зависимости от способа осуществления закупок (см. табл. 11 А и Б).

Таблица 11. Наличие проблем при исполнении контрактов

А) Распределение по числу контрактов, шт.

| Число заявок, допущенных к рассмотрению | Способ размещения заказа | | | | | | | | | |
|---|--------------------------|------------|------------|------------|----------------------|------------|-----------|------------|-------------|------------|
| | Запрос котировок | | Аукционы | | Электронные аукционы | | Конкурсы | | Всего | |
| | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| Контракт исполнен в полном объеме | 726 | 90,1 | 303 | 73,5 | 91 | 70 | 55 | 98,2 | 1175 | 83,7 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика | 54 | 6,7 | 83 | 20,2 | 25 | 19,2 | 1 | 1,8 | 163 | 11,6 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика | 22 | 2,7 | 25 | 6,1 | 13 | 10 | 0 | 0 | 60 | 4,3 |
| Прекращение действия контракта по суду | 4 | 0,5 | 1 | 0,2 | 1 | 0,8 | 0 | 0 | 6 | 0,4 |
| Всего | 806 | 100 | 412 | 100 | 130 | 100 | 56 | 100 | 1404 | 100 |

$p - v = 0,000$ (при проверке гипотезы о независимости признаков).

Б) Распределение по стоимости контрактов, млн руб.

| Число заявок, допущенных к рассмотрению | Способ размещения заказа | | | | | | | | | |
|---|--------------------------|------------|-------------|------------|----------------------|------------|--------------|------------|---------------|------------|
| | Запрос котировок | | Аукционы | | Электронные аукционы | | Конкурсы | | Всего | |
| | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % | Ед. | % |
| Контракт исполнен в полном объеме | 232 | 89,0 | 1096,6 | 30,4 | 363 | 60,7 | 301,4 | 99,7 | 1993 | 41,8 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – без проблем для заказчика | 20,9 | 7,9 | 303 | 8,4 | 155 | 25,9 | 1 | 0,3 | 479,9 | 10,0 |
| Контракт исполнен не в полном объеме – с проблемами для заказчика | 7 | 2,7 | 2211 | 61,2 | 55,1 | 9,2 | 0 | 0 | 2273,1 | 47,6 |
| Прекращение действия контракта по суду | 1,1 | 0,4 | 1,4 | 0,04 | 25 | 4,2 | 0 | 0 | 27,5 | 0,6 |
| Всего | 261 | 100 | 3612 | 100 | 598,1 | 100 | 302,4 | 100 | 4773,5 | 100 |

Наибольшее число «проблемных» контрактов в данной организации было заключено с использованием аукционов. Однако если говорить о доле «проблемных» контрактов в общем числе контрактов, заключенных с помощью той или иной процедуры, то здесь несомненное лидерство принадлежит электронным аукционам – 15% по сравнению с 3,6% (котировки), 8,6% (аукционы), 0% (конкурсы). При этом на 7,4% контрактов, которые были заключены через аукционы и электронные аукционы и по которым возникли проблемы с осуществлением поставок, приходится более 54% всей стоимости «аукционных» контрактов или почти 50% общего объема закупок данной организации в рассматриваемый период. Основная доля таких контрактов была связана с 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. Как видно по данным табл. 11А, почти 20% контрактов, заклю-

ченных через аукцион или электронный аукцион, были закрыты не в полном объеме без проблем для заказчика. Но по аукционам такая картина была характерна преимущественно для небольших контрактов, так как на эту категорию в таблице 11Б приходится менее 9% от общей стоимости закупок данной организации.

Обобщая характеристики закупочной деятельности анализируемой бюджетной организации, мы можем выделить тенденции, которые в равной степени прослеживаются на агрегированных данных Росстата. В числе таких тенденций:

- высокая доля закупок у единственного поставщика;
- ведущая роль аукционов, через которые осуществляется большая часть госзакупок в стоимостном выражении;
- наибольшее снижение цен при осуществлении закупок посредством электронных аукционов и запроса котировок;
- минимальное число госконтрактов, которые были официально расторгнуты.

Вместе с тем проведенный анализ также позволяет обозначить тенденции, которые нельзя увидеть на агрегированных данных, предоставляемых Росстатом. Во-первых, конкуренция и снижение цен на торгах очень неоднородны. Так, четверть всех закупочных процедур проводилась с участием не менее трех поставщиков, однако 2/3 бюджета закупок было размещено на торгах с одним участником. При этом наименьшая конкуренция и наименьшее снижение цен наблюдались при закупках через аукционы.

Во-вторых, проанализированные данные впервые позволили оценить масштаб имеющихся проблем с исполнением госконтрактов. В частности, свыше четверти всех заключенных контрактов выполнялись с задержками, в том числе по 6% контрактов задержки составляли более месяца. Более серьезные проблемы, чреватые рисками полного срыва поставок, имели место лишь в 5% контрактов, заключенных по итогам торгов. Однако на эти «проблемные» контракты пришлось почти половина всего объема закупок данной бюджетной организации. Проблемы с исполнением контрактов чаще наблюдались при закупках через аукционы и электронные аукционы.

Собранные данные также впервые позволили оценить структуру госзакупок в стандартных категориях, используемых в институциональной экономической теории. Оказалось, что подавляющий объем госзакупок (84% по стоимости и 61% по числу контрактов) приходится на «экспериментальные блага», качество которых может быть оценено только в процессе их использования. И именно при закупках данной категории благ госзаказчики чаще сталкивались с проблемами неисполнения обязательств со стороны поставщиков.

Основываясь на выводах из этого предварительного анализа, в следующем разделе мы сформулировали основные гипотезы для эконометрического исследования.

4. Базовые гипотезы и методология эконометрического исследования

Опираясь на рассмотренную описательную статистику и результаты интервью со специалистами по госзакупкам, мы можем сформулировать следующие базовые гипотезы для эконометрического исследования:

1. В части анализа экономии от снижения цен на торгах:
 - a. Цены будут сильнее снижаться при наличии конкуренции на торгах (измеряемой числом поставщиков, допущенных к участию в торгах).
 - b. 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.
 - c. Снижение цен на торгах будет разным для разных категорий закупаемых благ. Цена всегда связана с качеством, и существенное снижение цен обычно будет вести к ухудшению качества поставок. Однако для инспекционных благ масштаб такого снижения цен будет ограничен, так как их качество легко проверяемо 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:
 - a. Задержки исполнения контрактов будут реже наблюдаться для инспекционных благ и для товаров, так как в данном случае заказчику легче проверить качество поставок и при предъявлении претензий к качеству обычно речь идет просто о замене товара. Напротив, в случае с экспериментальными и доверительными благами, а также с работами и услугами для устранения выявленных недоделок поставщику, как правило, требуется время.
 - b. Задержки исполнения контрактов чаще будут происходить по закупкам со сроком поставки в I–III кварталах календарного года. Это предопределяется требованиями Бюджетного кодекса, который не разрешает переносить остатки бюджетных средств на следующий календарный год и, соответственно, не позволяет заказчикам продлевать контракты, по которым поставщики не в полном объеме выполнили свои обязательства.
 - c. Проблемы с исполнением контрактов (фиксируемые через данные 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 тем же запретом на перенос остатков бюджетных средств на следующий год и ограниченными в силу этого возможностями адаптации контрактов в условиях срыва обязательств со стороны поставщиков.

- d. Как задержки в реализации контрактов, так и иные проблемы с их исполнением будут более характерны для крупных закупок. Эту гипотезу можно объяснить следующей логикой. Среди поставщиков всегда есть компетентные и некомпетентные, добросовестные и недобросовестные. При прочих равных условиях добросовестные и компетентные поставщики будут ориентироваться на участие в торгах по тем контрактам, которые они в состоянии выполнить. Напротив, некомпетентные и/или недобросовестные поставщики будут стремиться к участию в торгах по более крупным закупкам, так как в этом случае они будут рассчитывать на большую прибыль (неверно оценивая собственные возможности исполнить контракт) либо большой выигрыш от заведомого неисполнения контракта. Соответственно, при прочих равных условиях среди участников торгов по крупным контрактам будет больше некомпетентных и недобросовестных поставщиков. А 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.
- e. В силу ограничений по использованию качественных и репутационных критериев отбора проблемы с исполнением контрактов чаще будут наблюдаться при размещении заказов через аукционы, электронные аукционы и запрос котировок – в сравнении с конкурсами.
- f. Проблемы с исполнением контрактов более вероятны в тех случаях, когда на торгах наблюдалось существенное снижение цен, поскольку такое снижение цен может быть следствием демпинга и может служить сигналом о рисках невыполнения или задержках сроков выполнения контракта.

Для проверки этих гипотез мы использовали ряд регрессионных моделей. В случае с анализом масштабов снижения цен на торгах были выбраны линейные модели с зависимой переменной, которая измерялась в % снижения цен на торгах по отношению к начальной цене закупки (см. модели 1 и 2 в табл. 12). В качестве объясняющих в модель были включены

такие переменные, как число заявок, допущенных к торгам, способ размещения заказа (коти-ровки, аукционы, конкурсы), квартал исполнения заказа. Для учета специфики закупаемых благ были использованы группировки контрактов на основе классификаций Nelson – Darby – Karni и товар – работа – услуга (и соответственно, были построены две спецификации рассматриваемой модели). Полученные результаты контролировались на год размещения заказа (это предопределялось 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. Полное описание переменных приведено в табл. П1 Приложения.

Для анализа проблем с исполнением контрактов были оценены два типа моделей: линейная и probit-регрессии. В первой модели зависимой переменной выступали измеренные в днях задержки представления в управление закупок организации-заказчика документов по закрытию контракта (см. модели 3–6 в табл. 13). Во второй модели была использована бинарная зависимая переменная, построенная на основе данных о контрактах, исполненных не в полном объеме с проблемами для заказчика или расторгнутых через суд (см. модели 7–10 в табл. 14). В обоих случаях в модели были включены те же 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 (поскольку предполагалось, что снижение цен может влиять на исполнение контрактов). Использование в моделях 3–10 остальных переменных из моделей 1 и 2 позволяло оценить «чистый эффект» снижения цен в ходе торгов на задержки и проблемы при исполнении контрактов. 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.

5. Результаты регрессионного анализа

Комментируя результаты, полученные при моделировании снижения цен на торгах (табл. 12), мы можем отметить следующее:

- Наибольшее снижение цен на торгах происходит для доверительных товаров – в среднем на 7,9% больше, чем для инспекционных товаров и на 6% больше, чем для экспериментальных товаров (при прочих равных факторах).
- Падение цен при проведении аукционов меньше, чем при других процедурах размещения (приблизительно на 3% при прочих равных факторах).

- Повышение конкуренции на торгах, измеряемое в количестве допущенных к рассмотрению заявок, способствует снижению цены.

Таблица 12. Результаты оценки моделей для снижения цены на торгах (%)

| | | Модель1 | Модель2 |
|---|---------------------------------------|-------------------------|------------------------|
| | | Линейная | Линейная |
| Характеристика закупки | Набор переменных, включенных в модель | Зависимая переменная | |
| | | Снижение цены | Снижение цены |
| Тип закупаемого блага по классификации Nelson – Darby – Karni | Инспекционные | Выделенная категория | |
| | Экспериментальные | 1,89** | |
| | Доверительные | 7,91*** | |
| Тип закупки по стандартной классификации | Товар | Выделенная категория | |
| | Работа | | 2,88* |
| | Услуга | | 0,84 |
| Способ размещения заказа | Котировки | Выделенная категория | |
| | Аукционы | -4,05*** | -4,33*** |
| | Электронные аукционы | -0,49 | -1,14 |
| | Конкурсы | -1,42 | 1,25 |
| Год размещения заказа | 2008 | Выделенная категория | |
| | 2009 | 1,86* | 2,0* |
| | 2010 | 0,33 | 0,7 |
| Квартал выполнения заказа | I–III ^{a)} | Выделенная категория | |
| | IV | 0,24 | 0,15 |
| Число заявок, допущенных к рассмотрению | Число допущенных заявок | 4,56*** | 4,55*** |
| Продолжительность контракта (в днях) | Продолжительность | $1,6 \cdot 10^{-3}$ | $3,9 \cdot 10^{-3}$ |
| Бюджет заявки | Бюджет | $-3,82 \cdot 10^{-9**}$ | $-5,2 \cdot 10^{-9**}$ |
| Хозрасчетное структурное подразделение | | 3,02** | 4,38*** |
| R^2 | | 0,33 | 0,32 |
| Число наблюдений | | 1356 | 1356 |

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

^{a)} Первоначально в модель были включены три дамми-переменные (для II, III и IV кварталов, I квартал был выбран в качестве выделенной категории), но, поскольку гипотеза об одновременном равенстве нулю коэффициентов при индикаторах II и III кварталов не отвергалась, это ограничение было инкорпорировано в модель и выделенной категорией стали I–III кварталы.

Для оценки влияния характеристик контракта на сроки задержки в его исполнении мы оценили линейные модели 3–6 с зависимой переменной «Задержка». Для выявления факторов, способствующих появлению «проблемных» контрактов, были оценены пробит-модели 7–10 с бинарной зависимой переменной «Проблемы» (включая закрытие контракта не в полном объеме при наличии проблем для заказчика и расторжение контракта через суд). Результаты оценивания содержатся в табл. 13 и 14.

Таблица 13. Результаты оценки моделей для задержки исполнения госконтрактов

| | | Модель 3 | Модель 4 | Модель 5 | Модель 6 |
|---|---------------------------------------|-------------------------|------------------------|-------------------------|-------------------------|
| | | Линейная | Линейная | Линейная | Линейная |
| Характеристика закупки | Набор переменных, включенных в модель | Зависимая переменная | | | |
| | | Задержка | Задержка | Задержка | Задержка |
| | | Коэффициент | Коэффициент | Коэффициент | Коэффициент |
| Тип закупаемого блага по классификации Nelson – Darby – Karni | Инспекционные | Выделенная категория | | | |
| | Экспериментальные | 4,65*** | 4,64** | | |
| | Доверительные | 3,24 | 3,3 | | |
| Тип закупки по стандартной классификации | Товар | Выделенная категория | | | |
| | Работа | | | 4,68* | 4,66* |
| | Услуга | | | 2,51 | 2,5 |
| Способ размещения заказа | Котировки | Выделенная категория | | | |
| | Аукционы | 3,99 | 3,92 | 3,9 | 3,83 |
| | Электронные аукционы | -2,13 | -2,17* | -2,64* | -2,68* |
| | Конкурсы | 1,32 | 1,31 | 1,26 | 1,26 |
| Год размещения заказа | 2008 | Выделенная категория | | | |
| | 2009 | -5,96** | -5,96** | -5,98** | -5,98** |
| | 2010 | -5,01** | -3,98** | -4,65* | -4,66* |
| Квартал выполнения заказа | I–III ^{b)} | Выделенная категория | | | |
| | IV | -3,99*** | -3,98** | -4,35** | -4,34** |
| Число заявок, допущенных к рассмотрению | Число допущенных заявок | -0,17 | -0,13 | -0,2 | -0,17 |
| Продолжительность контракта (в днях) | Продолжительность | $-4,8 \cdot 10^{-3}$ | $-4,8 \cdot 10^{-3}$ | $-4,2 \cdot 10^{-4}$ | $-4,4 \cdot 10^{-4}$ |
| Бюджет заявки | Бюджет | $3,33 \cdot 10^{-8}***$ | $3,33 \cdot 10^{-8}**$ | $3,17 \cdot 10^{-8}***$ | $3,17 \cdot 10^{-8}***$ |
| Хозрасчетное структурное подразделение | | -1,15 | -1,11 | -0,57 | -0,52 |
| Снижение цены | | 0,02 | | 0,02 | |
| Снижение цены более чем на 30% | | | 0,84 | | 0,98 |
| R^2 ^{c)} | | 0,027 | 0,027 | 0,027 | 0,025 |
| p-value для F-статистики ^{d)} | | 0,000 | 0,000 | 0,000 | 0,000 |
| Число наблюдений | | 1350 | 1350 | 1350 | 1350 |

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

^{a)} В том числе электронные.

^{b)} Первоначально в модель были включены три дамми-переменные (для II, III и IV кварталов, I квартал был выбран в качестве выделенной категории), но, поскольку гипотеза об одновременном равенстве нулю коэффициентов при индикаторах II и III кварталов не отвергалась, это ограничение было инкорпорировано в модель и выделенной категорией стали I–III кварталы. Введение дамми-переменной только для IV квартала помогло избежать проблемы мультиколлинеарности.

^{c), d)} Несмотря на адекватность моделей (3)–(6), качество их подгонки является невысоким. Возможные способы решения этой проблемы: предварительная кластеризация контрактов, использование робастных или полупараметрических методов оценивания (станут результатом наших дальнейших исследований).

Таблица 14. Результаты оценки моделей для «проблемных» контрактов

| | | Модель7 | Модель8 | Модель9 | Модель10 |
|--|---------------------------------------|----------------------|-------------------|-------------------|-------------------|
| | | 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 Nelson -Darby – Karni | Инспекционные | Выделенная категория | | | |
| | Экспериментальные | $1,9*10^{-3}$ | $2,5*10^{-3}$ | | |
| | Доверительные | -0,02 | -0,02 | | |
| Тип закупки по стандартной классификации | Товар | Выделенная категория | | | |
| | Работа | | | 0,03 | 0,03 |
| | Услуга | | | -0,01 | -0,01 |
| Способ размещения заказа | Котировки | Выделенная категория | | | |
| | Аукционы | 0,01 | 0,01 | $4,3*10^{-3}$ | $-1,99*10^{-3}$ |
| | Электронные аукционы | 0,07** | 0,07** | 0,05* | 0,04 |
| | Конкурсы | - | - | - | - |
| Год размещения заказа | 2008 | Выделенная категория | | | |
| | 2009 | 0,02 | 0,02 | 0,02 | 0,02 |
| | 2010 | $-2,5*10^{-3}$ | $-2,45*10^{-3}$ | $2,37*10^{-3}$ | $5,15*10^{-3}$ |
| 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 | $7,9*10^{-4}$ | $1,8*10^{-3}$ | $4,78*10^{-4}$ | $1,1*10^{-3}$ |
| Продолжительность контракта (в днях) | Продолжительность | $8,1*10^{-5*}$ | $8,18*10^{-5*}$ | $1,24*10^{-4***}$ | $1,37*10^{-4***}$ |
| Бюджет заявки | Бюджет | $1,27*10^{-9**}$ | $1,25*10^{-9**}$ | $9,77*10^{-10**}$ | $1,37*10^{-9**}$ |
| Хозрасчетное структурное подразделение | | $-7,7*10^{-3}$ | $-7,1*10^{-3}$ | $-2,16*10^{-3}$ | $5,32*10^{-3}$ |
| Снижение цены | | $9,6*10^{-5}$ | | $6,28*10^{-5}$ | |
| Снижение цены более, чем на 30 процентов | | | $-6,5*10^{-3}$ | | $-6,71*10^{-3}$ |
| Pseudo R ² | | 0,091 | 0,091 | 0,098 | 0,099 |
| Число наблюдений | | 1356 | 1356 | 1356 | 1356 |

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

Полученные результаты позволяют сделать следующие выводы:

- Как задержки, так и иные проблемы чаще наблюдаются для крупных контрактов. Соответственно, как госзаказчикам, так и регулирующим органам именно на них целесообразно обращать особое внимание.
- Вероятность проблем с исполнением контрактов возрастает при размещении заказа на электронном аукционе. Это можно объяснить тем, что запрос котировок применяется для небольших закупок, в рамках которых потенциальный выигрыш от оппортунистического поведения для поставщика невелик. В свою очередь 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 воз-

возможности для оппортунизма со стороны недобросовестных поставщиков. В то же время для открытых (неэлектронных) аукционов данный эффект оказался статистически незначим.

- Значимый фактор проблем с исполнением контрактов связан с невозможностью переноса остатков бюджетных средств на следующий год, что проявляется в «эффекте IV квартала». Результаты регрессионного анализа показывают, что по контрактам, истекающим в I–III кварталах, заказчик при возникновении проблем может неформально продлевать действие контракта, заставляя поставщика выполнить свои обязательства. В IV квартале возможности такой адаптации условий закупок объективно ограничены и это приводит к существенному повышению числа «проблемных» контрактов.
- Анализ влияния «ценового фактора» на данной выборке не выявил статистически значимых связей между снижением цен и задержками или проблемами в ходе исполнения контрактов. Иными словами, мы не можем утверждать, что резкое снижение цен в ходе торгов (демпинг) является индикатором будущих проблем с исполнением обязательств по госконтрактам.

В табл. 15 дана формализованная характеристика результатов проведенного эконометрического анализа с точки зрения подтверждения (или неподтверждения) гипотез, выдвинутых нами в предыдущем разделе.

Таблица 15. Результаты эконометрического анализа в разрезе выдвинутых гипотез

| Гипотеза | | Результат |
|--|--|--|
| Конкуренция на торгах и снижение цен | | |
| 1a | Цены снижаются при наличии конкуренции на торгах | Подтвердилось |
| 1b | Для аукционов характерно меньшее снижение цен | Подтвердилось только для открытых (неэлектронных) аукционов |
| 1c | Снижение цен более вероятно для экспериментальных и доверительных благ (в сравнении с инспекционными) | Подтвердилось |
| Задержки в поставках и иные проблемы в исполнении госконтрактов | | |
| 2a | Задержки более вероятны для экспериментальных и доверительных благ (в сравнении с инспекционными) | Частично подтвердилось (для экспериментальных благ) |
| 2b | Задержки чаще происходят по контрактам со сроком поставки в I–III кварталах | Подтвердилось |
| 2c | Общие проблемы в исполнении контрактов чаще наблюдаются при сроке поставки в IV квартале | Подтвердилось |
| 2d | Задержки и иные проблемы с исполнением характерны для крупных контрактов | Подтвердилось |
| 2e | Задержки и иные проблемы с исполнением характерны для контрактов, заключенных через аукционы и котировки | Подтвердилось наличие проблем для контрактов, размещенных на электронных аукционах |
| 2f | Задержки и иные проблемы с исполнением характерны для контрактов, по которым на торгах наблюдалось резкое снижение цен (демпинг) | Не подтвердилось |

Таким образом, мы можем констатировать, что большинство гипотез, выдвинутых нами на основе качественного и дескриптивного анализа, нашли свое подтверждение в ходе эконометрического исследования.

6. Основные выводы и рекомендации для экономической политики

В данной работе впервые в российской практике на основе большого массива эмпирических данных о госконтрактах на закупку товаров, работ и услуг, заключенных крупной бюджетной организацией в течение 2008–2010 гг., была детально рассмотрена структура госзакупок в различных микроэкономических разрезах. В рамках регрессионного анализа были выявлены факторы, влияющие на снижение цен на торгах, задержки в осуществлении поставок, а также проблемы 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 и т.д.). Однако более интересными являются результаты сопоставлений на микроуровне – с учетом особенностей конкретных госконтрактов. Опираясь на эти данные, мы можем отметить, что снижение цен на торгах, на котором традиционно акцентирует внимание ФАС, сегодня стало массовым явлением. В рассматриваемой бюджетной организации в 2008–2010 гг. снижение наблюдалось в 75% всех закупочных процедур и это, безусловно, есть позитивное следствие 94-ФЗ, стимулировавшего конкуренцию между поставщиками. Вместе с тем наше исследование показало высокую неоднородность процессов конкуренции в госзакупках. Так, четверть всех закупочных процедур проводилась с участием не менее трех поставщиков, однако 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 четверти всех заключенных контрактов выполнялись с задержками, в том числе по 6% контрактов наблюдались длительные задержки – 30 дней и более. Серьезные проблемы, чреватые рисками полного срыва поставок, имели место лишь в 5% контрактов, заключенных по итогам торгов. Однако на эти «проблемные» контракты пришлось почти половина 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», используемых в ин-

ституциональной экономической теории. В рассмотренной крупной бюджетной организации подавляющий объем госзакупок (84% по стоимости и 61% по числу контрактов) приходился на «экспериментальные блага», качество которых может быть оценено 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 оппортунистическому поведению поставщика, что, к сожалению, весьма распространено в российской практике.

Проведенный регрессионный анализ показал, что снижение цен на торгах зависело от числа заявок, допущенных к рассмотрению конкурсными комиссиями. Снижение цен чаще происходило при закупках доверительных и экспериментальных благ (в сравнении с инспекционными), а также при заключении госконтрактов на выполнение работ. Вместе с тем цены существенно реже снижались в ходе аукционов (в сравнении с закупками через электронные аукционы, котировки и конкурсы).

Задержки в осуществлении поставок чаще возникали при закупках экспериментальных благ, а также были свойственны для крупных закупок и госконтрактов, исполняемых в течение I–III кварталов текущего года. Более серьезные проблемы в исполнении обязательств, чреватые срывом поставок, были характерны для крупных закупок и госконтрактов, завершающихся в IV квартале. При этом вопреки частым заявлениям госзаказчиков о негативном влиянии демпинга, наш анализ не выявил связи между снижением цен на торгах и проблемами с исполнением контрактов.

При интерпретации полученных нами результатов, безусловно, нужно принимать во внимание ограниченность нашей выборки. Несмотря на достаточно большой объем наблюдений, она характеризует лишь одну крупную бюджетную организацию. В данной организации создано специальное управление, отвечающее за организацию закупочных процедур в соответствии с требованиями 94-ФЗ. Это управление укомплектовано высококвалифицированными специалистами и в силу этого мы можем предположить, что данная организация при проведении госзакупок 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 неизбежно находило свое отражение в номенклатуре закупаемых товаров, работ и услуг.

Тем не менее, сознавая эти ограничения, мы полагаем, что выявленные нами тенденции и результаты проведенного эконометрического анализа дают основания для ряда рекомендаций по совершенствованию регулирования госзакупок в РФ:

1. **Контроль в «зонах риска».** Действующее законодательство практически не проводит различий между крупными и мелкими закупками. Это касается как требований, предъяв-

ляемых к поставщикам в процессе торгов, так и контроля со стороны регулятора. Насколько можно судить по отчетам ФАС, проверкам подвергается примерно 1% всех закупочных процедур – без учета различий в объемах закупок. Аналогичным образом никак не учитываются масштабы снижения цен на торгах (более того, представители ФАС исходят из установки, что чем больше снижение цен, тем лучше для бюджета). Между тем наш анализ убедительно свидетельствует, что проблемы с исполнением обязательств по поставкам, возникают, прежде всего, по крупным контрактам, измеряемым миллионами и десятками миллионов рублей. В рамках нашей выборки при контроле на влияние других факторов резкое падение цен на торгах само по себе не порождало проблем с исполнением контрактов. Тем не менее оно может рассматриваться как свидетельство некачественного планирования конкретных закупок в соответствующих организациях-госзаказчиках.

Как мы отмечали выше, эти результаты имеют простое логическое объяснение. Среди поставщиков всегда есть компетентные и некомпетентные, добросовестные и недобросовестные. При прочих равных условиях добросовестные и компетентные поставщики будут ориентироваться на участие в торгах по тем контрактам, которые они в состоянии выполнить. Напротив, некомпетентные и/или недобросовестные поставщики будут стремиться к участию в торгах по более крупным закупкам, так как в этом случае они будут рассчитывать на большую прибыль (неверно оценивая собственные возможности исполнить контракт) либо получат большие выигрыши от заведомого неисполнения контракта. Соответственно, при прочих равных условиях среди участников торгов по крупным контрактам будет больше некомпетентных и недобросовестных поставщиков. В свою очередь предусмотренные в 94-ФЗ ограничения на применение качественных и репутационных критериев отбора и ориентация на отбор по критерию наименьшей цены неизбежно будут вести к тому, что среди победителей торгов по крупным контрактам будет выше доля некомпетентных и недобросовестных поставщиков. Решение этой проблемы, на наш взгляд, заключается в обязательном применении *для всех крупных закупок* (например, начиная с суммы в 10 млн рублей) таких критериев отбора поставщиков, как *наличие успешного опыта выполнения аналогичных поставок в сопоставимых объемах, наличие квалификационных кадров, оборудования* и т.д. Одновременно контроль со стороны регулятора в первую очередь должен быть сосредоточен на крупных закупках, которые должны рассматриваться как «зоны повышенного риска» для государства.

Применительно к анализу цен, по нашему мнению, следует исходить из того, что как отсутствие конкуренции и снижения цен на торгах, так и чрезмерная конкуренция с резким снижением цен *в равной степени свидетельствуют о проблемах в организации закупок.*

В первом случае можно предположить наличие барьеров доступа. Во втором случае возможны либо недобросовестное поведение поставщиков на торгах в форме демпинга (неподтвержденное на наших эмпирических данных), либо некомпетентность закупщиков. Такие отклонения от нормы тоже должны рассматриваться как «зоны риска», и регулятор должен обращать на них пристальное внимание.

2. **Отсутствие эффективных механизмов адаптации контрактов.** 94-ФЗ предусматривает обязательную фиксацию в конкурсной документации всех существенных условий закупок и практически не позволяет как-либо изменять госконтракты после проведения торгов. Однако в реальной жизни в ходе реализации госконтракта для конкретных госзаказчиков могут происходить значимые изменения в условиях их деятельности (в виде изменения ценовой конъюнктуры, появления новых технологических решений и т.д.). На сегодняшний день в целях адаптации госконтрактов к меняющимся внешним условиям госзаказчики фактически используют два приема: завышение объема закупок (по отношению к реально необходимому) и задержки в проведении платежей. Оба приема могут использоваться добросовестными госзаказчиками. Так, задержки в оплате контракта могут быть инструментом давления на поставщиков, нарушающих свои обязательства. Однако на практике оба эти способа неизбежно предполагают неформальное взаимодействие между заказчиком и поставщиком, что объективно создает возможности для коррупции. Соответственно, для ограничения подобных стимулов к коррупции необходимо ввести в законодательство *легальные механизмы адаптации госконтрактов к изменяющимся внешним условиям.*

3. **Феномен «четвертого квартала».** Как следует из наших данных, проблемы с исполнением обязательств существенно чаще возникают по контрактам, которые заканчиваются в IV квартале. Проведенные нами интервью показали, что эти проблемы тесно связаны с требованиями Бюджетного кодекса о возврате в бюджет всех ассигнований, неизрасходованных в пределах календарного года. Более того, в рамках доминирующей логики «планирования от достигнутого» неосвоение выделенных средств может привести к сокращению лимитов бюджетных ассигнований на следующий год. В этих условиях госзаказчики объективно оказываются заинтересованы в том, чтобы в декабре закрыть все действующие госконтракты и провести платежи по ним – независимо от того, в каком объеме и с каким качеством осуществлены соответствующие поставки. Госзаказчики при этом обычно договариваются с поставщиками об исполнении обязательств по контрактам в будущем году, но после подписания актов приемки-сдачи у них не остается никаких легальных механизмов воздействия на поставщиков. На уровне госзаказчиков решение этой проблемы может быть связано с переносом исполнения ключевых для них гос-

контрактов на III квартал, поскольку в этом случае при возникновении проблем с исполнением контрактов у них будет оставаться возможность давления на поставщика и неформальной адаптации контрактов в течение IV квартала. Однако такое решение отнюдь не всегда возможно технически и, безусловно, является частичным. Явно более целесообразным является общее решение – с *внесением в Бюджетный кодекс поправок, дающих возможность и регламентирующих процедуры переноса на следующий год неизрасходованных бюджетных ассигнований текущего года*. По оценкам некоторых экспертов, один лишь этот шаг позволил бы наполовину сократить коррупцию в госзакупках.

4. ***Урегулирование споров по госконтрактам.*** Число госконтрактов, которые были официально расторгнуты через суд, остается минимальным. Их доля в общем числе контрактов в 2008–2010 гг. составляла 0,03% по Российской Федерации и 0,4% для рассмотренной бюджетной организации (при похожих цифрах по стоимости). На фоне регулярной информации в СМИ и профессиональных изданиях о многочисленных проблемах при исполнении госконтрактов (которые также подтверждаются нашим эмпирическим анализом) эти данные, по нашему мнению, свидетельствует о явной неэффективности действующих процедур урегулирования споров по госзакупкам в судебном порядке. Госзаказчики реально обращаются в суд только в крайних случаях: когда исполнитель исчез, получив аванс, или же когда он явно не выполняет контракт и при этом отказывается расторгнуть его по согласию сторон. Соответственно, на наш взгляд, необходимо введение иных, более оперативных процедур разрешения споров в сфере госзакупок, поскольку в противном случае конфликты будут урегулироваться неформальными способами, что опять-таки будет создавать предпосылки для коррупции.
5. ***Масштабы применения аукционов в госзакупках.*** Аукционы (в том числе электронные), предполагающие отбор поставщиков по критерию наименьшей цены, сегодня являются основным каналом размещения госзаказов на торгах. До перехода на технологию электронных аукционов в 2010 г. (когда они стали обязательными для госзаказчиков), как показал наш эмпирический анализ, вопреки ожиданиям представителей ФАС аукционы в среднем обеспечивали незначительное снижение цен. Это могло быть связано с неформальным сговором поставщиков, так как в ходе открытых публичных торгов все участники видели не только заявляемые цены, но и друг друга. В этом контексте интересно, что запросы котировок (где участники подают свои заявки в запечатанных конвертах и эти конверты одновременно вскрываются конкурсной комиссией) в рассматриваемой бюджетной организации приводили к не менее заметному снижению цен, чем на электронных аукционах. Как показывают данные Росстата, переход на электронные аукционы привел к некоторому изменению ситуации: конкуренция на электронных аукци-

онных торгах по-прежнему остается невысокой, но масштабы экономии от снижения цен увеличиваются. При этом исполнение контрактов, заключенных по итогам как обычных, так и электронных аукционов, часто оказывается сопряжено с проблемами для госзаказчиков. В этом контексте следует отметить, что технология аукционов не является российским изобретением. Они активно применяются и в зарубежной практике, но преимущественно для «инспекционных благ», качество которых легко проверяется в момент поставки. Однако, как было видно на наших данных, доля «инспекционных благ» в общем объеме закупок относительно невелика. В результате на аукционах в России в основном оказываются представлены «экспериментальные блага», для которых отбор только по критерию наименьшей цены приводит к заведомо неоптимальным результатам. Соответственно, на наш взгляд, вместо идеологизированной политики перевода всех госзакупок на аукционы, проводившейся ФАС в последние годы, нужны *взвешенные подходы, учитывающие специфику отдельных товаров, работ и услуг, закупаемых для государственных нужд, и проблемы, свойственные для каждого способа закупок.*

6. Обеспечение широкого доступа к данным о госзакупках для всех заинтересованных лиц. С 2010 г. Министерством финансов и Минэкономразвития России осуществляется работа по интеграции баз данных о проводимых торгах по государственным закупкам и об исполнении государственных контрактов, которые собирались на порталах www.zakupki.gov.ru и <http://reestrgek.roskazna.ru/>. Эта работа имеет принципиальное значение для формирования сквозного мониторинга госзакупок и выявления закупок, цены которых существенно отклоняются от среднерыночных. Вместе с тем международный опыт показывает, что такая система контроля за госзакупками оказывается гораздо более эффективной, если *доступ к информации о характеристиках закупаемых товаров, работ и услуг (включая цены и объемы контрактов) имеют не только вышестоящие и контролирующие инстанции, но также любой заинтересованный гражданин.* Поскольку в число таких «заинтересованных граждан» попадают конкуренты поставщиков, неудовлетворенные результатами торгов, представители общественных организаций, журналисты, вероятность вскрытия злоупотреблений в сфере госзакупок многократно повышается. И при наличии адекватной реакции со стороны государства (как это имело место с закупками компьютерных томографов в 2010 г.) такой публичный контроль будет серьезно ограничивать недобросовестных закупщиков. Одновременно система сбора и публичного раскрытия информации о госзакупках может облегчить деятельность для добросовестных закупщиков и поставщиков в части определения реалистичных стартовых цен закупок, особенно когда речь идет о малых бюджетных организациях и небольших закупках, по которым госзаказчикам сложно проводить специальные маркетинго-

вые исследования. Однако подобный анализ цен и условий закупок со стороны госзаказчиков, потенциальных поставщиков, заинтересованных граждан будет возможен лишь в том случае, если в рамках нового интегрированного портала для внешних пользователей будут предусмотрены соответствующие технологические возможности. В частности, речь идет о возможностях широкого поиска и выгрузки данных о ценах и объемах закупок с использованием стандартизованных классификаторов товаров, работ и услуг.

7. *Создание технологических возможностей для профессионального анализа результатов и эффективности госзакупок.* Наше исследование, помимо прочего, продемонстрировало достаточно широкие возможности анализа тех данных, которые в настоящее время собираются регулятором, главными распорядителями бюджетных средств (ГРБС), а также самими госзаказчиками и накапливаются на порталах www.zakupki.gov.ru и <http://reestr.gk.roskazna.ru/>. При этом федеральные и региональные органы власти, безусловно, могут делать более содержательные выводы на основе подобного анализа, так как в дополнение к данным, имевшимся в нашем распоряжении, у них есть информация о десятках тысяч бюджетных организаций с указанием их отраслевой и региональной принадлежности и других характеристик. Вместе с тем для полноценной организации подобного анализа на федеральном уровне нужен ряд простых технологических шагов. В их числе – сбор всех отчетных документов о проведенных торгах в формате электронных таблиц (в Excel), что, например, уже давно делается при сдаче документов в налоговые инспекции; указание кодов ОКП для закупаемых товаров, работ и услуг (это существенно облегчит поиск однотипных закупок); разработка ФАС, МЭР и Росстатом для госзаказчиков унифицированного программного обеспечения, которое позволит снизить издержки на подготовку отчетности и упростит ее анализ.

Проведенный нами микроэкономический анализ еще раз показал, что существующая в России система госзакупок далека от совершенства, а ее участники сталкиваются с многогранными проблемами и рисками. Решение этих проблем и уменьшение этих рисков должно опираться на прагматический анализ эффективности различных каналов госзакупок. Мы полагаем, что для такого анализа вполне могут использоваться алгоритмы, предложенные в данной статье, и надеемся, что наше исследование будет способствовать продвижению в этом направлении.

Литература

- Артемьев И.Ю. Наши союзники – и президент, и председатель правительства // Новая газета. 2010. 22 декабря (<http://www.novayagazeta.ru/data/2010/144/16.html>).
- 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.
- Еременко Н.В., Гладкова Е.Г., Бурков А.В., Богорад Е.Л., Кузнецова И.В. (2010) Анализ практики проведения открытых аукционов в электронной форме – стартовая точка // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. № 21. С. 18–35.
- Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. (2009) Размещение заказа в 2006–2008 гг.: подводим итоги // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. № 15. С. 28–39; № 16. С. 62–73.
- Кузнецова И.В. (2011) Анализ практики проведения открытого аукциона в электронной форме: доклад на XII Международной научной конференции ВШЭ. 5–7 апреля 2011 г.
- Рожков М.А., Балаева О.Н. (2009) Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. № 18. С. 62–80
- Эксперт (2010) Вернуть госзакупки из зазеркалья // Эксперт. № 8 (694).
- Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. (2009) Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. № 18.
- Яковлев А.А., Аллилуева О.Г., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юдкевич М.М., Якобсон Л.И. (2010) Система госзакупок: на пути к новому качеству (доклад ВШЭ) // Вопросы экономики. № 6. С. 88–107.
- Яковлев А.А., Демидова О.А. (2010) Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 годах // Экономический журнал ВШЭ. № 2. С. 202–226.
- Bandiera O., Prat A., Valletti T. (2009) Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment // American Economic Review. Vol. 99. No. 4. P. 1278–1308.
- Crocker K.J., Reynolds K.J. (1993) The efficiency of incomplete contracts: an empirical analysis of air force engine procurement // RAND Journal of Economics. Vol. 24. No. 1. Spring. P. 126–146.
- Darby M.R., Karni E. (1973) Free Competition and Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. Vol. 16. No. 1. P. 67–88.
- Nelson Ph. Information and Consumer Behavior (1970) // Journal of Political Economy. Vol. 78. No. 2. P. 311–329.

Приложение

Таблица III. Описание переменных

| Переменная | Значения | Количество | В процентах |
|---|--|------------|-------------|
| Тип закупаемого блага по классификации Nelson – Darby – Karni ^{a)} | Инспекционные | 467 | 33,3 |
| | Экспериментальные | 859 | 61,2 |
| | Доверительные | 78 | 5,6 |
| | Всего | 1404 | 100 |
| Тип закупки по стандартной классификации ^{a)} | Товар | 480 | 34,19 |
| | Работа | 179 | 12,75 |
| | Услуга | 745 | 53,06 |
| | Всего | 1404 | 100 |
| Способ размещения заказа ^{a)} | Котировки | 806 | 57,4 |
| | Аукционы | 412 | 29,3 |
| | Электронные аукционы | 130 | 9,3 |
| | Конкурсы | 56 | 4,0 |
| | Всего | 1404 | 100 |
| Год размещения заказа ^{a)} | 2008 | 336 | 23,9 |
| | 2009 | 421 | 30,0 |
| | 2010 | 647 | 46,1 |
| | Всего | 1404 | 100 |
| Квартал выполнения заказа | I | 69 | 4,91 |
| | II | 204 | 14,53 |
| | III | 245 | 17,45 |
| | IV | 886 | 63,11 |
| | Всего | 1404 | 100 |
| Хозрасчетные подразделения | Да – 1 | 178 | 12,68 |
| | Нет – 0 | 1226 | 87,32 |
| | Всего | 1404 | 100 |
| Проблемы | Контракт исполнен с проблемами для заказчика – 1 | 66 | 4,7 |
| | Контракт исполнен без проблем для заказчика – 0 | 1338 | 95,3 |
| | Всего | 1404 | 100 |
| Число заявок, допущенных к рассмотрению | Min = 1, Max = 24, Среднее = 2,4, Медиана = 2, Стандартное отклонение = 2,3 | | |
| Продолжительность контракта (в днях) | Min = 1, Max = 956, Среднее = 99,5, Медиана = 47, Стандартное отклонение = 113,6 | | |
| Бюджет заявки (рублей) | Min = 23000, Max = 1.75×10^9 , Среднее = 3400719, Медиана = 499000, Стандартное отклонение = $4,81 \times 10^7$ | | |
| Задержка (в сроках исполнения контракта, в днях) | Min = 0, Max = 366, Среднее = 7,3, Медиана = 0, Стандартное отклонение = 29,3 | | |
| Снижение цены на торгах (в процентах) | Min = 0, Max = 93, Среднее = 13,6, Медиана = 2,7, Стандартное отклонение = 19,3 | | |
| Снижение цены на торгах более чем на 30% | Да – 1 | 268 | 19,1 |
| | Нет – 0 | 1136 | 80,9 |
| | Всего | 1404 | 100 |

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

Препринт WP1/2012/01
Серия WP1
Институциональные проблемы
российской экономики

Яковлев Андрей Александрович, Демидова Ольга Анатольевна,
Балаева Ольга Николаевна

**Какие факторы влияют на снижение цен на торгах
и что порождает проблемы при исполнении госконтрактов?
(эмпирический анализ на микроданных
крупной бюджетной организации)**