

ВЛИЯНИЕ ИЗМЕНЕНИЙ В РЕГУЛИРОВАНИИ НА ХАРАКТЕРИСТИКИ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНИЗАЦИЯХ: АНАЛИЗ ОПЫТА КРУПНОГО РОССИЙСКОГО УНИВЕРСИТЕТА

А. В. ТКАЧЕНКО, А. А. ЯКОВЛЕВ, О. А. ДЕМИДОВА, И. О. ВОЛМЕНСКИХ
Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»

В статье анализируется влияние двух реформ, связанных с повышением прозрачности закупок и переходом к гибкому регулированию, на показатели закупочной деятельности крупного государственного университета (НИУ ВШЭ) в период с 2008 по 2012 г. Рассматриваются эффекты двух существенных изменений в системе регулирования закупок: перехода на электронные площадки при проведении аукционов и принятия собственного Положения о закупках изучаемой организацией. В работе показано, что переход на электронные аукционы привел в среднем к повышению числа участников торгов и более существенному снижению начальной цены, при этом введение Положения о закупках имело обратный эффект. Для своевременности исполнения обязательств первая реформа не имела существенного эффекта, в то время как вторая привела к сокращению задержек при исполнении обязательств.

Ключевые слова: государственные закупки, бюджетные организации, регулирование, реформы, эффективность, прозрачность, гибкость.

Налаживание эффективной деятельности государственных организаций и секторов экономики является первостепенной задачей государственного управления. При этом осуществление закупок в целях пре-

доставления общественных благ и государственных услуг выступает значимым элементом деятельности государственных организаций. Государственные закупки являются важной частью экономики как

Данная работа подготовлена в рамках проекта «Сравнительный анализ эффективности государственных закупок», поддержанного программой фундаментальных исследований Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» в 2013–2014 гг. Авторы глубоко признательны директору по корпоративным закупкам и торгам НИУ ВШЭ Т. М. Обернибесовой и начальнику управления О. А. Бабякиной за предоставление данных и консультации в ходе проведения исследования. Авторы также благодарны рецензенту за полезные замечания и комментарии.

© А. В. Ткаченко, А. А. Яковлев, О. А. Демидова, И. О. Волменских, 2014

в развитых [European Commission, 2008; Klemperer, 2002], так и в развивающихся странах [Dlamini, Ambe, 2012]. С одной стороны, это связано с тем, что объем государственных закупок составляет порядка 10–15% ВВП для первой и еще выше — для второй группы стран [Lewis, Vajari, 2011; Ohashi, 2009]. С другой стороны, государственные закупки могут служить косвенным механизмом для стимулирования развития малого и среднего бизнеса [European Commission, 2008; PwC, 2011; Yakovlev, Demidova, 2012b] и внедрения инноваций [Aschhoff, Sofka, 2009; Rolfstam, 2009; Uyerra, Flanagan, 2010]. Таким образом, эффективное осуществление государственных закупок — важная управленческая задача, решение которой осуществляется как минимум на трех уровнях. Для каждого из них характерны свои акценты в постановке вопроса об эффективности закупок.

- Закупочная служба конкретной государственной организации — анализ соблюдения сроков проведения процедур, а также сроков и качества исполнения заказа.
- Топ-менеджмент государственной организации — анализ общей эффективности расходования ресурсов, выделяемых организации и зарабатываемых ею для предоставления общественных благ и/или государственных услуг.
- Руководители федерального или регионального ведомства — анализ эффективности осуществления закупок и общей эффективности деятельности подведомственных государственных организаций.

При возможных различиях в постановке задачи оценки эффективности закупок на каждом из этих трех уровней в конечном счете речь идет об оптимизации соотношения цены и качества исполнения. Проведение такого рода анализа возможно на основе эмпирических данных. В современной зарубежной литературе существу-

ет много примеров подобных исследований. Так, в работе [Bandiera, Prat, Valtelli, 2008] проанализированы закупки по 208 учреждениям (15 организаций центрального правительства, 82 региональные или муниципальные администрации, 105 полуавтономных образований и 6 прочих) в 2000–2005 гг., включавшие свыше 6 тыс. контрактов на сумму 28,9 млрд евро на поставку массовых однотипных товаров (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.

Анализ этих данных показал, что в 10% организаций с наиболее высокими ценами контрактов цены закупок в среднем были на 55% выше, чем в 10% лучших организаций с наиболее низкими ценами контрактов. При этом закупки по ценам контрактов в 10% самых эффективных учреждений приводили к сокращению расходов на 21% и экономии в размере 6 млрд евро. Следует также отметить, что в рамках одних и тех же товарных групп лучших цен добивались полуавтономные учреждения (университеты, госпитали). Наименее эффективно закупки проводились министерствами центрального правительства (цены на 40% выше, чем в полуавтономных учреждениях), несколько лучше были ценовые характеристики закупок органов социального обеспечения и региональных администраций (превышение цен на 22 и 21%). Следует отметить, что большая часть этих потерь связана не с коррупцией, а с отсутствием должных стимулов у чиновников, организующих закупки.

Важной особенностью государственных закупок как в России, так и в США и странах ЕС, является избыточная жесткость их регулирования по сравнению с закуп-

ками в частном секторе (см., напр.: [Tadelis, 2012; Яковлев и др., 2010]). Такая регламентация действий госзаказчиков выступает реакцией на риски возможного коррупционного поведения должностных лиц организаций-заказчиков [Büchner et al., 2008], проявления фаворитизма [Laffont, Tirole, 1991], а также связана с эффектами «оппортунизма третьей стороны» [Moszoro, Spiller, 2012]. Однако одновременно подобная жесткость регулирования может вести к удорожанию самих процедур осуществления закупок и снижению их конечной эффективности (в силу ограничений на адаптацию унифицированных условий контрактов к потребностям конечных потребителей закупаемых товаров, работ, услуг).

Масштабное исследование эффективности госзакупок в странах Евросоюза, выполненное в 2011 г. включавшее опрос 5500 госзаказчиков и 1800 поставщиков из 30 стран, показало, что процедуры закупок в частном секторе в сравнении с госсектором в целом оцениваются как более гибкие и эффективные. При этом в частном секторе наблюдается меньший уровень конкуренции на торгах [PwC, 2011]. Одним из факторов такого более низкого уровня конкуренции является учет репутации поставщиков. Он создает некоторое неравноправие между участниками торгов, однако в то же время способствует лучшим конечным результатам закупок и в долгосрочном периоде стимулирует появление среди участников конкурса новых поставщиков [Spagnolo, 2012].

Еще один фактор, позволяющий частным компаниям проводить более эффективные закупки, — налаживание устойчивых связей между заказчиком и поставщиком [Колтман и др., 2010]. Особенно это касается высокотехнологичных товаров и тех работ и услуг, для которых существенным критерием является качество исполнения обязательств. Однако в данном

вопросе значимую роль играет не столько сам факт повторных закупок у одного и того же поставщика, сколько опыт выстраивания эффективных взаимодействий с поставщиками в целом. Так, компания, использующая конкурентные процедуры отбора среди тех потенциальных поставщиков, с которыми уже налажены эффективные взаимодействия, может получать бóльшую выгоду, чем та, что придерживается политики прямого сотрудничества с единственным проверенным поставщиком (см.: [Кротов, Куц, Смирнова, 2008]).

Необходимо отметить, что в последнее десятилетие во многих странах происходит смещение в сторону более гибкого регулирования закупок государственных организаций (см., напр.: [Spagnolo, 2012]). Одним из механизмов такого регулирования является расширение возможностей использования переговорных процедур [Chever, Moore, 2013] и расширение степени автономии определенных организаций в принятии решений о проводимых закупках [Bandiera et al., 2008; Яковлев и др., 2013]. Одновременно наблюдается увеличение общей прозрачности государственных закупок, что благотворно влияет на эффективность закупок в целом [Ohashi, 2009; Бальсевич, Пивоварова, Подколзина, 2012]. При этом особое внимание стало уделяться электронным процедурам, позволяющим решать ряд важных задач: противодействие коррупции [Neupane, Soar, Vaidya, 2012], увеличение ценовой эффективности закупок и уровня конкуренции, стимулирование внедрения электронных технологий в государственном управлении [Croom, Brandon-Jones, 2005]. Тем не менее в отдельных странах сохраняется ряд ограничений (как внешних структурных, так и внутренних, связанных со стимулами заказчиков), которые делали процесс внедрения электронных площадок затруднительным и растянутым во времени [Henriksen, Mahnke, 2005; Wirtz, Lütje, Schierz, 2009].

В России в последние годы предпринимались усилия по повышению конкурентности и прозрачности госзакупок. Так, с середины 2010 г. все федеральные заказчики должны были использовать электронные площадки при проведении аукционов; позже этот же регламент коснулся и муниципальных заказчиков. Вместе с тем начавшаяся в 2008–2009 гг. острая критика Федерального закона о госзакупках 94-ФЗ, принятого в 2005 г., ослабила доминировавшую ранее тенденцию к унификации регулирования и привела к внедрению более гибких процедур закупок. В частности, с середины 2011 г. применительно к государственным организациям, имеющим статус автономных учреждений, было установлено, что их закупки не подпадают под действие федерального закона о госзакупках, если наблюдательным советом этого учреждения принято специальное положение, регламентирующее его закупки. Предполагалось, что подобные положения о закупках могут содержать процедуры закупок и механизмы отбора поставщиков, учитывающие специфику данного автономного учреждения. Отметим, что для большинства бюджетных организаций выбор в пользу автономии и введения собственного положения о закупках был свободным решением их руководства. Такого рода экспериментальная апробация новых форм осуществления закупок сыграла важную роль в дискуссиях о создании Контрактной системы, закон о которой 44-ФЗ был принят весной 2013 г. и вступил в силу с января 2014 г.

В работе на основе микроданных о закупках Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (НИУ ВШЭ) за 2008–2012 гг. оценивается влияние двух существенных изменений в системе регулирования государственных закупок (своего рода «внешних шоков») на основные показатели закупочной деятельности этой крупной бюджетной организации. Первое изменение — переход на

электронные площадки при проведении аукционов в 2010 г. в рамках регулирования 94-ФЗ, второе — принятие собственного Положения о закупках в этой организации (с июля 2011 г.).

В качестве показателей закупочной деятельности мы рассматриваем уровень конкуренции среди поставщиков, относительное снижение цены на торгах и задержки при исполнении обязательств. Конечно, эти показатели не покрывают весь спектр характеристик, необходимых для всестороннего анализа закупок. Так, задержки исполнения контрактов лишь косвенно характеризуют возможные проблемы с качеством исполнения обязательств. Кроме того, при введении нового регулирования необходимо учитывать издержки как от его введения, так и от его исполнения. Тем не менее мы полагаем, что используемые показатели являются достаточно качественными индикаторами закупочной деятельности организации.

Следует отметить, что рассматриваемая организация является крупным университетом со специфическим профилем закупочной деятельности и с высококвалифицированными специалистами по закупкам. Выбор именно этой организации связан с ограничениями на доступность данных о контрактах для автономных учреждений, осуществляющих закупки на основании собственных положений. Однако, на наш взгляд, анализ на данных НИУ ВШЭ может показать, как конкретные изменения в регулировании закупок повлияли на закупочную деятельность крупной госорганизации, а кроме того, в методическом плане продемонстрирует возможности анализа эффектов регулирования на российских эмпирических данных. Предложенный подход может применяться не только в академических, но и в прикладных исследованиях для выработки управленческих решений в рамках конкретных бюджетных организаций или государственных ведомств.

Статья имеет следующую структуру: в разделе 1 кратко представлены основные этапы реформирования системы государственных закупок в РФ; в разделе 2 дано описание изменений, связанных с переходом на электронные площадки при проведении аукционов; раздел 3 посвящен обсуждению основных изменений, связанных с введением собственного положения о закупках в рассматриваемой организации; в разделе 4 формулируются базовые гипотезы, проверяемые в работе; раздел 5 содержит описательный анализ данных о закупках рассматриваемой организации в 2008–2012 гг.; в разделе 6 сформулирована методология эконометрического исследования; в разделе 7 излагаются результаты регрессионного анализа; в заключении приводятся основные выводы и рекомендации.

1. Реформы в системе государственных закупок в России

Существенным шагом в регламентации процесса государственных закупок в России стала реформа 2005 г., связанная с принятием Федерального закона 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Она была нацелена на пресечение злоупотреблений со стороны должностных лиц организаций-заказчиков, а также на расширение конкуренции при отборе поставщиков. Эти цели неоднократно отмечались в выступлениях представителей Правительства РФ и докладах Федеральной антимонопольной службы (см., напр.: [Артемьев, 2006; 2010; ФАС, 2012]). Инструментами их достижения стали жесткая и очень детальная регламентация процедур размещения госзаказа с акцентом на отбор поставщиков по критерию наименьшей цены и ограничение использования любых качественных критериев при оценке заявок. Повышению конкуренции

также должно было служить активное внедрение практики отбора поставщиков через электронные аукционы. Использование электронных платформ стало обязательным для большинства государственных организаций с января 2011 г.

Все эти меры способствовали росту конкуренции в государственных закупках, но одновременно анализ практики применения 94-ФЗ свидетельствовал о том, что они привели к перемещению коррупции на другие стадии закупочного цикла (планирование заказа и его исполнение), а также породили многочисленные проблемы с исполнением обязательств по контрактам [Яковлев и др., 2010]. Последующие эмпирические исследования показали, что проблемы исполнения контрактов (в виде задержек исполнения обязательств или их исполнения не в полном объеме) чаще возникают в тех случаях, когда законодательство ограничивает заказчиков в применении критериев квалификации и деловой репутации при отборе поставщиков [Яковлев, Демидова, Балаева, 2012]. В работе [Yakovlev, Demidova, 2012a] показано, что до реформы промышленные предприятия с государственным участием, старые фирмы и крупные фирмы имели преимущества в доступе к госзаказам. Данные за 2009 г. показывают, что крупные фирмы сохранили преимущества в доступе к госзаказам, несмотря на стимулирование малого и среднего бизнеса. При этом оценки размеров «откатов» в 2009 г. были фактически те же, что и до реформы 2005 г. Уровень модернизации деятельности, достигнутый на предприятии, не влиял на доступ к государственным заказам. Открытым вопросом в рамках 94-ФЗ осталось влияние внедрения электронных форм аукционов как на проблемы при дальнейшем исполнении контрактов, так и на сами показатели торгов. Исследование этой проблематики на примере крупного государственного университета — первая задача данной работы.

Таблица 1

Типы государственных учреждений и их различия

Старый статус	Новый статус	Источник финансирования	Вид деятельности	Регулирование закупок, 2008–2012 гг.
Бюджетные учреждения	Казенные учреждения	Государственный бюджет	Тюрьмы, поставщики коммунальных услуг, организации с контрольно-надзорными функциями	94-ФЗ
	Бюджетные учреждения	Государственный бюджет + незначительная часть собственных средств	Школы, больницы, университеты, библиотеки, музеи и т. д.	94-ФЗ
	Автономные учреждения	Ежегодный «правительственный заказ». Государство не обязано покрывать все расходы учреждения		94-ФЗ — до 2011 г., с 2011 г. — автономное учреждение получило право выхода из-под регулирования 94-ФЗ, если оно имеет собственное Положение о закупках

Дискуссии о последствиях принятия 94-ФЗ в России привели к критическому переосмыслению подходов к регулированию закупок. В частности, концепция Контрактной системы, закон о которой (44-ФЗ) вступил в силу с января 2014 г., предусматривает, с одной стороны, распространение регулирования на стадии планирования заказа и исполнения контрактов, а с другой — более гибкое регулирование в процессе непосредственной закупки благ посредством расширения спектра процедур закупок, которые могут использоваться государственными заказчиками. Учитывая опыт внедрения 94-ФЗ, сложность Контрактной системы и инертность большинства госзаказчиков, можно предположить, что потребуются длительный срок для выявления как сильных, так и слабых сторон нового законодательства. Тем не менее влияние некоторых элементов Контрактной системы может быть проанализировано уже сейчас.

В частности, реформа бюджетного сектора в РФ, проходившая в несколько этапов (с 2006 по 2012 г.), предусматривала

отход от единого старого типа «бюджетных учреждений» и введение новых разных типов государственных организаций, включая казенные учреждения и предприятия, бюджетные учреждения и автономные учреждения. Для последнего типа государственных организаций было установлено, что их закупки не подпадают под действие 94-ФЗ, если наблюдательным советом автономного учреждения принято специальное положение, регламентирующее его закупки. Предполагалось, что положения о закупках могут содержать в себе процедуры закупок и механизмы отбора поставщиков, учитывающие специфику данного автономного учреждения. Необходимо отметить, что руководство большинства крупных организаций могло самостоятельно принимать решение о переходе от статуса бюджетных организаций старого типа к статусу автономного учреждения и дальнейшему введению собственного положения о закупках (табл. 1).

Такое внедрение некоторых элементов Контрактной системы предоставляет возможность сравнить последствия примене-

ния старых (чрезмерно жестких) и новых (более гибких) правил регулирования государственных закупок. Это является второй задачей данного исследования и развивает идеи, предложенные в работе [Яковлев и др., 2013].

2. Электронные аукционы: цели и этапы внедрения

Реформа государственных закупок в значительной степени касалась открытых аукционов как основной процедуры, используемой при осуществлении закупок. Кроме того, закупки посредством аукционов в стоимостном выражении составляют 55% от объема всех закупок.¹ Таким образом, эффективное расходование бюджета посредством аукционов является важной задачей государственного регулирования.

Электронная форма проведения открытых аукционов как один из методов осуществления закупочной деятельности организаций представляет собой торги, проводимые на специализированных электронных площадках. Согласно законодательству² победителем электронного аукциона признается участник, предложивший наиболее низкую цену государственного или муниципального контракта. В условиях реформирования законодательства РФ в сфере госзаказа и развития информационных технологий данная процедура осуществления закупок стала обязательной с 1 июля 2010 г. для федеральных государственных заказчиков, а с 1 января 2011 г. — для заказчиков субъектов РФ и муниципальных заказчиков, в соответствии с гл. 3.1. Федерального закона 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки то-

варов, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»³. В настоящее время процедура проведения электронного аукциона осуществляется по всему перечню товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется посредством аукционов.⁴

Основной целью внедрения открытых аукционов в электронной форме можно назвать борьбу со сговором в процессе осуществления закупочной процедуры как между участниками размещения заказа, так и между участниками и заказчиками. Среди других целей перехода на электронные аукционы можно выделить обеспечение прозрачности и открытости процесса закупок, увеличение конкурентности торгов и экономии бюджета, а также снижение затрат при их проведении.

Существуют некоторые принципиальные отличия электронных аукционов от открытых аукционов, проводимых на торговых площадках в реальном времени. К ним относятся:

- проведение дистанционных торгов на специализированных электронных площадках;
- многократная подача предложений в электронной форме;
- режим конфиденциальности участия;
- юридическое закрепление обязательств заказчика и победителя торгов на основе электронной цифровой подписи;
- минимальный объем документооборота;
- доступность для представителей среднего и малого бизнеса;
- короткие сроки проведения.

В целом считается, что электронные аукционы предоставляют более широкие возможности для участников торгов и при этом обеспечивают как уменьшение издержек при подготовке соответствующих

¹ Данные официального сайта <http://zakupki.gov.ru> на 2012 г.

² Федеральный закон от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ, ч. 10 ст. 69.

³ Глава 3.1 введена Федеральным законом от 08.05.2009 № 93-ФЗ.

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2013 № 2019-р.

документов государственными организациями, так и относительное увеличение конкуренции на торгах, проводимых в рамках этой процедуры.

Следует отметить, что переход к данной процедуре осуществлялся поэтапно. Можно выделить три этапа внедрения электронных аукционов.

I этап. С 1 января по 30 июня 2010 г. действовал пилотный перечень товаров, работ и услуг для федеральных заказчиков (распоряжение Правительства РФ от 17 декабря 2009 г. № 1996-р), размещение заказа по которым осуществлялось исключительно с помощью электронных аукционов. В данный перечень вошли такие позиции, как продовольствие, текстиль, лекарственные средства, строительные работы стоимостью до 50 млн руб. и др.⁵

II этап. С 1 июля 2010 г. для федеральных заказчиков перечень продукции, подлежащей закупкам с помощью процедуры аукционов в электронной форме, был расширен до всего аукционного списка, установленного распоряжением Правительства РФ № 236-р (более 60% номенклатуры госзаказа). Таким образом, произошла замена так называемых «молотковых» аукционов электронными для федеральных организаций.

III этап. С 1 января 2011 г. по общему аукционному перечню была установлена обязательность проведения аукционов в электронной форме, в том числе и для региональных и муниципальных заказчиков.

По итогам такого поэтапного перехода начиная с 2011 г. около 70% номенклатуры всей продукции для государственных и муниципальных нужд должно было за-

купаться посредством открытых аукционов в электронной форме.

По итогам конкурсного отбора, проведенного Министерством экономического развития РФ совместно с Федеральной антимонопольной службой РФ, 20 ноября 2009 г. были определены 5 операторов электронных площадок, получивших право проводить аукционы в электронной форме для федеральных, региональных и муниципальных заказчиков:

- ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан» (www.zakazrf.ru) — АГЗ РТ;
- ОАО «Единая электронная торговая площадка» (www.roseltorg.ru);
- ЗАО «Сбербанк — Автоматизированная Система Торгов» (www.sberbank-ast.ru);
- ЗАО «ММВБ — Информационные технологии» (www.ets-micex.ru) — АТП ММВБ;
- ООО «Индексное агентство РТС» (www.rts-tender.ru) — РТС-тендер.

С начала запуска пилотного проекта и по настоящее время самой крупной электронной площадкой является площадка «Сбербанка» — на ней проходит более 50% закупок, осуществляемых с помощью аукционов в электронной форме. Данные о распределении заключенных контрактов по состоявшимся электронным аукционам между площадками в 2013 г. приведены на рис. 1.

Таким образом, с января 2010 г. для федеральных заказчиков в целях борьбы с коррупцией, увеличения конкуренции и сокращения издержек проведения торгов вместо обычных «молотковых» аукционов поэтапно были внедрены открытые аукционы в электронной форме по всему аукционному перечню продукции. Проведение электронных аукционов осуществляется на специализированных электронных площадках, определенных по конкурсному отбору.

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 17.12.2009 № 1996-р «О перечне товаров, работ, услуг, размещение заказов соответственно на поставки, выполнение, оказание которых для федеральных нужд осуществляется путем проведения открытого аукциона в электронной форме с 1 января 2010 года по 30 июня 2010 года».

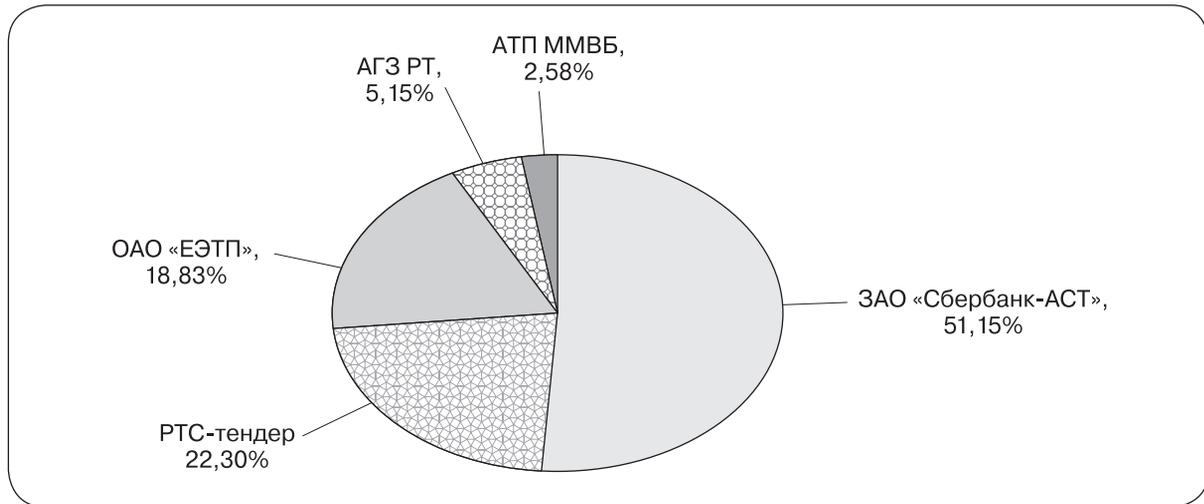


Рис. 1. Распределение заключенных контрактов по электронным площадкам в 2013 г., % от общей суммы контрактов

Источник: Портал закупок <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>

3. Правила и процедуры закупок, предусмотренные собственным Положением

В данной статье рассматриваются закупки НИУ ВШЭ, осуществлявшиеся с помощью аукционных процедур в период с 2008 по 2012 г. Эта организация, являясь автономным учреждением, вплоть до июля 2011 г. проводила закупки в рамках 94-ФЗ. Затем в ней было принято и введено в действие собственное Положение о закупках.

Существует целый ряд принципиальных отличий в регулировании закупок в рамках 94-ФЗ и Положения о закупках НИУ ВШЭ. Если 94-ФЗ был нацелен на сокращение коррупционного поведения и створов в закупках с одновременным увеличением конкуренции при проведении торгов и последующей «экономией» бюджета, то Положение о закупках ставило главной задачей качественное исполнение заключенных договоров. При этом значимость целей, указанных выше, не снижалась. В этом контексте конкуренция на торгах рассматривалась как важный, но не ключевой индикатор, а чрезмерное снижение цен на торгах — как следствие

некачественного планирования закупки или как индикатор риска срыва исполнения договора со стороны недобросовестного (или некомпетентного) поставщика (исполнителя, подрядчика). В связи с этим по конкурентным процедурам было введено понятие «демпинговая цена» — при снижении начальной цены на торгах на 25% или более участник закупки, предлагающий такую цену, обязан представить ее обоснование. Следует отметить, что в 94-ФЗ такого понятия не было и оно появилось лишь в 44-ФЗ. Такое обоснование цены, с одной стороны, ограничивает конкуренцию по цене, а с другой — уменьшает риск заключения договора с недобросовестным/некомпетентным поставщиком (исполнителем, подрядчиком). Следствием расхождений в целевых установках 94-ФЗ и Положения о закупках стали различия в спектре применяемых закупочных процедур. Если 94-ФЗ предусматривал только четыре основных способа закупок (включая конкурсы, открытые аукционы (позднее в электронной форме), запросы котировок и размещение заказа у единственного поставщика), то Положение о закупках товаров, работ, услуг НИУ ВШЭ

предусматривало более широкий набор способов закупки и некоторые изменения в условиях их применения. В частности, использовались следующие процедуры (в том числе и в электронной форме): открытый одноэтапный конкурс; открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором; открытый двухэтапный конкурс; открытый конкурс с переторжкой; открытый аукцион; проведение запроса котировок; закупки у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика); закупки по упрощенным процедурам. В сравнении с 94-ФЗ Положение о закупках расширяет возможные основания для закупок у единственного поставщика.

Вместе с тем при закупке товаров, работ и услуг большое внимания уделяется репутационным требованиям к исполнителю с целью повышения качества исполнения обязательств. Репутационные требования включают документальное подтверждение качественного исполнения участниками закупки аналогичных закупок в сопоставимом объеме в прошлом, а также соответствующую квалификацию участника закупки. Подобное ограничение конкуренции с целью последующего качественного исполнения сложных работ или услуг обосновано в теоретических работах [Bakos, Brynjolfsson, 1992; Calzolari, Spagnolo, 2006].

Кроме того, по некоторым приоритетным направлениям деятельности (включая закупки по научному и образовательному блоку, строительные работы, закупки компьютерного оборудования и программного обеспечения, закупки, связанные с охраной и пожарной деятельностью) были привлечены консультанты, в частности, для контроля обоснований начальных цен, предоставляемых подразделениями-заказчиками, что способствовало более точному расчету начальных цен и заметной экономии средств еще до объявления закупок.

Таким образом, можно выдвинуть предположение, что введение собственного Положения о закупках должно повлиять, с одной стороны, на конкурентность закупочных процедур и экономию бюджета организации, а с другой — на качество исполнения обязательств поставщиками (исполнителями, подрядчиками). Данные предположения будут проверены в ходе дальнейшего анализа.

4. Основные гипотезы исследования

Анализ изменений, связанных с переходом на электронные площадки для проведения открытых аукционов, изменений в правилах закупок автономного учреждения в сравнении с нормами 94-ФЗ и результаты более ранних исследований позволяют сформулировать ряд гипотез.

Гипотезы об уровне конкуренции на торгах

1. Как отмечалось, электронные аукционы предоставляют более широкие возможности для участников торгов за счет открытости доступа к ним, общих для всех правил и минимизации издержек при подаче заявки. *Таким образом, мы предполагаем, что переход на электронные площадки для проведения закупок в электронной форме в соответствии с нормами 223-ФЗ приведет в среднем к увеличению конкуренции при проведении закупок.* Это означает, что число участников закупки увеличится после введения норм о необходимости использования закупок в электронной форме.

2. Положение о закупках автономного учреждения предусматривает использование требований к квалификации и критериев деловой репутации. *Поэтому мы предполагаем, что переход на собственное положение о закупках приведет в среднем к относительному снижению конкуренции на торгах.*

Гипотезы о снижении цены в ходе торгов

1. При переходе на электронные площадки заявки государственных организаций на поставку различных благ стали общедоступны и открыты. При этом победителем торгов признавался тот участник, который предложил минимальную цену без учета других критериев (например, репутационных). *Поэтому мы предполагаем, что переход на электронные площадки для проведения открытых аукционов приведет в среднем к увеличению величины относительного снижения начальной цены на торгах.*

2. В целях борьбы с «демпингом» положение о закупках изучаемого автономного учреждения в случае снижения цены более чем на 25% по отношению к начальной цене вводит требования о представлении поставщиком дополнительных обоснований возможности качественного выполнения заказа. *Поэтому мы предполагаем, что после перехода на собственное положение о закупках в организации будет наблюдаться меньшее снижение цен при проведении закупок.* Этому также может способствовать правильный контроль обоснований начальных цен, предоставляемых подразделениями-заказчиками, в том числе контроль со стороны привлеченных консультантов по направлениям деятельности, который предусмотрен внутренними регламентами рассматриваемой организации, что, в свою очередь, приведет к экономии бюджетов еще до объявления закупок.

Гипотезы о проблемах при исполнении контрактов

1. Отсутствие критериев деловой репутации при отборе поставщиков и публичность проведения торгов, по нашему мнению, может привести к тому, что *при переходе на электронные площад-*

ки для проведения открытых аукционов проблемы при исполнении контрактов усилятся.

2. Более широкое использование критериев квалификации и деловой репутации в рассматриваемой организации после перехода на собственное положение о закупках должно способствовать своевременности исполнения обязательств по заключенным договорам, а также снижению рисков их неисполнения. *Поэтому мы предполагаем, что после введения положения о закупках проблемы при исполнении контрактов снизятся.*

Нужно отметить, что измерение уровня проблемности исполнения обязательств — это отдельная задача, требующая детального рассмотрения. В данной работе, основываясь на результатах [Яковлев и др., 2013; Яковлев и др., 2012], в качестве показателя проблемности используются задержки исполнения обязательств. Хотя данный показатель лишь частично характеризует проблемы исполнения контракта, однако это один из немногих параметров, имеющих численное выражение, для которого можно применить эконометрический анализ.

5. Исходные данные для анализа и основные параметры закупок

Исходными данными для анализа служит массив контрактов, заключенных НИУ ВШЭ — крупным государственным университетом — с помощью открытых аукционов как в электронной, так и «молотковой» форме в 2008–2012 гг. Эта информация была предоставлена нам в формате электронных таблиц специалистами закупочных подразделений организации с санкции их руководителей. Необходимо отметить, что в настоящее время данные о закупках различных государственных организаций в РФ, как на этапе проведения торгов, так и на этапе реализации

контрактов, в принципе доступны на портале zakupki.gov.ru. Ограничение, однако, состоит в том, что информация в полном объеме доступна только для закупок, проведенных после января 2011 г., и для организаций, не являющихся автономными учреждениями. Имеющиеся полные микроданные о закупках НИУ ВШЭ за период 2008–2012 гг. позволяют обойти это ограничение.

Анализируемая информация о закупках включала в себя следующие первичные данные:

- способ размещения заказа (открытый аукцион, электронный аукцион);
- номер аукциона;
- предмет контракта;
- тип закупаемых товаров (работ, услуг) в соответствии с экономической классификацией бюджетных расходов;
- начальная цена на торгах (по информационной карте конкурсной документации);
- количество заявок, поданных на конкурс/лот, в том числе количество заявок, допущенных к оценке и рассмотрению, а также количество участников, явившихся на торги;
- цена предложения победителя;
- наименование поставщика (исполнителя, подрядчика);
- номер контракта;
- дата заключения контракта (договора);
- срок исполнения контракта (договора);
- информация о фактическом исполнении контракта (дата и суммы оплаты).

В целях дальнейшего анализа, в дополнение к стандартной классификации данных о закупках на товары, работы и услуги, мы ввели еще одну классификацию закупок, опираясь на положения институциональной экономической теории. Она включает инспекционные (*search goods*), экспериментальные (*experience goods*) и доверительные блага (*credence goods*) и вытекает из объективных различий в возможностях оценки качества закупаемого

блага (подр. см.: [Nelson, 1970; Darby, Karni, 1973, Tirole, 1988]).⁶

Кроме того, в базу данных была добавлена переменная, отражающая такое событие, как введение в действие в организации собственного положения о закупках, и переменная, характеризующая переход на электронные формы аукционов.

С учетом характеристик имеющихся эмпирических данных были выбраны следующие показатели закупок: конкуренция на торгах и снижение начальных цен в ходе торгов. Проблемы при исполнении заключенных контрактов измерялись как задержки исполнения обязательств. Учитывая, что число участников торгов в 2008–2009 гг. не фиксировалось для открытых аукционов, в качестве меры конкуренции использовалось число допущенных заявок.

Количество контрактов, заключенных в рассматриваемой организации в 2008–2012 гг. через открытые аукционы, имело неустойчивую динамику. Наибольшее чи-

⁶ 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, основанная на анализе предшествующего опыта поставщика. Примеры доверительных благ — медицинские или образовательные услуги, а также НИОКР, где традиционно важны деловая репутация и квалификация поставщика. В соответствии с данной классификацией для разных типов благ рекомендуются разные процедуры закупок.

Таблица 2

Характеристики контрактов, заключенных с помощью открытых аукционов в 2008–2012 гг.

Год заключения контракта	Количество контрактов	Общая стоимость, млн руб.	Средняя стоимость, тыс. руб.
2008	155	525,75	3391,94
2009	258	780,40	3024,81
2010	295	1016,05	3444,25
2011	216	810,87	3754,06
2012	130	766,56	5896,66

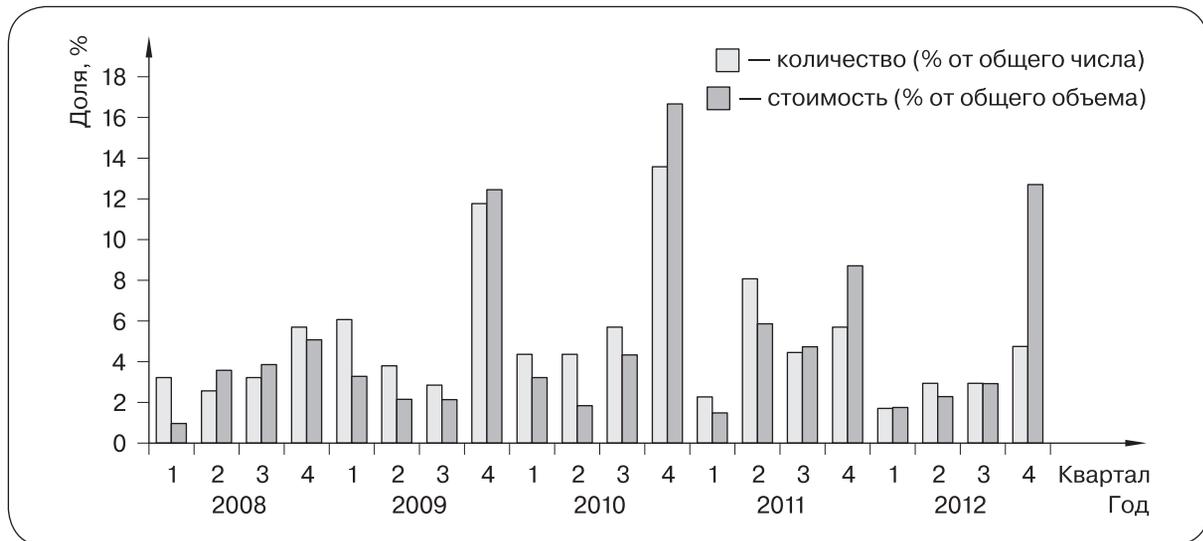


Рис. 2. Распределение количества и стоимости заключенных контрактов на закупки

сло контрактов было заключено в 2010 г. и составило 295 (табл. 2), в 2012 г. оно составило лишь 130. По общей стоимости контрактов наблюдалась схожая динамика. В свою очередь, средняя стоимость одного контракта находилась в пределах 3–4 млн руб. в течение четырех лет (с 2008 по 2011 г.), однако в 2012 г. этот показатель резко возрос почти до 5,9 млн руб.

Если рассматривать динамику изменения количества заключенных контрактов и их стоимость поквартально, то можно отметить, что существует ярко выделенная сезонность — в 4-м квартале каждого года число заключенных контрактов и их стоимость значительно возрастают (рис. 2). Так, на последние три месяца 2010 г. пришлось

почти половина всех контрактов, заключенных в течение года.

Что касается распределения контрактов по типам благ, то в НИУ ВШЭ за проанализированный период на товары приходилось 23% контрактов (21% стоимости закупок), на работы — 15% (31% стоимости), на услуги — 62% (49% стоимости) (табл. 3).

Следует отметить, что основная часть закупок (и в количественном, и в стоимостном выражении) приходится на категорию экспериментальных благ (71% — по количеству, 76% — по стоимости), наименьшая — на доверительные блага (7% — по количеству, 5% — по стоимости) (см. табл. 4).

Таблица 3
Распределение контрактов по типам закупок

Тип закупки	Количество		Общая стоимость	
	Единиц	%	Млн руб.	%
Товар	247	23	799,50	21
Работа	158	15	1206,07	31
Услуга	649	62	1894,07	49

Таблица 4
Распределение контрактов по типам закупаемых благ

Тип блага	Количество		Общая стоимость	
	Единиц	%	Млн руб.	%
Инспекционное	241	23	738,35	19
Экспериментальное	744	71	2981,93	76
Доверительное	69	7	179,36	5

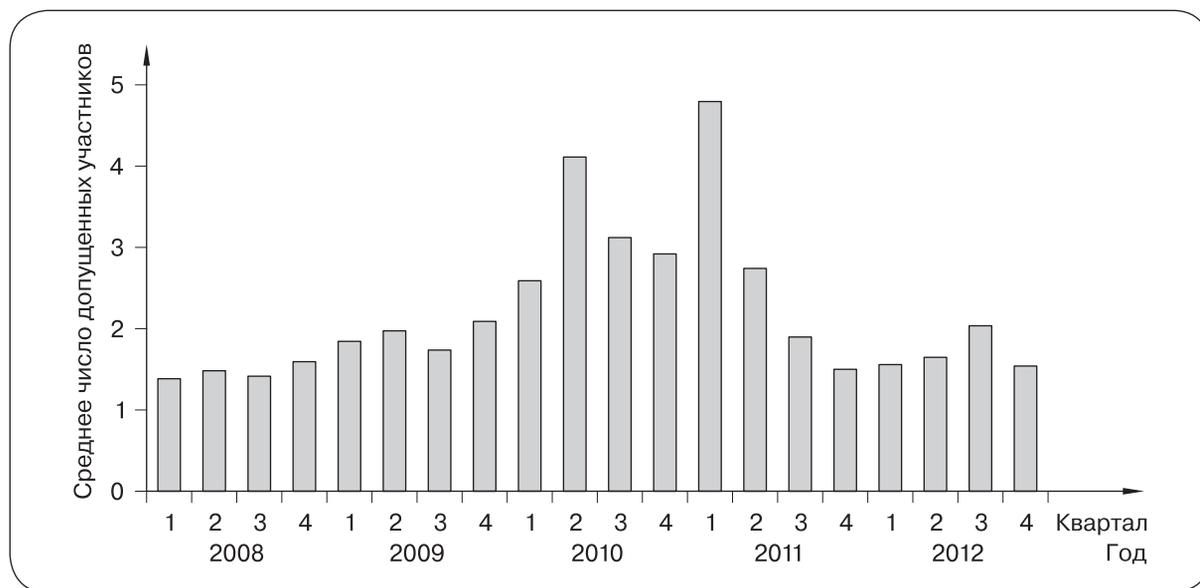


Рис. 3. Конкуренция на торгах при проведении закупок

Что касается уровня конкуренции на торгах в период со 2-го квартала 2010 г. по 2-й квартал 2011 г., то в этот период в среднем к торгам допускались 3–4 участника, что значительно выше аналогичного показателя в другие периоды (рис. 3).

Снижение цен на торгах наиболее часто наблюдается в тот же период — со 2-го квартала 2010 г. по 2-й квартал 2011 г. (рис. 4). При этом среднее снижение цены на торгах в этот период составляло порядка 15–20% от начальной стоимости, в то

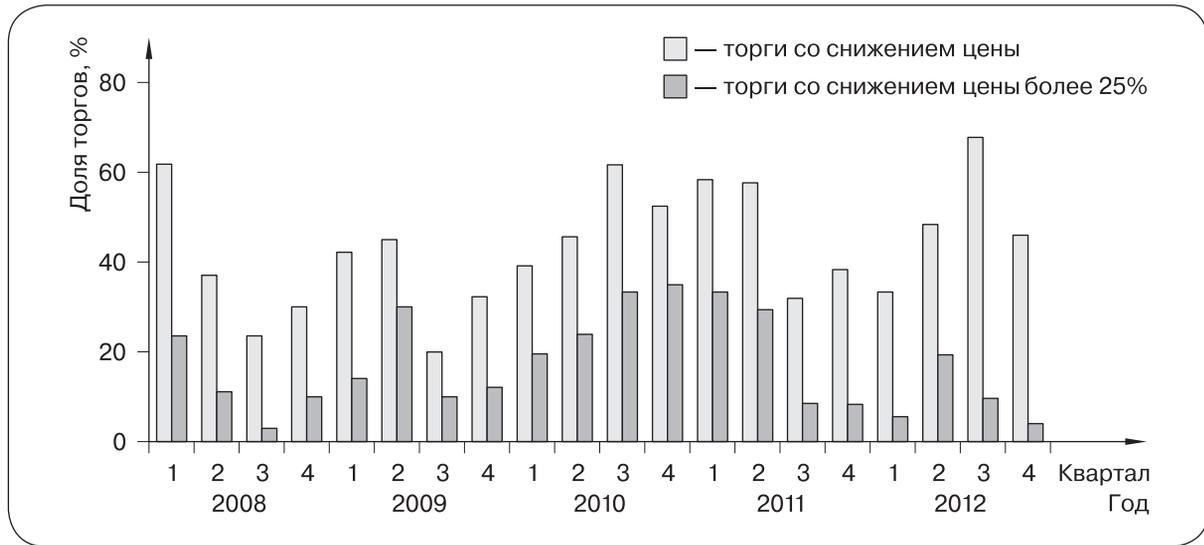


Рис. 4. Снижение цены на торгах при проведении закупок

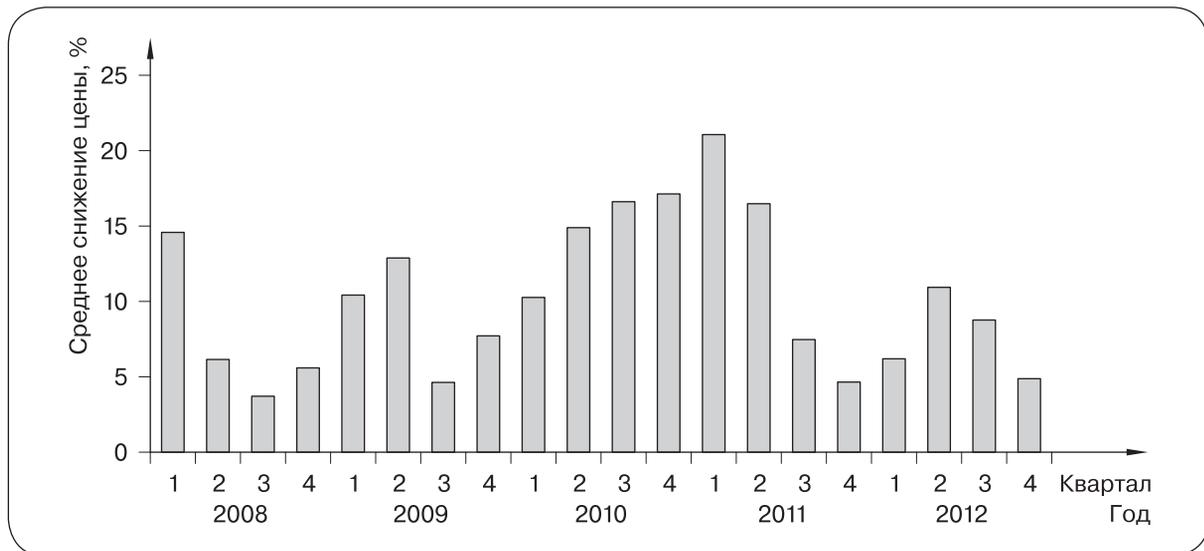


Рис. 5. Среднее снижение начальной цены на торгах, % от начальной стоимости

время как в другие периоды этот показатель колебался в промежутке 4–14% (рис. 5).

Если рассматривать задержки в исполнении контрактов поквартально, можно наблюдать положительную динамику в 2012 г. — доля контрактов, исполненных с задержками, в каждом квартале не превышала 5%; кроме того, задержка более 30 дней имела место лишь в начале года. Основная доля контрактов с задержками

пришлась на 2008 г.: так, в 3-м квартале 2008 г. этот показатель достиг 50% от числа всех контрактов, во 2-м квартале наблюдалось большое число контрактов с задержкой более 30 дней (см. рис. 6).

Далее закупки рассматриваются нами в разрезе трех основных периодов:

- I период — до вступления в силу постановлений об электронных аукционах: с 1-го квартала 2008 г. по 2-й квартал

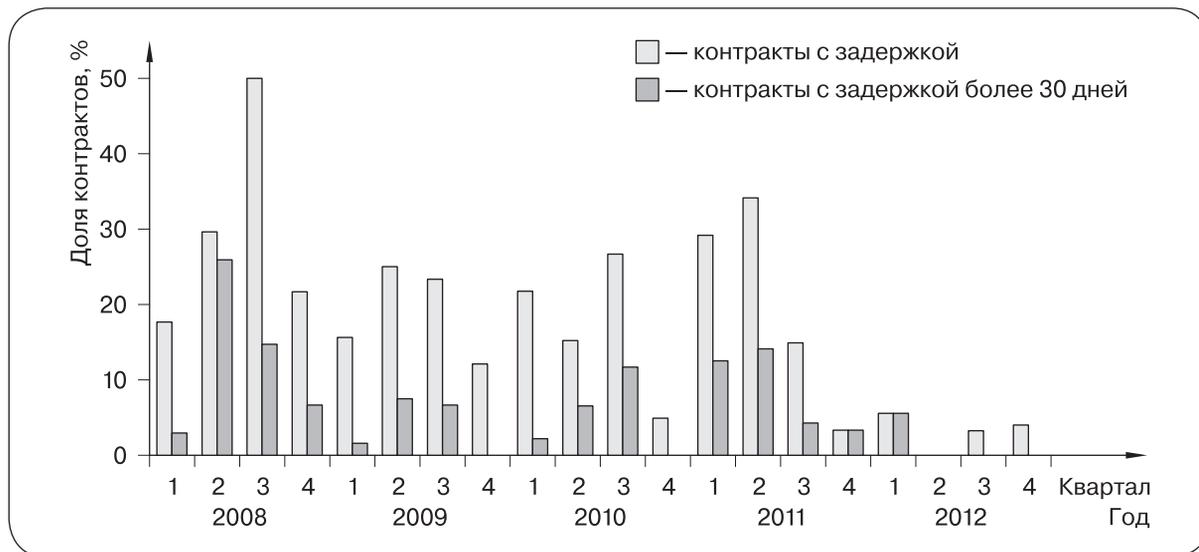


Рис. 6. Задержки при исполнении контрактов

Таблица 5

Сравнительные характеристики закупок по различным периодам

Показатели	I период	II период	III период
Количество контрактов	521	317	216
Объем закупок, млн руб.	1520,18	1185,51	1193,94
Средняя цена контракта, тыс. руб.	2917,82	3739,80	5527,53
Среднее количество заявок, допущенных к торгам	2,10	3,03	1,60
Доля контрактов со снижением цены, %	44	65	52
Среднее снижение цены, %	21,35	25,67	11,69
Доля контрактов, исполненных с задержками, %	27	21	5
Средняя длительность задержек, дни	30,64	38,11	22,89

2010 г. (по некоторым продуктам по 4-й квартал 2009 г.);

- *II период* — во время действия постановлений об электронных аукционах: по некоторым продуктам с 1-го квартала 2010 г. и по всему продуктовому перечню с 3-го квартала 2010 г. по 2-й квартал 2011 г.;
- *III период* — период действия Положения НИУ ВШЭ о закупках: с 3-го квартала 2011 г. по 4-й квартал 2012 г.

С 2008 по 2012 г. количество контрактов, заключенных с помощью открытых аук-

ционов, снизилось более чем в два раза, общая стоимость также снизилась, примерно на 20%, однако средняя цена контракта к концу периода значительно возросла (табл. 5). Наибольшее среднее количество заявок (3,03), допущенных к торгам, фиксируется во II периоде. В этот же период наблюдалась наибольшая доля контрактов со снижением (65%), среднее снижение цены составило 25,67%, в то время как в III периоде цена снижалась в среднем лишь на 11,69%. Что касается доли контрактов, исполненных с задержками,

то значение данного показателя снизилось с 27% в I период до 5% в III период (при этом наиболее резкое снижение этого показателя наблюдается в III период). Наибольшая средняя задержка имела место во II периоде — 38,11 дня.

6. Методология эконометрического исследования

При проверке сформулированных выше гипотез мы отталкиваемся от апробированных и предложенных ранее методических подходов к анализу снижения цен на торгах, общей эффективности закупок, а также проблем исполнения контрактов (см.: [РwC, 2011; Яковлев, Демидова, Балаева, 2012; Яковлев и др., 2013]). В качестве зависимых переменных в регрессионных моделях используются:

- количество участников, допущенных к торгам;
- относительное снижение цен контрактов в ходе торгов:

$$\frac{\text{Начальная цена} - \text{цена победителя}}{\text{Начальная цена}} \cdot 100\%;$$

- величина задержки при исполнении обязательств в днях ($\max[0, \text{дата фактического исполнения} - \text{дата исполнения по контракту}]$).

С помощью ряда контрольных переменных мы учитывали в регрессионных моделях тип закупаемого блага по двум классификациям: «товары/работы/услуги» и «инспекционные/экспериментальные/доверительные». Другими контрольными переменными стали начальная цена на торгах (или стоимость контракта для гипотез группы III), продолжительность контракта, квартал исполнения контракта, принадлежность региона поставщика к региону заказчика. Значительное внимание уделено двум фиктивным переменным, включенным в модели, — периоду до введения электронных площадок и периоду

после перехода на собственное Положение о закупках. Полный перечень и описание переменных, использованных в регрессионном анализе, приведены в таблице П1 Приложения.

В регрессионных моделях, характеризующих уровень конкуренции, зависимая переменная — порядковая. Поэтому при анализе этого фактора мы применяем как линейные модели, так и модель отрицательного биномиального распределения.⁷ В свою очередь, при моделировании относительного снижения цены и задержек при исполнении контрактов зависимая переменная — непрерывная. Поэтому при анализе этих показателей закупочной деятельности используются линейные модели, оцененные с помощью метода наименьших квадратов.

Для того чтобы решить проблему гетероскедастичности возмущений в оцениваемых моделях, для стандартных отклонений применены оценки Уайта (как более робастные, но состоятельные). Поскольку бюджет заявки (стоимость контракта) включен как независимый фактор во все рассматриваемые модели и его величина на несколько порядков превышает величину зависимых переменных, то на основании теста Бокса — Кокса была принята гипотеза о включении этого фактора в логарифмическом виде. Переменная, отражающая число допущенных заявок, будет добавлена в модели снижения цены и задержек при исполнении обязательств.⁸

⁷ Кроме того, была проведена оценка модели Пуассона, однако гипотеза о равенстве математического ожидания и дисперсии была отвергнута.

⁸ Поскольку эта переменная может коррелировать с ошибками в моделях снижения цены и задержек при исполнении, то мы оцениваем систему уравнений, где первое уравнение моделирует число допущенных заявок, оцененное через число поданных заявок, а второе — соответствующую основную переменную. При этом мы предполагаем, что ошибки в этих уравнениях независимы, поэтому их коэффициенты оцениваются с помощью двухшагового метода наименьших квадратов.

Наши регрессионные модели будут иметь следующую форму:

$$y_t = c + \beta_1 T_1 + \beta_2 (T_2 \cdot O) + \beta_3 (T_2 \cdot E) + \gamma X_t + \varepsilon_t,$$

где t — порядковый номер торгов, проводимых рассматриваемой организацией. В данной спецификации основное внимание будет уделено оценкам коэффициентов β . Переменная T_1 равна 1, если закупка проведена в I периоде с помощью «молотковых» аукционов, и 0 — в противном случае. Переменная T_2 равна 1, если торги проведены после введения собственного положения, т. е. в III периоде. Переменная O равна 1, если торги проводились с помощью открытых «молотковых» аукционов; переменная E равна 1 при проведении торгов с помощью электронных аукционов. Коэффициент β_1 показывает среднее изменение зависимой переменной при использовании «молотковых» аукционов, проводимых в I периоде, по сравнению с электронными аукционами, проводимых во II периоде. Коэффициенты β_2 и β_3 демонстрируют среднее изменение зависимой переменной при использовании «молотковых» и электронных аукционов, проводимых после принятия собственного положения о закупках (III период), по сравнению с электронными аукционами, проводимыми во II периоде.

В соответствии со сформулированными ранее гипотезами мы ожидаем, что все коэффициенты β_1 , β_2 и β_3 будут отрицательными. Наши модели будут включать набор контрольных переменных X_{it} для срока контракта, типа закупаемого блага, региона поставщика и др.

7. Результаты регрессионного анализа

Результаты оценки моделей 1–4, характеризующих уровень конкуренции на торгах, приведены в табл. 6. Согласно полученным

данным, переход на электронные площадки при проведении открытых аукционов привел к значимому увеличению конкуренции — число допущенных к торгам заявок увеличилось в среднем на 0,82 (см. коэффициент β_1 в линейных моделях). Введение собственного Положения о закупках в НИУ ВШЭ также привело к значимым изменениям, однако имело обратный эффект — число допущенных к торгам заявок сократилось в среднем на 1,7 для обоих типов аукционов. При этом полученные результаты подтверждают сформулированные ранее гипотезы из группы I.

Анализ относительного снижения цен (модели 5–8, табл. 7) показывает, что в период действия для НИУ ВШЭ норм о необходимости использования электронных площадок при проведении аукционов снижение цены было более существенно — в первый период снижение цены в среднем на 3,6% меньше, чем во второй (коэффициент β_1), в третий период снижение цены для «молотковых» аукционов в среднем на 4%, а для электронных аукционов на 7,5% меньше, чем во второй (коэффициенты β_2 и β_3). Стоит отметить, что использование «молотковых» аукционов в рамках собственного положения о закупках характеризуется таким же сокращением снижения цены по абсолютному значению, как и увеличение этого параметра при переходе на электронные площадки (гипотеза $\beta_1 = \beta_2$ не отвергается). Представленные результаты подтверждают сформулированные гипотезы из группы II.

Анализ задержек при исполнении обязательств по контрактам (модели 9–12, табл. 8), заключенным в рамках открытых аукционов, показывает, что переход на электронные типы торгов не имел значимого влияния на задержки (коэффициент β_1), в то время как переход на собственное положение о закупках привел к значимому сокращению задержек в среднем на 3 дня

Таблица 6

Результаты оценки регрессионных моделей для уровня конкуренции на торгах

Модель		Модель 1	Модель 2	Модель 3	Модель 4
Тип модели		Линейная	Линейная	Отрицательная биномиальная	Отрицательная биномиальная
Набор переменных, включенных в модель		Зависимая переменная			
		Количество допущенных к торгам заявок			
Период до введения электронных аукционов (β_1)		-0,82***	-0,86***	-0,33***	-0,35***
Открытый аукцион при собственном Положении (β_2)		-1,50***	-1,65***	-0,66***	-0,72***
Электронный аукцион при собственном Положении (β_3)		-1,82***	-1,77***	-0,77***	-0,76***
Квартал выполнения заказа	1	Выделенная категория			
	2	2,01***	2,07***	0,72***	0,76***
	3	0,069	0,087	0,05	0,068
	4	0,12	0,17	0,073	0,1
Продолжительность контракта (в днях)		0,00086*	-0,00004	0,00034*	-0,000065
Логарифм начальной цены на торгах		0,28***	0,35***	0,13***	0,16***
Тип закупаемого блага	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное		-0,60***		-0,27***
	Доверительное		-0,92***		-0,39***
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	0,092		-0,029	
	Услуга	-0,94***		-0,42***	
R^2 (adjusted или pseudo)		0,139	0,122	0,063	0,057
P -value для гипотезы $\beta_2 = \beta_3$		0,13	0,50	0,26	0,69
Число наблюдений		1024	1024	1024	1024

Примечание: *, **, *** — коэффициент значим, соответственно, при 10%-м, 5%-м, 1%-м уровне значимости.

Таблица 7

Результаты оценки регрессионных моделей для снижения цен на торгах

Модель		Модель 5	Модель 6	Модель 7	Модель 8
1		2	3	4	5
Тип модели		Линейная	Линейная	Линейная (двухшаговая)	Линейная (двухшаговая)
Набор переменных, включенных в модель		Зависимая переменная			
		Снижение цены (%)			
Период до введения электронных аукционов (β_1)		-3,65***	-3,71***	-3,62***	-3,69***
Молотковый аукцион при собственном Положении (β_2)		-3,98***	-3,81***	-3,93***	-3,77***
Электронный аукцион при собственном Положении (β_3)		-7,27***	-7,96***	-7,20***	-7,91***
Количество допущенных заявок на торги		4,04***	4,01***	4,07***	4,04***

Окончание табл. 7

		1	2	3	4	5
Квартал выполнения заказа	1	Выделенная категория				
	2	5,25**	5,29**	5,18**	5,24**	
	3	1,04	1,09	1,04	1,08	
	4	1,65	1,66	1,65	1,65	
Продолжительность контракта (в днях)		-0,0026	-0,0011	-0,0027	-0,0011	
Логарифм начальной цены на торгах		-0,25	-0,35	-0,26	-0,36	
Поставщик из региона заказчика		-0,84	-0,9	-0,83	-0,89	
Тип закупаемого блага	Инспекционное	Выделенная категория				
	Экспериментальное		3,74***		3,76***	
	Доверительное		4,74**		4,76**	
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория				
	Работа	2,96*		2,96*		
	Услуга	4,32***		4,35***		
R^2 (adjusted)		0,349	0,348	0,348	0,348	
P -value для гипотезы $\beta_1 = \beta_2$		0,78	0,95	0,79	0,96	
Число наблюдений		1024	1024	1024	1024	

Примечание: *, **, *** — коэффициент значим, соответственно, при 10%-м, 5%-м, 1%-м уровне значимости.

Таблица 8

Результаты оценки моделей для задержек при исполнении контрактов

Модель	Модель 9	Модель 10	Модель 11	Модель 12	
1	2	3	4	5	
Тип модели	Линейная	Линейная	Линейная (двухшаговая)	Линейная (двухшаговая)	
Набор переменных, включенных в модель	Зависимая переменная				
	Задержка при исполнении контракта (в днях)				
Период до введения электронного аукционов (β_1)	2,91	3,9	2,99	4	
Открытый аукцион при собственном положении (β_2)	-2,88*	-4,42***	-2,75*	-4,18***	
Электронный аукцион при собственном положении (β_3)	-0,46	-4,34**	-0,34	-4,17**	
Количество допущенных заявок на торги	1,83*	1,95*	1,99*	2,19**	
Квартал выполнения заказа	1	Выделенная категория			
	2	6,02	4,63	5,9	4,43
	3	2,41	0,93	2,41	0,93
	4	-2,91	-3,52	-2,91	-3,53

Окончание табл. 8

1		2	3	4	5
Продолжительность контракта (в днях)		-0,014	-0,028***	-0,014	-0,028***
Логарифм суммы контракта		-1,1	-0,59	-1,14	-0,65
Поставщик из региона заказчика		0,52	1,6	0,55	1,63
Снижение цены (%)		-0,13	-0,11	-0,14	-0,13
Тип закупаемого блага	Инспекционное	Выделенная категория			
	Экспериментальное		7,94***		8,11***
	Доверительное		-2,9		-2,66
Тип закупки по стандартной классификации	Товар	Выделенная категория			
	Работа	12,4***		12,4***	
	Услуга	4,66**		4,83**	
R^2 (adjusted)		0,045	0,046	0,045	0,046
Число наблюдений		828	828	828	828

Примечание: *, **, *** — коэффициент значим при, соответственно, 10%-м, 5%-м, 1%-м уровне значимости.

(коэффициент β_3). Представленные результаты частично подтверждают сформулированные гипотезы из группы III.

8. Заключение

В данной статье, опираясь на массив эмпирических данных о закупках крупного государственного университета — НИУ ВШЭ — за 2008–2012 г., мы оценили влияние изменений в регулировании закупок на основные показатели закупочной деятельности этой организации. В частности, была поставлена задача проверить, в какой мере вступление в силу норм об обязательном использовании электронных площадок для проведения открытых аукционов и расширение возможностей организаций — государственных заказчиков при введении собственного положения о закупках влияют на некоторые показатели закупочной деятельности. В качестве таких показателей рассматривались уровень конкуренции на торгах, снижение цен в ходе их проведения, а также задержки при исполнении контрактов.

Отталкиваясь от анализа норм закона 94-ФЗ для проведения открытых аукцио-

нов в электронной форме, мы предположили, что внедрение электронных аукционов приведет к увеличению уровня конкуренции и более сильному снижению начальной цены на торгах. Вместе с тем, по нашему мнению, использование электронных площадок для проведения торгов в рамках 94-ФЗ должно было привести к более длительным задержкам при исполнении контрактных обязательств. В то же время, основываясь на требованиях Положения НИУ ВШЭ о закупках, мы предположили, что его внедрение будет иметь обратные эффекты.

Результаты анализа частично подтвердили сформулированные в работе гипотезы. В частности, использование электронных площадок при проведении открытых аукционов действительно дало значимые эффекты: уровень конкуренции на торгах, проведенных в электронной форме, выше и относительное снижение начальной цены на торгах более существенно. Обратный эффект имело внедрение собственного Положения о закупках — уровень конкуренции существенно снизился по сравнению с торгами, проводимыми в электронной форме, наблюдалось меньшее снижение

начальной цены на торгах. Что касается задержек при исполнении контрактов, то переход на электронные площадки не привел к значимому изменению данного параметра, при этом введение собственного Положения о закупках привело к значимому снижению таких задержек. Таким образом, внедрение более гибкого регулирования закупок может повышать качество исполнения обязательств, в то время как использование более прозрачных и открытых процедур ведет к повышению конкуренции.

Конечно, полученные нами результаты являются частным примером деятельности отдельного крупного университета. Кроме того, проведенное исследование имеет ряд ограничений. Наиболее важные: размер организации — объекта анализа и специфика сферы ее деятельности. Следует подчеркнуть, что выигрыш от перехода в статус автономных учреждений в первую очередь могли получить крупные бюджетные организации, которые обладали существенными активами и в условиях большей самостоятельности могли рассчитывать на получение дополнительных доходов на рынке. Более того, для разработки и внедрения собственного Положения о закупках необходимо наличие в организации высококвалифицированного персонала в данной сфере. В противном случае организация может столкнуться с нулевыми или обратными эффектами.

В отношении вопроса о применимости полученных результатов можно отметить, что использованный в исследовании подход может быть использован для анализа последствий изменений в регулировании закупок как в рамках конкретной организации, так и в определенной отрасли общественного сектора. В данной работе внимание было сфокусировано на аукционной процедуре проведения торгов, были продемонстрированы эффекты от введения изменений, предполагающих повышение прозрачности и гибкости закупок. Естественным расширением работы с точки зрения конкретной бюджетной организации может быть анализ выбора оптимальных процедур закупок для различных товарных групп. С точки зрения ведомства, отвечающего за отрасль общественного сектора, предложенная методология может способствовать выбору оптимальных организационно-правовых форм государственных учреждений в зависимости от их размера и иных характеристик их деятельности. Учитывая международную практику, можно отметить, что существенные реформы в общественном секторе целесообразно внедрять сначала в режиме эксперимента. Используемая в статье методология исследования позволяет проводить оценку регулирующего воздействия таких реформ, а также измерять и идентифицировать лучшие практики управления закупочной деятельностью бюджетных организаций.

Приложение

Таблица П1

Описание переменных исследования

Переменная	Характеристика	Количество	%
1	2	3	4
Тип закупаемого блага	Инспекционное	241	22,87
	Экспериментальное	744	70,59
	Доверительное	69	6,55
	Всего	1054	100

Окончание табл. П1

1	2	3	4
Тип закупки по стандартной классификации)	Товар	247	23,43
	Работа	158	14,99
	Услуга	649	61,57
	Всего	1054	100
Квартал выполнения заказа	1	56	5,31
	2	95	9,01
	3	155	14,71
	4	748	70,97
	Всего	1054	100
Число поданных заявок	Min = 1, Max = 36, Среднее = 2,79, Медиана = 2, Стандартное отклонение = 3,23		
Число допущенных заявок	Min = 1, Max = 30, Среднее = 2,28, Медиана = 1, Стандартное отклонение = 2,50		
Продолжительность контракта, дни	Min = 4, Max = 1119, Среднее = 161,88, Медиана = 94, Стандартное отклонение = 158,87		
Логарифм (бюджета заявки, руб.)	Min = 10,3, Max = 19,01, Среднее = 14,36, Медиана = 14,4, Стандартное отклонение = 1,24		
Логарифм (суммы контракта, руб.)	Min = 10,12, Max = 18,86, Среднее = 14,22, Медиана = 14,27, Стандартное отклонение = 1,27		
Задержка при исполнении контрактов, дни	Min = 0, Max = 369, Среднее = 6,82, Медиана = 0, Стандартное отклонение = 29,66		
Снижение цены на торгах, %	Min = 0, Max = 85, Среднее = 10,91, Медиана = 0,17, Стандартное отклонение = 18,17		
Количество контрактов с каждым из контрактируемых участников	Min = 1, Max = 52, Среднее = 7,11, Медиана = 3, Стандартное отклонение = 11,32		
Контракт с повторяющимся поставщиком	1 — Да	755	71,63
	0 — Нет	299	28,37
	Всего	1054	100
Период до введения электронных аукционов	1 — Да	533	50,57
	0 — Нет	521	49,43
	Всего	1054	100
Период после введения собственного Положения о закупках	1 — Да	838	79,51
	0 — Нет	216	20,49
	Всего	1054	100
Поставщик из региона заказчика	1 — Да	82	7,78
	0 — Нет	972	92,22
	Всего	1054	100

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

ЛИТЕРАТУРА

- Артемьев И. 2006. Закон о госзакупках опережает время. *Интернет-конференция руководителя ФАС А. Ю. Артемьева в компании «Гарант»*. <http://www.garant.ru/action/conference/10110/>
- Артемьев И. 2010. *Наши союзники — и президент, и председатель правительства*. <http://www.novayagazeta.ru/politics/279.html>
- Бальсевич А., Пивоварова С. Г., Подколзина Е. 2012. Региональные различия в относительных ценах государственных контрактов: роль информационной прозрачности. *Вопросы государственного и муниципального управления* (2): 97–111.
- Колтман Т., Брю К., Перм-Айшарийавонг Н., Дэвиней Т., Бенито Г. 2010. Эволюция контракта в цепи поставок. *Российский журнал менеджмента* 8 (1): 91–110.
- Кротов К. В., Куц С. П., Смирнова М. М. 2008. Маркетинговый аспект управления взаимоотношениями в цепях поставок: результаты исследования российских компаний. *Российский журнал менеджмента* 6 (2): 3–26.
- ФАС. 2012. *Доклад о результатах деятельности органов Федеральной антимонопольной службы России при осуществлении контроля за соблюдением законодательства Российской Федерации о размещении заказов за II квартал 2012 года*. http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30068.html
- Яковлев А., Аллилуева О. Г., Кузнецова И. В., Шамрин А. Т., Юдкевич М. М., Якобсон Л. И. 2010. Система госзакупок: на пути к новому качеству. *Вопросы экономики* (6): 88–107.
- Яковлев А., Демидова О., Балаева О. 2012. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных). *Вопросы экономики* (1): 65–83.
- Яковлев А., Ткаченко А., Демидова О., Балаева О. 2013. Сравнительный анализ эффективности закупочной деятельности государственных организаций сходной сферы деятельности. *Вопросы государственного и муниципального управления* (2): 5–36.
- Aschhoff B., Sofka W. 2009. Innovation on demand — Can public procurement drive market success of innovations? *Research Policy* 38 (8): 1235–1247.
- Bakos J. Y., Brynjolfsson E. 1992. *When Quality Matters: Information Technology And Buyer-Supplier Relationships*. Center for Coordination Science, Sloan School of Management, Massachusetts Institute of Technology.
- Bandiera O., Prat A., Valletti T. 2008. Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment. *American Economic Review* 99 (4): 1278–1308.
- Büchner S., Freytag A., González L. G., Güth W. 2008. Bribery and public procurement: An experimental study. *Public Choice* 137 (1–2): 103–117.
- Calzolari G., Spagnolo G. 2006. *Reputation and Collusion In Procurement*. Manuscript, University of Bologna and Stockholm School of Economics.
- Chever L., Moore J. 2013. Discretion and efficiency in public procurement: Evidence from France. *Chaire EPPP* (DP No. 2012-09).
- Croom S. R., Brandon-Jones A. 2005. Key issues in e-procurement: Procurement implementation and operation in the public sector. *Journal of Public Procurement* 5 (3): 367–387.
- Darby M. R., Karni E. 1973. Free competition and the optimal amount of fraud. *Journal of Law and Economics* 16 (1): 67–88.
- Dlamini W., Ambe I. M. 2012. The influence of public procurement policies on the implementation of procurement best practices in South African universities. *Journal of Transport and Supply Chain Management* 6 (1): 277–293.
- European Commission. 2008. *European Code of Best Practices Facilitating Access by SMEs to Public Procurement Contracts*.
- Henriksen H. Z., Mahnke V. 2005. E-procurement adoption in the Danish public sector.

- Scandinavian Journal of Information Systems* 17 (2): 5–26.
- Klemperer P. 2002. How (not) to run auctions: The European 3G telecom auctions. *European Economic Review* 46 (4–5): 829–845.
- Laffont J.J., Tirole J. 1991. Auction design and favoritism. *International Journal of Industrial Organization* 9 (1): 9–42.
- Lewis G., Bajari P. 2011. Procurement contracting with time incentives: Theory and evidence. *Quarterly Journal of Economics* 126 (3): 1173–1211.
- Moszoro M.W., Spiller P.T. 2012. *Third-Party Opportunism and the Nature of Public Contracts*. National Bureau of Economic Research Working Paper No. 18636.
- Nelson P. 1970. Information and consumer behavior. *Journal of Political Economy* 78 (2): 311–329.
- Neupane A., Soar J., Vaidya K. 2012. The potential of e-procurement technology for reducing corruption. *International Journal of Information Technology and Management* 11 (4): 273–287.
- Ohashi H. 2009. Effects of transparency in procurement practices on government expenditure: A case study of municipal public works. *Review of Industrial Organization* 34 (3): 267–285.
- PwC. 2011. *Public Procurement in Europe. Cost and Effectiveness. A Study On Procurement Regulation*. Prepared for the European Commission by PricewaterhouseCoopers (PwC). London Economics and Ecorys.
- Rolfstam M. 2009. Public procurement as an innovation policy tool: The role of institutions. *Science and Public Policy* 36 (5): 349–360.
- Spagnolo G. 2012. Reputation, competition, and entry in procurement. *International Journal of Industrial Organization* 30 (3): 291–296.
- Tadelis S. 2012. Public procurement design: Lessons from the private sector. *International Journal of Industrial Organization* 30 (3): 297–302.
- Tirole J. 1988. *The Theory of Industrial Organization*. The MIT Press.
- Uyarra E., Flanagan K. 2010. Understanding the innovation impacts of public procurement. *European Planning Studies* 18 (1): 123–143.
- Wirtz B., Lütje S., Schierz P.G. 2009. An empirical analysis of the acceptance of e-procurement in the German public sector. *International Journal of Public Administration* 33 (1): 26–42.
- Yakovlev A., Demidova O. 2012a. Access of firms to public procurement in Russia in the 2000s: Before and after radical reform of regulation. *International Journal of Economic Policy in Emerging Economies* 5 (2): 140–157.
- Yakovlev A., Demidova O. 2012b. State-business relations and participation of firms in public procurement in Russia: An empirical study. *Journal of Public Procurement* 12 (4): 547–572.

Латинская транслитерация литературы, набранной на кириллице
The list of references in cyrillic Transliterated into latin alphabet

- Artem'ev I. 2006. Zakon o goszakupkakh operezhaet vremya. *Internet-konferentsiya rukovoditelya FAS A. Yu. Artem'eva v kompanii «Garant»*. <http://www.garant.ru/action/conference/10110/>
- Artem'ev I. 2010. *Nashi soyuzniki — i prezident, i predsedatel' pravitel'stva*. <http://www.novayagazeta.ru/politics/279.html>
- Balsevich A., Pivovarova S.G., Podkolzina E. 2012. Regional'nye razlichiya v otnositel'nykh tsenakh gosudarstvennykh kontraktov: rol' informatsionnoj prozrachnosti. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* (2): 97–111.
- Coltman T., Bru K., Perm-Ajchariyawong N., Deviney T., Benito G. 2010. Evolyutsiya kontrakta v tsepi postavok. Per. s angl. *Rossiiskij zhurnal menedzhmenta* 8 (1): 91–110.
- Krotov K.V., Kushch S.P., Smirnova M.M. 2008. Marketingovyj aspekt upravleniya vzaimootnosheniyami v tsepyakh postavok: rezul'taty issledovaniya rossijskikh kompanij. *Rossiiskij zhurnal menedzhmenta* 6 (2): 3–26.

- FAS. 2012. *Doklad o rezul'tatakh deyatel'nosti organov Federal'noj antimonopol'noj sluzhby Rossii pri osushhestvlenii kontrolya za soblyudeniem zakonodatel'stva Rossijskoj Federatsii o razmeshhenii zakazov za II kvartal 2012 goda*. http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/list-of-reports_30068.html
- Yakovlev A., Allilueva O.G., Kuznetsova I.V., Shamrin A.T., Yudkevich M.M., Yakobson L.I. 2010. Sistema goszakupok: na puti k novomu kachestvu. *Voprosy ekonomiki* (6): 88–107.
- Yakovlev A., Demidova O., Balaeva O. 2012. Prichiny snizheniya tsen na torgakh i problemy ispolneniya goskontraktov (ehmpiricheskij analiz na osnove mikrodatakh). *Voprosy ekonomiki* (1): 65–83.
- Yakovlev A., Tkachenko A., Demidova O., Balaeva O. 2013. Sravnitel'nyj analiz ehffektivnosti zakupочноj deyatel'nosti gosudarstvennykh organizatsij skhodnoj sfery deyatel'nosti. *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya* (2): 5–36.

*Статья поступила в редакцию
21 октября 2014 г.*