

Информационная прозрачность государственных закупок в регионах России¹

*Анна Бальсевич²
Светлана Пивоварова³
Елена Подколзина⁴*

В соответствии с 94-ФЗ субъекты РФ должны публиковать информацию о проводимых государственных закупках на специализированных сайтах в интернете, однако единых стандартов для региональных сайтов относительно вида, структуры и представленной информации закон не определяет. В результате этого, государственные закупки различных регионов в значительной степени отличаются по степени информационной прозрачности. В то же время, наличие информации является ключевым фактором, как для функционирования системы государственных закупок, так и для применения на практике теоретических рекомендаций по организации закупок. В данной статье на основе объективных показателей оценивается информационная прозрачность региональных сайтов государственных закупок, и исследуются факторы, которые могут приводить к различиям в степени прозрачности.

The Information Transparency of Public Procurement in Russian Regions: Estimation and Explanations

*Anna Balsevich
Svetlana Pivovarova
Elena Podkolzina*

Abstract

As the result of public procurement reform of 2005 in Russia the regional procurers were obliged to publish the information on procedures and contracts at the regional procurement web sites. But the law did not specify the standards and rules for structure of the site and the information which should be available. As a result, the information transparency differs significantly across the regions. In the paper we measure the transparency of information on public procurement for 83 Russian regions and explore the possible explanations for such differences.

¹ Статья подготовлена на основе результатов, полученных в ходе реализации проекта «Формирование стратегий поведения акторов на рынках доверительных товаров: анализ правовых норм и неформальных практик», выполненного в рамках программы фундаментальных исследований ГУ-ВШЭ в 2010 г.

² ЛИА ИНИИ ГУ-ВШЭ, м.н.с., ст. преподаватель; abalsevich@hse.ru

³ ЛИА ИНИИ ГУ-ВШЭ, м.н.с.; spivovarova@hse.ru

⁴ ЛИА ИНИИ ГУ-ВШЭ, к.э.н., с.н.с., доцент, зам. директора; epodk@hse.ru

Первые попытки повысить информационную прозрачность государственных закупок в России были предприняты в 2005 году с введением 94-ФЗ, в соответствии с которым информация о размещении федеральных заказов должна была публиковаться на специальном сайте. Информация о региональных закупках должна была размещаться на сайтах субъектов федерации. Предполагалось, что доступность информации о проводимых закупках будет способствовать привлечению большего числа поставщиков, в том числе и из других регионов, что приведет к созданию единого рынка. Поскольку закон предусматривал, что большая часть заказов будет размещаться через открытые аукционы, конкуренция за право заключения контракта играла ключевую роль в эффективности размещения заказа: чем больше поставщиков участвует в аукционе, тем больше выгоды от использования этой процедуры⁵. Возможность использования результатов теоретических исследований для формирования практических рекомендаций по проведению аукционов, также в большой степени зависит от того, какая информация доступна участникам торгов, и как она распределена между ними⁶, что опять же возвращает нас к вопросу о важности информационной прозрачности системы государственных закупок.

Однако степень информационной прозрачности все еще остается достаточно низкой. Не существует единых стандартов по виду и структуре региональных сайтов государственных закупок, по формату представляемых документов и информации. Даже та информация, которая должна публиковаться на региональном сайте государственных закупок в соответствии с 94-ФЗ, например, аукционная документация, может отсутствовать в информации о закупке или появиться со значительным опозданием. Плохая работа поисковой системы на сайте и непрозрачная структура сайта усложняют сбор информации, даже если она и представлена на сайте.

Таким образом, региональные сайты государственных закупок в значительной степени различаются по внешнему виду, структуре, наполненности, а, следовательно, и по степени информационной прозрачности. Что не удивительно, если принимать во внимание, во-первых, недостаточно жесткое регулирование в этой области, а, во-вторых, существенные различия между регионами по уровню экономической и политической активности и благосостояния граждан. Основной целью данной статьи является оценка информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок и анализ факторов, которые связаны с ней. Первый раздел статьи посвящен описанию основных проблем системы государственного заказа в России и влиянию информационной прозрачности на эти проблемы. Затем мы перейдем к описанию методологии оценки информационной прозрачности для региональных сайтов государственных закупок в России и опишем результаты рейтинга информационной прозрачности. Последний раздел посвящен анализу факторов, которые связаны с рейтингом информационной прозрачности, и объяснению возможных причин и последствий такого влияния.

Влияние информационной прозрачности на функционирование системы государственных закупок

Несмотря на то, что реформа законодательства о государственных закупках в России де юре была осуществлена в 2005 году, де факто процесс реформирования все еще продолжается: в федеральный закон №94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»⁷ постоянно вносятся поправки и изменения. В первую очередь это объясняется тем, что основные задачи, которые пытались

⁵ Bajari, P., McMillan, R., Tadelis, S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis // The Journal of Law, Economics, and Organization, 2009, vol.25, N2, pp. 372-399, p. 374

⁶ Klemperer, P. Auction Theory: A Guide to the Literature. Journal of Economic Surveys, 1999, vol. 13, pp. 227–286.

⁷ Принят в июле 2005 г.

решить с помощью реформы – снижение уровня коррупции при размещении государственных заказов и оптимизация расходов – так и остались нерешенными. В соответствии с экспертными данными, полученными в результате опроса⁸ предприятий, участвующих в поставках по государственным и муниципальным заказам, после реформирования системы госзакупок практика взяток и откатов стала даже более распространенной по сравнению с 2005 г.⁹

Коррупция в системе государственных закупок может приводить к таким неблагоприятным последствиям как снижение конкуренции при выборе поставщика, снижение качества поставляемых товаров, поставка товаров и услуг по завышенным ценам. Присутствие этих проблем в системе государственных закупок в России сегодня подтверждается многочисленными публикациями в СМИ, экспертными оценками и результатами исследований. Среди наиболее громких примеров – проверка закупок медицинской техники, которая показала, что томографы, цена которых составляет 16-20 млн. руб., закупались в некоторых регионах за 30-50 млн. руб.¹⁰. Результаты опроса поставщиков и государственных заказчиков, который проводился летом 2009 г., показали, что участию поставщиков в госзакупках препятствуют высокий уровень коррупции (почти 30% респондентов¹¹), непрозрачность процедуры госзакупок (23,2% респондентов), недостаток информации о проводимых закупках (21,4% респондентов).

Очевидно, что система государственных закупок в значительной степени зависит от доступности и прозрачности информации о прошедших закупках, текущих заказах, планах закупок на ближайшие периоды. Это позволяет привлечь больше поставщиков, и, следовательно, увеличить конкуренцию. Информация необходима для участников конкурентных торгов: они могут ее использовать для планирования своей стратегии при выборе ставок и для контроля за заказчиками и уполномоченными органами. Потребители и контролирующие органы также могут осуществлять контроль за сферой размещения заказа на основе публикуемой информации: более низкие издержки мониторинга позволили бы повысить эффективность борьбы с коррупцией. Так, например, Боэм и Олая доказывают, что увеличение прозрачности – т.е. доступности информации о процессе и результате принятия решения о заключении государственного контракта – это один из способов борьбы с коррупцией в государственных закупках, поскольку прозрачность сокращает асимметрию информации и снижает трансакционные издержки сторон, участвующих в государственных закупках¹². Это подтверждают Копьер и Пига, говоря о том, что публикация информации о размещаемых заказах и заключенных контрактах улучшает информированность о потребностях заказчика, способствует участию большего числа фирм, повышает подотчетность заказчика и уполномоченного органа, что делает коррупцию менее вероятной¹³. Но самое главное, с точки зрения авторов, это размещение результатов торгов на сайтах, с понятной и простой структурой, которые также предоставляли бы возможность сравнения результатов процедур по близким товарам по разным регионам, что, безусловно, способствовало бы улучшению контроля за закупочной деятельностью государства.

⁸ Опрос проводился два раза, в 2005 г. и в 2009 г.

⁹ Яковлев, А.А. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству. М.: ГУ-ВШЭ, 2010

¹⁰ http://www.vedomosti.ru/politics/news/1078126/medvedev_eto_hamskoe_vorovstvo_gosudarstvennyh_deneg

¹¹ Пилотный опрос участников III Международного форума «Государственные закупки: Достижения. Технологии. Перспективы», который проходил 27-29 мая 2009 г., было опрошено всего 56 респондентов – участников форума, как поставщиков, так и заказчиков, представителей уполномоченных органов, экспертов (Е.А.Подколзина, А.А.Бальсевич Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации. Госзаказ: управление, обеспечение, размещение. Нормативно-аналитический журнал N 16, 2009)

¹² Boehm, F., Olaya, J. Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes // *Annals of Public and Cooperative Economics*, 2006, vol. 77, N.4, pp, 439.

¹³ Coppier, R., Piga, G. Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? // http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga_.pdf

Таким образом, повышение информационной прозрачности государственных закупок является крайне важной задачей как с практической точки зрения, так и с точки зрения теоретического анализа. Попытки оценить информационную прозрачность системы государственных закупок предпринимались ранее, однако, в основном они базировались на экспертных оценках. МакГенри и Прямоносов¹⁴ в своей работе приводят объективные показатели прозрачности региональных сайтов государственных закупок. Они выделяют набор функций, представленных на сайтах государственных закупок (возможности поиска, наличие общей информации о процедурах, заказчиках и поставщиках, извещения о закупках, и т.д.) и проверяют, как часто эти функции и информация встречаются на сайтах. Однако они оценивали сайты через год после принятия 94-ФЗ, и за несколько лет ситуация могла достаточно сильно измениться.

Таким образом, информация необходима участникам системы государственных закупок. Но для того, чтобы прозрачность приводила к росту конкуренции, снижению коррупции и повышению эффективности системы государственных закупок в целом, необходимо не только публиковать правила и отчетность по всем этапам, но и проводить мониторинг за тем, как она размещается, и какие выводы можно на основе этой информации сделать.

Данные и методология

Для измерения информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок, были собраны данные по сайтам 83 регионов России. Сбор данных проходил в ноябре 2010 г. Основная задача заключалась в построении индекса на основе объективных данных, на основании которого можно было бы сравнить регионы по степени информационной прозрачности. Для решения этой задачи был составлен перечень информации, которая может быть доступна на сайте государственных закупок, и функций, которые такой сайт может выполнять. Далее на основе информации, которая доступна без регистрации, то есть которая может быть использована любым лицом для осуществления контроля, сайты были проверены на наличие информации и функций из перечня.

Наличие информации проверялось для таких процедур как запросы котировок, открытые аукционы и открытые конкурсы. В соответствии с 94-ФЗ¹⁵ по всем процедурам за определенный срок до проведения процедуры на сайте должно быть размещено извещение и проект контракта, а по аукционам и конкурсам – документация. Есть также перечень сведений, которые должны быть обязательно опубликованы, например, начальная цена, место дата и время проведения аукциона, срок, место и порядок предоставления документации об аукционе, и т.д. Также на сайте должны размещаться протоколы рассмотрения заявок и проведения процедуры.

Индекс информационной прозрачности государственных закупок строится на основе четырех вспомогательных показателей, каждый из которых играет важную роль в характеристике информационной прозрачности: показатель прозрачности текущих закупок, показатель прозрачности прошедших закупок, показатель возможностей поиска, показатель наличия дополнительной информации.

Показатель прозрачности текущих закупок

Этот показатель оценивает доступность и прозрачность информации о текущих закупках, которая зависит от того, насколько информация структурирована (например, вся информация по одной закупке – извещение, изменения, документация, протоколы – собрана

¹⁴ McHenry, W.K. and Pryamonosov D. Emerging Electronic Procurement in Russian Regional Governments // Journal of Public Procurement, 2010, vol. 10, N. 2, pp. 211-246.

¹⁵ Статьи 33, 34, 36, 37, 43, 45, 47.

вместе), какая информация вынесена в описание закупки, а какая – может быть найдена только в документации и т.д. Мы проверяли наличие информации о процедуре, заказчике, начальной цене и объеме заказа. Ниже представлено описание факторов, которые вошли в этот показатель. В скобках указаны значения, которые фактор может принимать. Если мы оценивали наличие того или иного фактора, то он мог принимать значение 0 или 1. Если, как например, для наименования заказчика, нас интересовало, где можно найти эту информацию, то он мог принимать значение 0 (информации на сайте нет), 1 (информация есть только в документации), 2 (информация доступна в описании закупки), 3 (информация представлена на заглавной странице, в перечне закупок).

№	Фактор
1	Структура размещения информации (0-1)
2	Наличие документации (0-1)
3	Название процедуры (0-3)
4	Тип закупаемых благ (0-3)
5	Категория благ (0-3)
6	Объем закупаемых благ (0-3)
7	Уровень закупок – региональный или муниципальный (0-3)
8	Наименование заказчика (0-3)
9	Контактная информация заказчика (0-3)
10	Указание контактного лица (0-3)
11	Начальная цена (0-3)
12	Начальная цена по лотам (0-3)
13	Дата подачи документов (0-3)
14	Дата проведения процедуры (0-3)
15	Дата поставки товаров (0-3)
16	Место подачи документов (0-3)
17	Требования по обеспечению (0-3)
18	Наличие преимуществ для СМП (0-3)

Максимально возможное значение показателя прозрачности текущих закупок составило 46.

Показатель прозрачности прошедших закупок

Показатель рассчитывался по аналогии с предыдущим, только для уже завершенных закупок. Поэтому нас также интересовало наличие информации об участниках и их ставках, о победителе и его контактах, об условиях заключенного контракта. Большая часть факторов опять же оценивалась по шкале от нуля до трех.

№	Фактор
1	Структура размещения информации (0-1)
2	Наличие документации (0-1)
3	Название процедуры (0-3)
4	Статус закупки (0-3)
5	Категория блага (0-3)
6	Объем закупленных благ (0-3)
7	Наименование заказчика (0-3)
8	Дата проведения процедуры (0-3)
9	Дата заключения контракта (0-3)
10	Дата поставки товаров (0-3)
11	Цена контракта (0-3)
12	Цена контракта по лотам (0-3)
13	Количество заявок (0-3)

14	Наличие невыигравших ставок (0-3)
15	Перечень участников (0-3)
16	Победитель (0-3)
17	Контактная информация победителя (0-3)
18	ИНН победителя (0-3)
19	Текст контракта (0-1)
20	Проект контракта (0-1)
21	Номер контракта (0-3)
22	Глубина базы прошедших закупок (0-3)

Максимально возможное значение показателя прозрачности прошедших закупок составило 60.

Показатель возможностей поиска

Поиск является одной из наиболее важных функций на сайте государственных закупок, поэтому при вычислении индекса для оценки возможностей поиска был построен отдельный показатель. При расчете показателя проверялось наличие поиска по четырем критериям: поиск по ключевому слову, поиск по категории товара/услуги, поиск по номеру закупки (номеру извещения), поиск по номеру контракта (проверялось наличие связи между информацией о закупках и информацией о заключенных контрактах). Факторы оценивались по шкале от нуля до двух: 0 – поиск отсутствует, 1 – поиск есть, но работает со сбоями или с ошибками, 2 – поиск есть и работает.

№	Фактор
1	Поиск по ключевому слову (0-2)
2	Поиск по категории (0-2)
3	Поиск по номеру закупки (0-2)
4	Поиск по номеру контракта (0-2)

Максимально возможное значение показателя составило, соответственно, 8.

Показатель наличия дополнительной информации

На сайте государственных закупок также может присутствовать дополнительная информация, которая, как мы говорили выше, помогает участникам планировать, контролировать, определять стратегию поведения. Наличие такой информации было выделено в отдельный показатель. Все факторы оценивались по шкале от 0 до 1.

№	Фактор
1	Наличие статистики о прошедших закупках (0-1)
2	Наличие реестра контрактов (0-1)
3	Наличие плана заказов (0-1)
4	Наличие шаблонов форм извещений и документации (0-1)
5	Наличие ссылок на законы (0-1)
6	Возможность регистрации (0-1)
7	Наличие форума (0-1)
8	Наличие ссылки на контролирующие органы (0-1)
9	Возможность подать жалобу и список жалоб (0-1)

Максимально возможное значение показателя составило 9.

Итоговый индекс прозрачности

Итоговый индекс информационной прозрачности государственных закупок в регионах России рассчитывался как взвешенная с определенными весами сумма четырех описанных выше показателей. Максимально возможное значение итогового рейтинга составило 100.

Первичный анализ рейтинга

На основе описанной методики были собраны данные по 83 региональным сайтам государственных закупок. Описательная статистика по четырем показателям и итоговому индексу представлена в Таб. 1.

Показатель	N	Минимальное значение	Максимальное значение	Среднее	Стандартное отклонение
Текущие закупки	83	18.5	37.5	30.92	3.72
Прошедшие закупки	83	20.5	45.5	31.59	5.31
Поиск	83	0	8	4.34	2.04
Дополнительная информация	83	2	9	5.75	1.72
Итоговый индекс	83	37.18	82.06	59.68	9.79

Таб. 1

Краткое описание результатов представлено ниже.

Показатель прозрачности текущих закупок

Максимальное значение показателя прозрачности текущих закупок составило 37,5 (из 46 возможных). Среднее значение показателя немного смещено в сторону более высоких значений, дисперсия не очень высокая. Можно сделать вывод, что региональные органы власти стараются контролировать размещение информации о текущих закупках. Но есть и регионы, на сайтах которых найти информацию о закупке достаточно сложно, даже если общее число закупок мало, так как информация не структурирована или представлена не полностью (например, отсутствует аукционная документация). Распределение значений показателя прозрачности текущих закупок представлено на Рис. 1 (левый верхний угол).

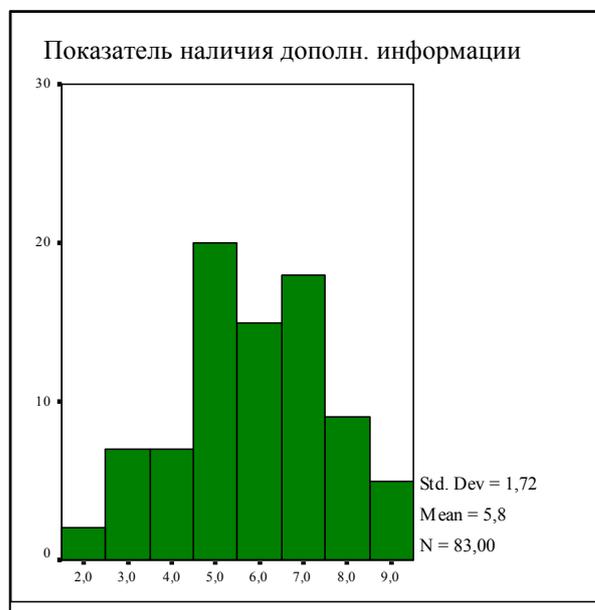
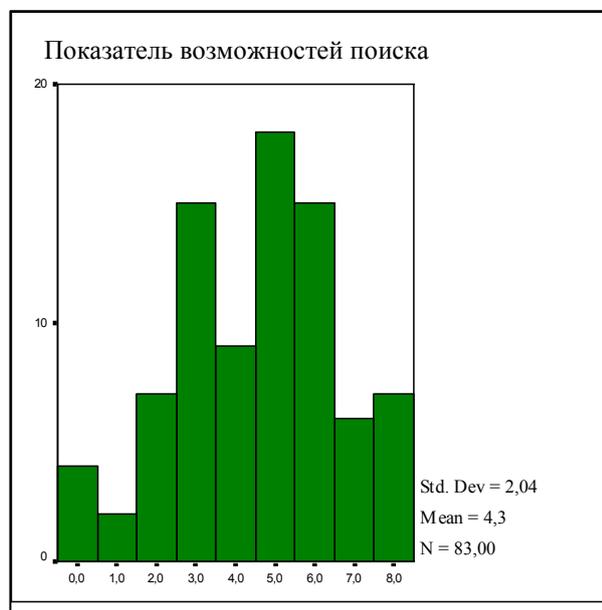
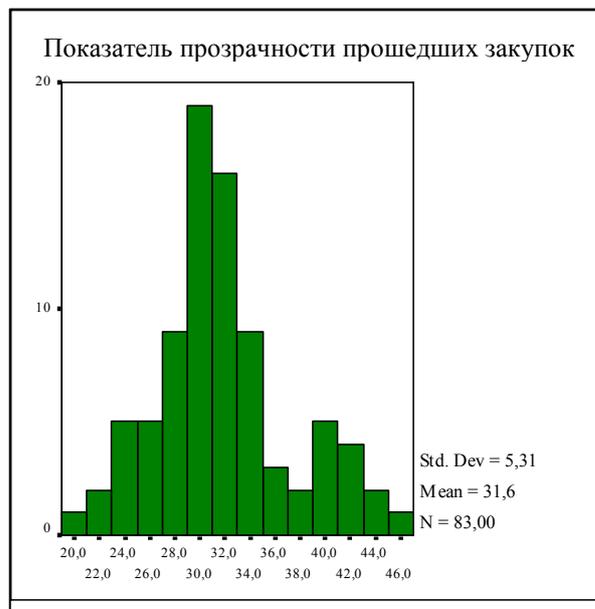
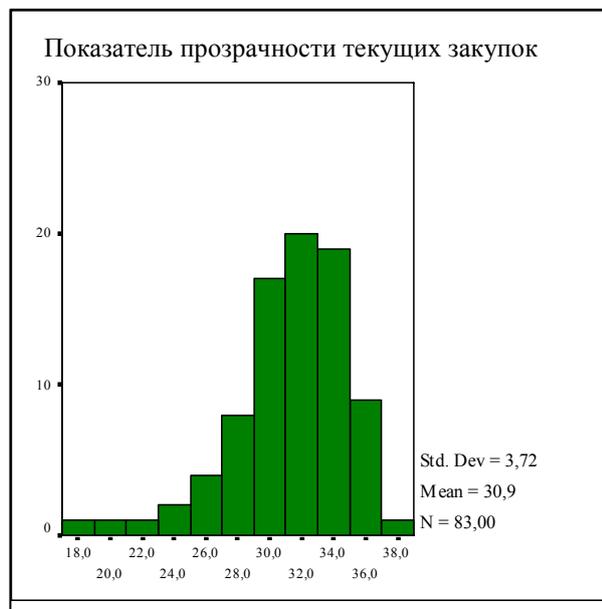


Рис. 1

Показатель прозрачности прошедших закупок

Распределение значений показателя прозрачности прошедших закупок представлено на Рис. 1 (верхний правый угол). Интересно отметить, что результаты по этому показателю отличаются в худшую сторону от показателя по текущим закупкам. При условии, что максимально возможное значение для этого показателя составило 60, максимальное

рассчитанное значение показателя составило всего 45,5, а среднее – 31,6 (Таб. 1). Информация о прошедших закупках во многих случаях оказывается менее структурированной и полной. Например, только 12 регионов из 83 предоставляют информацию о номере контракта, который был заключен с выигравшим поставщиком, и всего 5 регионов из 83 раскрывают детали контракта.

Показатель возможностей поиска

Значения показателя варьируются от 0 (нет ни одного из видов поиска, таких регионов 4) до 8 (есть все виды поиска, и они работают, таких регионов 6). Распределение значений показателя отображено на Рис. 1 (нижний левый угол).

Показатель наличия дополнительной информации

Максимально возможное значение этого показателя составило 9, и 4 региона набрали максимальное значение по этому показателю. Стоит отметить, что информация, которую мы оценивали в этом показателе, присутствует на сайтах достаточно часто, однако ее полнота и возможность ее использования отличается достаточно сильно. Поэтому в дальнейших исследованиях имеет смысл также ввести более подробную шкалу для его оценивания. Распределение значений показателя отображено на Рис. 1 (нижний правый угол).

Итоговый индекс прозрачности

Распределение итогового индекса информационной прозрачности региональных сайтов государственных закупок представлено на Рис. 2. Среднее значение индекса немного смещено в сторону более высоких значений, однако только 7% регионов попали в высшие 25% возможных значений индекса (рейтинг выше 75). Результаты построения рейтинга по регионам представлено в обобщенном виде в Таб. 2.



Рис. 2

Таб. 2

Значение индекса	Количество регионов	Названия регионов
35-50	16	Алтай респ, Астраханская обл, Владимирская обл, Воронежская обл, Ивановская обл, Ингушетия респ, Карачаево-Черкесия респ, Краснодарский край, Ненецкий АО, Орловская обл, Рязанская обл, Смоленская обл, Чечня респ, Чукотский АО, Ямало-Ненецкий АО, Ярославская обл;
51-66	47	Адыгея респ, Алтайский край, Башкортостан респ, Белгородская обл, Брянская обл, Волгоградская обл, Дагестан респ, Еврейская АО, Забайкальский край, Кабардино-Балкария респ, Калининградская обл, Калмыкия респ, Калужская обл, Карелия респ, Кемеровская обл, Кировская обл, Коми респ, Костромская обл, Красноярский край, курская обл, Ленинградская обл, Магаданская обл, Марий Эл респ, Мордовия респ, Московская обл, Мурманская обл, Нижегородская обл, Новгородская обл, Пензенская обл, Приморский край, Ростовская обл, Самарская обл, Санкт-Петербург, Саха респ (Якутия), Сахалинская обл, Свердловская обл, Северная Осетия респ (Алания), Тамбовская обл, Тверская обл, Тульская обл, Тыва респ, Удмуртия респ, Ульяновская обл, Хабаровский край, Ханты-Мансийский АО, Челябинская обл, Чувашия респ;
67-82	20	Амурская обл, Архангельская обл, Бурятия респ, Вологодская обл, Иркутская обл, Камчатский край, Курганская обл, Липецкая обл, Москва, Новосибирская обл, Омская обл, Оренбургская обл, Пермский край, Псковская обл, Саратовская обл, Ставропольский край, Татарстан респ, Томская обл, Тюменская обл, Хакасия респ;

Чем можно объяснить различия в прозрачности информации, представленной на региональных сайтах государственных закупок РФ?

Различия в доступности информации могут определяться внутренними характеристиками системы государственных закупок. Так как отсутствует стандартизованный подход к ведению соответствующих сайтов, регионы самостоятельно и независимо принимают решение о том, как будет выглядеть сайт. На решение регионов, безусловно, влияет ряд параметров. Ниже представлены те параметры, которые, на наш взгляд, оказывают влияние на вид региональных сайтов, а также описан характер предполагаемой взаимосвязи параметра и уровня прозрачности сайта:

- Распространение коррупции. Мы исходим из предположения, что коррупция и прозрачность друг другу противоречат. Чем выше уровень коррупции в регионе, тем ниже уровень прозрачности регионального сайта по государственным закупкам, так как необходимо скрыть информацию, которая может свидетельствовать о наличии коррупции.
- Уровень благосостояния региона. Уровень благосостояния региона и развитие системы государственных закупок должны быть тесно связаны, так как большая часть финансовых потоков региона проходит через систему государственных закупок. Чем

выше уровень благосостояния, тем больше у него было стимулов вкладывать в развитие системы государственных закупок, тем лучше она развита, тем выше прозрачность информации.

- Опыт губернатора. Продолжительность пребывания губернатора у власти определяет его потенциальную возможность организовать закупки в регионе. Чем дольше губернатор находился у власти, тем лучше он себя проявил как управленец, тем прозрачнее информация на сайтах государственных закупок.
- Эффективность судов. Суды в рамках ФЗ-94 выступают одним из главных инструментов в принуждении к исполнению обязательств в системе государственного заказа. Поэтому эффективная судебная система является основой эффективных государственных закупок.
- Экономия в государственных закупках. Высокий уровень экономии в системе государственных закупок может быть сигналом эффективности самой системы.

Источники данных.

Мы используем ряд источников для формирования контрольных переменных. В первую очередь – это статистические данные Федеральной службы государственной статистики. Росстат ведет статистику государственных закупок в региональном срезе: объем закупок, объем заключенных контрактов, объем расторгнутых контрактов, количество поставщиков, которые участвовали в закупках, которые выиграли процедуры, количество процедур и тп. Также Росстат рассчитывает ВРП для каждого региона. Стоит подчеркнуть, что статистика Росстата базируется на базе сбора ответов регионов о функционировании за определенный период.

Распространение коррупции. На данный момент не существует единой методики оценивания коррупции в России. Ряд социологических организаций при проведении репрезентативных опросов по России включают вопросы, касающиеся оценки населением распространения коррупции в регионе. Однако измерение коррупции исключительно мнением населения о ее распространенности представляется смещенной и заниженной оценкой. Необходимо использовать интегрированный показатель измерения коррупции. На данный момент ежегодных исследований, касающихся измерения уровня коррупции в регионах России нет. Поэтому мы берем два показателя – показатель, полученный на основе опроса (ГЕОРейтинг ФОМа 2008 года), и интегрированный показатель 2002 года (Региональные индексы коррупции 2002).

Региональные индексы коррупции 2002. Данные индексы были посчитаны в рамках широкомасштабного исследования, которое проводилось Центром Антикоррупционных исследований и инициатив Трансперенси Интернешнл – Р. В ходе исследования было построено несколько индексов, в которых был поставлен акцент на различные аспекты коррупционной деятельности. В частности, они разделяли восприятие коррупции предпринимателями и представителями бизнеса от восприятия коррупции рядовыми гражданами. Это весьма важный момент, так как данные категории населения сталкиваются с разными проявлениями коррупции. Для нашего исследования особенно актуальны показатели коррупции, которые базируются на восприятии представителей бизнеса, так как именно они являются одним из основных участников системы государственных закупок. В частности, рассчитывались следующие индексы – Индекс относительного объема рынка деловой коррупции, Индексы доверия власти со стороны предпринимателей (в том числе региональным властям), Индексы оценки предпринимателями коррумпированности органов власти, Индексы оценки предпринимателями уровня различных видов деловой коррупции (включая административную коррупцию, захват государства, захват бизнеса). Единственный существенный недостаток данных индексов в том, что они были рассчитаны всего лишь для 40 регионов.

ГЕОРейтинг 2008. Георейтинг – это ежегодный опрос, который проводится Фондом общественное мнение в 69 регионах РФ и включает 34 500 респондентов (порядка 500 респондентов в каждом регионе) разного пола, возраста, достатка. Данная выборка признана репрезентативной выборкой по 69 регионам. В данное исследование входит широкий круг вопросов, из которого мы выбрали вопросы, касающиеся различных оценок коррупционной деятельности.

Уровень благосостояния региона. Основной вопрос, который мы хотели отразить данной переменной – это финансовая устойчивость региона и успешность его экономической политики. На наш взгляд, лучше всего это отражено в рейтинге кредитоспособности регионов РФ Агентства АК&М. Данный рейтинг рассчитывается агентством с 2002 года. За 2009 год есть рейтинг для 81 региона. При составлении рейтинга использовались две группы критериев:

- «финансовое состояние региона (базируются на данных месячных отчетов об исполнении бюджетов субъектов РФ по состоянию на 1 января 2010 года);
- уровень экономического развития региона и создающие предпосылки формирования доходной части бюджета (базируются на данных Росстата по состоянию на 1 января 2010 года)».

Чем выше рейтинг региона, тем выше его уровень конкурентоспособности.

Опыт губернатора. Этот показатель мы рассчитывали, как количество лет, которые губернатор провел у власти до текущего момента времени. Данные по губернаторам были взяты из ежегодного седьмого рейтинга политической выживаемости губернаторов в Российской Федерации, который был представлен Фондом "Петербургская политика" и коммуникационным холдингом Minchenko Consulting¹⁶.

Эффективность судов. Для оценки эффективности была взята информация, представленная на портале Pravo.ru. Мы взяли индекс, который «отражает, какой процент судебных актов каждого из арбитражных судов первой инстанции был изменен или отменен в соответствующем арбитражном апелляционном суде в 2008 году. Процент измененных или отмененных актов рассчитывался относительно общего количества судебных актов, вынесенных в том или ином арбитражном суде субъекта Российской Федерации»¹⁷. Более высокий рейтинг суда соответствует относительно низкому проценту отмененных актов.

Возможные детерминанты индекса прозрачности: эмпирический анализ

В данном разделе мы рассмотрим возможное влияние различных факторов на построенный нами индекс прозрачности информации, предоставленной на региональных сайтах государственных закупок. В качестве потенциальных объясняющих факторов мы используем как «внутренние» характеристики региональных систем государственных закупок, так и «внешние» показатели качества институциональной среды в регионе.

Построенные нами отдельные показатели прозрачности характеризуются принципиально различным уровнем вариации и не достаточно сильно коррелируют друг с другом (см. Таб. 3). Поэтому, для проверки каждой из выдвинутых нами гипотез, мы приводим результаты регрессионного анализа как для интегрального индекса прозрачности информации, так и для каждого из четырех описанных выше составляющих интегрального индекса в отдельности.

¹⁶ <http://www.regnum.ru/news/1329300.html#ixzz16rYdSyOo>

¹⁷ <http://www.pravo.ru/rating/judges/?type=17>

	Индекс прозрачности	Текущие закупки	Прошедшие закупки	Возможности поиска	Дополнительная информация
Индекс прозрачности	1.0000				
Текущие закупки	0.7350	1.0000			
Прошедшие закупки	0.7839	0.5274	1.0000		
Возможности поиска	0.8283	0.4627	0.4743	1.0000	
Дополнительная информация	0.7352	0.3484	0.4412	0.5157	1.0000

Таб. 3 Таблица корреляций интегрального индекса прозрачности информации и под-индексов

В качестве «внутренних» характеристик работы каждой из рассматриваемых нами региональных систем государственного заказа мы рассматриваем основные показатели функционирования системы, сообщаемые региональными заказчиками в Федеральную службу государственной статистики и индикатор разработчика электронной платформы (веб-сайта) регионального заказа.

Мы разделили рассматриваемые нами региональные сайты на десять групп, в соответствии с принадлежностью к тому или иному разработчику. Распределение интегрального индекса информационной прозрачности для каждой из групп представлено на Рис. 3. В первой группе, помеченной номером разработчика 0, мы объединили все сайты с «уникальными» разработчиками, ответственными за разработку и поддержание лишь одного сайта из выборки. Вторая группа объединяет в себе различные версии платформ, разработанных Министерством Экономического развития¹⁸. Каждая из оставшихся восьми групп объединяет в себе сайты, созданные одним из конкретных разработчиков систем информационного обеспечения государственного заказа и электронного правительства в целом.

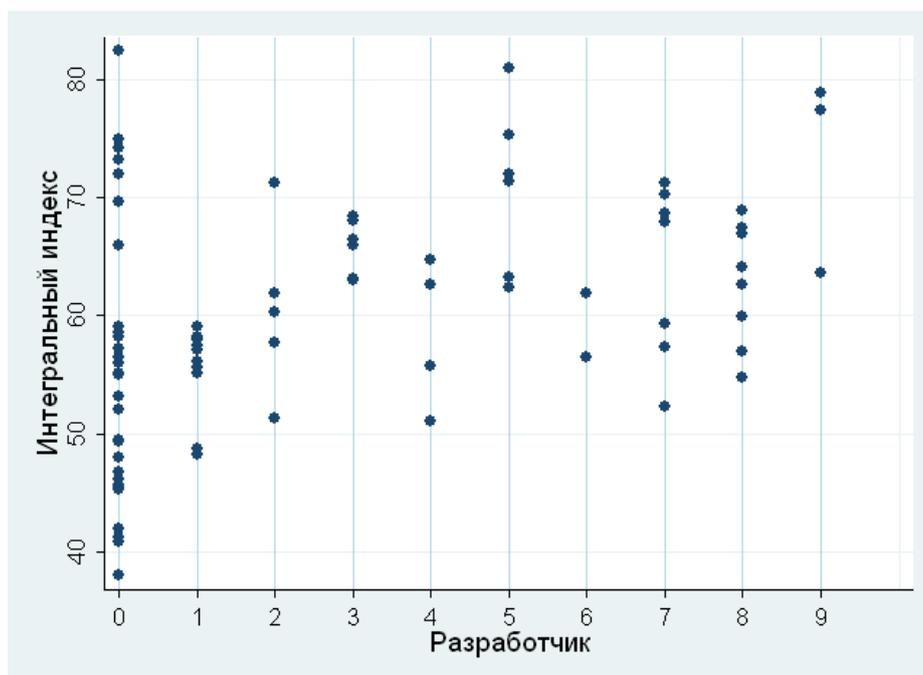


Рис. 3 Распределение интегрального индекса прозрачности информации по разработчикам региональных сайтов

¹⁸ При дальнейшем анализе мы считаем, что данные сайты представляют собой выбор платформы «по умолчанию», что может сказываться на интерпретации результатов.

Результаты регрессионного анализа влияния «внутренних» факторов на интегральный индекс информационной прозрачности и каждый из отдельных под-индексов представлены в Таб. 4.

ПЕРЕМЕННЫЕ	(1) Индекс прозрачности	(2) Текущие закупки	(3) Прошедшие закупки	(4) Возможности поиска	(5) Дополнительная информация
Организационные расходы	0.000159***	4.37e-05**	8.31e-05***	2.54e-05**	1.88e-05*
	(4.80e-05)	(1.98e-05)	(2.76e-05)	(9.87e-06)	(9.86e-06)
Экономия	-0.0217	-0.00443	-0.0203	0.00243	-0.00671
	(0.0358)	(0.0147)	(0.0206)	(0.00737)	(0.00736)
Разработчик 1	0.921	2.571**	-0.617	-0.347	0.0339
	(2.861)	(1.178)	(1.644)	(0.589)	(0.588)
Разработчик 2	6.009	3.707**	-1.400	1.585*	0.690
	(3.920)	(1.614)	(2.253)	(0.807)	(0.806)
Разработчик 3	11.24***	4.467***	1.664	2.640***	1.111
	(3.398)	(1.399)	(1.953)	(0.699)	(0.699)
Разработчик 4	3.713	-0.188	-1.455	0.479	2.280**
	(4.310)	(1.775)	(2.478)	(0.887)	(0.886)
Разработчик 5	15.98***	5.506***	7.791***	2.977***	1.100
	(3.632)	(1.496)	(2.088)	(0.747)	(0.747)
Разработчик 6	4.127	2.125	-1.755	1.716	0.231
	(5.909)	(2.433)	(3.397)	(1.216)	(1.215)
Разработчик 7	9.120***	3.238**	5.117**	0.783	1.383*
	(3.398)	(1.399)	(1.953)	(0.699)	(0.699)
Разработчик 8	7.826**	3.297**	1.160	2.337***	0.219
	(3.228)	(1.329)	(1.855)	(0.664)	(0.664)
Разработчик 9	18.41***	6.764***	5.997**	3.889***	1.613
	(4.897)	(2.016)	(2.815)	(1.008)	(1.007)
Константа	54.97***	30.59***	30.50***	3.240***	5.279***
	(1.627)	(0.670)	(0.935)	(0.335)	(0.334)
Кол-во наблюдений	83	83	83	83	83
R-squared	0.406	0.329	0.340	0.427	0.192

Таб. 4

Каждый из рассматриваемых нами индексов прозрачности информации, в данной регрессии, сильно зависит от спектра технических возможностей, предоставляемых разработчиком сайта. Показатель доступности дополнительной информации меньше всего зависит от индикатора разработчика сайта. Такой результат не удивителен. Большая часть из рассматриваемых нами «дополнительных функций» характеризует наличие или отсутствие ссылок на внешние ресурсы (сайт регионального контролирующего органа, законодательную базу и т.д.), либо наличие аналитических документов регионального уровня (статистика, реестр контрактов и т.д.). Показатель прозрачности информации о прошедших закупках также зависит от индикатора разработчика системы в меньшей степени, чем остальные части интегрального индекса, т.к. вариация в значении данного показателя во многом полагается на вариацию в качестве заполнения протоколов, не зависящим от общей структуры информационного обеспечения.

Так как число доступных нам наблюдений естественным образом ограничено, при дальнейшем анализе мы будем рассматривать пять групп сайтов. Для этого мы сохраним индикатор разработчика системы информационного обеспечения для сайтов из групп номер 1, 3, 5 и 7. Все остальные сайты мы будем считать принадлежащими к группе «уникальных» разработчиков (под номером 0). Выбирая данные группы, мы руководствовались

соображениями значимости коэффициентов в приведенной выше регрессии и общей численности каждой из групп. Включение всех доступных нам индикаторов разработчиков в приводимые ниже регрессии не вносит существенных изменений в значимость рассматриваемых нами коэффициентов, и значения оцениваемых нами коэффициентов, однако существенно завышает «объясняющую силу» регрессии.

По результатам приведенного в Таб. 4 анализа значимое влияние на величину каждого из индексов может оказывать величина организационных расходов заказчика. Однако это влияние сравнительно невелико. Кроме того, данный показатель может лишь отчасти отражать реальные затраты заказчика на предоставление информации в электронном виде, и на поддержание системы информационного обеспечения заказа в целом.

Построенные нами индексы информационной прозрачности могут служить индикаторами не только «внутреннего» состояния региональной системы государственного заказа, но и состояния «внешней» институциональной среды. В качестве таких индикаторов мы используем показатели качества работы региональных арбитражных судов (Апелляции), стабильности и подотчетности региональной власти (срок пребывания губернатора у власти), и уровня кредитоспособности региона. Кроме того, в качестве показателя уровня коррупции в регионе мы используем индексы восприятия коррупции в органах власти гражданами (GEORating2008) или индекс восприятия коррупции бизнесменами данного региона (TI2002)¹⁹. Так как результаты регрессионного анализа с использованием каждого из данных индексов восприятия коррупции кардинально отличаются, и требуют отдельного объяснения, мы приводим их ниже в полном виде (см.

Таб. 5 и

Таб. 6 соответственно).

ПЕРЕМЕННЫЕ	(1) Индекс прозрачности	(2) Текущие закупки	(3) Прошедшие закупки	(4) Возможности поиска	(5) Дополнительная информация
Срок	0.252 (0.191)	0.177** (0.0782)	0.0294 (0.108)	0.0366 (0.0395)	0.0200 (0.0356)
Апелляции	-1.264 (0.996)	0.00570 (0.407)	-1.392** (0.561)	-0.141 (0.206)	-0.132 (0.185)
Кредитоспособность	0.247*** (0.0910)	0.0303 (0.0372)	0.188*** (0.0513)	0.0291 (0.0188)	0.0357** (0.0169)
GEORating2008	2.547 (5.978)	-3.051 (2.446)	7.115** (3.368)	-0.693 (1.236)	1.067 (1.113)
Константа	44.51** (17.99)	39.16*** (7.358)	6.375 (10.13)	5.450 (3.720)	1.520 (3.348)
Кол-во наблюдений	67	67	67	67	67
R-squared	0.130	0.110	0.211	0.060	0.080

Таб. 5

Методика составления используемых нами индексов восприятия коррупции существенно различается. С одной стороны, восприятие коррупции в органах региональной власти

¹⁹ Ниже мы приводим результаты регрессий, использующих лишь один из трех описанных выше индексов восприятия коррупции бизнесом. Использование индекса восприятия административной коррупции в нашем анализе связано с проблемой мультиколлинеарности. Результаты регрессий, использующих индекс «захвата государства» принципиально не отличаются от представленных ниже.

представителями бизнеса, отраженное в индексе Transparency International, лучше отвечает целям нашего исследования. Однако данные исследования Transparency International отражают ситуацию лишь в половине исследуемых нами регионов. Так как мы не знаем причин, по которым тот или иной регион не попал в выборку TI, мы можем ожидать определенное смещение в результатах оценивания с использованием данного индекса, однако не можем предсказать направление и величину смещения. Потенциальным решением этой проблемы может быть использование более полного индекса восприятия коррупции гражданами. Однако результаты анализа с использованием этих двух индексов принципиально различаются. Так, восприятие коррупции гражданами оказывается положительно скоррелированным с уровнем доступности информации о прошедших закупках. Возможно, данный индекс не отражает восприятия коррупции в системе государственного заказа гражданами региона, или даже реальное положение дел с коррупцией в регионе в целом. Однако возможным рациональным объяснением этого результата может являться предположение об обратной причинно-следственной связи: чем больше информации о прошедших закупках доступно гражданам, тем больше «подозрительных» случаев они могут заметить, и, следовательно, тем выше будет показатель восприятия коррупции в регионе.

Уровень восприятия административной коррупции бизнесменами региона оказывает ожидаемое отрицательное влияние на показатель доступности информации о текущих закупках. При этом влияние данного индекса на остальные части нашего рейтинга оказывается незначимым. Такой результат вполне ожидаем, так как представителей бизнеса может, прежде всего, интересовать возможность участия в системе государственного заказа, и, следовательно, доступность релевантной информации.

ПЕРЕМЕННЫЕ	(1) Индекс прозрачности	(2) Текущие закупки	(3) Прошедшие закупки	(4) Возможности поиска	(5) Дополнительная информация
Срок	0.501** (0.243)	0.283*** (0.102)	0.160 (0.156)	0.0746* (0.0437)	0.0341 (0.0482)
Апелляции	-1.721 (1.569)	0.00516 (0.657)	-2.081** (1.010)	-0.205 (0.283)	-0.102 (0.312)
Кредитоспособность	0.183 (0.148)	-0.00773 (0.0618)	0.230** (0.0951)	0.0282 (0.0266)	0.000732 (0.0293)
TI2002	-34.97 (27.66)	-23.65** (11.58)	-3.873 (17.82)	-6.745 (4.983)	-1.919 (5.493)
Константа	78.53*** (20.14)	47.51*** (8.430)	27.91** (12.97)	8.133** (3.627)	7.639* (3.998)
Кол-во наблюдений	39	39	39	39	39
R-squared	0.203	0.246	0.202	0.167	0.022

Таб. 6

Стоит также отметить, что в обоих случаях показатель качества работы региональной системы арбитражных судов оказывает значимое и негативное влияние на уровень доступности информации о прошедших закупках. Данный результат можно интерпретировать следующим образом: так как судебная система имеет дело с уже проведенными процедурами государственных закупок, то чем лучше работает эта система, тем меньше стимулов к предоставлению полной и прозрачной ретроспективной информации (и больше – к ее сознательному «сокрытию»).

На следующей стадии нашего анализа мы попытались выявить уровень совместного влияния «внешних» и «внутренних» факторов на значения индексов прозрачности информации. Так же, как и в случае анализа влияния «внешних» факторов на построенные нами индексы прозрачности, мы приводим два набора результатов: с использованием индекса восприятия коррупции гражданами (Таб. 7), и с использованием индекса восприятия административной коррупции представителями бизнеса (Таб. 8).

Степень влияния факторов институциональной среды в регионе на степень прозрачности информации, в каждом из рассматриваемых нами случаев, не изменяется с включением «внутренних» переменных в наши эмпирические модели²⁰. Однако, включение «внешних» показателей в регрессию существенно корректирует значимость и величину оцениваемого влияния структуры сайта (индикатора разработчика) на прозрачность предоставляемой информации.

ПЕРЕМЕННЫЕ	(1) Индекс прозрачности	(2) Текущие закупки	(3) Прошедшие закупки	(4) Возможности поиска	(5) Дополнительная информация
Срок	0.204 (0.183)	0.156** (0.0777)	0.0184 (0.104)	0.0205 (0.0364)	0.0230 (0.0369)
Апелляции	-1.194 (0.967)	0.00384 (0.412)	-1.258** (0.550)	-0.184 (0.193)	-0.0813 (0.195)
Кредитоспособность	0.181* (0.0912)	0.0109 (0.0388)	0.155*** (0.0519)	0.0210 (0.0182)	0.0257 (0.0184)
GEARating2008	3.788 (5.846)	-2.662 (2.489)	7.232** (3.324)	-0.338 (1.167)	1.164 (1.180)
Разработчик 1	-4.359 (3.358)	0.458 (1.429)	0.277 (1.909)	-1.574** (0.670)	-1.144* (0.678)
Разработчик 3	5.079 (3.487)	2.171 (1.484)	1.399 (1.982)	1.197* (0.696)	0.141 (0.704)
Разработчик 5	9.912*** (3.525)	3.978** (1.500)	6.564*** (2.004)	1.572** (0.703)	0.150 (0.712)
Разработчик 7	2.173 (3.430)	1.754 (1.460)	3.031 (1.950)	-0.761 (0.685)	0.329 (0.693)
Разработчик 9	10.64* (5.997)	3.109 (2.553)	5.324 (3.410)	1.973 (1.197)	0.918 (1.211)
Константа	42.68** (17.56)	38.20*** (7.474)	6.062 (9.981)	4.956 (3.504)	1.593 (3.545)
Кол-во наблюдений	67	67	67	67	67
R-squared	0.312	0.237	0.363	0.307	0.143

Таб. 7

Так, принадлежность рассматриваемого сайта к «первой» группе оказывает значимое негативное влияние на качество поиска и количество дополнительной информации предоставляемой на сайте. При этом, как показывает наш личный опыт, сайты «первой» группы, как правило, обладают качественными функциями поиска по ключевым словам

²⁰ В Таб. 7 и Таб. 8 приведены результаты регрессий, не использующих показатели экономии в системе государственного заказа региона и величины организационных расходов. Включение данных параметров в модель не приводит к существенному изменению результатов.

(поиск не чувствителен к смене падежей, умеет разворачивать общепринятые аббревиатуры и т.д.), но не обладают достаточно качественным «категорийным» поиском. Т.к. структура сайтов «первой» группы является изначальной общей структурой региональных сайтов «по умолчанию», принадлежность рассматриваемого нами сайта к этой группе может служить индикатором нежелания (или невозможности) принимать самостоятельное квалифицированное решение о структуре сайта. Отсутствие необходимых компетенций может также объяснять небрежное заполнение полей, необходимых для адекватной работы «категорийного» поиска, и слабую наполняемость сайта необходимой информацией.

Заключение

В данной статье мы попытались количественно охарактеризовать разницу в качестве, количестве и структуре информации о государственных закупках, предоставляемой на различных региональных сайтах. Так как 94-ФЗ устанавливает лишь минимальные стандарты, органы управления каждого из регионов вправе устанавливать свои стандарты предоставления информации о государственном заказе, поиска этой информации внутренними средствами сайта, степени стандартизации документов и т.д.

Наш анализ показывает, что большинство региональных органов управления предоставляет необходимый минимальный уровень прозрачности информации. Однако разница в качестве предоставляемой информации и уровне ее прозрачности существенна. Кроме того, мы показали, что выявленная нами разница в степени прозрачности информации не может быть объяснена лишь техническими факторами, такими как формальная структура сайта, или размер затрат на организационное обеспечение государственного заказа в регионе. Количество и качество доступной информации и качества поиска этой информации также определяются качеством институциональной среды в регионе.

ПЕРЕМЕННЫЕ	(1) Индекс прозрачности	(2) Текущие закупки	(3) Прошедшие закупки	(4) Возможности поиска	(5) Дополнительная информация
Срок	0.554** (0.238)	0.263** (0.106)	0.205 (0.144)	0.0809* (0.0426)	0.0525 (0.0544)
Апелляции	-2.487 (1.515)	-0.0792 (0.674)	-2.389** (0.915)	-0.408 (0.271)	-0.178 (0.347)
Кредитоспособность	0.226 (0.138)	-0.00729 (0.0614)	0.258*** (0.0834)	0.0403 (0.0247)	0.00255 (0.0316)
TI2002	-41.07 (26.75)	-29.89** (11.89)	-7.705 (16.16)	-7.009 (4.785)	-1.074 (6.120)
Разработчик 1	-8.367 (6.246)	1.092 (2.777)	-5.455 (3.775)	-2.102* (1.118)	-1.218 (1.429)
Разработчик 3	5.340 (4.117)	3.019 (1.830)	1.348 (2.488)	1.254* (0.737)	-0.150 (0.942)
Разработчик 5	11.56** (4.325)	4.417** (1.923)	9.094*** (2.613)	1.516* (0.774)	0.115 (0.990)
Разработчик 7	1.420 (4.328)	1.105 (1.925)	0.115 (2.615)	-0.441 (0.774)	0.831 (0.990)
Разработчик 9	-4.098 (8.401)	-0.665 (3.736)	-4.462 (5.077)	-0.262 (1.503)	-0.300 (1.922)
Константа	80.73*** (19.34)	51.07*** (8.602)	28.89** (11.69)	8.053** (3.461)	7.052 (4.426)
Кол-во переменных	39	39	39	39	39
R-squared	0.432	0.394	0.499	0.414	0.074

Таб. 8

Список литературы

1. Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд»
2. Подколзина, Е.А., Бальсевич, А.А. Реализация государственных контрактов: теория, проблемы, иллюстрации. Госзаказ: управление, обеспечение, размещение. Нормативно-аналитический журнал N 16, 2009
3. Яковлев, А.А. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству. М.: ГУ-ВШЭ, 2010
4. Bajari, P., McMillan, R., Tadelis, S. Auctions Versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis // The Journal of Law, Economics, and Organization, 2009, vol.25, N2, pp. 372-399, p. 374
5. Boehm, F., Olaya, J. Corruption in public contracting auctions: the role of transparency in bidding processes // Annals of Public and Cooperative Economics, 2006, vol. 77, N.4, pp, 431-452.
6. Coppier, R., Piga, G. Why do Transparent Public Procurement and Corruption Go Hand in Hand? // http://www.ec.unipg.it/DEFS/uploads/coppier-piga_.pdf
7. Klemperer, P. Auction Theory: A Guide to the Literature. Journal of Economic Surveys, 1999, vol. 13, pp. 227–286.
8. McHenry, W.K. and Pryamonosov D. Emerging Electronic Procurement in Russian Regional Governments // Journal of Public Procurement, 2010, vol. 10, N. 2, pp. 211-246.
9. <http://www.pravo.ru/rating/judges/?type=17>
10. <http://www.regnum.ru/news/1329300.html#ixzz16rYdSyOo>
11. http://www.vedomosti.ru/politics/news/1078126/medvedev_eto_hamskoe_vorovstvo_gosudarstvennyh_deneg