

УДК 332.02

О.Ю. Невзоров*

ФАКТОР ПРОЗРАЧНОСТИ ИНФОРМАЦИИ О ГОСЗАКУПКАХ В РЕГИОНАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКЕ

В статье рассматриваются аспекты повышения прозрачности информации о государственных заказах на региональном уровне. Раскрыто значение Единой информационной системы в рамках контрактной системы. Доказано, что в рамках региональных государственных закупок относительная цена государственного контракта зависит от уровня информационной прозрачности в регионе, который положительно влияет на цену и отрицательно – на количество потенциальных участников.

Ключевые слова: государственный заказ, информация, контрактная система, регион, прозрачность, эффективность.

В настоящее время наблюдается увеличение расходов регионов России на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд. В связи с этим возникают проблемы в закупках различных благ необходимого качества по минимально возможной цене, которые не теряют своей актуальности. Поэтому важно понимание факторов и условий, влияющих на цены государственных контрактов. Общая стоимость государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд, заключенных главными распорядителями средств бюджетов субъектов Российской Федерации, составляет в среднем 5–10 % от валового регионального продукта и 30–40% от расходов регионального бюджета, а следовательно, вопрос эффективности работы системы государственных закупок в регионах России по-прежнему стоит остро [1].

Одним из возможных показателей эффективности закупок является итоговая цена контракта: предпочтительнее заключить контракт с тем поставщиком, который готов поставить по минимально возможной цене товар лучшего качества. Механизм поиска информации о ценах в системе государственных закупок отличается от того, который используется в частном секторе, равно как и механизм выбора поставщика. Однако информация о ценах и контрагентах играет не менее важную роль. В соответствии с законами Российской Федерации, регулирующими функционирование системы государственных закупок, при объявлении закупки информация о характеристиках контракта, резервной цене, организации процедуры и типе процедуры публикуется на специальном интернет-сайте, а после проведения закупки там же размещаются протокол процедуры, информация о поставщике и итоговой цене контракта. Чем больше информации представлено и чем лучше она структурирована, тем ниже издержки поиска и тем выше информационная прозрачность.

Каким образом фактор информационной прозрачности может влиять на цены государственных контрактов? С одной стороны, наличие подробной информации о предстоящих государственных закупках приводит к увеличению числа потен-

* © Невзоров О.Ю., 2014

Невзоров Олег Юрьевич (nevzorov@mail.ru), кафедра экономики Самарского государственного университета, 443011, Российская Федерация, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

циальных участников процедуры. Более того, в условиях прозрачной информации растет участие именно «добросовестных» поставщиков, так как в этом случае растет доверие со стороны поставщиков к системе в целом, к тому, что контракты будут распределяться честным образом. Наличие информации снижает издержки не только поиска, но и мониторинга, что упрощает контроль и, следовательно, повышает вероятность выявления фактов оппортунистического поведения поставщиков и заказчиков. Увеличение числа участников как в закрытых, так и в открытых аукционах ведет к снижению цены контракта. Даже простой открытый аукцион с числом участников «N + 1» предпочтительнее, чем любая другая процедура, включая переговоры, с «N» участниками.

С другой стороны, прозрачность информации уменьшает издержки сговора и его поддержания для поставщиков. Устойчивость сговора зависит в большой степени от возможностей участников наказывать нарушителей, в данном случае фирмы, которые делают слишком низкие ставки, что позволяет получить контракт, но снижает выигрыш участников «картеля». Когда информация о ставках доступна для всех, у поставщиков пропадают стимулы нарушать договоренности, и сговор становится более устойчивым. Обратный эффект информационной прозрачности особенно важно учитывать на рынках с олигополистической структурой, на которых возникновение сговора, в том числе среди фирм, участвующих в государственных закупках, является очень вероятным. Сговор среди поставщиков, очевидно, приводит к более высоким ценам. Поэтому, когда количество потенциальных поставщиков является ограниченным, а риск сговора оценивается как высокий, при выборе процедуры государственных закупок необходимо учитывать особенности рынка. Например, при наличии сговора среди поставщиков закрытые процедуры приводят к более низким ценам контрактов, чем открытые. Аналогичным образом, если на рынке присутствует фирма-лидер или если известно, что одна из фирм в силу тех или иных причин обычно получает большинство контрактов определенного заказчика, наличие информации об участниках будет снижать стимулы других фирм к участию в торгах, на которых присутствует «фаворит».

Следовательно, рост числа поставщиков ведет к более низким ценам, а сговор среди поставщиков, наоборот, к более высоким. Таким образом, прозрачность информации оказывает влияние на цены как через количество потенциальных участников торгов, так и через их возможности стратегического поведения в ходе торгов. Также необходимо учитывать влияние других факторов, таких как тип процедуры распределения государственных контрактов, другие особенности контрактов, например начальная цена, и характеристики рынка.

С 1 января 2014 г. государственные закупки в России регулируются Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Основной целью данного Закона были повышение требований к процедурам, обеспечение прозрачности всего закупочного цикла и борьба с коррупцией. Поэтому в соответствии с ним процедуры закупок на всех уровнях – федеральном, региональном и муниципальном – проходят по одним и тем же правилам, регулирующим организацию процедуры отчетности по ходу ее проведения, сроки, которые отводятся на различные этапы процедуры, а также требования к размещению информации о процедуре и ее результатах [2]. Согласно данному закону, создается Единая информационная система (ЕИС), которая обеспечит автоматизацию процедур, реализуемых в рамках контрактной системы (см. рис.).



Рис. Место и роль ЕИС в рамках контрактной системы [3]

Закупки на сумму меньше 500 тыс. руб. могут осуществляться с помощью закрытых аукционов – запросов котировок. Товары на сумму свыше 500 тыс. руб., а также некоторые товары, включенные в специальный перечень, должны закупаться только посредством открытых аукционов (по цене). При проведении запросов котировок заказчик на сайте публикует извещение о торгах, в котором указывает основные характеристики контракта, начальную цену, срок окончания подачи заявок. Поставщики отправляют заказчику свои предложения о цене и спецификацию поставляемых благ, а также ряд документов, подтверждающих заявку. Все заявки распечатываются в заранее установленный срок, и контракт достается поставщику, который предложил самую низкую цену (если несколько поставщиков указали одинаковую цену, то контракт получает тот, кто подал заявку раньше).

Открытые аукционы проводятся в несколько этапов. На первом этапе заказчик также публикует основные характеристики контракта, начальную цену, даты рассмотрения заявок и проведения аукциона. Потенциальные поставщики к определенному заказчиком сроку должны отправить подтверждение своего участия, подкрепленное определенными документами, а в некоторых случаях и денежный депозит. Заказчик проверяет соответствие представленных документов требованиям, зафиксированным в Законе и в аукционной документации, и может не допустить одного или нескольких поставщиков к участию в аукционе, если они не соответствуют заранее определенным критериям, например, находятся в списке недобросовестных поставщиков. Далее проводится непосредственно аукцион, в котором допущенные к участию поставщики делают понижающиеся ставки по цене. Поставщик, сделавший последнюю – самую низкую – ставку, получает контракт [4].

Некоторые товары могут закупаться через процедуру конкурса, в котором помимо цены принимаются во внимание и другие характеристики, например качество. Однако перечень этих товаров крайне ограничен. Результаты проводимых процедур государственных закупок – цена контракта и качество поставляемых товаров, а следовательно, и вероятность несоблюдения контракта – зависят не только от типа процедуры или законодательных ограничений, но и от характеристик

рынка, которые могут в большой степени влиять на эффективность государственных закупок. Среди этих характеристик следует отметить тип товара, количество потенциальных поставщиков и уровень концентрации в отрасли, а также особенности регулирования рынка.

С точки зрения эффективности государственных закупок проблемы могут возникать и в ситуации, когда потенциальных поставщиков слишком мало и когда их слишком много. При олигополистической структуре рынка, т. е. когда на рынке присутствует несколько крупных поставщиков, возрастает вероятность сговора, у фирм появляется возможность влиять на цену, следовательно, цены контрактов будут выше. И наоборот, если поставщиков слишком много, контракт может достаться фирме, которая не может или не сможет поставить необходимое количество товара по оговоренной в контракте цене как по причине недостатка производственных мощностей, так и потому, что небольшие фирмы несут более высокие издержки в случае изменения внешних условий [5; 6].

Чем более сложный товар закупается, чем менее стандартным он является, чем выше издержки измерения качества данного товара, тем больше проблем может возникнуть на всех этапах закупочных процедур и, следовательно, тем менее эффективными будут результаты. Рассмотрим рынок горюче-смазочных материалов (ГСМ), а именно – автомобильных бензинов различных категорий и дизельного топлива.

Рынок ГСМ был выбран в качестве основы для анализа во многом потому, что это пример стандартного товара, а значит, вариация цен у различных поставщиков не может объясняться наличием дополнительных характеристик, влияющих на издержки. Более того, качество бензина можно оценить с невысокими издержками, так что различия в качестве также оказывают незначительное влияние на цены. Разнообразие видов топлива невелико, а информация о розничных ценах на бензин в региональном разрезе доступна, что позволяет получить некоторую основу для сравнения цен на государственном и частном рынках.

Следует также отметить, что ГСМ могут закупаться оптом (наливом) или в розницу. В первом случае поставщик должен поставить определенное количество тонн топлива по установленному контрактом адресу (например, в цистерне) или предоставить доступ заказчику (потребителю) к месту хранения. Во втором случае поставка топлива осуществляется через сеть АЗС поставщика. Автор исследовал исключительно розничные контракты. Это позволяет утверждать, что качество автомобильного топлива на частном и государственном сегментах данного рынка одинаковое.

Под прозрачностью предлагается понимать наличие и доступность информации о правилах осуществления государственных закупок (о проведении конкретной процедуры: информации о ключевых датах, начальной цене и т. д.), о характеристиках товаров, работ, услуг, на которые размещен заказ, и о результатах закупок. Чтобы оценить прозрачность информации, представленной на региональных сайтах государственных закупок, были собраны данные о структуре 75 сайтов, функциях, доступных пользователям, а также о представленной на них информации по различным этапам проведения закупок. На основе этой информации были сформированы три показателя:

1. Поиск по сайту. Он увеличивает доступность информации, а следовательно, и ее прозрачность. И наоборот, если на сайте выложено большое количество информации, но нет возможности отобрать какую-то часть по определенным критериям, прозрачность будет не очень высокой. Максимально возможное значение этого показателя составляет 8. И некоторое количество регионов достигло этого значения. Тем не менее все еще есть сайты, на которых поиска либо нет совсем, либо

определенные функции поиска заявлены, но практически не работают, соответственно, не представляется возможным найти всю требуемую информацию. Даже если ежегодное количество закупок в регионе не очень велико, отсутствие поиска значительно снижает уровень информационной прозрачности о закупках.

2. Информация о текущих закупках. Она характеризует наличие и доступность информации о текущих закупках. Максимально возможное значение этого показателя составляет 49 (теоретический максимум). По результатам оценки региональных сайтов, максимальное значение составило 40,5. Среднее значение этого показателя немного смещено в сторону максимума, и стандартное отклонение является достаточно низким.

3. Информация о завершенных закупках. Она характеризует наличие и доступность информации о закупках, которые уже завершены. Эта информация может представлять интерес как для поставщиков, так и для граждан и контролирующих органов. Поставщики могут использовать эту информацию для изучения аналогичных процедур, проведенных тем же заказчиком, формирования ожиданий об уровне конкуренции в рамках аналогичных процедур, добросовестности заказчика и возможностях своего участия в процедуре. Гражданам и органам власти эта информация позволяет контролировать проведение процедур и выявлять оппортунистическое поведение заказчиков и поставщиков. При максимально возможном значении показателя, составляющем 57, наивысший показатель, полученный при оценке сайтов, равен 42,5. При этом среднее значение 29,5 смещено влево.

На основе данных показателей был рассчитан общий индекс прозрачности. Индекс рассчитывался как сумма индикаторов прозрачности информации о текущих и завершенных закупках, умноженная на относительное качество поиска, т. е. значение индикатора возможностей поиска для каждого региона относительно максимально возможного значения этого индикатора. В таблице представлены минимальные, максимальные и средние значения всех показателей для регионов России. В целом можно отметить, что регионы размещают основную информацию на сайтах, но часто она фрагментарна и плохо структурирована, и использовать эту информацию достаточно сложно, так как во многих случаях нет возможности осуществлять поиск по этой информации или сравнивать результаты похожих процедур.

Таблица

Индекс и показатели прозрачности для 75 регионов РФ

Показатели	Индекс	Поиск	Текущие	Завершенные
Минимум	0	0	18,5	19,5
Максимум	81,5	8	40,5	42,5
Среднее	34,97	4,3	33	29,5
Стандартное отклонение	18,96	2,04	3,95	5,08

Важно показать, что прозрачность информации приводит к низким относительным ценам на региональном рынке государственного заказа, но результат не столь однозначен. С одной стороны, прозрачность информации определяет привлекательность закупок для потенциальных участников: предполагается, что высокий уровень прозрачности привлекает больше участников. С другой стороны, прозрачность информации оказывает влияние на стратегическое поведение участни-

ков во время торгов. Так, например, анализ предыдущих торгов позволяет фирмам сформировать оценку издержек компаний-конкурентов [7].

К примеру, рынок горюче-смазочных материалов в России всегда находился под пристальным контролем государства, и вопрос формирования цен на топливо до сих пор актуален. Был проведен анализ формирования цен госконтрактов на ГСМ для автомобилей в 15 регионах Российской Федерации, и его данные были сопоставлены с ценами розничного рынка. Произведена оценка зависимости относительных цен госконтрактов от характеристик процедуры (типа процедуры, количества участников), характеристик контракта и характеристик институциональной и экономической среды в регионе (индекс восприятия коррупции, доступность информации о госзакупках в регионе, параметры структуры розничного топливного рынка). Выбор рынка ГСМ, предоставляемых посредством автозаправочных станций, позволяет не затрагивать вопрос о качестве поставок. В данном случае качество на розничном и государственном сегментах рынка будет одинаково, так как механизмов контроля качества топлива на розничном рынке достаточно для обеспечения его удовлетворительного уровня.

Исследователи, как правило, связывают уровень прозрачности государственных закупок с уровнем конкуренции за государственный контракт: чем больше информации о проводимых процедурах доступно потенциальным поставщикам, тем легче им войти на государственный рынок и тем больше конкуренция за каждый отдельный контракт. Такой вывод можно связать с тем, что большая доступность информации, вопреки интуиции, не оказывает положительного влияния на уровень конкуренции в рамках процедур государственных закупок. Возможно, доступность информации позволяет новичкам на рынке точнее оценить свои шансы на получение государственного контракта и принять решение не подавать заявок на участие, тем самым снижая уровень конкуренции на рынке. Раскрытые в статье теоретические аспекты информационной прозрачности в системе госзаказа могут быть использованы специализированными органами для разработки соответствующих стратегий, нормативных актов, отраслевых программ в целях усиления модернизации экономики региона.

Библиографический список

1. Бальсевич А., Пивоварова С., Подколзина Е. Региональные различия в относительных ценах государственных контрактов: роль информационной прозрачности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2012. № 2. С. 97–111.
2. Тасалов Ф.А. Контрактная система в сфере государственных закупок России и США: сравнительно-правовое исследование: монография. М.: Проспект, 2014. 240 с.
3. Невзоров О.Ю. Предложения по совершенствованию механизма госзаказа Самарской области в условиях становления контрактной системы // Динамические процессы в современном социокультурном пространстве России: гуманитарные и технологические аспекты глобализации и модернизации: заочная научно-практич. конф. с международным участием, г. Волжский, 1 декабря 2013 г. – 15 января 2014 г.: сб. материалов конф. Волжский: Филиал МЭИ в г. Волжском, 2014. С. 107–114.
4. Невзоров О.Ю. Трансформация системы государственного заказа в России путем перехода к Федеральной контрактной системе // Студенческая наука в XXI веке: сб. материалов II международной научно-практич. конф. студентов и аспирантов. Невинномысск, 25 апреля 2013 г. Невинномысск: НГГТИ, 2013. С. 273–278.
5. Невзоров О.Ю. Зарубежная практика построения контрактных систем применительно к российским условиям // Экономика и управление предприятиями, отраслями и комплексами в условиях инновационного развития: сб. материалов международной научно-практич. конф. (21 октября 2013, г. Тверь) / под общ. ред. О.М. Дюжиловой, Г.Г. Скворцовой. Тверь: ООО «Документ-Сервис», 2013. С. 32–35.

6. Невзоров О.Ю. Трансформация законодательства о госзаказах в России // Основы экономики, управления и права. 2013. № 3 (9). С. 37–41.
7. Тюкавкин Н.М. Организация промышленных комплексов на основе государственно-частного партнерства // Аудит и финансовый анализ. 2012. № 3.

References

1. Bal'sevich A., Pivovarova S., Podkolzina E. Regional differences in relative prices of state contracts: role of informative transparency // *Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia*. 2012. № 2. P. 97–111.
2. Tasalov F.A. Contract system in the sphere of public purchases of Russia and USA: comparative law researches: (monograph). M.: Prospekt, 2014. 240 p.
3. Nevzorov O.Yu. Suggestions on improvement of the mechanism of government contract of the Samara Region in conditions of establishment of contract system // *Dinamicheskie protsessy v sovremennom sotsiokul'turnom prostranstve Rossii: gumanitarnye i tekhnologicheskie aspekty globalizatsii i modernizatsii: Zaornaia nauchno-prakticheskaia konferentsiia s mezhdunarodnym uchastiem, g.Volzhsii, 1 December, 2013 – 15 January, 2014: sb. materialov konf.*. Volzhski: Filial MEI v g. Volzhskom, 2014. P. 107–114
4. Nevzorov O.Yu. Transformation of the system of state contracts in Russia by means of transition to Federal purchasing system // *Student science in the XXI Century: II research-to-practice conference of students and postgraduates information package*. Nevinnomyssk, 25 April, 2013. Nevinnomyssk: NGGTI, 2013. P. 273-278.
5. Nevzorov O.Yu. Foreign practice of construction of contract systems with regard to Russian conditions // *Economics and management by enterprises, branches and complexes in conditions of innovative development: research-to-practice conference information package*. (21 October 2013, Tver) / under general editorship of O.M. Dyuzhilova, G.G. Skvortsovoy. Tver: ООО «Dokument-Servis», 2013. P. 32–35.
6. Nevzorov O.Yu. Transformation of legislation about state contracts in Russia // *Osnovy ekonomiki, upravleniia i prava*. 2013. № 3 (9). P. 37–41
7. Tyukavkin N.M. Organization of industrial complexes on the basis of public private partnership // *Audit i finansovyi analiz*. 2012. № 3.

*O.Yu. Nevzorov**

FACTOR OF TRANSPARENCY OF INFORMATION ON GOVERNMENT PROCUREMENT IN THE REGIONAL ECONOMY

In this article aspects of increasing transparency of government procurement at the regional level are viewed. The significance of the Unified Information System under the contract system is revealed. It is proved that within the frameworks of regional government procurements relative price of state contract depends on the level of informative transparency in the region, which has a positive effect on the price and negative one on the number of potential participants.

Key words: state order, information, contract system, region, transparency, efficiency.

* *Nevzorov Oleg Yurievich* (newzorov@mail.ru), the Dept. of Economics, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.