

ВЛИЯНИЕ РОССИЙСКИХ ГУБЕРНАТОРОВ НА РАСПРЕДЕЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ

Есаулов Д.М., Ткаченко А.В.¹

Аннотация

В данной работе изучается влияние продолжительности срока полномочий губернатора и его местных связей на ограничение конкуренции при распределении контрактов в процессе государственных закупок. Основываясь на имеющейся литературе, мы предположили, что (1) влияние срока полномочий губернатора на конкуренцию в госзакупках нелинейно и (2) зависит от его предшествующего опыта работы в регионе до избрания/назначения на должность. Чтобы проверить эти гипотезы, мы использовали генеральную совокупность государственных контрактов на ремонтно-строительные дорожные работы в регионах России за 2011–2014 г. и биографическую информацию о губернаторах. Анализ показал, что в течение первых двух сроков пребывания губернатора в должности конкуренция на торгах растет, а затем начинает падать. Эта связь особенно заметна для губернаторов-«варягов», не имеющих предшествующего опыта работы в регионе, тогда как для губернаторов-выходцев из региональной элиты такой связи не наблюдается. Более того, наличие предшествующего опыта работы в регионе приводит, в среднем, к более высокой конкуренции на торгах. Мы обнаружили также, что ограничение конкуренции для губернаторов-«варягов» не объясняется повышением качества исполнения контрактов: задержки при исполнении линейно возрастают, а вероятность расторжения контракта не уменьшается с увеличением срока полномочий.

Ключевые слова: государственные закупки; конкуренция на торгах; эффективность; исполнение контракта; губернатор; срок полномочий губернатора.

¹ Есаулов Даниил Михайлович – кандидат физико-математических наук, младший научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», ул. Шаболовка, д. 28/11, стр. 9, каб. 1309. E-mail: desaulov@hse.ru
Ткаченко Андрей Викторович – кандидат физико-математических наук, научный сотрудник Института анализа предприятий и рынков, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», ул. Шаболовка, д. 28/11, стр. 9, каб. 1309. E-mail: tkachenko_av@hse.ru

Введение

Качество регионального госуправления и институтов особенно важно для регионального развития (Rodríguez-Pose, 2013), предпринимательской активности (Hart, 2003) и инвестиционных решений (Globerman & Shapiro, 2002). Региональная неоднородность в институтах госуправления в значительной степени оказывает влияние на отношения между государством и бизнесом, в том числе на отношения в сфере госзакупок.

В несовершенных демократиях и автократиях региональные лидеры играют важную роль в региональном развитии и развитии бизнеса, так как качество регионального госуправления в основном определяется именно ими и зависит от их стимулов.

В частности, продолжительность срока полномочий губернаторов и их сменяемость являются важными факторами, формирующими региональную бизнес- и институциональную среду. Тем не менее направление влияния этих факторов может быть разным. С одной стороны, политическая стабильность в регионе, измеряемая как продолжительность срока губернаторских полномочий, благотворно влияет на региональное развитие, формирование бизнес-среды и инвестиционной активности. С другой стороны, высокая частота смен губернаторов может привести к усилению их подотчетности, уменьшению диспропорций в экономике и улучшению качества институтов. Помимо политической стабильности, связанной с губернатором, в формировании региональной бизнес-среды существенную роль играют место происхождения и местные бизнес-интересы регионального лидера.

В данной работе мы анализируем влияние продолжительности срока полномочий губернатора и его местных связей на ограничение конкуренции при распределении государственных контрактов на ремонтно-строительные дорожные работы в России в период 2011–2014 гг. Выбор закупок услуг по дорожному ремонту и строительству в качестве объекта исследования был сделан по следующим причинам: во-первых, они составляют значительную часть годовых расходов региональных бюджетов в России²; во-вторых, контракты по дорожным работам очень близки финансовым интересам местных элит и фирм.

Одним из примеров является недавний коррупционный скандал, в результате которого в апреле 2017 г. был арестован Александр Соловьев, занимавший должность главы Удмуртской Республики с сентября 2014 г. Уголовное дело было возбуждено в связи с получением им взятки в виде денег на общую сумму 139 млн руб., а также в виде доли участия в коммерческой организации стоимостью 2,7 млн руб. от представителей организаций, отвечающих за строительство двух мостов через реки Кама и Буй. Факты преступных действий были выявлены Следственным комитетом совместно с ФСБ России. По версии следствия, в обмен на эти деньги Александр Со-

² Согласно информации Федерального казначейства о расходах бюджетов (<http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetov/konsolidirovannye-byudzhetov-subektov>), ежегодная доля расходов на дорожные работы составляет приблизительно 8–10% от общих региональных затрат.

ловьев должен был обеспечить внеочередную оплату работ из федерального и регионального бюджетов, а также поспособствовать выделению лицензий для геологической разведки и добычи песка и песчано-гравийной смеси³. Стоит отметить, что почти 25 лет (с 1979 г.) Соловьев работал на Государственном унитарном предприятии «Удмуртавтодор», ответственном за дорожное строительство в Удмуртской республике. Таким образом, он был связан с госзакупками в этой области задолго до того, как стал главой Республики.

Данный пример подтверждает справедливость утверждения Д. Ковьелло и С. Гальярдучи (Coviello & Gagliarducci, 2017) о том, что длительный срок полномочий губернатора приводит к диспропорции и ограничению конкуренции при распределении контрактов. Разделяя мнение ученых, мы, однако, предположили, что такое *влияние продолжительности пребывания на посту не является линейным*. И причина нелинейности влияния в том, что для распределения контрактов предпочтительным фирмам новому губернатору необходимо время, возможно несколько лет, в течение которых он формирует местные связи с бизнесом. Кроме того, такой нелинейный эффект может быть следствием повышения уровня коррупции в регионе в конце губернаторских полномочий, когда региональный лидер получает сигнал от центра о невозможности его дальнейшего переназначения (Sidorkin & Vorobyev, 2017).

Тем не менее этот эффект может быть неодинаков для губернаторов-инсайдеров⁴, имеющих предшествующий опыт работы в регионе, и губернаторов-«варягов». Основываясь на имеющейся литературе, мы полагаем, что *губернаторы-инсайдеры менее склонны ограничивать конкуренцию*. Это объясняется, в частности, тем, что у таких губернаторов более вероятно, чем у «варягов», наличие в регионе прямых коммерческих интересов. Поэтому для защиты своих активов после отстранения от власти они при прочих равных условиях стремятся к созданию более развитых институтов и защите прав собственности (Libman, Kozlov & Schultz, 2012; Shurchkov, 2012).

Для того чтобы протестировать эти гипотезы, мы используем генеральную совокупность государственных закупок на ремонтно-строительные дорожные работы в регионах России за 2011–2014 гг. Эти закупки совершались на региональном и муниципальном уровнях⁵, а значит, потенциально могли контролироваться региональными элитами. Анализируемая база насчитывает более 125 тыс. контрактов. Мы рассматриваем переменные, отвечающие как за конкуренцию в госзакупках, измеряемую числом участников на торгах, так и за исполнение контрактов, измеряемое задержками при ис-

³ См.: <http://sledcom.ru/news/item/1113212>

⁴ Здесь и далее мы называем губернатора инсайдером, если он(она) работал(а) в том же регионе в сумме не менее трех лет в период, предшествующий пребыванию на губернаторском посту, в другом случае мы называем его «варягом».

⁵ Согласно терминологии законов 94-ФЗ и 44-ФЗ, закупки муниципалитетов относятся к «муниципальным закупкам», а не к «государственным закупкам». Тем не менее далее мы везде называем закупки государственными для удобства читателя.

полнении и частотой расторжения контрактов. В качестве основных объясняющих переменных мы используем две губернаторские характеристики: продолжительность пребывания на посту к дате заключения контракта и индикатор инсайдера.

Результаты регрессионного анализа показывают, что в течение первых двух сроков пребывания губернатора на посту наблюдается повышение конкуренции на торгах, но после этого периода конкуренция начинает снижаться. Такой нелинейный эффект продолжительности губернаторского срока особенно заметен для губернаторов-«варягов». Губернаторы-инсайдеры в среднем демонстрируют более высокий уровень конкуренции на торгах, и для них эффекта продолжительности срока полномочий не наблюдается. Мы также показываем, что ограничение конкуренции для губернаторов-«варягов» не объясняется повышением качества исполнения контрактов: задержки при исполнении контрактов линейно возрастают, а вероятность расторжения контракта не уменьшается с увеличением срока полномочий.

Результаты целого ряда исследований свидетельствуют, что качество государственного управления в значительной степени определяет отношения между государством и бизнесом (Cali & Sen, 2011; Pyle, 2011; Yakovlev, 2006) и эффективность государственных закупок. В работах по Франции и Евросоюзу (Chong, Staropoli & Yvrande-Billon, 2012) и (Chong, Klien & Saussier, 2013) показано влияние уровня политической конкуренции и качества государственного управления на выбор заказчиками более прозрачных закупочных процедур. Данные по госзакупкам в Италии показали, что в провинциях с менее эффективными судами контракты чаще отдаются более крупным поставщикам и исполняются с большими задержками (Coviello et al., 2017).

С учетом слабых институтов в развивающихся странах качество государственного управления в основном определяется элитами, а не институтами, и зависит от их стимулов и бизнес-интересов (McGuire & Olson, 1996; Acemoglu, 2006; Acemoglu & Robinson, 2008). Связь бизнеса с региональными чиновниками имеет место как в развивающихся, так и в развитых странах, и часто рассматривается как «конфликт интересов». Вероятность таких политических связей фирм выше в более коррумпированных странах (Faccio, 2006). Исследования, посвященные распределению государственных средств и политическим связям, неизменно демонстрируют тот факт, что государство, как правило, предоставляет льготы и субсидии предприятиям с политическими связями (Wu, Wu & Rui, 2012; Dai & Cheng, 2015). В ряде работ было показано, что у таких фирм также более открытый доступ к участию в процессе госзакупок (Goldman, Rocholl & So, 2013; Amore & Bennedsen, 2013). Д. Жакони (Szakonyi, 2016) показал, что в России конца 2000-х для фирм, руководители которых были избраны в региональные парламенты, доступность госконтрактов выше. М. Миронов и Е. Журавская (Mironov & Zhuravskaya, 2016) выявили связь между политическими циклами в российских региональных выборах и незаконным финансированием по-

литиков фирмами–исполнителями госконтрактов. Похожие результаты наблюдались в Бразилии (Boas, Hidalgo & Richardson, 2014), где фирмы–спонсоры политических кандидатов получали госконтракты в увеличенном объеме после победы своих кандидатов.

В несовершенных демократиях и автократиях низкий уровень подотчетности элит обществу открывает для них возможности преследовать собственные интересы (Olson, 1993; McGuire & Olson, 1996). С этой точки зрения продолжительность пребывания на посту губернатора и вероятность его отстранения от власти определяют институциональное и экономическое развитие в регионах.

Существуют два направления, нашедшие соответствующее отражение в литературе, в рамках которых обсуждаются противоположные эффекты сменяемости губернаторов и продолжительности их срока полномочий на региональное развитие.

В рамках первого направления утверждается, что стабильность региональной власти, измеряемая как продолжительность пребывания губернатора на посту, положительно влияет на формирование региональной бизнес-среды (Olson, 1993; Sharafutdinova & Steinbuks, 2017) и способствует улучшению качества институтов (Holcombe & Boudreaux, 2013). Одновременно, политическая неопределенность, которую можно измерить как частоту сменяемости власти, отрицательно сказывается на экономическом росте и инвестиционной активности (Alesina et al., 1996; Aisen & Veiga, 2013; Fatas & Mihov, 2013). С этой точки зрения для зарубежных и национальных фирм в целом важны политическая стабильность и предсказуемость правил. Сами же фирмы стараются избегать инвестиционной активности в случаях неопределенности (Brunetti, Kisunko & Weder, 1998; Asiedu, 2006).

Эта логика также прослеживается в случае коррупционной неопределенности. Э. Малески и К. Самфантарак используя случай сильно коррумпированной Камбоджи, показали, что ротация региональных лидеров уменьшает инвестиционную активность фирм, поскольку для них увеличивается неопределенность, связанная с системой взяток. Похожий результат для уровня коррупционной неопределенности и инвестиционной активности был показан и для России (Levina et al., 2016).

Представители второго направления убеждены, что высокая частота смены власти может привести к усилению ее подотчетности и улучшению качества институтов (Besley & Kudamatsu, 2008; Besley, Persson & Reynal-Querol, 2012), а также к снижению диспропорций в экономике (Acemoglu, Golosov & Tsyvinski, 2011). Это может быть объяснено тем, что высокая вероятность смены губернатора заставляет его заботиться о качестве институтов и защите прав собственности для того, чтобы защитить свое благополучие после потери власти. Следуя этому объяснению, М. Макгвар и М. Олсон (McGuire & Olson, 1996) утверждают, что у элит с бизнес-интересами стимулы поддерживать хорошее качество институтов и прав собственности сильнее. Используя межстрановые данные, Л. Полищук и Г. Сюняев (Сюняев, Полищук, 2014; Polishchuk & Syunyaev, 2015) теоре-

тически и эмпирически показывают, что ротация элит позитивно взаимосвязана с защитой прав собственности и этот эффект особенно проявляется для элит, имеющих бизнес-интересы.

Совмещая эти два направления литературы, некоторые авторы предполагают, что сменяемость власти и срок полномочий имеют нелинейный эффект. Так, одни авторы утверждают, что у политических элит стимулы для экономического развития выше либо в случае политической стабильности, либо, напротив, высокого уровня нестабильности (Acemoglu & Robinson, 2006). В исследовании других авторов (Campante, Chor, Quoc-Anh, 2009) на межстрановых данных показана U-образная форма зависимости коррупции от политической стабильности при минимальном значении показателя коррупции посередине.

Однако большинство выводов основаны на межстрановых исследованиях и теоретическом моделировании. При этом имеющиеся работы не дают представления о конкретной форме зависимости между политической стабильностью и институциональным развитием. Это объясняется, в том числе, множеством страновых особенностей. В данном исследовании мы фокусируем внимание на субнациональном уровне России.

М. Рохлитц и другие (Rochlitz et al., 2015) в своей статье показали, что и в России, и в Китае действия губернаторов по отношению к региональному развитию определяются их карьерными возможностями. До последнего времени в России карьерное продвижение губернаторов ограничивалось их губернаторским постом – он был пиком их политической карьеры. Е. Журавская (Zhuravskaya, 2010) пишет, что губернаторы обладают слабыми стимулами для улучшения инвестиционного климата в силу того, что доминирующая часть региональных налоговых сборов изымается в пользу федерального бюджета. Кроме того, в период назначений (2004–2011) и первые годы губернаторских выборов (2012–2014) стабильность губернаторского положения зависела от лояльности федеральному центру и определялась результатами правящей партии на федеральных и региональных выборах, а не уровнем регионального экономического роста или качеством институтов (Туровский, 2009; Reuter & Robertson, 2012; Rochlitz, 2014; Становая, 2017).

Тем не менее в период политической неопределенности, когда действующий губернатор хочет быть переизбранным или переназначенным, он старается уменьшить уровень региональной коррупции (Buckley, 2016). В то же время в конце карьеры и без дальнейших перспектив быть переизбранным или повышенным губернаторы могут пытаться увеличить свое благосостояние, что ведет к повышению уровня коррупции в регионах (Sidorkin & Vorobyev, 2017). Мы рассматриваем ограничение конкуренции в процессе госзакупок как один из главных результатов аукциона, тесно связанный с коррупцией. Анализ данных исследований, проведенных российскими и зарубежными авторами, позволяет нам сформулировать первую гипотезу о стабильности положения губернаторов и ограничении конкуренции в процессе госзакупок:

Гипотеза 1: Ограничение конкуренции и продолжительность нахождения губернатора на своем посту связаны нелинейно. При этом зависимость имеет U-образную форму, соответствующую повышению уровня конкуренции в первые годы пребывания на посту и ухудшению ситуации через несколько лет.

Отметим, что Д. Ковьелло и С. Гальярдучи (Coviello & Gagliarducci, 2017), анализируя результаты исследований по госзакупкам в Италии, обнаружили линейную зависимость итогов торгов от продолжительности срока полномочий мэра: чем больше эта продолжительность, тем меньше конкуренция на торгах и выше вероятность того, что контракты будут распределены в пользу предпочтительных местных фирм. Мы же предполагаем, что для российских данных эта зависимость может быть нелинейной. Нелинейность является следствием объективных причин: новому губернатору нужно сформировать связи для распределения контрактов в пользу предпочтительных фирм, что может занять несколько лет. Также такая нелинейная зависимость может быть следствием коррупции, усиливающейся в конце губернаторской карьеры (Sidorkin & Vorobyev, 2017).

В дополнение к политической стабильности бизнес-интересы губернаторов и их местные связи играют существенную роль в формировании региональной бизнес-среды. Исследования Г. Шарафутдиновой и Е. Стайнбакса (Sharafutdinova & Steinbuks, 2017) показывают, что фирмы отдают предпочтение губернаторам, которые были тесно связаны с регионом до вступления в должность и могли сохранить связи с бизнесом. М. Рохлиц (Rochlitz, 2014) в своей работе подтверждает эти результаты и показывает, что в регионах, где губернатор имеет такие связи, рейдерские атаки на бизнес менее вероятны. А. Либман и другие (Libman, Kozlov & Schultz, 2012) и О. Шурчков (Shurchkov, 2012) показывают также, что новые региональные элиты, назначенные федеральным центром извне в середине 2000-х, характеризовались более репрессивным поведением налоговых органов и меньшей заботой о развитии малого и среднего бизнеса.

Таким образом, можно сформулировать следующую гипотезу:

Гипотеза 2: Губернаторы-инсайдеры характеризуются лучшими результатами в процессе госзакупок по сравнению с «варягами», и эффект продолжительности срока полномочий для них выражен не так явно.

Институциональные характеристики

Выборы и назначения губернаторов в российских регионах

В постсоветской России в период с 1992 по 1996 г. прямые выборы губернаторов проводились лишь в нескольких регионах, в остальных региональные лидеры назначались местными законодательными собраниями или президентом. После 1996 г. губернаторы должны были избираться населением во всех регионах. Такое положение вещей продолжалось до конца 2004 г., когда Президент России В. Путин отменил прямые губернатор-

ские выборы и заменил их системой назначений из федерального центра. При этом избранные губернаторы могли быть заменены или переназначены после истечения текущего срока полномочий. В то же время с целью ускорения процесса переназначения часто использовалась процедура, при которой губернатор досрочно ставит перед президентом вопрос о доверии. К самому жесткому способу замены региональных лидеров – через отстранение губернатора от должности – прибегали очень редко, однако в практику вошли «добровольные» отставки губернаторов, в которые они уходили не по своей воле (Туровский, 2009). Так или иначе, срок последнего избранного по старым правилам губернатора истек в конце 2009 г. В силу различий региональных законодательств, продолжительность одного срока для назначенных губернаторов не была одинаковой, но обычно составляла 4 или 5 лет.

Р.Ф. Туровский отметил, что в период назначений губернаторов при их оценке федеральным центром такие критерии, как личная популярность регионального лидера и социально-экономическая ситуация в регионе, были малоприменимы (см. там же). Основными критериями являлись управляемость, умение встраиваться в «вертикаль власти», а также политический контроль над ситуацией в регионе, индикаторами которого служат результаты голосования за правящую партию и способность губернатора предотвращать публичные внутриэлитные конфликты. При такой системе губернаторы-«варяги» являются наиболее уязвимыми и зависимыми от региональных элит. Будучи назначенными в регионы, в которых у них нет политических и экономических связей, региональные лидеры для приобретения прочных позиций вынуждены выстраивать отношения с элитами (Подвинцев, 2009; 2014). При этом от таких отношений во многом зависит построение взаимодействий между федеральной и региональной элитами (Подвинцев, 2015).

Губернаторские выборы были восстановлены в середине 2012 г. С тех пор региональные лидеры избираются на пятилетний срок. Однако благодаря новым строгим правилам их проведения ситуация, при которой губернаторский корпус продолжал формироваться из федерального центра, не изменилась (Туровский, 2017). В частности, кандидат теперь должен пройти так называемый «муниципальный фильтр», собрав в поддержку подписи 5–10% местных депутатов в не менее чем 75% муниципалитетах. При этом президент вправе рекомендовать кандидатов на губернаторский пост и увольнять избранных губернаторов, замеченных в нарушениях законодательства.

Поэтому мы считаем возможным анализировать периоды до и после реформы в одной выборке. Первые после реформы выборы были проведены в пяти российских регионах в октябре 2012 г. В период 2012–2014 гг. губернаторы избирались в общей сложности в 43 регионах. При этом во всех этих случаях победу одержали временно исполняющие обязанности главы регионов, 29 из них занимали пост губернатора еще до получения ими статуса и.о. Отметим также, что на начало периода среди губернаторов было 23 «варяга», на конец 2014 г. – 26 «варягов».

Стоит также отметить, что начиная с 2015 г. наблюдается существенное изменение в оценке деятельности губернаторов федеральным центром (Становая, 2017). Если в период назначений (2004–2011) и первые годы выборов губернаторов (2012–2014) основным критерием были лояльность и политическая стабильность в регионах, то с 2015 г. (в том числе ввиду кризиса конца 2014–2015 гг.) на первый план выходит экономическая эффективность региональных лидеров⁶. Таким образом, изучаемый нами период 2011 – 2014 г. не затрагивает радикальных изменений в системе оценок деятельности региональных лидеров федеральным центром, что позволяет анализировать связь между сроком полномочий губернаторов и показателями закупок во времени.

Государственные закупки в России

Реформа системы госзакупок в 2005 г., связанная с введением Федерального закона 94-ФЗ (далее – 94-ФЗ), была принята как ответ на проблемы высокой коррупции и низкого качества государственных услуг в России начала 2000-х гг. Этот закон ввел достаточно жесткое регулирование касательно выбора закупочных процедур и критериев отбора поставщиков. Были разрешены только четыре типа закупочных процедур:

- открытый аукцион (с 2011г. только в электронной форме): использовался для закупок, превышающих по сумме 500 тыс. руб.;
- запрос котировок: использовался для закупок на небольшие суммы (от 100 тыс. до 500 тыс. руб.);
- конкурс: обычно использовался для закупки сложных товаров и услуг, таких как услуги по исследованиям и консалтинговые услуги;
- закупка у единственного поставщика: могла быть использована для закупок с суммой до 100 тыс. руб. Все остальные возможности для закупки у единственного поставщика были подробно описаны в 94-ФЗ (статья 55).

В то же время, для того чтобы убрать возможность разделять контракты на несколько маленьких лотов, были введены ограничения на «закупку идентичных продуктов». В частности, заказчики могли приобрести один и тот же продукт через закупку у единственного поставщика на сумму до 100 тыс. руб. за квартал и через запрос котировок на сумму до 500 тыс. за квартал. Поставщики в большинстве процедур выбирались на основе наиболее низкой предложенной цены. Единственным отличием являлся открытый конкурс⁷. Для повышения подотчетности заказчиков и прозрачности закупок вместо региональных сайтов в 2011 г.

⁶ Этот процесс, в частности, заметен по высокой частоте сменяемости губернаторов в 2015–2017 гг. По меньшей мере пять действующих губернаторов были отправлены в отставку по причине коррупционных скандалов (глава Удмуртии А. Соловьев, глава Коми В. Гайзер, губернатор Сахалинской области С. Хорошавин, губернатор Кировской области Н. Белых, глава Марий Эл Л. Маркелов).

⁷ Критерий оценки качества мог достигать 45% оценки конкурсной заявки на проведение научно-исследовательских, опытно-конструкторских и технологических работ, для остальных услуг оценка качества не могла превышать 20% в общей оценке заявки.

на федеральном уровне была запущена единая информационная система www.zakupki.gov.ru. Это значительно облегчило контроль закупок на этапе их проведения (Бальсевич, Пивоварова, Подколзина, 2012).

Все эти меры способствовали росту конкуренции в государственных закупках, но одновременно анализ практики применения 94-ФЗ свидетельствовал о том, что они привели к перемещению проблем на стадию планирования заказа, 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 расторжения контрактов) чаще возникали в тех случаях, когда законодательство ограничивало заказчиков в применении критериев квалификации и деловой репутации при отборе поставщиков (Яковлев, Демидова, Балаева, 2012). В то же время, согласно результатам опросов, проведенных среди поставщиков, ситуация с коррупцией в сфере госзакупок реально не улучшилась (Яковлев, Демидова, 2010).

Одним из следствий такой критики стало политическое решение подготовить новый закон «О Федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг», который, как предполагалось, должен был расширить спектр закупочных процедур и обеспечить бóльшую гибкость закупок. Развитие новой комплексной системы регулирования госзакупок заняло довольно много времени. Новый Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (далее – 44-ФЗ) вступил в силу с 1 января 2014 г. Стоит отметить, что 44-ФЗ сохранил четыре основные процедуры закупок, описанные выше, и кардинально не изменил условия их применения. Расширение процедур закупок привело к большей гибкости заказчика в их выборе. Тем не менее в целом издержки заказчиков на осуществление закупок выросли (Яковлев, Балаева, Ткаченко, 2016).

Предмет нашего исследования – контракты, заключенные в соответствии как с 94-ФЗ, так и 44-ФЗ в период 2011–2014 гг. Такое объединение контрактов из разных периодов в единую выборку кажется нам допустимым по той причине, что ремонтно-строительные дорожные работы в соответствии с 44-ФЗ могли закупаться только в рамках тех же процедур, что и по 94-ФЗ. Как отмечалось выше, эти процедуры существенным изменениям не подвергались. Тем не менее при проведении статистического анализа мы принимаем во внимание и изменение законодательства, что, в частности, позволяет увидеть эффект от этих перемен.

Исходные данные

Для проверки наших гипотез мы анализируем открытые данные по государственным контрактам, собранные из различных источников. В частности, мы анализируем контракты на ремонтно-строительные дорожные работы в российских регионах за 2011–2014 гг. Основным источником ин-

формации по таким контрактам является официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок www.zakupki.gov.ru, на котором содержится информация обо всех контрактах, заключенных с 2011 г. Данная информация по контрактам включает в себя описание характеристик предмета, сроков и размера контракта, а также идентификаторы ИНН заказчика и поставщика. Поскольку анализ проводится на уровне контрактов, мы также учитываем такие характеристики заказчиков и поставщиков, как тип их деятельности и размер фирмы (Ohashi, 2009; De Silva et al., 2013). Эта информация получена на сайте www.clearspending.ru. Как показали многочисленные исследования (Chong, Staropoli & Yvrande-Billon, 2012; Chong, Klien & Saussier, 2013; Coviello et al., 2017), качество региональных институтов играет важную роль в определении итогов процесса госзакупок. Поэтому мы также используем региональную информацию, представленную на федеральных статистических сайтах (www.gks.ru и www.sikrf.ru), о региональных затратах на закупки, ВРП, о качестве дорог и политической конкуренции, которую мы измеряем как долю голосов за правящую партию во время парламентских выборов 2011 г. (см. табл. 1 Приложения).

Первичные данные на уровне контрактов составляют более чем 157 тыс. контрактов на ремонтно-строительные дорожные работы за 2011–2014 гг. Эти контракты были заключены через различные закупочные процедуры: как конкурентные (электронные аукционы, запросы котировок и открытые конкурсы), так и неконкурентные (закупки у единственного поставщика). Для целей нашего исследования были выбраны только контракты, подписанные с региональными и муниципальными заказчиками⁸. В результате мы получили выборку из 149 306 контрактов. Из выборки также были исключены крайне малые закупки (менее 10 тыс. руб.). Таким образом, после чистки данных и удаления наблюдений с пропущенной и невозстановливаемой важной информацией база данных сузилась до 128 316 контрактов, включающих все типы закупочных процедур.

Аналитической базой проведенного исследования стала информация:

- об аукционе и ходе торгов, включая тип процедуры и конкурентность в ходе торгов (начальная цена, цена предложения победителя, количество поданных и допущенных к оценке и рассмотрению заявок, а также количество участников, явившихся на торги);
- о контракте, включая суммы и сроки исполнения;
- об ИНН заказчика и поставщика;
- о количестве и сумме контрактов, заключенных заказчиком и поставщиком за каждый год в период 2011–2014 гг.⁹;
- о типе деятельности фирмы-заказчика;
- о фактических сроках исполнения контракта.

⁸ Госзакупки на федеральном уровне обычно гораздо больше по размеру и не могут проходить под руководством регионального губернатора.

⁹ Могут включать контракты не только по ремонту и строительству дорог.

В таблицах 1а и 1б представлены описательные статистики основных контрольных переменных, используемых в дальнейшем анализе.

Таблица 1а

Описательные статистики количественных переменных

Параметр	Все процедуры		Только электронные аукционы	
	среднее	стандартное отклонение	среднее	стандартное отклонение
Логарифм цены контракта	14,14	1,75	14,54	1,61
Длительность, дней	141,64	176,03	153,02	187,54

Источники: www.zakupki.gov.ru

Таблица 1б

Описательные статистики фиктивных переменных

Параметр	Все процедуры	Только электронные аукционы
	доля	доля
ФЗ-94	0,83	0,81
Электронный аукцион	0,75	1,00
Открытый конкурс	0,005	–
Запрос котировок	0,18	–
Единый поставщик	0,07	–
Региональный уровень	0,19	0,20
Тот же регион	0,92	0,92
Повторяющийся контракт	0,47	0,51

Источники: Расчеты авторов по данным www.zakupki.gov.ru

Описательные статистики других контрольных переменных, сгруппированные по характеристикам, представлены в таблице 2 Приложения.

Электронные аукционы составляют 75% общего количества контрактов, так что в нашем анализе результаты будут представлены как для выборки всех контрактов, так и для выборки, состоящей только из электронных аукционов.

Средняя длительность контракта составляет 142 дня для всех типов процедур и 153 дня для электронных аукционов. При этом логарифм цены контракта в среднем, равен 14,14, что соответствует приблизительно 1,4 млн руб. Отметим, что 83% рассматриваемых контрактов заключе-

ны в соответствии с 94-ФЗ. При этом 19% контрактов – на региональном уровне. Доля контрактов, заключенных с поставщиками из того же региона, что и заказчик, составляет в среднем 92% по количеству и 66% по сумме контрактов.

Индикатор повторяющегося контракта показывает, взаимодействовали ли заказчик и поставщик в прошлом. В данной работе мы называем контракт повторяющимся, если в течение 2011–2014 гг. поставщик уже выигрывал торги, организованные данным заказчиком, не меньше двух раз. Первые два контракта пары поставщик–заказчик мы как повторяющиеся не отмечаем. Кроме того, два и более контракта между поставщиком и заказчиком, подписанные в один день, считаются за один. Повторяемость контрактов считается на базе всех наблюдений в случае, когда мы рассматриваем все закупочные процедуры, и на базе аукционов, когда мы рассматриваем подвыборку электронных аукционов. В первом случае доля повторяющихся контрактов составляет 47% их общего количества, во втором – 51%.

С одной стороны, повторяющийся контракт между заказчиком и поставщиком может быть знаком качества работы фирмы-поставщика, но с другой – он может являться последствием фаворитизма со стороны заказчика (Held, 2011; Lambsdorff, 2007).

В последнем случае любое соглашение между заказчиком и поставщиком, которые работали друг с другом в прошлом, часто сопряжено с меньшим риском и неопределенностью для обеих сторон. При этом заказчик может установить в процессе закупки требования, сокращающие количество потенциальных поставщиков, с целью повысить вероятность выигрыша определенной фирмы.

На основе идентификаторов ИНН для регионов, где расположены заказчики, мы добавляем следующую информацию:

- логарифм региональных расходов на закупки (в год на душу населения);
- логарифм ВРП (в год на душу населения);
- количество ДТП с пострадавшими (в год);
- доля автомобильных дорог регионального или межмуниципального значения, отвечающих нормативным требованиям на конец года;
- доля голосов за правящую партию на парламентских выборах 2011 г.

Используемые региональные характеристики представлены в таблице 3 Приложения. Эта таблица, в частности, показывает значительную вариацию региональных характеристик в зависимости от региональных бюджетов и институтов.

Наконец, мы используем информацию о российских губернаторах¹⁰, содержащую:

- точные даты начала и конца их сроков пребывания в должности;
- даты рождения;

¹⁰ Основная часть информации получена из Базы данных МЦИИР «Биографии российских губернаторов» (<https://iims.hse.ru/data/2014/04/08/1320299389/Governors%20full%20bios%20russian.xls>). Недостающая информация за 2014 г. была дополнена авторами этой работы.

- информацию о занимаемых должностях до поста губернатора, включая регионы предыдущих мест работы;
- информацию о том, был ли губернатор избран или назначен на свой пост.

В период 2011–2014 гг. эта выборка ограничивается информацией о 125 различных губернаторах в 83 российских регионах. С помощью этих данных мы определяем регионального лидера как инсайдера, если он(она) проработал(а) в том же регионе в сумме на протяжении не менее трех лет до того, как занять там пост губернатора.

Мы сопоставляем эту информацию с описанной выше базой данных контрактов, поставив каждому госконтракту в соответствие губернатора, при котором контракт был заключен. Далее, мы вычисляем точную продолжительность пребывания соответствующего губернатора на посту к моменту заключения контракта. Губернаторские характеристики представлены в таблице 2.

Таблица 2

Характеристики губернаторов

Параметр	Среднее	Стандартное отклонение	Min	Q25	Медиана	Q75	Max
Продолжительность срока пребывания в должности (до конца 2014 г. или до момента смены, лет)	6,52	5,26	1	2	5	9	22
Возраст (к 2011 г.)	52,71	8,08	35	47	53	59	71

Источники: Расчеты авторов по данным БД МЦИИР «Биографии российских губернаторов».

Эта таблица показывает, что к концу рассматриваемого периода половина всех губернаторов занимали свой пост не более 5 лет, а 25% – в течение почти двух пятилетних сроков. При этом были и губернаторы с очень продолжительным суммарным сроком полномочий. Отметим, что 69% рассматриваемых губернаторов – инсайдеры. В течение своей карьеры губернатор мог быть и избран, и назначен. То, что губернатор имеет опыт победы на выборах, может являться признаком того, что у него лучше выстроены коммуникации с обществом (Туровский, 2009). Только 34% рассматриваемых губернаторов когда-либо проходили через региональные выборы (т.е. 66% были назначены Федеральным центром и никогда не избирались), и 22% обладают «двойной легитимностью», т.е. и избирались, и назначались на свой пост.

Нас главным образом интересует анализ влияния срока губернаторских полномочий на конкуренцию на торгах и исполнение контрактов. Для каждого региона мы сопоставляем губернаторский срок на посту с несколькими итогами процесса закупок:

- количество участников в аукционе;
- задержки в исполнении контракта/ нормированные задержки¹¹;
- индикатор расторжения контракта.

Мы используем описанные выше переменные в качестве зависимых.

Первая переменная характеризует конкуренцию в процессе закупок, в то время как последние две описывают проблемы с исполнением контрактов.

Если в торгах участвует только одна фирма, то контракт заключается по начальной (резервной) цене. Таким образом, в процессе торгов нет конкуренции, и снижение цены не происходит¹².

Небольшое число участников торгов может быть индикатором ограничения конкуренции со стороны заказчика и/или отсутствия стимулов участия в аукционах у поставщиков. Отметим, что мы определяем конкуренцию в ходе торгов на основе конкурентных закупочных процедур. Таким образом, мы сужаем нашу выборку, исключая около 9 тыс. контрактов по закупкам, произведенным у единственного поставщика. Из таблицы 3 видно, что среднее количество участников торгов равно 1,55, что указывает на незначительную конкуренцию в закупках ремонтно-строительных дорожных работ.

Поскольку высокая конкуренция далеко не всегда приводит к качественному исполнению контрактов, то помимо оценки конкуренции важно также измерять и качество исполнения. Численное измерение качества исполнения – сложная задача.

Тем не менее открытые данные позволяют оперировать такими важными индикаторами проблемности исполнения, как задержки при исполнении и признак расторжения контрактов.

Стоит отметить, что если с увеличением срока губернаторских полномочий будет наблюдаться ограничение конкуренции на стадии торгов, но при этом проблемы при исполнении будут уменьшаться, то ограничение конкуренции может быть оправдано повышением квалификационных требований к участникам.

Если же с увеличением срока полномочий губернатора будет наблюдаться снижение конкуренции и не будет наблюдаться сокращение проблем при исполнении, то это признак неоправданного ограничения конкуренции без повышения эффективности в процессе распределения госконтрактов.

Таблица 3 показывает, что в среднем контракты исполняются на 9–11 дней позже срока по контракту, а расторжения контрактов происходят в 7–8% случаев. К тому же отметим высокую вариативность переменных, характеризующих задержки при исполнении контрактов.

¹¹ Задержки, нормированные в соответствии с периодом исполнения соответствующего контракта. Вычисляются как отношение задержки и срока исполнения контракта.

¹² Мы намеренно не рассматриваем снижение цены на торгах, так как соответствующий результат может привести в заблуждение. Дело в том, что сильное снижение может быть индикатором как высокой начальной цены, так и низкой ставки победителя. Кроме того, снижение цены ничего явно не говорит об ограничении конкуренции.

Таблица 3

Описательные статистики для зависимых переменных и срока пребывания на посту

Параметр	Все процедуры				Только электронные аукционы			
	среднее	стандартное отклонение	min	max	среднее	стандартное отклонение	min	max
Количество участников*	1,55	0,95	0	19	1,45	0,97	0	16
Задержка, дни**	9,36	78,7	-99	547	11,34	81,95	-99	547
Нормированная задержка**	0,62	6,49	-8	510	0,66	6,33	-8	496
Расторжение контракта, фиктивная переменная**	0,07	0,26	0	1	0,08	0,28	0	1
Срок пребывания губернатора в должности, лет	5,14	5,03	0	21,24	5,22	5,06	0	21,24

* выборка без закупок у единственного поставщика;

** выборка включает контракты, исполненные к дате сбора данных – 30.04.2017.

Источники: Расчеты авторов по данным www.zakupki.gov.ru и БД МЦИИР «Биографии российских губернаторов».

Эмпирическая модель

Для того чтобы определить влияние продолжительности срока полномочий губернатора на конкуренцию на торгах и эффективность исполнения контрактов, мы оцениваем ряд линейных регрессионных моделей на уровне контрактов.

В качестве главной независимой переменной мы рассматриваем точное время (количество лет), которое губернатор находился на своем посту к моменту заключения того или иного контракта (срок полномочий). Множество контрольных переменных включает региональные характеристики, а также характеристики контрактов, заказчиков и поставщиков (см. табл. 2 Приложения).

Основная модель будет иметь следующий вид:

$$y_{it} = c + \beta_1 T_{it} + \beta_2 T_{it}^2 + \delta_1 X_t + \delta_2 Z_{it} + \varepsilon_{it}, \tag{1}$$

где y_{it} – это одна из зависимых переменных (из табл. 3) с порядковым номером контракта t , заключенного во время срока i -го губернатора;

T_{it} – продолжительность нахождения губернатора на посту (точное время на посту к моменту заключения контракта t);

X_t – вектор характеристик аукциона/контракта/поставщика/заказчика;

Z_{it} – вектор региональных и губернаторских характеристик.

Мы фокусируемся на оценках коэффициентов β . Если оба коэффициента β_1 и β_2 статистически значимы, тогда эффект продолжительности губернаторских полномочий является нелинейным.

В этом случае экстремум достигается в точке $\text{turn} = \frac{-\beta_1}{2\beta_2}$.

Кроме того, если коэффициент β_2 значим и отрицателен, тогда y_{it} достигает в этой точке максимума, и объясняемая переменная убывает с ростом продолжительности T при $T > \text{turn}$.

Если коэффициент β_1 статистически значим, а β_2 не значим, то мы говорим о линейном эффекте. В этом случае мы не вычисляем точку экстремума¹³.

Тем не менее в случае, если коэффициент β_1 незначим, а β_2 статистически значим, то исследуемый эффект не линеен. В этом случае, несмотря на незначимость коэффициента β_1 , мы вычисляем точку экстремума, используя оценки коэффициентов β_1 и β_2 .

Модели оценивались с помощью метода наименьших квадратов. Чтобы решить проблему гетероскедастичности ошибок, для стандартных ошибок использовались оценки Уайта (они являются более робастными, но состоятельными).

Также ввиду значительной гетерогенности регионов мы добавили в модели набор региональных фиктивных переменных. Поскольку объем контракта¹⁴ включен как независимый фактор в рассматриваемые модели и его величина на несколько порядков превышает величины зависимых переменных, то на основании теста Бокса–Кокса была принята гипотеза о включении этого фактора в логарифмическом виде.

Мы рассматриваем расширенную модель, в которой эффект срока пребывания на посту можно выделить отдельно для губернаторов-инсайдеров и губернаторов-«варягов», поскольку для них эффекты могут различаться. Расширенная модель будет иметь следующую форму:

$$y_{it} = c + \beta_1(T_{it} * I_i) + \beta_2(T_{it}^2 * I_i) + \beta_3(T_{it} * (1 - I_i)) + \beta_4(T_{it}^2 * (1 - I_i)) + \delta_1 X_t + \delta_2 Z_{it} + \varepsilon_{it}, \quad (2)$$

где переменная I_i равна 1, если губернатор является инсайдером, и 0 – иначе. Коэффициенты β_1 и β_2 описывают нелинейный эффект продолжительности срока полномочий на результаты аукциона (итоги контракта) для инсайдеров, в то время как коэффициенты β_3 и β_4 показывают нелинейный эффект для «варягов».

¹³ Формально, оценка β_2 не равна 0, но гипотеза о том, что коэффициент β_2 равен 0, не отвергается.

¹⁴ В моделях с конкуренцией вместо итоговой цены контракта мы используем начальную цену контракта.

Результаты

Результаты оценивания основной и расширенной моделей для количества участников представлены в таблице 4. Для основной модели коэффициенты β_1 и β_2 статистически значимы при отрицательном β_2 и максимальном сроке 10–12 лет пребывания в должности. Это означает, что в течение первых двух губернаторских сроков конкуренция на аукционах растет с увеличением продолжительности пребывания на посту, а в начале третьего срока она начинает снижаться. Кроме того, результаты расширенной регрессии показывают, что нелинейный эффект срока пребывания на посту существует только для «варягов», в то время как для инсайдеров такой эффект не наблюдается.

Используя регрессионное уравнение (2), можно рассчитать, что к концу третьего срока по сравнению с пиком в конце второго снижение конкуренции достигает 22% для всех контрактов и 18% для электронных аукционов. Дополнительно отметим, что для инсайдеров по сравнению с «варягами» количество участников торгов в среднем больше на 0,122 участника. Таким образом, общий уровень конкуренции на торгах выше на 8%.

Таблица 4

Результаты оценки модели для количества участников торгов

Модель	Все, кроме единого поставщика	Электронные аукционы	Все, кроме единого поставщика	Электронные аукционы
СПГД ¹⁵	0,00849***	0,0141***		
(СПГД) ²	-0,000349**	-0,000689***		
СПГД *Инсайдер			-0,000987	0,00448
(СПГД) ² *Инсайдер			6,58e-05	-0,000261
СПГД*«Варяг»			0,0409***	0,046***
(СПГД) ² *«Варяг»			-0,002***	-0,00218***
Возраст	-0,0352***	-0,0355***	-0,0466***	-0,0454***
(Возраст) ²	0,000311***	0,000296***	0,000418***	0,000387***
Губернатор избирался	-0,143***	-0,174***	-0,142***	-0,172***
Инсайдер	0,0434***	0,0468***	0,122***	0,126***
Результаты ЕР	-0,658***	-0,949***	-0,772***	-1,06***
Ф394	-0,048	0,124***	-0,0348	0,142***
Год заключения – 2012	-0,0666***	-0,0877***	-0,0708***	-0,0922***

¹⁵ Здесь и далее «Срок пребывания губернатора в должности».

Модель	Все, кроме единого поставщика	Электронные аукционы	Все, кроме единого поставщика	Электронные аукционы
Год заключения – 2013	-0,0296*	-0,0535***	-0,0367**	-0,0609***
Год заключения – 2014	-0,0582	0,0995***	-0,0578	0,104***
<i>Другие контроли¹</i>				
Взаимодействие с «Инсайдер»	Нет	Нет	Да	Да
R квадрат	0,495	0,477	0,495	0,477
Число контрактов	119635	95800	119635	95800
Вершина, лет	12,16	10,23		
Вершина (Инсайдер)			–	–
Вершина («Варяг»)			10,23	10,55

Значимость коэффициентов: *** 0,01; ** 0,05; * 0,1.

¹ *Другие контроли включают:* тип процедуры, логарифм начальной цены, количество поданных заявок, длительность, количество позиций в контракте, контроли заказчика/поставщика/региона, региональные фиктивные переменные.

Источники: Расчеты авторов.

При оценке моделей для исполнения контрактов мы наблюдаем, что для губернаторов-«варягов» с ростом срока полномочий ежегодный прирост задержек составляет 17–20% от срока исполнения контракта, в то время как для инсайдеров никакого значимого эффекта не наблюдается. Такие же результаты верны, когда в качестве результатов по контрактам берутся обычные задержки по исполнению. Поскольку при анализе влияния инсайдерского статуса на нормированные и обычные задержки в основной модели результаты различаются, то однозначной интерпретации в этом случае мы дать не можем.

Таблица 5

Результаты оценки модели для нормированных задержек

Модель	Все	Электронные аукционы	Все	Электронные аукционы
СПГД	0,00938	0,0142		
(СПГД) ²	-0,00132	-0,000806		
СПГД*Инсайдер			-0,034	-0,037
(СПГД) ² *Инсайдер			0,000589	0,00143
СПГД*«Варяг»			0,168**	0,197**

Модель	Все	Электронные аукционы	Все	Электронные аукционы
(СПГД)^2*«Варяг»			-0,0102	-0,0109
Возраст	0,0654	-0,0287	0,0146	-0,0922
(Возраст)^2	-0,000705	0,000148	-0,000229	0,000742
Губернатор избирался	0,129	-0,122	0,143	-0,114
Инсайдер	-0,187	-0,0671	0,173	0,356*
Результаты ЕР	1,36	-0,111	0,839	-0,701
Повторяющийся контракт	-0,143***	-0,116**	-0,141***	-0,114**
Тот же регион	-0,201**	-0,151	-0,201**	-0,15
94-ФЗ	1,18	1,72	1,18	1,72
Год заключения – 2012	-0,265**	-0,27*	-0,294**	-0,31**
Год заключения – 2013	-0,229	-0,096	-0,283	-0,165
Год заключения – 2014	0,824	1,48	0,751	1,39
<i>Другие контроли¹</i>				
Взаимодействие с «Инсайдер»	Нет	Нет	Да	Да
R квадрат	0,015	0,016	0,015	0,016
Число контрактов	106596	79079	106596	79079
Вершина, лет	-	-		
Вершина (Инсайдер)			-	-
Вершина («Варяг»)			-	-

Значимость коэффициентов: *** 0,01; ** 0,05; * 0,1.

¹ *Другие контроли включают:* тип процедуры, логарифм цены контракта, длительность, количество позиций в контракте, контроли заказчика/поставщика/региона, региональные фиктивные переменные.

Источники: Расчеты авторов.

Дальнейший анализ исполнения контрактов показал, что для «варягов» отсутствует какая-либо связь между расторжением контрактов и сроком губернатора на посту. При этом для инсайдеров, напротив, наблюдается значимый нелинейный эффект: в начале второго губернаторского срока вероятность расторжения контрактов начинает уменьшаться.

Вместе с результатами для количества участников на торгах и задержек при исполнении полученные результаты могут свидетельствовать об ограничении конкуренции на торгах без повышения качества исполнения контрактов для губернаторов-«варягов», в то время как для губернаторов-инсайдеров такой эффект не выявляется.

Таблица 6

Результаты оценки модели для расторжения контракта

Модель	Все	Электронные аукционы	Все	Электронные аукционы
СПГД	0,00176*	0,00162		
(СПГД) ²	-0,000138**	-0,00007		
СПГД*Инсайдер			0,0016	0,00127
(СПГД) ² *Инсайдер			-0,00013**	-0,00006
СПГД* «Варяг»			0,00104	0,00208
(СПГД) ² * «Варяг»			0,00003	-0,00002
Возраст	-0,00824***	-0,00612	-0,00863***	-0,00673*
(Возраст) ²	0,00008***	0,00006*	8,46e-05***	0,00007*
Губернатор избирался	-0,0196***	-0,0193***	-0,0212***	-0,0203***
Инсайдер	0,00152	-0,003	0,00322	0,000198
Результаты ЕР	-0,0927	-0,0695	-0,0976*	-0,0755
Повторяющийся контракт	-0,0133***	-0,0138***	-0,0132***	-0,0138***
Тот же регион	-0,00188	0,0000055	-0,00191	0,00005
94-ФЗ	-0,0194	-0,00119	-0,0195	-0,00119
Год заключения – 2012	0,00366	0,00266	0,00387	0,0026
Год заключения – 2013	0,0228***	0,0225***	0,024***	0,0229***
Год заключения – 2014	0,00949	0,0212	0,0104	0,0214
<i>Другие контроли¹</i>				
Взаимодействие с «Инсайдер»	Нет	Нет	Да	Да
R квадрат	0,119	0,118	0,119	0,118
Число контрактов	106596	79079	106596	79079
Вершина, лет	6,38	-		
Вершина (Инсайдер)			6,15	-
Вершина («Варяг»)			-	-

Значимость коэффициентов: *** 0,01; ** 0,05; * 0,1.

¹ *Другие контроли включают:* тип процедуры, логарифм цены контракта, длительность, количество позиций в контракте, контроли заказчика/поставщика/региона, региональные фиктивные переменные.

Источники: Расчеты авторов.

Стоит также отметить влияние контрольной переменной 94-ФЗ на результаты оценки регрессионных моделей. Для закупок, совершенных по итогам электронным аукционов в рамках 94-ФЗ, конкуренция на торгах в среднем выше на 8%.

При этом задержки при исполнении соответствующих контрактов меньше в среднем на 42–46 дней, что может объясняться процессом адаптации госзаказчиков к новой системе регулирования.

Заключение

Результаты эмпирического анализа показали, что срок пребывания губернатора на посту и его статус инсайдера играют важную роль в распределении контрактов и их исполнении. В частности, по результатам торгов нам удалось обнаружить позитивную динамику в развитии конкуренции при заключении госконтрактов в регионе в первые годы пребывания губернатора на посту, а также ухудшение ситуации через несколько лет. Этот результат подтвердил нашу гипотезу о нелинейной модели поведения ограничения конкуренции с ростом срока губернаторских полномочий.

Такой нелинейный эффект особенно проявился для губернаторов-«варягов»: после роста конкуренции на торгах до конца второго губернаторского срока наблюдается ее снижение к концу третьего срока. Оно достигает 22% для всех контрактов и 18% для электронных аукционов.

Губернаторы-инсайдеры, как мы и предполагали, в среднем продемонстрировали лучшие результаты (конкурентность на 8% выше), а также показали отсутствие эффекта продолжительности срока полномочий на процесс госзакупок.

Что касается исполнения контрактов, мы обнаружили, что для «варягов» с ростом продолжительности пребывания на посту ежегодный прирост задержек составляет в среднем 17–20% от общей продолжительности контракта, в то время как для инсайдеров подтверждение такого эффекта найдено не было. Более того, вероятность расторжения контрактов для «варягов» не уменьшается с увеличением срока, в то время как для инсайдеров, начиная со второго срока пребывания в должности губернатора, наблюдается уменьшение вероятности расторжения контракта. Полученные результаты показывают, что ограничение конкуренции для губернаторов-«варягов» не объясняется повышением качества исполнения контрактов. В то же время такого эффекта ограничения конкуренции для губернаторов-инсайдеров обнаружено не было.

Кроме того, в результате анализа были выявлены некоторые эффекты перехода к новой системе регулирования госзакупок (44-ФЗ). Конкурентность на торгах в среднем понизилась на 8%, а задержки при исполнении увеличились на 42–46 дней, что может объясняться административными сложностями при адаптации к новой системе регулирования.

Мы благодарим А.А. Яковлева, Д. Жакони, Г. Гарифуллину, И. Маркеса, П. Вальбонези, К. Скоорса за полезные обсуждения, а также участников VI Международной конференции МЦИИР и XI Российской летней школы по Институциональному анализу за комментарии. В данной работе использованы результаты проекта «Проблемы и стимулы эффективных государственных закупок и инноваций», выполненного в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2017 г.

ЛИТЕРАТУРА

1. Бальсевич А.А., Пивоварова С.Г., Подколзина Е.А. Региональные различия в относительных ценах государственных контрактов: роль информационной прозрачности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2012. – № 2. – С. 97–111.
2. Подвинцев О.Б. Факторы отторжения губернаторов-«варягов» в субъектах РФ // Социокультурные и природно-ресурсные факторы сбалансированности модернизации регионов России. – 2014. – С. 399–402. – URL: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23705929> (дата обращения: 25.10.2017).
3. Подвинцев О.Б. Попытка формирования новых политических элит в регионах РФ: цели, механизмы, результаты (2012–2014 гг.) // Власть и элиты. – 2015. – Том 2. – С. 171–189.
4. Подвинцев О.Б. Губернаторы-«варяги» и региональные политические элиты в современной России: условия и тенденции взаимодействия. Политическая Экспертиза: ПОЛИТЭКС. – 2009. – № 5 (2). – С. 56–71.
5. Становая Т. Трансформация путинских элит: 2014–2024 // Московский центр Карнеги. – 2017. – URL: <http://carnegie.ru/2017/07/26/ru-pub-72625> (дата обращения: 25.10.2017).
6. Сюняев Г.Р., Полищук Л.И. Инвестиционный климат и сменяемость власти в Российских регионах // Вопросы экономики. – 2014. – № 2. – С. 88–117.
7. Туровский Р.Ф. Практики назначения губернаторов: инерция и радикализм в политике центра // Журнал политической философии и социологии политики «Полития. Анализ. Хроника. Прогноз». – 2009. – № 2. – С. 72–89.
8. Туровский Р.Ф. Губернаторские выборы в постсоветской России: изменения и преمصственность // XVII Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества. В четырех книгах. Отв. ред. Е. Ясин. – М.: НИУ ВШЭ, 2017. – URL: <https://publications.hse.ru/chapters/198151448> (дата обращения: 25.10.2017).
9. Яковлев А.А., Аллилуева О.Г., Кузнецова И.В., Шамрин А.Т., Юдкевич М.М., Яковсон Л.И. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 88–107.
10. Яковлев А.А., Демидова О.А., Балаева О.Н. Причины снижения цен на торгах и проблемы исполнения госконтрактов (эмпирический анализ на основе микроданных) // Вопросы экономики. – 2012. – № 1. – С. 65–83.
11. Яковлев А.А., Балаева О.Н., Ткаченко А.В. Оценка издержек закупочной деятельности региональных госзаказчиков (на примере Калужской области) // ЭКО. – 2016. – № 1. – С. 153–169.
12. Яковлев А.А., Демидова О.А. Реформа системы госзакупок и практика отбора поставщиков для государственных нужд в России в 2004 и 2008 годах // Экономический журнал ВШЭ. – 2010. – № 2. – С. 202–226.
13. Acemoglu D. A Simple Model of Inefficient Institutions // The Scandinavian Journal of Economics. 2006. Vol. 108. N. 4. P. 515–546.
14. Acemoglu D., Golosov M., Tsyvinski A. Power Fluctuations and Political Economy // Journal of Economic Theory. 2011. Vol. 146. N. 3. P. 1009–1041.

15. Acemoglu D., Robinson J. Economic Backwardness in Political Perspective // *American Political Science Review*. 2006. Vol. 100. N. 1. P. 115–131.
16. Acemoglu D., Robinson J. Persistence of Power, Elites, and Institutions // *The American Economic Review*. 2008. Vol. 98. N. 1. P. 267–93.
17. Aisen A., Veiga F. How Does Political Instability Affect Economic Growth? // *European Journal of Political Economy*. 2013. Vol. 29. P. 151–167.
18. Alesina A., Özler S., Roubini N., Swagel P. Political Instability and Economic Growth // *Journal of Economic Growth*. 1996. Vol. 1. N. 2. P. 189–211.
19. Amore M., Bennesen M. The Value of Local Political Connections in a Low-Corruption Environment // *Journal of Financial Economics*. 2013. Vol. 110. N. 2. P. 387–402.
20. Asiedu E. Foreign Direct Investment in Africa: The Role of Natural Resources, Market Size, Government Policy, Institutions and Political Instability // *The World Economy*. 2006. Vol. 29. N. 1. P. 63–77.
21. Besley T., Masayuki Kudamatsu. Making Autocracy Work // In *Institutions and Economic Performance*. Cambridge, MA: Harvard University Press. 2008. P. 452–510.
22. Besley T., Persson T., Reynal-Querol M. Political Instability and Institutional Reform: Theory and Evidence // London School of Economics (Unpublished). 2012. URL: http://perseus.iies.su.se/~tapers/papers/BPR_REStud_130801.pdf (дата обращения: 25.10.2017).
23. Boas T.C., Hidalgo F.D., Richardson N.P. The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil // *The Journal of Politics*. 2014. Vol. 76. N. 2. P. 415–29. doi: 10.1017/S002238161300145X (дата обращения: 25.10.2017).
24. Brunetti A., Kisunko G., Weder B. Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector // *The World Bank Economic Review*. 1998. Vol. 12. N. 3. P. 353–384.
25. Buckley N. Calculating Corruption: Political Competition and Bribery under Authoritarianism. PhD Dissertation // New York, NY, USA: Columbia University. 2016.
26. Cali M., Sen K. Do Effective State Business Relations Matter for Economic Growth? Evidence from Indian States // *World Development*. 2011. Vol. 39. N. 9. P. 1542–1557.
27. Campante F., Chor D., Quoc-Anh Do. Instability and the Incentives for Corruption // *Economics & Politics*. 2009. Vol. 21. N. 1. P. 42–92.
28. Chong E., Klien M., Saussier S. The Quality of Governance and the Use of Negotiated Procurement Procedures: Some (Un-) Surprising Evidence from the European Union // mimeo. 2013.
29. Chong E., Staropoli C., Yvrande-Billon A. Auctions versus Negotiations in Public Procurement: The Implication of Political Scrutiny // In CInSt Workshop «Public Procurement: Current Research Trends», HSE. 2012. URL: http://www.iese.edu/en/files/1b_Chong_tcm4-80399.pdf (дата обращения: 25.10.2017).
30. Coviello D., Stefano G. Tenure in Office and Public Procurement. *American Economic Journal: Economic Policy*, no. Forthcoming. 2017. URL: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20150426> (дата обращения: 25.10.2017).
31. Coviello D., Moretti L., Spagnolo G., Valbonesi P. Court Efficiency and Procurement Performance // *Scandinavian Journal of Economics*, February, n/a-n/a. 2017. URL: doi:10.1111/sjoe.12225 (дата обращения: 25.10.2017).

32. Dai X., Cheng L. Public Selection and Research and Development Effort of Manufacturing Enterprises in China: State Owned Enterprises versus Non-State Owned Enterprises // *Innovation: Management, Policy and Practice*. 2015. Vol. 17. N. 2. P. 182–95. URL: doi:10.1080/14479338.2015.1011053 (дата обращения: 25.10.2017).
33. De Silva, Dakshina G., Kosmopoulou G., Pagel B., Peeters R. The Impact of Timing on Bidding Behavior in Procurement Auctions of Contracts with Private Costs // *Review of Industrial Organization*. 2013. Vol. 42. N. 3. P. 321–343.
34. Faccio M. Politically Connected Firms. *The American Economic Review*. 2006. Vol. 96. N. 1. P.369–386.
35. Fatas A., Mihov I. Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth // *Review of Economics and Statistics*. 2013. Vol. 95. N. 2. P. 362–376.
36. Globerman S., Shapiro D. Global Foreign Direct Investment Flows: The Role of Governance Infrastructure // *World Development*. 2002. Vol. 30. N. 11. P. 1899–1919.
37. Goldman E., Rocholl J., So J. Politically Connected Boards of Directors and the Allocation of Procurement Contracts // *Review of Finance*. 2013. Vol. 17. N. 5. P. 48–1617. URL: doi:10.1093/rof/rfs039 (дата обращения: 25.10.2017).
38. Hart D.M. *The Emergence of Entrepreneurship Policy: Governance, Start-Ups, and Growth in the US Knowledge Economy*. Cambridge University Press. 2003.
39. Held C.M. Evaluation of Strategies for Repeat Procurement. 2011. URL: <https://smartech.gatech.edu/handle/1853/43740> (дата обращения: 25.10.2017).
40. Holcombe R.G., Boudreaux C.J. Institutional Quality and the Tenure of Autocrats // *Public Choice*. 2013. Vol. 156. N. 3–4. P. 409–421.
41. Lambsdorff J.G. *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge University Press. <http://www.cambridge.org/ba/academic/subjects/economics/economic-development-and-growth/institutional-economics-corruption-and-reform-theory-evidence-and-policy>. 2007.. (дата обращения: 25.10.2017).
42. Levina I., Kisunko G., Marques I., Yakovlev A.A. Uncertainty as a Factor in Investment Decisions: The Case of the Russian Federation's Regions // *World Bank Policy Research Working Paper*. 2016. N. 7806. URL: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-7806> (дата обращения: 25.10.2017).
43. Libman A., Kozlov V., Schultz A. Roving Bandits in Action: Outside Option and Governmental Predation in Autocracies // *Kyklos*. 2012. Vol. 65. N. 4. P. 526–562.
44. Malesky E.J., Samphantharak K. Predictable Corruption and Firm Investment: Evidence from a Natural Experiment and Survey of Cambodian Entrepreneurs // *Quarterly Journal of Political Science*. 2008. Vol. 3. N. 3. P. 67–227.
45. McGuire M.C., Olson M. The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force // *Journal of Economic Literature*. 1996. Vol. 34. N. 1. P. 72–96.
46. Mironov M., Zhuravskaya E. Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data // *American Economic Journal: Economic Policy*. 2016. Vol. 8. N. 2. P. 287–321. URL: doi:10.1257/pol.20140188 (дата обращения: 25.10.2017).
47. Ohashi H. Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works // *Review of Industrial Organization*. 2009. Vol. 34. N. 3. P. 85–267. URL: doi:10.1007/s11151-009-9208-1 (дата обращения: 25.10.2017).

48. Olson M. Dictatorship, Democracy, and Development // *American Political Science Review*. 1993. Vol. 87. N. 3. P. 567–576.
49. Polishchuk L., Syunyaev G. Ruling Elites' Rotation and Asset Ownership: Implications for Property Rights // *Public Choice*. 2015. Vol. 162. N. 1–2. P. 82–159. URL: doi:10.1007/s11127-014-0210-2 (дата обращения: 25.10.2017).
50. Pyle W. Organized Business, Political Competition, and Property Rights: Evidence from the Russian Federation // *Journal of Law, Economics, and Organization*. 2011. Vol. 27. N. 1. P. 2–31.
51. Reuter O.J., Robertson G.B. Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments // *The Journal of Politics*. 2012. Vol. 74. N. 4. P.37–1023. URL: doi:10.1017/S0022381612000631 (дата обращения: 25.10.2017).
52. Rochlitz M. Corporate Raiding and the Role of the State in Russia // *Post-Soviet Affairs*. 2014. Vol. 30. N. 2–3. P. 89–114. URL: doi:10.1080/1060586X.2013.856573 (дата обращения: 25.10.2017).
53. Rochlitz M., Kulpina V., Remington T., Yakovlev A. Performance Incentives and Economic Growth: Regional Officials in Russia and China // *Eurasian Geography and Economics*. 2015. Vol. 56. N. 4. P. 421–445.
54. Rodríguez-Pose A. Do Institutions Matter for Regional Development? // *Regional Studies*. 2013. Vol. 47. N. 7. P. 1034–1047.
55. Sharafutdinova G., Steinbuks J. Governors Matter// *Economics of Transition*. 2017. Vol. 25. N. 3. P. 93–471. URL: doi:10.1111/ecot.12124 (дата обращения: 25.10.2017).
56. Shurchkov O. New Elites and Their Influence on Entrepreneurial Activity in Russia // *Journal of Comparative Economics*. 2012. Vol. 40. N. 2. P. 240–255.
57. Sidorkin O., Vorobyev D. Political Cycles and Corruption in Russian Regions // *European Journal of Political Economy*. 2017. URL: doi:10.1016/j.ejpoleco.2017.05.001 (дата обращения: 25.10.2017).
58. Szakonyi D. Renting Elected Office: Why Businesspeople Become Politicians in Russia. PhD Dissertation. New York, NY, USA: Columbia University. 2016.
59. Wu W., Wu C., Rui O.M. Ownership and the Value of Political Connections: Evidence from China // *European Financial Management*. 2012. Vol. 18. N. 4. P. 695–729. URL: doi:10.1111/j.1468-036X.2010.00547.x (дата обращения: 25.10.2017).
60. Yakovlev A. The Evolution of Business–State Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? // *Europe-Asia Studies*. 2006. Vol. 58. N. 7. P. 1033–1056.
61. Zhuravskaya E. Federalism in Russia // Aslund A., Guriev S., Kuchins A. (Eds.), *Russia after the Global Economic Crisis*. Institute for International Economics. 2010. URL: <http://core.ac.uk/download/pdf/6364201.pdf>. (дата обращения: 25.10.2017).

ПРИЛОЖЕНИЕ

Таблица 1

Переменные и источники

Параметр	Описание	Тип	Источник
Кол-во участников	Количество участников торгов	Количественная	www.zakupki.gov.ru
Повторяющийся контракт	Если у пары заказчик/поставщик было 3 и более повторяющихся контрактов в течение 2011–2014 гг. Первые 2 контракта не отмечены как повторяющиеся	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	Рассчитанная переменная
Задержка	Разница между реальной датой исполнения и датой исполнения по контракту, <i>дней</i>	Количественная	www.zakupki.gov.ru
Нормированная задержка	Задержка, нормированная в соответствии с максимальным периодом исполнения соответствующего контракта. Вычисляется как отношение задержки и разности между датой исполнения по контракту и датой заключения контракта	Количественная	Рассчитанная переменная
Расторжение контракта	Если произошло расторжение контракта при исполнении	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	www.zakupki.gov.ru
СПГД (Срок пребывания губернатора в должности)	Точная продолжительность пребывания губернатора на посту к моменту заключения контракта, <i>лет</i>	Количественная	Рассчитанная переменная
Контроли губернатора			
Возраст	Возраст губернатора к 01.01 2011, <i>лет</i>	Количественная	БД МЦИИР «Биографии российских губернаторов», рассчитанная переменная
Губернатор избирался	Если губернатор когда-либо избирался за свою историю	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	БД МЦИИР «Биографии российских губернаторов», рассчитанная переменная
Инсайдер	Если губернатор работал в том же регионе в сумме не менее трех лет в период, предшествующий пребыванию на губернаторском посту	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	БД МЦИИР «Биографии российских губернаторов», рассчитанная переменная

Параметр	Описание	Тип	Источник
Контроли контракта			
Логарифм цены контракта	Логарифм цены контракта, <i>ln руб.</i>	Количественная	www.zakupki.gov.ru
Логарифм начальной цены	Логарифм начальной начальной цены, <i>ln руб.</i>	Количественная	www.zakupki.gov.ru
Кол-во позиций	Количество различных объектов, закупаемых в рамках данного контракта. Например, в рамках одного контракта могут закупаться 1) услуги по ремонту дорожного покрытия, 2) услуги по благоустройству территории, 3) услуги по прокладке трубопровода и т.п.	Количественная	www.zakupki.gov.ru
Длительность	Длительность контракта, <i>дней</i>	Количественная	www.zakupki.gov.ru
94-ФЗ	Если закупка была совершена по 94-ФЗ	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	www.zakupki.gov.ru
Контроли хода торгов			
Кол-во заявок	Количество заявок на аукционе	Количественная	www.zakupki.gov.ru
Контроли заказчика			
Логарифм суммы контрактов заказчика	Логарифм суммы всех контрактов, заключенных с данным заказчиком в течение соответствующего года, <i>ln руб.</i>	Количественная	www.clearspending.ru
Региональный уровень	Если тип субординации фирмы – региональный	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	www.clearspending.ru
Муниципальный уровень	Если тип субординации фирмы – муниципальный	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	www.clearspending.ru
Деятельность: гос. управление	Если ОКВЭД фирмы соответствует «Государственное управление, обеспечение военной безопасности и социальное обеспечение»	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	www.clearspending.ru
Деятельность: неизвестно	Если ОКВЭД фирмы неизвестен	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	www.clearspending.ru
Контроли поставщика			
Логарифм суммы контрактов поставщика	Логарифм суммы всех контрактов, заключенных с данным поставщиком в течение соответствующего года, <i>ln руб.</i>	Количественная	www.clearspending.ru
Тот же регион	Если поставщик и заказчик из одного региона	Факторная (1 – Да, 0 – Нет)	Рассчитанная переменная
Контроли региона			
Логарифм затрат	Логарифм всех региональных затрат на душу населения в течение года, <i>ln руб.</i>	Количественная	www.clearspending.ru

Параметр	Описание	Тип	Источник
Логарифм ВРП	Логарифм ВРП на душу населения в течение года, <i>ln руб.</i>	Количественная	www.gks.ru
Кол-во ДТП	Количество ДТП с пострадавшими	Количественная	www.fedstat.ru
Доля хороших дорог	Доля дорог регионального значения, удовлетворяющих нормативам, %	Количественная	www.fedstat.ru
Результаты ЕР	Доля голосов за партию «Единая Россия» на выборах в Думу в 2011 г.	Количественная	www.cikrf.ru

Таблица 2

Описательные статистики

Параметр	Все процедуры		Только электронные аукционы	
	среднее	стандартное отклонение	среднее	стандартное отклонение
Кол-во участников	155	0,92	1,45	0,97
Задержка, <i>дней</i>	9,36	78,7	11,34	81,95
Нормированная задержка	0,62	6,49	0,66	6,33
Расторжение контракта, фиктивная переменная	0,07	0,26	0,08	0,28
СПГД, <i>лет</i>	5,14	5,03	5,22	5,06
Контроли губернатора				
Возраст, <i>лет</i>	52,91	7,86	52,93	7,93
Губернатор избирался, фиктивная переменная	0,31	0,46	0,33	0,47
Инсайдер, фиктивная переменная	0,67	0,47	0,68	0,47
Контроли контракта/исхода торгов				
Повторяющийся контракт, фиктивная переменная	0,47	0,50	0,51	0,50
Логарифм цены контракта	14,14	1,75	14,54	1,61
Логарифм начальной цены	14	1,75	14,62	1,62
Длительность, <i>дней</i>	141,64	176,03	153,02	187,54
Кол-во заявок	2,03	2,05	2,22	2,26
94-ФЗ, фиктивная переменная	0,83	0,38	0,81	0,39
Электронный аукцион, фиктивная переменная	0,75	0,43	1,00	–

Параметр	Все процедуры		Только электронные аукционы	
	среднее	стандартное отклонение	среднее	стандартное отклонение
Открытый конкурс, фиктивная переменная	0,005	0,07	–	–
Запрос котировок, фиктивная переменная	0,18	0,39	–	–
Единый поставщик, фиктивная переменная	0,07	0,25	–	–
Кол-во позиций	1,08	1,05	1,08	1,16
Контроли заказчика				
Логарифм суммы контрактов заказчика	18,24	2,60	18,61	2,41
Региональный уровень, фиктивная переменная	0,19	0,39	0,20	0,40
Муниципальный уровень, фиктивная переменная	0,81	0,39	0,80	0,40
Деятельность: гос. управление, фиктивная переменная	0,69	0,46	0,67	0,47
Контроли поставщика				
Логарифм суммы контрактов поставщика	17,61	2,34	18,00	2,03
Тот же регион, фиктивная переменная	0,92	0,26	0,92	0,27
Контроли региона				
Логарифм затрат	10,21	0,57	10,20	0,55
Логарифм ВРП	12,59	0,50	12,59	0,50
Кол-во ДТП	3947,68	2854,26	3997,48	2824,60
Доля хороших дорог	0,41	0,19	0,41	0,19
Результаты ЕР	0,46	0,14	0,47	0,14
Контроли периода				
Год заключения–2011, фиктивная переменная	0,19	0,39	0,17	0,38
Год заключения–2012, фиктивная переменная	0,30	0,46	0,29	0,46
Год заключения–2013, фиктивная переменная	0,34	0,47	0,35	0,48
Год заключения–2014, фиктивная переменная	0,17	0,38	0,19	0,39

Источники: www.gks.ru, www.fedstat.ru, www.cikrf.ru, www.clearspending.ru, www.zakupki.gov.ru, расчеты авторов.

Таблица 3

Региональные характеристики

Параметры	Min	q25	Медиана	q75	max	Среднее	Стандартное отклонение
Население	42 906	774 751	1 194 781	2 362 928	2 035 490	1 729 044	1 742 850
ВРП (руб., на душу населения)	85 191	181 088	256 256	340 473	3 971 959	376 999	521 351
Общие расходы (руб. на душу населения)	445	17 774	23 508	31 989	169 826	31 848	29 302
Кол-во ДТП с пострадавшими	28	1 010	1 960	3 111	11 617	2 431	2 098
Доля хороших дорог (%)	3	25	36	50	84	38	18
Результаты ЕР	0,29	0,37	0,44	0,58	1	0,50	0,17
Источники: www.gks.ru, www.fedstat.ru, www.cikrf.ru, www.clearspending.ru							

¹ Здесь и далее «Срок пребывания губернатора в должности».

RUSSIAN GOVERNORS AND PUBLIC PROCUREMENT CONTRACT ALLOCATION

Daniil Esaulov

Research fellow of the Institute for Industrial and Market Studies, NRU HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
28/11 – 9 Shabolovka Str., Moscow, Russian Federation.
E-mail: desaulov@hse.ru.

Andrey Tkachenko

Research fellow of the Institute for Industrial and Market Studies, NRU HSE.
Address: National Research University Higher School of Economics,
28/11 – 9 Shabolovka Str., Moscow, Russian Federation.
E-mail: tkachenko_av@hse.ru

Abstract

This paper analyses the impact of governor's tenure and his/her local ties on restriction of competition in the allocation of public procurement contracts. Basing on existing literature, we proposed that (1) tenure impact on competition in public procurement is non-linear and (2) it depends on the governor's pre-existing work experience in the region before he/she was elected/appointed. To test these hypotheses we employ contract-level data for the whole population of public contracts on road constructions in Russian regions during 2011–2014, and governor's biographical information. The analysis showed that during the first two terms of a new governor in office, the procurement competition increases and then starts to decrease. Such a non-linear effect is especially prominent for governors-outsiders – the ones without pre-existing local ties. At the same time, this effect is not observable for the governors who came from the regional elite. Moreover, previous work experience in the region leads to a higher procurement competition on average. We also showed that restriction of competition for governors-outsiders could not be explained by the increase of contract execution quality: execution delays the increase linearly and the probability of execution terminating is not decreasing with the increase of the governor's tenure.

Keywords: public procurement; competition in auction; efficiency; contract execution; governor; tenure in office.

Citation: Esaulov, D. & Tkachenko, A. (2017). Vliyanie rossiyskikh gubernatorov na raspredelenie gosudarstvennykh kontraktov [Russian Governors and Public Procurement Contract Allocation]. *Public Administration Issues*, no 4, pp. 103–138 (in Russian).

REFERENCES

1. Balsevich, A. & Podkolzina, E. (2012). Regional'nye razlichiya v otnositel'nykh tsenakh gosudarstvennykh kontraktov: rol' informatsionnoy prozrachnosti [Regional Differences in Relative Prices of State Contracts: the Role of Information Transparency]. *Public Administration Issues*, no 2, pp 97–111.

2. Podvincev, O.B. (2014). Faktory ottorzheniya gubernatorov-«varyagov» v sub'ektakh RF. [Factors of Governors-Outsiders' Rejections in Russian Regions] In: *Materialy Kh Vserossiyskoy nauchno-prakticheskoy konferentsii po programme «Sotsiokul'turnaya evolyutsiya Rossii i ee regionov»* [Materials of the All-Russian scientific-practical conference on the program «Sociocultural evolution of Russia and its regions»]. Perm': Permskiy gosudarstvennyi natsional'nyi issledovatel'skiy universitet, pp. 399–402. Available at: <https://elibrary.ru/item.asp?id=23705929> (accessed: 25 October, 2017).
3. Podvincev, O.B. (2015). *Popytka formirovaniya novykh politicheskikh elit v regionakh RF: tseli, mekhanizmy, rezul'taty (2012–2014 gg.)* [An Attempt to Form New Political Elites in the Russian Federation Regions: Goals, Mechanisms, Results (2012–2014)]. *Vlast' i elity*, no 2, pp. 171–189.
4. Podvincev, O.B. (2009). Gubernatory-«varyagi» i regional'nye politicheskie elity v sovremennoi Rossii: usloviya i tendentsii vzaimodeistviya. [Governors-Outsiders and Regional Political Elites in Contemporary Russia: Conditions and Tendencies of Interactions] *Politicheskaya Ekspertiza: POLITEKS*, vol. 5, no 2, pp. 56–71.
5. Stanovaya, T. (2017). Transformatsiya putinskikh elit: 2014–2024. [Putin's elites transformation] *Carnegie Moscow Center*. Available at: <http://carnegie.ru/2017/07/26/ru-pub-72625> (accessed: 25 October, 2017).
6. Polishchuk, L. & Syunyaev, G. (2014) Investitsionnyi klimat i smenyaemost' vlasti v Rossiiskikh regionakh [Invest Climate and Authorities' Tenure in Russian Regions]. *Voprosy Ekonomiki*, no 2, pp. 88–117.
7. Turovskii, R.F. (2009). Praktiki naznacheniya gubernatorov: inertsiya i radikalizm v politike tsentra [Practice of Governors' Appointment: Inertia and Radicalism in Center Politics]. *Zhurnal politicheskoi filosofii i sotsiologii politiki «Politiya. Analiz. Khronika. Prognoz»*, no 2.
8. Turovskii, R.F. (2017). Gubernatorskie vybory v postsovetsoi Rossii: izmeneniya i preemstvennost' [Gubernatorial elections in post-soviet Russia: changes and legacy]. *XVII April International Academic Conference. In four books. 2017*. NRU HSE Available at: <https://publications.hse.ru/chapters/198151448> (accessed: 25 October, 2017).
9. Yakovlev, A., O.G. Allilueva, I.V. Kuznecova, A.T. Shamrin, M.M. Yudkevich, & L.I. Jakobson. (2010). Sistema goszakupok: na puti k novomu kachestvu [Public procurement system: on a way to new quality]. *Voprosy Ekonomiki*, no 6, pp. 88–107.
10. Yakovlev, A., Demidova, O. & Balaeva, O. (2012). Prichiny snizheniya tsen na torgakh i problemy ispolneniya goskontraktov (empiricheskii analiz na osnove mikrodannykh) [Reasons for price reductions in auctions and public contracts execution problems]. *Voprosy Ekonomiki*, no 1, pp. 65–83.
11. Yakovlev, A., Balaeva, O. & Tkachenko, A. (2016). Otsenka izderzhhek zakupochnoi deyatel'nosti regional'nykh goszakazchikov (na primere Kaluzhskoi oblasti) [Estimating Costs of Public Procurement Activities for Regional Procurers (Using Example of Kaluzhskaya Oblast)]. *ECO*, no 1, pp. 153–69.
12. Yakovlev, A. & Demidova, O. (2010). Reforma sistemy goszakupok i praktika otbora postavshchikov dlya gosudarstvennykh nuzhd v Rossii v 2004 i 2008 godakh [Public Procurement Reform and Selection of Suppliers for Public Service in Russia]. *The HSE Economic Journal*, no 2, pp. 202–226.
13. Acemoglu, D. (2006). A Simple Model of Inefficient Institutions. *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 108, no 4, pp. 515–546.
14. Acemoglu, D., Golosov, M. & Tsyvinski, A. (2011). Power Fluctuations and Political Economy. *Journal of Economic Theory*, vol. 146, no 3, pp.1009–1041.

15. Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2006). Economic Backwardness in Political Perspective. *American Political Science Review*, vol. 100, no 1, pp. 115–131.
16. Acemoglu, D., & Robinson, J.A. (2008). Persistence of Power, Elites, and Institutions. *The American Economic Review*, vol. 98, no 1, pp. 267–93.
17. Aisen, A. & Veiga, F.J. (2013). How Does Political Instability Affect Economic Growth? *European Journal of Political Economy*, no 29, pp. 151–167.
18. Alesina, A., Özler, S., Roubini, N. & Swagel, P. (1996). Political Instability and Economic Growth. *Journal of Economic Growth*, vol. 1, no 2, pp. 189–211.
19. Amore, M.D., & Bennesen, M. (2013). The Value of Local Political Connections in a Low-Corruption Environment. *Journal of Financial Economics*, vol. 110, no 2, pp. 387–402.
20. Asiedu, E. (2006). Foreign Direct Investment in Africa: The Role of Natural Resources, Market Size, Government Policy, Institutions and Political Instability. *The World Economy*, vol. 29, no 1, pp. 63–77.
21. Besley, T., & Kudamatsu Masayuki. (2008). Making Autocracy Work. In: *Institutions and Economic Performance*, pp. 452–510. Cambridge, MA: Harvard University Press.
22. Besley, T., Persson, T. & Reynal-Querol, M. (2012). Political Instability and Institutional Reform: Theory and Evidence. *London School of Economics (Unpublished)*. Available at: http://perseus.iies.su.se/~tapers/papers/BPR_REStud_130801.pdf. (accessed: 25 October, 2017).
23. Boas, T.C., Hidalgo, F.D. & Richardson, N.P. (2014). The Spoils of Victory: Campaign Donations and Government Contracts in Brazil. *The Journal of Politics*, vol. 76, no 2, pp. 415–29. Available at: doi:10.1017/S002238161300145X (accessed: 25 October, 2017).
24. Brunetti, A., Kisunko, G. & Weder, B. (1998). Credibility of Rules and Economic Growth: Evidence from a Worldwide Survey of the Private Sector. *The World Bank Economic Review*, vol. 12, no 3, pp. 353–384.
25. Buckley, N. (2016). *Calculating Corruption: Political Competition and Bribery under Authoritarianism*. PhD Thesis. New York, NY, USA: Columbia University.
26. Cali, M. & Kunal Sen. (2011). Do Effective State Business Relations Matter for Economic Growth? Evidence from Indian States. *World Development*, vol. 39, no 9, pp. 1542–1557.
27. Campante, F.R., Chor, D. & Quoc-Anh Do. (2009). Instability and the Incentives for Corruption. *Economics & Politics*, vol. 21, no 1, pp 42–92.
28. Chong, E., Klien, M. & Saussier, S. (2013). *The Quality of Governance and the Use of Negotiated Procurement Procedures: Some (Un-) Surprising Evidence from the European Union*. mimeo.
29. Chong, E., Staropoli, C. & Yvrande-Billon, A. (2012). Auctions versus Negotiations in Public Procurement: The Implication of Political Scrutiny. In: *CInSt Workshop «Public Procurement: Current Research Trends»*, HSE. Available at: http://www.iese.edu/en/files/1b_Chong_tcm4-80399.pdf (accessed: 25 October, 2017).
30. Decio, C. & Gagliarducci, S. (2017). Tenure in Office and Public Procurement. *American Economic Journal: Economic Policy*, no Forthcoming. Available at: <https://www.aeaweb.org/articles?id=10.1257/pol.20150426> (accessed: 25 October, 2017).
31. Coviello, D., Moretti, L., Spagnolo, G. & Valbonesi, P. (2017). Court Efficiency and Procurement Performance. *Scandinavian Journal of Economics*, February. Available at: n/a-n/a. doi:10.1111/sjoe.12225 (accessed: 25 October, 2017).

32. Dai, X., & L. Cheng. (2015). Public Selection and Research and Development Effort of Manufacturing Enterprises in China: State Owned Enterprises versus Non-State Owned Enterprises. *Innovation: Management, Policy and Practice*, vol. 17, no 2, pp. 182–95. Available at: doi:10.1080/14479338.2015.1011053 (accessed: 25 October, 2017).
33. De Silva, Dakshina G., Kosmopoulou, G., Pagel, B. & Peeters, R. (2013). The Impact of Timing on Bidding Behavior in Procurement Auctions of Contracts with Private Costs. *Review of Industrial Organization*, vol. 42, no 3, pp. 321–343.
34. Faccio, M. (2006). Politically Connected Firms. *The American Economic Review*, vol. 96, no 1, pp. 369–386.
35. Fatas, A. & Mihov, I. (2013). Policy Volatility, Institutions, and Economic Growth. *Review of Economics and Statistics*, vol. 95, no 2, pp. 362–376.
36. Globerman, S., & Shapiro, D. (2002). Global Foreign Direct Investment Flows: The Role of Governance Infrastructure. *World Development*, vol. 30, no 11, pp. 1899–1919.
37. Goldman, E., Rocholl, J. & So, J. (2013). Politically Connected Boards of Directors and the Allocation of Procurement Contracts. *Review of Finance*, vol. 17, no 5, pp. 1617–48. Available at: doi:10.1093/rof/rfs039 (accessed: 25 October, 2017).
38. Hart, D.M. (2003). *The Emergence of Entrepreneurship Policy: Governance, Start-Ups, and Growth in the US Knowledge Economy*. Cambridge University Press.
39. Held, Ch.M. (2011). Evaluation of Strategies for Repeat Procurement. Available at: <https://smartech.gatech.edu/handle/1853/43740> (accessed: 25 October, 2017).
40. Holcombe, R.G. & Boudreaux, Ch.J. (2013). Institutional Quality and the Tenure of Autocrats. *Public Choice*, vol. 156, no 3–4, pp. 409–421.
41. Lambsdorff, J.G. (2007). *The Institutional Economics of Corruption and Reform: Theory, Evidence and Policy*. Cambridge University Press. Available at: <http://www.cambridge.org/ba/academic/subjects/economics/economic-development-and-growth/institutional-economics-corruption-and-reform-theory-evidence-and-policy> (accessed: 25 October, 2017).
42. Levina, I., Kisunko, G., Marques, I. & Yakovlev, A.A. (2016). Uncertainty as a Factor in Investment Decisions: The Case of the Russian Federation's Regions. *World Bank Policy Research Working Paper*, no 7806. Available at: <https://elibrary.worldbank.org/doi/pdf/10.1596/1813-9450-7806> (accessed: 25 October, 2017).
43. Libman, A., Kozlov, V. & Schultz, A. (2012). Roving Bandits in Action: Outside Option and Governmental Predation in Autocracies. *Kyklos*, vol. 65, no 4, pp. 526–562.
44. Malesky, E.J. & Samphantharak, K. (2008). Predictable Corruption and Firm Investment: Evidence from a Natural Experiment and Survey of Cambodian Entrepreneurs. *Quarterly Journal of Political Science*, vol. 3, no 3, pp. 227–67.
45. McGuire, M.C. & Olson, M. (1996). The Economics of Autocracy and Majority Rule: The Invisible Hand and the Use of Force. *Journal of Economic Literature*, vol. 34, no 1, pp. 72–96.
46. Mironov, M. & Zhuravskaya, E. (2016). Corruption in Procurement and the Political Cycle in Tunneling: Evidence from Financial Transactions Data. *American Economic Journal: Economic Policy*, vol. 8, no 2, pp. 287–321. Available at: doi:10.1257/pol.20140188 (accessed: 25 October, 2017).
47. Ohashi, H. (2009). Effects of Transparency in Procurement Practices on Government Expenditure: A Case Study of Municipal Public Works. *Review of Industrial Organization*, vol. 34, no 3, pp. 267–85. Available at: doi:10.1007/s11151-009-9208-1 (accessed: 25 October, 2017).

48. Olson, M. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, vol. 87, no 3, pp. 567–576.
49. Polishchuk, L. & Syunyaev, G. (2015). Ruling Elites' Rotation and Asset Ownership: Implications for Property Rights. *Public Choice*, vol. 162, no 1–2, pp. 159–82. Available at: doi:10.1007/s11127-014-0210-2 (accessed: 25 October, 2017).
50. Pyle, W. (2011). Organized Business, Political Competition, and Property Rights: Evidence from the Russian Federation. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 27, no 1, pp. 2–31.
51. Reuter, Ora John, & Graeme B. Robertson. (2012). Subnational Appointments in Authoritarian Regimes: Evidence from Russian Gubernatorial Appointments. *The Journal of Politics*, vol. 74, no 4, pp. 1023–37. Available at: doi:10.1017/S0022381612000631 (accessed: 25 October, 2017).
52. Rochlitz, M. (2014). Corporate Raiding and the Role of the State in Russia. *Post-Soviet Affairs*, vol. 30, no 2–3, pp. 89–114. Available at: doi:10.1080/1060586X.2013.856573 (accessed: 25 October, 2017).
53. Rochlitz, M., Kulpina, V., Remington, T. & Yakovlev, A. (2015). Performance Incentives and Economic Growth: Regional Officials in Russia and China. *Eurasian Geography and Economics*, vol. 56, no 4, pp. 421–445.
54. Rodríguez-Pose, A. (2013). Do Institutions Matter for Regional Development? *Regional Studies*, vol. 47, no 7, pp. 1034–1047.
55. Sharafutdinova, G., & Steinbuks, J. (2017). Governors Matter. *Economics of Transition*, vol. 25, no 3, pp. 471–93. Available at: doi:10.1111/ecot.12124 (accessed: 25 October, 2017).
56. Shurchkov, O. (2012). New Elites and Their Influence on Entrepreneurial Activity in Russia. *Journal of Comparative Economics*, vol. 40, no 2, pp. 240–255.
57. Sidorkin, O. & Vorobyev, D. (2017). Political Cycles and Corruption in Russian Regions. *European Journal of Political Economy*. Available at: doi:10.1016/j.ejpoleco.2017.05.001 (accessed: 25 October, 2017).
58. Szakonyi, D. (2016). *Renting Elected Office: Why Businesspeople Become Politicians in Russia*. PhD Thesis. New York, NY, USA: Columbia University.
59. Wu, W., Wu, C. & Rui, O.M. (2012). Ownership and the Value of Political Connections: Evidence from China. *European Financial Management*, vol. 18, no 4, pp. 695–729. Available at: doi:10.1111/j.1468-036X.2010.00547.x (accessed: 25 October, 2017).
60. Yakovlev, A. (2006). The Evolution of Business–state Interaction in Russia: From State Capture to Business Capture? *Europe-Asia Studies*, vol. 58, no 7, pp. 1033–1056.
61. Zhuravskaya, E. (2010). Federalism in Russia. *Aslund, A., Guriev, S., & A. Kuchins (Eds.), Russia after the Global Economic Crisis. Institute for International Economics*. Available at: <http://core.ac.uk/download/pdf/6364201.pdf>. (accessed: 25 October, 2017).