

ВЛИЯНИЕ ЗАКУПОЧНЫХ ПРОЦЕДУР НА РЕНТООРИЕНТИРОВАННОЕ ПОВЕДЕНИЕ ЗАКАЗЧИКОВ И ПОСТАВЩИКОВ: ОПЫТ РОССИИ

Островная М.В.*

Аннотация

Около десяти лет назад в России началась реформа системы государственных закупок и были введены новые закупочные процедуры, направленные на стимулирование конкуренции и борьбу с коррупцией. Однако ожидаемые цели не были полностью достигнуты. Заказчики и поставщики по-прежнему могли вести себя нечестно, что подтверждается как публикациями в СМИ, так и официальными данными. Цель данной статьи – проанализировать, как риски возникновения разных типов нечестного поведения зависят от закупочных процедур в России. Для того чтобы достичь эту цель, в статье были классифицированы формы нечестного поведения заказчиков и поставщиков, а также показаны возможности и последствия их возникновения в различных закупочных процедурах на примерах из российской практики. В статье делается вывод, что закупочные процедуры, содержащие высокий риск нечестного поведения заказчиков, предоставляют меньшие возможностей для нечестного поведения поставщиков, и наоборот. На основе результатов исследования мы предлагаем рекомендации по плановому контролю за проведением текущих закупочных процедур и дальнейшему изменению закупочных правил для повышения общественного благосостояния.

Ключевые слова: аукционы; государственные закупки; ограничения конкуренции; говоры.

Введение

В 2004–2005 гг. в России началась реформа системы государственных закупок, которая была направлена на борьбу с коррупционными практиками и недобросовестным поведением участников. Были созданы новые правила – новые закупочные процедуры. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, вы-

* Островная Мария Валентиновна – стажер-исследователь, Международная научно-учебная лаборатория институционального анализа экономических реформ, Институт институциональных исследований, НИУ ВШЭ. Адрес: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». 101990, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: maryostrovnaya@mail.ru

полнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – 94-ФЗ) впервые ввел конкурентные процедуры заказа. В 2010 г. приоритетной закупочной процедурой, согласно изменениям 94-ФЗ, стал открытый аукцион в электронной форме. В 2014 г. вступил в силу Федеральный закон от 05.04.2013 N 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) и были введены новые типы процедур: запрос предложений, конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс.

Однако результат реформы государственных закупок не полностью соответствовал ожиданиям. Российские СМИ неоднократно писали о недобросовестном поведении заказчиков¹, возникавшем во всех регионах страны и на всех уровнях государственного управления. Распространенность коррупционных практик также признается высокопоставленными чиновниками. Например, 29 января 2014 г. глава администрации Президента России С.Б. Иванов заявил на семинаре-совещании руководителей регионов, что «нам необходимо полностью исключить практику закупок для государственных и муниципальных нужд у аффилированных с властью структур, в том числе у родственников, друзей и других “приближенных” к руководителям лиц» ([URL: http://ria.ru/politics/20150129/1044839767.html](http://ria.ru/politics/20150129/1044839767.html)).

Для того чтобы понять, как риски возникновения разных типов нечестного поведения зависят от закупочных процедур по 44-ФЗ, мы предлагаем классификацию закупочных процедур и форм нечестного поведения. Анализ нечестного поведения заказчиков (коррупцию), проявляющегося в различных ограничениях конкуренции, а также нечестного поведения поставщиков (неблагоприятный отбор, горизонтальный сговор и его имитация) позволяет выявить, в каких именно закупочных процедурах те или иные виды нечестного поведения возможны, и показать это на конкретных примерах из российской практики.

Классификация закупочных процедур, используемых в России

Согласно самой общей классификации, все процедуры можно разделить на переговоры между заказчиком и поставщиком и конкурентные процедуры. Согласно гл. 3 44-ФЗ, в России заказчик может использовать следующие закупочные процедуры:

- 1) закупка у единственного поставщика,
- 2) конкурентные процедуры закупки:
 - а) аукционы (открытый аукцион в электронной форме, закрытый аукцион);
 - б) запрос котировок;
 - в) запрос предложений;
 - г) конкурсы (открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс)².

Переговоры соответствуют закупке у единого поставщика, а конкурентные процедуры – аукциону с одним или несколькими критериями выбора победителя. Полагаем возможным выделить несколько оснований классификации закупочных процедур (табл. 1). Это позволит определить специфику закупочных процедур в России.

Таблица 1

Классификация процедур закупки

		Закупочные процедуры										
		Конкурентные процедуры										
1		Общие требования + приглашение участников			Общие требования к участникам					Дополнительные требования к участникам		
2		Цена	Несколько критериев		Цена			Несколько критериев	Цена	Несколько критериев		
3			Одновременно		Одновременно		Последовательно		Одновременно	Одновременно		
4			T	Э	T	Э	T	Э	T	Э	Т	Э
	Закупка у единственного поставщика		Запрос предложений		Запрос котировок		Электронный аукцион	Открытый конкурс		Двухэтапный конкурс		
										Конкурс с ограниченным участием		

Примечания: Т и Э – технологии проведения торгов: Т – традиционная технология (outcry auctions или подача ставок в закрытых конвертах), Э – электронная технология.

Источник: составлена автором.

Во-первых, закупочные процедуры могут различаться в зависимости от того, раскрыта ли информация о начальной цене. Во всех закупочных процедурах, используемых в России, заказчик обязан раскрыть эту информацию. В литературе нет однозначного ответа на вопрос о том, к каким последствиям: положительным или отрицательным – приводит открытость этой информации. Хорстман и Лакассэ (Horstman & LaCasse, 1997) показывают, что, раскрывая информацию о начальной цене, продавец передает участникам аукциона информацию о своей оценке товара и стимулирует конкуренцию между ними³. Однако, если на рынке есть сговор, открытая информация о начальной цене может сделать его более устойчивым (Ashenfelter, 1989). Поэтому многие аукционы, например аукционы по продаже вина и предметов искусства, традиционно проводятся с секретной начальной ценой. «...Настоящее искусство аукциониста состоит в том, чтобы начать аукцион по каждому предмету, не объявляя начальной цены» (ibid., p. 25).

Во-вторых, к участию в закупке может быть допущен разный круг компаний: например, все компании, изъявившие подобное желание, или

только компании, прошедшие предквалификационный отбор (см.: табл. 1, строка 1). Чтобы участвовать в запросе котировок, запросе предложений, электронном аукционе или открытом конкурсе, компания должна удовлетворять единым требованиям к участникам государственных закупок, в том числе не иметь конфликта интересов и обладать правомочием заключать государственный контракт (ст. 31 44-ФЗ). Поскольку запрос предложений проводится в сжатые сроки, заказчик может дополнительно пригласить к участию в нем компании, которые могут исполнить государственный контракт (п. 3 ст. 83 44-ФЗ), чтобы стимулировать конкуренцию. В двухэтапном конкурсе заказчик может предъявлять к участникам дополнительные требования; чтобы выиграть в данной процедуре закупки, участник должен будет пройти первый этап и «предложить лучшие условия исполнения контракта по результатам второго этапа такого конкурса» (п. 1 ст. 57 44-ФЗ). В конкурсе с ограниченным участием заказчик может предъявить дополнительные требования к участникам, и «победитель такого конкурса определяется из числа участников закупки, прошедших предквалификационный отбор» (п. 1 ст. 56 44-ФЗ).

Некоторые авторы считают (Coviello et al., 2011), что введение дополнительных требований повышает вероятность того, что контракт получит компания, связанная с заказчиком. Проанализировав данные государственных закупок в Италии, авторы обнаружили, что местные компании существенно чаще других участвовали в аукционах с дополнительными требованиями и чаще выигрывали.

В-третьих, аукционист может использовать различные критерии выбора победителя (см. строку 2 в табл. 1). Именно так это происходит в России. Заказчик может выбирать победителя на основе единственного критерия, чаще всего цены, или на основе цены и неценовых критериев (т.е. проводя многомерный аукцион). Так, в электронном аукционе единственным критерием выявления победителя является цена, в запросе котировок – цена и время подачи заявки: если несколько компаний предложили одну цену, победителем становится та компания, которая предложила цену раньше. В открытом конкурсе, двухэтапном конкурсе и конкурсе с ограниченным участием победитель выбирается на основе цены и неценовых критериев (качественные, функциональные и экологические характеристики объекта закупки, квалификация участников закупки и т.д., согласно п. 1 ст. 32 44-ФЗ). В запросе предложений могут быть использованы любые критерии выбора победителя (п. 2 ст. 32 44-ФЗ).

Большое количество экономических исследований посвящено выбору оптимальных критериев выбора победителя. Так, в модели, созданной Аскером и Кантillonом (Asker & Cantillon, 2008), показано, что многомерный аукцион приводит к большей выручке покупателя, чем остальные виды аукционов, в том числе аукцион по цене. Между тем данный аукцион предоставляет больше коррупционных возможностей заказчику, чем аукцион по цене (Laffont & Tirole, 1991), поэтому может быть менее выгодным для общества. Другие авторы полагают, что выбор между аукционом и переговорами зависит от таких факторов, как сложность предмета кон-

тракта и число потенциальных участников (Bajari et al., 2009). Чем сложнее предмет контракта и чем меньше компаний могут исполнить контракт, тем более выгодными для заказчика становятся переговоры.

В-четвертых, участники могут делать ставки последовательно или одновременно (см. строку 3 в табл. 1). На текущий момент в российских государственных закупках участники делают ставки последовательно только в электронном аукционе. В остальных конкурентных процедурах участники подают заявки в запечатанных конвертах или в форме электронных документов. В заранее оговоренное время аукционист публично вскрывает конверты и/или открывает доступ к электронным документам со ставками участников. Если несколько участников сделали одинаковые ставки, победителем становится тот, кто сделал ставку раньше всех. При выборе аукциона с последовательной или одновременной подачей ставок заказчик может столкнуться с трейд-оффом между стабильностью картеля и «проклятием победителя». С одной стороны, в аукционе с последовательными ставками издержки мониторинга картеля за поведением его участников будут ниже. Это позволит картелю наказывать отклонившихся участников, что повысит стабильность сговора (Hendricks, Porter, 1989, p. 226). С другой стороны, во время последовательной подачи ставок участники аукциона корректируют свои ожидания относительно издержек конкурентов и собственных издержек. Поэтому компания с чрезмерно оптимистичными ожиданиями относительно своих издержек сделает более высокую ставку по сравнению с той, которую она намеревалась делать в начале аукциона. Напротив, в аукционе с одновременной подачей ставок ошибочные оценки компанией собственных издержек могут повлиять на победу данной компании в аукционе и привести к «проклятию победителя». Если компания недооценивает свои реальные издержки, она будет снижать цену сильнее, чем ее конкуренты, обладающие таким же уровнем издержек (*common value auctions*). В итоге данная компания выигрывает аукцион, но эта победа будет связана с «проклятием победителя», поскольку ее выигрыш будет ниже реальных издержек (Milgrom, 1989).

В-пятых, технология проведения закупочных процедур также может отличаться: аукционист может проводить закупку традиционно или используя интернет-технологии (см.: табл. 1, строка 4). В России информация обо всех закупочных процедурах (извещение, техническое задание, проект государственного контракта, протоколы процедур и т.д.) должна быть размещена на официальном сайте государственных закупок. Также участники могут подать заявку в форме электронного документа для участия в любой процедуре закупки. Однако в интерактивном режиме в сети Интернет проводится только электронный аукцион; остальные процедуры проводятся традиционно.

В последнее время интернет-технологии все чаще используются в государственных закупках по всему миру, поскольку электронные аукционы снижают трансакционные издержки участников (Garicano, Kaplan, 2001). Поэтому появляется все большее число статей, посвященных опыту раз-

личных стран в этой сфере (Croom & Brandon-Jones, 2007; Hardy & Williams, 2008; Vaidya, Sajeev & Callender, 2006).

Нечестное поведение заказчика

Проведение разных закупочных процедур связано с разными коррупционными рисками. Мы считаем, что чем больше способов ограничения конкуренции доступно заказчику, тем выше коррупционные риски в закупочной процедуре. В данном разделе мы выделим способы ограничения конкуренции, которые возникают в конкурентных процедурах закупки, используемых в России, опишем их влияние на результаты закупок и рассмотрим конкретные примеры.

Избыточные требования к участникам закупки

Если качество товара или услуги неоднородно, а уровень конкуренции высок, торги может выиграть низкоквалифицированная компания. Чтобы этого не произошло, заказчик может выдвинуть дополнительные требования к участникам закупки, в частности для проведения предквалификационного отбора (Søreide, 2002). Однако есть риск того, что нечестный заказчик получит от какой-то компании взятку за то, что установит дополнительные, избыточные требования, которым эта компания соответствует и не соответствуют остальные. Эти требования могут включать в себя наличие сертификатов, лицензий и прочей документации, не относящейся к исполнению контракта. В итоге, другие компании не смогут участвовать в закупке, и компания, заплатившая взятку, получит государственный контракт.

Поскольку заказчик использует данный механизм дискrimинации участников до непосредственных торгов, он может применять его во всех закупочных процедурах, особенно в конкурсе с ограниченным участием, который предполагает проведение предквалификационного отбора. Российское закупочное законодательство предусматривает закрытый список требований, который заказчик может предъявить поставщикам. Однако из-за большого числа закупочных процедур издержки регулятора (Федеральной антимонопольной службы и ее территориальных подразделений) на мониторинг возрастают, и проверить законность всех закупок становится невозможно. Следовательно, большую роль в раскрытии нарушений конкуренции играют жалобы потенциальных или действительных участников. Один из таких случаев произошел в Москве в 2013 г., во время проведения электронного аукциона на выполнение ремонтных работ. Начальная цена государственного контракта составила 62 160 000 руб. Компания, которая не смогла принять участие в электронном аукционе, подала жалобу в Федеральную антимонопольную службу (ФАС) на ограничение конкуренции⁴. По мнению этой компании, заказчик незаконно требовал у поставщиков наличие лицензии Управления ФСБ России по г. Москве и Московской области на осуществление работ, связанных с использованием сведений, составляющих государственную тайну. Проверив полученную информацию, ФАС пришла к выводу, что данная лицензия не была необходима для выполнения контракта и ограничивала конкуренцию в электронном аукцио-

не. Поскольку контракт еще не был заключен, ФАС предписала изменить аукционную документацию и провести аукцион с новыми требованиями.

Манипулирование условиями контракта

Под манипулированием условиями контракта мы понимаем ситуацию, в которой заказчик описывает предмет контракта или составляет предмет государственного контракта так, что исполнить контракт могут только поставщики, аффилированные с заказчиком или заплатившие ему взятку. Данный механизм дискриминации участников принимает разнообразные формы: даже закупая стандартизованный товар, заказчик может установить жесткие требования к срокам исполнения контракта⁵ или укрупнить предмет контракта, ограничив число потенциальных участников. Если заказчик закупает товар с неоднородным качеством, он может включать в контракт товары, которые способен поставить только предпочтаемый поставщик⁶. Заключение контракта на таких условиях будет невыгодно для остальных участников. Они не смогут принять участие в процедуре закупки, и заказчик получит возможность заключить государственный контракт с предпочтаемым поставщиком.

Манипулирование предметом контракта рассматривалось в работах многих зарубежных авторов (см.: Boehm & Olaya, 2006; Søreide, 2002; Rose-Ackerman, 1999 и др.). Так, С. Роуз-Акерман одной из первых писала, что «решение о том, что покупать, так же важно, как и выбор процедуры закупки» (р. 65). Т. Сорейде акцентировала внимание на случаях внесения заказчиком изменений в предмет контракта во время процедуры закупки.

Заказчик может манипулировать условиями контракта во всех процедурах закупки, описанных в 44-ФЗ (и ранее – 94-ФЗ). Двухэтапный конкурс предоставляет наибольшее число вариантов для ограничения конкуренции. Согласно части 9 ст. 57 44-ФЗ, проводя двухэтапный конкурс, заказчик вправе изменять предмет контракта после первого этапа – переговоров с поставщиками. Получив инсайдерскую информацию о характеристиках работы или услуги всех участников закупки, заказчик может внести в предмет контракта изменения, которые повысят прибыль предпочтаемого поставщика и будут невыгодны остальным. В итоге компании, не заплатившие взятку, будут вынуждены отказаться от дальнейшего участия в двухэтапном конкурсе.

В 2014 г. двухэтапный конкурс был редкой, почти уникальной процедурой. На официальном информационном сайте Российской Федерации по размещению заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг была опубликована информация о 67 двухэтапных конкурсах, проведенных за год. На настоящий момент не было подано ни одной жалобы на манипулирование условиями контракта со стороны заказчика, поэтому мы рассмотрим данный механизм дискриминации в электронном аукционе.

В Московской области в марте 2013 г., когда Федеральный научный центр объявил о закупке офисной техники⁷, предмет контракта представлял собой 12 товаров (компьютеры, принтеры, клавиатура и т.д.) на сумму

682 961 руб. Большинство товаров было подробно описано: заказчик указал не только необходимые технические характеристики, но и торговые марки (например, принтер HP Laserjet pro p1102). В электронном аукционе участвовали две компании: М и Н. Компания Р не была допущена к участию в аукционе, потому что требования к жесткому диску, который она могла поставить, несущественно отличались от требований, установленных заказчиком. Компания Р подала жалобу в ФАС⁸, и жалоба была признана обоснованной. ФАС обвинила заказчика в том, что он ограничил конкуренцию с помощью дополнительных требований к товарам, признала результаты аукциона недействительными и потребовала продолжить электронный аукцион с момента подачи последней ставки. Результаты двух аукционов представлены в таблице 2. Участие компании Р в аукционе не привело к ее победе, но подстегнуло конкуренцию. Компания М осталась победителем, но снизила цену на 16,75% (или около 113 тыс. руб.) – больше, чем в первоначальном аукционе.

Таблица 2

Сравнение результатов двух аукционов

Дата и время подачи ставок	Аукцион 1		Аукцион 2	
	Поставщик	Последняя ставка (руб.)	Поставщик	Последняя ставка (руб.)
03-04-2013 12:04:45	Фирма Н	599 040.00		
03-04-2013 11:55:06	Фирма М	595 625.19		
25-04-2013 12:08:16			Фирма Р	485 850.00
25-04-2013 12:16:47			Фирма М	482 435.19

Источник: http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/order_document_list_info/show?notificationId=5725328

В качестве еще одного примера манипулирования предметом контракта можно рассмотреть электронный аукцион на поставку молочной продукции для детей, состоявшийся в г. Москве в конце 2011 г. Несмотря на то что начальная цена контракта составляла значительную сумму (более 2 млрд. руб.), только одна компания подала заявку на участие в электронном аукционе. В итоге электронный аукцион был признан несостоявшимся, а компания получила государственный контракт с минимальным снижением цены.

Вскоре одна из компаний (фирма А), которая не смогла принять участие в электронном аукционе, подала в ФАС жалобу на укрупнение лотов⁹. С ее точки зрения, объединение различных детских молочных продуктов в один лот привело к ограничению конкуренции и закупке по завышенным ценам. Чтобы проверить эти сведения, ФАС России обратилась к шести крупнейшим производителям (поставщикам) молочной продукции для детей с вопросом, могли бы они поставить все детские молочные продукты одним лотом; в случае отрицательного ответа попросила обосновать причины. Таблица 3 иллюстрирует ответы компаний.

Таблица 3

**Возможности потенциальных участников аукциона
поставить детские молочные продукты**

№	Наименование товара	Фирма	A (заявитель)	B	C	D	E	F	G
1	Молоко питьевое		+		+		+		+
2	Кефир для детского питания				+		+		+
3	Биокефир								
4	Готовая к употреблению молочная смесь от 0 до 6 мес.								
5	Готовая к употреблению молочная смесь с 6 мес.								
6	Творог детский		+		+		+		+

Примечание: наименования товаров сокращены, удалены указания на торговые марки.

Фирма В написала, что может поставить молочные смеси, но другого объема.

Фирма F предоставила информацию только о том, что она не производит готовые молочные смеси.

Источник: решение по делу № 1 17/92-12 о нарушении антимонопольного законодательства.

ФАС подтвердила информацию, указанную в жалобе фирмы А. Ни одна из компаний не согласилась поставить все детские молочные продукты из-за того, что в лот был включен биокефир и готовая к употреблению молочная смесь. При этом три компании могли поставить кефир, четыре компании – питьевое молоко и детский творог. Если бы заказчик разбил один лот на несколько лотов с небольшим количеством детских молочных продуктов, в аукционах участвовало бы большее число компаний. Таким образом, ограничение конкуренции заказчиком, выразившееся в укрупнении лота, уменьшило число участников электронного аукциона и привело к неэффективному расходованию бюджетных средств. И можно признать справедливым утверждение Дж. Булоу и П. Клемперера, что чем больше компаний участвуют в аукционе, тем ниже итоговая цена (Bulow & Klemperer, 1994).

Манипулирование оценкой заявок

Если выбор поставщика происходит не только на основе цены, заказчик может манипулировать оценкой заявок. Например, он может намеренно переоценить качество товара или уровень квалификации предпочтаемого поставщика, или недооценить характеристики, представленные остальными поставщиками в обмен на взятку. Подобный механизм дискриминации участников подробно рассмотрен в литературе (см.: Celentani & Ganuza, 2002; Laffont & Tirole, 1991; Lengwiler & Wolfstetter, 2006). Французские экономисты Ж. Лаффонт и Ж. Тироль отмечали, что если государство не может проверить качество поставляемого товара, то заказчик может исказить оценки заявок и выбрать поставщика, который заплатит взятку. В результате общество понесет потери из-за коррупции. Манипулирование оценкой заявок не только повышает цену контракта, но и снижает вероятность того, что компания с более низкими издержками выигрывает процедуру (Burguet & Che, 2004).

В российских государственных закупках искажение оценки заявок принимает две формы: искажение оценок заявок и манипулирование правилом выбора победителя, включая выбор закупочной процедуры, которую нельзя использовать для закупки данного предмета контракта, в соответствии с 44-ФЗ.

Во-первых, заказчик может искажать оценки конкретных критериев заявок. Например, в 2014 г. Агентство государственного заказа Красноярского края провело открытый конкурс на оказание мультисервисной услуги связи для органов государственной власти¹⁰. Начальная цена контракта была равна 77 736 100 руб. Две компании (Е и F) подали заявки на участие в открытом конкурсе. Его результаты приведены в таблице 4.

Таблица 4
Результаты открытого конкурса

Критерии оценки заявок	Важность критерия, %	Компания Е	Компания F
Цена договора	35	53 000 000 руб.	75 520 000 руб.
Качество услуг и квалификация участника конкурса	45		
Сроки (периоды) оказания услуг	20	С момента завершения 1-го периода по 31.12.2014	С момента завершения 1-го периода по 31.12.2014
Итог		Проигравший	Победитель

Источник: http://www.zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=8154708

Цены договора, предложенные компаниями, отличались почти в полтора раза. При этом низкая цена не помогла компании Е победить. Конкурсная комиссия объявила, что компания F обладает более высоким уровнем квалификации, который позволил ей набрать максимальное количество баллов и выиграть открытый конкурс. Компания Е не согласилась с таким результатом и подала в ФАС жалобу на действия конкурсной комиссии. ФАС решила, что квалификация компании F была переоценена, признала, что конкурсная комиссия нарушила требования части 28 44-ФЗ, и предписала устраниТЬ нарушения закона.

Во-вторых, заказчик может манипулировать правилом выбора победителя. Поскольку статья 32 44-ФЗ дает заказчику право варьировать соотношение критериев оценки заявок во всех видах конкурсов, заказчик может устанавливать соотношение критериев, увеличивающее шансы предпочтаемого поставщика выиграть торги. Допустим, если предпочтаемый поставщик выполнил много подобных контрактов для заказчика в предыдущие годы, заказчик может дать наибольший вес этому критерию. Чтобы выиграть торги, честная фирма должна сильно снизить цену, что будет ей невыгодно.

Российское законодательство отдает приоритет электронным аукционам и накладывает ограничения на возможности использования других закупочных процедур. Между тем заказчик может нарушить закон и вы-

бирать конкурс вместо аукциона или запроса котировок, чтобы снизить влияние цены на выбор победителя закупки. Подобная ситуация произошла в 2009 г. в одном из федеральных агентств, которое провело открытый конкурс на право заключения государственного контракта на организацию единой службы поддержки по сервисному и техническому обслуживанию Информационно-коммуникационной системы¹¹. Компания С обнаружила, что заказчик выбрал неверную процедуру закупки (открытый конкурс вместо аукциона) и подала жалобу в ФАС. ФАС аннулировала результаты открытого конкурса¹² и наложила штраф на должностное лицо заказчика в размере 50 тыс. руб.¹³. Поскольку конкурс приводит к закупке по более высоким ценам, чем аукцион (при прочих равных условиях), и начальная цена лота была высокая (более 90 млн. руб.), действия ФАС предотвратили неэффективные расходы государственного бюджета.

Раскрытие информации о ставках

Еще один механизм дискриминации участников состоит в том, что заказчик раскрывает предпочтаемому поставщику конфиденциальную информацию о ставках других участников и разрешает ему изменить свою ставку в обмен на взятку. Раскрытие информации хорошо изучено (см.: Arozamena & Weinschelbaum (2009), Burguet & Perry (2007), Compte, Lambert-Mogiliansky & Verdiener (2005)). Р. Бурге и М. Перри исследовали аукцион с двумя участниками и получили, что раскрытие информации о ставках приводит к неэффективному распределению контрактов, но не обязательно влечет за собой закупку товара по завышенным ценам (Burguee & Perry, 2007). Расширив их модель до N участников, Л. Арозамена и Ф. Вайншельбаум подтвердили, что победитель аукциона, в котором происходит раскрытие информации о ставках, будет обладать более высокими издержками, чем другие участники. Также они показали, что этот механизм дискриминации снижает ожидаемую прибыль честных участников (Arozamena & Weinschelbaum, 2009).

В отличие от остальных механизмов дискриминации, раскрытие информации о ставках всегда является незаконным в государственных закупках. В России оно может возникнуть во всех процедурах, кроме электронного аукциона (т.е. там, где участники делают ставки одновременно). Данный механизм дискриминации невозможно объяснить некоррупционными мотивами (страхованием контрактных рисков или некомпетентностью заказчика), поэтому у заказчика (котировочной или конкурсной комиссии) есть сильные стимулы к тому, чтобы максимально скрывать действия по раскрытию информации о ставках. В итоге суд и ФАС рассматривают единичные случаи раскрытия конфиденциальной информации.

Например, в 2005 г. ФАС обвинила Комитет по здравоохранению Правительства Санкт-Петербурга в том, что он предоставил одной из компаний доступ к конкурсным заявкам ее конкурентов до начала конкурса. По мнению ФАС, то, что эта компания располагала данной конфиденциальной информацией, позволило ей выиграть открытый конкурс. Однако ФАС не удалось подтвердить свое мнение в суде, и Комитет по здравоохранению Правительства Санкт-Петербурга обжаловал ее решение¹⁴. Другой пример –

закупка нефтепродуктов через запрос котировок в Свердловской области, описанная А.В. Ереминой и И.В. Зороастровой (2010). Начальная цена запроса котировок составила 490 тыс. руб. В процедуре приняли участие две компании, которые предложили цены контракта 489 996 и 488 404 руб. соответственно. Незначительная разница между ценами может свидетельствовать о сговоре двух компаний, но также может указывать на раскрытие информации о ставках со стороны заказчика. Более того, низкое число участников и повторяющееся скоординированное поведение компаний могут быть признаком картеля, которым «дирижирует» заказчик (Lengwiler & Wolfstetter, 2006). Таким образом, данный способ ограничения конкуренции тесно связан с нечестным поведением компаний, которое будет рассмотрено в следующем разделе.

Нечестное поведение участников закупки

Данный раздел посвящен двум формам нечестного поведения поставщиков: горизонтальному сговору (включая имитацию сговора) и неблагоприятному отбору. Предлагаем рассмотреть, какие закупочные процедуры, используемые в России, подвержены наиболее высокому риску возникновения этих форм нечестного поведения, в чем причины их возникновения и каковы последствия такого поведения.

Горизонтальный сговор и его имитации

Участники государственных закупок могут заключить картельное соглашение для получения максимальной общей прибыли, которая затем будет поделена между ними. На устойчивость сговора влияют как особенности отрасли (уровень конкуренции на рынке, дифференциация товаров и услуг, различие в долях рынка, издержках и производственных возможностей компаний и т.д.) (Ivaldi et al., 2003), так и другие факторы: частота проведения аукциона, поведение аукциониста (заказчика) и раскрытие информации в аукционе.

Во-первых, чем чаще встречаются участники сговора на торгах, тем выше вероятность быстрого наказания за некооперативное поведение и тем устойчивее будет сговор (*ibid.*, 2003). Поэтому государственные закупки, которые, как правило, носят повторяющийся характер, привлекательны для возникновения сговора.

Во-вторых, коррумпированное поведение аукциониста может сделать сговор более устойчивым (Compte et al., 2005; Lambert-Mogiliansky & Sonin, 2006). Мы подробно разобрали эту ситуацию в предыдущем разделе.

В-третьих, чем выше барьеры входа на рынок, тем более стабильным будет картельное соглашение (Ivaldi et al., 2003). Следовательно, чем больше требований заказчик установит к участникам и чем более подробно он пропишет условия контракта, тем выше вероятность сговора.

В-четвертых, чем ниже издержки мониторинга за действиями участников со стороны картеля, тем более устойчив сговор (Hendricks & Porter, 1989). Этот фактор зависит от формы подачи ставок: открытой или закрытой. Если компания отклонится от условий картельного соглашения в от-

крытом аукционе, остальные могут легко обнаружить это и оштрафовать ее, поэтому говоря является устойчивым. Напротив, в закрытом аукционе ставки участников остаются неизвестными до завершения аукциона, поэтому говоря является неустойчивым (Robinson, 1985).

Поскольку во всех закрытых процедурах, используемых в России (запрос котировок и все виды конкурсов), участники однократно делают ставки в закрытых конвертах или электронном виде, риск говора участников без заказчика является минимальным. В электронном аукционе риск возникновения говора снижается за счет анонимности участников. Однако это не исключает того, что участники говора будут обмениваться информацией о ставках, например, делая их с соседних компьютеров с разными IP-адресами.

Кроме этого, в электронном аукционе возможно нечестное поведение, которое внешне напоминает поведение участников картеля. Во-первых, компания может делать ставки от лица нескольких фиктивных участников (multiple bidding) (Yokoo et al., 2004). Так, компания может использовать схему «таран», чтобы избавиться от честных конкурентов и выиграть электронный аукцион по завышенной цене. Весной 2012 г. ФАС России выявила подобную схему в нескольких аукционах на поставку продуктов¹⁵. Три компании, расположенные по одному юридическому адресу, заходили на сайт электронной площадки с одного IP-адреса и реализовывали следующую стратегию. Две компании друг за другом снижали цену контракта до тех пор, пока все честные конкуренты теряли интерес к контракту, в то время как третья компания делала максимально высокую ставку, незначительно отличающуюся от начальной цены контракта или ставки, сделанной честным конкурентом. Затем две компании, подавшие минимальные ставки, подменяли документацию, чтобы заказчик отклонил вторые части заявок и государственный контракт получила третья компания. Таким образом, нечестная компания получала государственный контракт по высокой цене.

Во-вторых, компания может заблокировать действия конкурентов, имитируя технический сбой на электронной площадке. Это происходит следующим образом. Компания (самостоятельно или с помощью посредника) блокирует возможность подачи ставок для конкурентов, затем минимально снижает цену контракта и по истечении 10 мин., предусмотренных 44-ФЗ, выигрывает электронный аукцион в отсутствие других ставок. За 2013–2014 гг. компании подали в ФАС России около 2300 жалоб на действия электронных площадок¹⁶. Чаще всего жалобы были связаны с невозможностью подать заявку на участие или сделать ставку в электронном аукционе. При этом в большинстве дел электронные площадки отказывались признать технические неполадки, что может косвенно свидетельствовать о нечестном поведении со стороны поставщика.

Неблагоприятный отбор

В отличие от форм нечестного поведения, рассмотренных ранее, неблагоприятный отбор (Akerlof, 1970) ведет не к повышению итоговых цен контракта, а к ухудшению качества закупаемого товара или услуги. При-

чины неблагоприятного отбора – наличие скрытой информации у агента (поставщика) и издержек измерения у принципала (заказчика) (Кузьминов и др., 2006). Поскольку цена является единственным критерием выбора победителя в запросах котировок и электронных аукционов, в этих закупочных процедурах риск неблагоприятного отбора наиболее высок. Что касается предмета контракта, то сложнее всего измерить качество благ, у которых преобладают экспериментальные и доверительные характеристики по классификации П. Нельсона, М. Дарби и Е. Карни (Nelson, 1970; Darbi & Karny, 1973).

В качестве примера неблагоприятного отбора можно привести ситуацию, сложившуюся после проведения электронного аукциона на выполнение работ по созданию системы учета движения лекарственных средств для нужд учреждений (организаций), участвующих в программе Дополнительного лекарственного обеспечения отдельных категорий граждан на территории Калининградской области. Начальная цена контракта составляла 2 956 667 руб.¹⁷. В электронном аукционе участвовали четыре компании, последние ставки которых отражены в таблице 5. Единственный из участников аукциона, который ранее исполнял подобные государственные контракты (ОКДП 7260000 – «Системы и прикладные программные средства»), сделал наибольшую ставку, снизив начальную цену на 34,21%. Компания А выиграла электронный аукцион, снизив начальную цену почти в четыре с половиной раза. В итоге цена заключенного контракта лишь немного превышала размер обеспечения исполнения контракта.

Таблица 5
Результаты электронного аукциона

№	Компания	Последняя ставка, руб.	Опыт исполнения подобных контрактов в прошлом (число контрактов)	Основной вид деятельности (по коду ОКВЭД)
1	A	659 388, 8	0	52.3 – Розничная торговля фармацевтическими и медицинскими товарами, косметическими и парфюмерными товарами
2	B	674 172, 20	0	51.14.1 – Деятельность агентов по оптовой торговле офисным оборудованием и вычислительной техникой
3	C	734 880 ,12	0	72.20 – Разработка программного обеспечения и консультирование в этой области
4	D	1 945 101,76	2 74.1 – Деятельность в области права, бухгалтерского учета и аудита, консультирование по вопросам коммерческой деятельности и управления предприятием	

Источник: http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?source=epz¬ificationId=4979858

Можно выдвинуть три причины столь сильного снижения начальной цены в ходе электронного аукциона. Во-первых, заказчик мог установить чрезмерно высокую начальную цену, поэтому цена контракта близка к рыночной цене и не является заниженной. Согласно технической документации, начальная цена контракта была средним трех коммерческих предложений, полученных от компаний, одна из которых затем участвовала в электронном аукционе (компания В). Заметим, что последняя ставка компании В сильно отличалась от ее коммерческого предложения (2 950 000 руб.), что косвенно свидетельствует о завышенной начальной цене. Во-вторых, компания А могла обладать более низкими издержками при том же уровне качества, что и ее конкуренты, что представляется маловероятным, поскольку эта компания не выигрывала торги со схожим предметом контракта ни до, ни после рассматриваемого аукциона; основной и дополнительные виды деятельности компании А никак не связаны с разработкой прикладных программных средств. В-третьих, компания А могла обладать издержками и уровнем качества значительно ниже, чем ее конкуренты, т.е. в электронном аукционе возник неблагоприятный отбор.

С нашей точки зрения, последующие события подтверждают третью причину. Спустя полгода после заключения государственного контракта компания А не выполнила требуемые работы, поэтому заказчик подал иск в Арбитражный суд, потребовав расторжения контракта и взыскания штрафа в размере 131 877,77 руб. По словам заказчика, «не установлены клиентские части на складе заказчика, обеспечивающие работу отдела закупок, регистра и реестра, бухгалтерии, специалистов аптечного склада, не реализовано взаимодействие Системы с Медицинской информационной системой, установленной в медицинских учреждениях области»¹⁸. Арбитражный суд решил удовлетворить требования заказчика в полном объеме. После решения суда компания А была включена в реестр недобросовестных поставщиков¹⁹. Таким образом, виновная компания была наказана, но система учета движения лекарственных средств, необходимая заказчику, не была создана в срок, что повысило организационные издержки компаний, участвующих в программе Дополнительного лекарственного обеспечения.

Обсуждение результатов

Государственные закупки направлены на достижение социально значимых целей: приобретение товаров и услуг с наилучшим соотношением цены и качества (*value for money*), стимулирование конкуренции, поддержку и развитие определенных отраслей и т.д. То, насколько успешно и полно будут достигнуты эти цели, в большой степени зависит от выбранного механизма закупки. В данной статье мы проанализировали российские закупочные процедуры и показали с помощью кейсов, какие риски нечестного поведения возникают в каждой из них.

Основные результаты исследования состоят в том, что закупочные процедуры, которые содержат высокий риск нечестного поведения заказчиков, предоставляют меньше возможностей для нечестного поведе-

ния поставщиков, и наоборот. Так, электронные аукционы предоставляют меньший набор способов ограничения конкуренции, что снижает коррупционные риски. Однако из-за технически несовершенной формы электронных аукционы и конкуренции участников только по цене высок риск возникновения горизонтального сговора и неблагоприятного отбора соответственно. Закрытая форма подачи заявок в запросах котировок ведет к более широким коррупционным возможностям, но снижает риск горизонтального сговора за счет одновременной подачи ставок всеми участниками. Возможность оценки неценовых характеристик в ходе конкурсов увеличивает коррупционные риски по сравнению с прочими закупочными процедурами, но также предоставляет больше возможностей для борьбы с неблагоприятным отбором. И наконец, дискреционная власть заказчика максимальна, если он *ex ante* использует закупку у единственного поставщика, поскольку эта процедура позволяет выбрать поставщика, с которым будет заключен контракт. Чтобы снизить коррупционные риски, 44-ФЗ строго регламентирует использование этой процедуры.

В таблице 6 представлены результаты исследования.

Таблица 6

Формы нечестного поведения в разных закупочных процедурах

		Закупочные процедуры по 44-ФЗ						
		Электронный аукцион	Запрос котировок	Запрос предложений	Открытый конкурс	Конкурс с ограниченным участием	Двухэтапный конкурс	Закупка у ЕП
Формы нечестного поведения	Избыточные требования к участникам закупки	+	+	+	+	++	++	+++
	Манипулирование условиями контракта	+	+	+	+	+	++	+++
	Раскрытие информации о ставках	-	+	+	+	+	+	-
	Манипулирование оценкой заявок	-	-	+	+	+	+	-
	Горизонтальный сговор (включая имитацию сговора)	++	+	+	+	+	+	-
	Неблагоприятный отбор	++	++	-	-	-	-	-

Примечание: Плюсом обозначен риск возникновения нечестного поведения в закупочной процедуре, минусом – отсутствие такого риска. Чем больше плюсов, тем выше риск возникновения нечестного поведения.

Источник: составлено автором.

Выводы, к которым мы пришли в результате исследования, легли в основу следующих рекомендаций. Во-первых, контролирующий орган

должен структурировать плановые проверки государственных закупок так, чтобы контролировать наиболее вероятные формы нечестного поведения в каждой закупочной процедуре. Электронные аукционы необходимо, прежде всего, проверять на имитацию горизонтального сговора; запросы котировок и все виды конкурсов – на существование сговора, которым управляет заказчик с помощью раскрытия информации о ставках. В добавление к этому, конкурс с ограниченным участием необходимо проверять на наличие избыточных требований к участникам закупки, а двухэтапный конкурс – на манипулирование условиями контракта. Такой подход поможет выявить больше нарушений закупочного законодательства и предотвратить нечестное поведение в будущем (при фиксированных издержках контроля).

Во-вторых, следует изменить принципы выбора закупочной процедуры. Согласно 44-ФЗ, выбор закупочной процедуры зависит от сложности закупаемого товара или услуги: для стандартизованных объектов предусмотрен электронный аукцион, для сложных объектов – новые виды конкурсов (конкурс с ограниченным участием и двухэтапный конкурс). Мы предлагаем расширить список объектов, которые можно закупить через конкурсы, и добавить еще один критерий выбора закупочной процедуры – особенности рынка, в том числе риск возникновения сговора. Если конкуренция на рынке низка (незначительное число компаний, высокие барьеры входа и т.д.), то запрос котировок будет оптимальной процедурой закупки для стандартизованных объектов, поскольку он снизит риск возникновения горизонтального сговора. Напротив, если конкуренция на рынке высока, то оптимальной процедурой закупки для стандартизованных объектов будет электронный аукцион. В результате риски нечестного поведения заказчиков и поставщиков будут снижены.

Исследование осуществлено в рамках Программы фундаментальных исследований НИУ ВШЭ в 2015 г. Работа выполнена при финансовой поддержке Правительства РФ в рамках реализации «Дорожной карты» Программы 5/100 Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики».

Автор благодарит Е.А. Подколзину, А.А. Бальсевич, С.Г. Пивоварову, участников семинара «Институциональный анализ государственных закупок в России» за помощь и конструктивные комментарии.

ЛИТЕРАТУРА

1. Ерёмина А.В., Зороастрова И.В. Выявление факторов, способствующих сговору в государственных закупках. Препринт Р1/2010/07 – Нижний Новгород: НФ ГУ ВШЭ. 2010. – 30 с.
2. Кузьминов Я.И., Бендукидзе К.А., Юдкевич М.М. Курс институциональной экономики: институты, сети, трансакционные издержки, контракты. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ. 2006.
3. Akerlof G.A. The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84. No. 3. P. 488–500.
4. Arozamena L., Weinschelbaum F. The Effect of Corruption on Bidding Behavior in First-Price Auctions // European Economic Review. 2009. Vol. 53. No. 6. P. 645–657.
5. Asker J., Cantillon E. Properties of Scoring Auctions // The RAND Journal of Economics, 2008. Vol. 39. No. 1. P. 69–85.
6. Ashenfelter O. How Auctions Work for Wine and Art // The Journal of Economic Perspectives. 1989. Vol. 3. No. P. 23–36.
7. Bajari P., McMillan R. & Tadelis S. Auctions versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis // Journal of Law, Economics, and Organization. 2009. Vol. 25. No. P. 372–399.
8. Boehm F., Olaya J. Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Processes // Annals of Public and Cooperative Economics. 2006. Vol. 77. No. 4. P. 431–452.
9. Boehm F., Olaya J. & Polanco J. Privatization and Corruption. In: von Weizsäcker E.U., Young O., Finger M. [eds.] Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing. – Earthscan, London. 2005.
10. Bulow J., Klemperer P. Auctions vs. Negotiations // National Bureau of Economic Research. 1994. NBER Working Paper No. 4608.
11. Burguet R., Che Y.K. Competitive Procurement with Corruption // RAND Journal of Economics. 2004. Vol. 35. No. 1. P. 50–68.
12. Burguee R., Perry M.K. Bribery and Favoritism by Auctioneers in Sealed-Bid Auctions // The BE Journal of Theoretical Economics. 2007. Vol. 7. No. 1.
13. Celentani M., Ganuza J.J. Corruption and Competition in Procurement // European Economic Review. 2002. Vol. 46. No. 7. P. 1273–1303.
14. Compte O., Lambert-Mogiliansky A. & Verdier T. Corruption and Competition in Procurement Auctions // Rand Journal of Economics. 2005. Vol. 36. No. 1. P. 1–15.
15. Coviello D., Guglielmo A. & Spagnolo G. Open vs. Restricted Auctions in Procurement: Evidence from Regression Discontinuity. Work in progress. 2011.
16. Croom S., Brandon-Jones A. Impact of E-Procurement: Experiences from Implementation in the UK Public Sector // Journal of Purchasing and Supply Management. 2007. Vol. 13. No. 4. P. 294–303.

17. Darby M., Karny E. Free Competition and the Optimal Amount of Fraud // Journal of Law and Economics. 1973. Vol. 16. No. 1. P. 67–88.
18. Garicano L., Kaplan S.N. The Effects of Business-to-Business E-Commerce on Transaction Costs // The Journal of Industrial Economics. 2001. Vol. 49. No. 4. P. 463–485.
19. Hardy C.A., Williams S.P. E-Government Policy and Practice: A Theoretical and Empirical Exploration of Public E-Procurement // Government Information Quarterly. 2008. Vol. 25. No. 2. P. 155–180.
20. Hendricks K., Porter R.H. Collusion in Auctions // Annales d'Economie et de Statistique. 1989. Vol. 15/16. P. 217–230.
21. Horstmann I.J., LaCasse C. Secret Reserve Prices in a Bidding Model with a Resale Option // The American Economic Review. 1997. Vol. 87. No. 4. P. 663–684.
22. Ivaldi M., Jullien B., Rey P., Seabright, P., & Tirole J. The Economics of Tacit Collusion. IDEI Working Paper. 2003. No. 186.
23. Laffont J.J., Tirole J. Auction Design and Favoritism // International Journal of Industrial Organization. 1991. Vol. 9. No. 1. P. 9–42.
24. Lambert-Mogiliansky A., Sonin K. Collusive Market Sharing and Corruption in Procurement // Journal of Economics & Management Strategy. 2006. Vol. 15. № 4. P. 883–908.
25. Lengwiler Y., Wolfstetter E.G. (2006). Corruption in Procurement Auctions. [Электронный ресурс]. URL: <http://ssrn.com/abstract=874705> (дата обращения: 10.02.2015).
26. Milgrom P. Auctions and Bidding: A Primer // The Journal of Economic Perspectives. 1989. Vol. 3. No. 3. P. 3–22.
27. Nelson P. Information and Consumer Behavior // The Journal of Political Economy. 1970. Vol. 78. No. 2. P. 311–329.
28. Robinson M.S. Collusion and the Choice of Auction // The RAND Journal of Economics. Vol. 16. No. 1. 1985. P. 141–145.
29. Rose-Ackerman S. Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform. – Cambridge: Cambridge University Press. 1999.
30. Søreide T. Corruption in Public Procurement. Causes, Consequences and Cures. – Chr. Michelsen Institute. CMI Report. 2002. No. 1.
31. Vaidya K., Sajeev A.S.M. & Callender G. Critical Factors that Influence E-Procurement Implementation Success in the Public Sector // Journal of Public Procurement. 2006. Vol. 6. No. 1/2. P. 70–99.
32. Yokoo M., Sakurai Y., Matsubara S. The Effect of False-Name Bids in Combinatorial Auctions: New Fraud in Internet Auctions // Games and Economic Behavior. 2004. Vol. 46. No. 1. P. 174–188.

ПРИМЕЧАНИЯ

- ¹ См., например: <http://www.forbes.ru/svoi-biznes-opinion/master-klass/61590-5-zhulnicheskikh-shem-provedeniya-tendera-na-goszakupki>
- ² В данной статье мы будем анализировать только открытые закупочные процедуры.
- ³ В данных работах предполагается, что, если торги закончатся по более низкой цене, чем начальная цена, предмет не будет продан и аукцион не состоится.
- ⁴ URL: http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_37824.html
- ⁵ Подобные ситуации рассматриваются, например, в статье: Boehm F., Olaya J., Polanco J. Privatization and Corruption. In: Von Weizsäcker E.U., Young O. & Finger M. [eds.] Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing. Earthscan, London. 2005.
- ⁶ Здесь и далее мы будем называть предпочтаемым поставщиком участника закупочной процедуры, который дал взятку заказчику.
- ⁷ URL: http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/order_document_list_info/show?notificationId=5725328
- ⁸ URL: <http://zhaloby-gz.fas.gov.ru/FAS/ComplaintCard.aspx?id=42907f36-7872-4895-b8b7-adab62435c5d>
- ⁹ Решение по делу № 1 17/92-12 о нарушении антимонопольного законодательства.
- ¹⁰ URL: http://www.zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?notificationId=8154708
- ¹¹ URL: <http://zakupkiold.gov.ru/Tender/ViewPurchase.aspx?PurchaseId=296004>
- ¹² URL: http://www.fas.gov.ru/fas-news/fas-news_23286.html
- ¹³ URL: <http://sudact.ru/law/doc/kVPyuq6fdVHL/001/>
- ¹⁴ URL: <http://sudact.ru/arbitral/doc/YmHOEFgiECZJ/>
- ¹⁵ URL: http://www.fas.gov.ru/solutions/solutions_34493.html
- ¹⁶ URL: <http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/search/complaint/run>
- ¹⁷ URL: http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/orders/info/common_info/show?sou rce=epz¬ificationId=4979858
- ¹⁸ URL: <http://kalininingrad.arbitr.ru/cases/cdoc?docnd=1092802>
- ¹⁹ URL: <http://zakupki.gov.ru/pgz/public/action/supplier/dishonestSupplier/view?source=epz&supplierId=5085>

THE IMPACT OF PROCUREMENT PROCEDURES ON RENT-SEEKING OF PROCURERS AND SUPPLIERS: THE CASE OF RUSSIA

Ostrovnaya Maria V.

Research Assistant of the International Laboratory for Institutional Analysis
of Economic Reforms, Center for Institutional Studies, HSE .

Address: National Research University Higher School of Economics.
20, Myasnitskaya Str., 101000 Moscow, Russian Federation.
E-mail: maryostrovnaya@mail.ru

Abstract

In 2004–2005 the Russian government started to implement the reform of public procurement. In order to decrease incentives to corruption and encourage competition, they established new procurement procedures. Meanwhile, according to the anecdotal evidence, since the decade of the reform, different types of rent-seeking behavior have been still widespread in Russian procurement. In this article we conduct a comparative analysis of the procurement procedures in Federal Law 44 depending on the risks of rent-seeking behavior of public procurers and suppliers. We consider restrictions of competition to be indicators of corruption risks, i.e. the procurer's rent-seeking behavior, and collusive practices (including imitation of collusion) and adverse selection to be indicators of the bidder's rent-seeking behavior. At first we describe Russian procurement procedures and then we employ the case-study in order to analyze in-depth risks of various forms of rent-seeking behavior. We find that the risks of procurers' rent-seeking behavior are negatively connected to the risks of suppliers' rent-seeking. Some procurement procedures have more corruption risks, while others provide ample opportunities for collusion practices or an adverse selection. Basing on these results, we make recommendations to the regulator and to the government. First, the stimulating effect of monitoring will be higher under fixed monitoring costs, if the regulator monitors more probable forms of rent-seeking in each procurement procedure. Second, the social welfare will be highest, if the choice of procurement procedure is based not only on the product's characteristics, but also on the market structure, including the risks of horizontal collusion.

Keywords: auctions; public procurement; restrictions of competition; collusion.

Citation: Ostrovnaya, M.V. (2015). *Vliyanie zakupochnykh protsedur na rentoorientirovannoe povedenie zakazchikov: opyt Rossii* [The impact of procurement procedures on rent-seeking of procurers and suppliers: The case of Russia]. *Public Administration Issue*, n. 1, pp. 69–91 (in Russian).

REFERENCES

1. Akerlof, G.A. (1970). The Market for "Lemons": Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 84, n. 3, pp. 488–500.
2. Arozamena, L. & Weinschelbaum, F. (2009). The Effect of Corruption on Bidding Behavior in First-Price Auctions. *European Economic Review*, vol. 53, n. 6, pp. 645–657.

3. Asker, J. & Cantillon, E. Properties of Scoring Auctions. *The RAND Journal of Economics*, vol. 39, n. 1, pp. 69–85.
4. Ashenfelter, O. (1989). How Auctions Work for Wine and Art. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n. 3, pp. 23–36.
5. Bajari, P., McMillan, R. & Tadelis, S. (2009). Auctions versus Negotiations in Procurement: an Empirical Analysis. *Journal of Law, Economics, and Organization*, vol. 25, n. 2, pp. 372–399.
6. Boehm, F. & Olaya, J. (2006). Corruption in Public Contracting Auctions: the Role of Transparency in Bidding Processes. *Annals of Public and Cooperative Economics*, vol. 77, n. 4, pp. 431–452.
7. Boehm, F., Olaya, J. & Polanco, J. (2005). Privatization and Corruption. In: von Weizsäcker E.U., Young O. & Finger M. [eds.] *Limits to Privatization: How to Avoid Too Much of a Good Thing*. Earthscan, London.
8. Bulow, J. & Klemperer, P. (1994). *Auctions vs. Negotiations*. NBER Working Paper N 4608.
9. Burguet, R. & Che, Y.K. (2004). Competitive Procurement with Corruption. *The RAND Journal of Economics*, vol. 35, n. 1, pp. 50–68.
10. Burguet, R. & Perry, M.K. (2007). Bribery and Favoritism by Auctioneers in Sealed-Bid Auctions. *The BE Journal of Theoretical Economics*, vol. 7, n. 1, pp. 1–27.
11. Celentani, M. & Ganuza, J.J. (2002). Corruption and Competition in Procurement. *European Economic Review*, vol. 46, n. 7, pp. 1273–1303.
12. Compte, O., Lambert-Mogiliansky, A. & Verdier, T. (2005). Corruption and Competition in Procurement Auctions. *The RAND Journal of Economics*, vol. 36, n. 1, pp. 1–15.
13. Coviello, D., Guglielmo & A., Spagnolo, G. (2011). *Open vs. Restricted Auctions in Procurement: Evidence from Regression Discontinuity*. Montreal, University of Wisconsin.
14. Croom, S. & Brandon-Jones, A. (2007). Impact of E-Procurement: Experiences from Implementation in the UK Public Sector. *Journal of Purchasing and Supply Management*, vol. 13, n. 4, pp. 294–303.
15. Darby, M. & Karny, E. (1973). Free Competition and the Optimal Amount of Fraud. *Journal of Law and Economics*, vol. 16, n. 1, pp. 67–88.
16. Eryomina, A.V. & Zoroastrova, I.V. (2010). *Vyyavlenie faktorov, sposobstvuyushchikh sgoveru v gosudarstvennykh zakupkakh* [Identifying Factors that Contribute to the Collusion in Public Procurement]. Preprint P1/2010/07. Nizhny Novgorod, HSE.
17. Garicano, L. & Kaplan, S.N. (2001). The Effects of Business-to-Business E-Commerce on Transaction Costs. *The Journal of Industrial Economics*, vol. 49, n. 4, pp. 463–485.

18. Hardy, C.A. & Williams, S.P. (2008). E-Government Policy and Practice: A Theoretical and Empirical Exploration of Public E-Procurement. *Government Information Quarterly*, vol. 25, n. 2, pp. 155–180.
19. Hendricks, K. & Porter, R.H. (1989). Collusion in Auctions. *Annales d'Economie et de Statistique*, n. 15/16, pp. 217–230.
20. Horstmann, I.J. & LaCasse, C. (1997). Secret Reserve Prices in a Bidding Model with a Resale Option. *The American Economic Review*, vol. 87, n. 4, pp. 663–684.
21. Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P., & Tirole, J. (2003). The Economics of Tacit Collusion. IDEI Working Paper. No. 186.
22. Kuzminov, Ya.I., Bendukidze, K.A. & Yadkevich, M.M. (2006). *Kurs institutsionalnoy ekonomiki: instituty, seti, transaktsionnye izderzhki, kontrakty* [Course of Institutional Economics: Institutions, Networks, Transaction Costs, Contracts]. Moscow: HSE Publishing house.
23. Laffont, J.J. & Tirole, J. (1991). Auction Design and Favoritism. *International Journal of Industrial Organization*, vol. 9, n. 1, pp. 9–42.
24. Lambert-Mogiliansky, A. & Sonin, K. (2006). Collusive Market Sharing and Corruption in Procurement. *Journal of Economics & Management Strategy*, vol. 15, n. 4, pp. 883–908.
25. Lengwiler, Y. & Wolfstetter, E.G. (2006). *Corruption in Procurement Auctions*. Available: <http://ssrn.com/abstract=874705> (accessed: February 18, 2015).
26. Milgrom P. (1989). Auctions and Bidding: A Primer. *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 3, n. 3, pp. 3–22.
27. Nelson, P. (1970). Information and Consumer Behavior. *The Journal of Political Economy*, vol. 78, n. 2, pp. 311–329.
28. Robinson, M.S. (1985). Collusion and the Choice of Auction. *The RAND Journal of Economics*, vol. 16, n. 1, pp. 141–145.
29. Rose-Ackerman, S. (1999). *Corruption and Government: Causes, Consequences, and Reform*. Cambridge: Cambridge University Press.
30. Søreide, T. (2002). *Corruption in Public Procurement. Causes, Consequences and Cures*. Chr. Michelsen Institute. CMI Report. No 1.
31. Vaidya, K., Sajeev, A.S.M. & Callender, G. (2006). Critical Factors that Influence E-Procurement Implementation Success in the Public Sector. *Journal of Public Procurement*, vol. 6, n. 1/2, pp. 70–99.
32. Yokoo, M., Sakurai, Y. & Matsubara, S. (2004). The Effect of False-Name Bids in Combinatorial Auctions: New Fraud in Internet Auctions. *Games and Economic Behavior*, vol. 46, n. 1, pp. 174–188.