

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА
ЭКОНОМИЧЕСКИЙ ФАКУЛЬТЕТ

На правах рукописи

Плеханова Лидия Сергеевна

Механизмы управления транзакциями в системе регулируемых закупок

Специальность 5.2.1. Экономическая теория

ДИССЕРТАЦИЯ

на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
доктор экономических наук, профессор
Шаститко Андрей Евгеньевич

Москва – 2025

Содержание

Введение.....	4
Глава 1. Подходы к анализу механизмов управления транзакциями в области регулируемых закупок	15
1.1. Предметная область и концептуальные рамки исследования.....	15
1.1.1. Термины и определения, связанные с объектом исследования.....	15
1.1.2. Роль регулируемых закупок в экономике.....	18
1.2. Основы экономической теории транзакционных издержек.....	21
1.2.1. Ключевые положения экономической теории транзакционных издержек.....	22
1.2.1. Типы транзакционных издержек.....	24
1.3. Подходы к выбору механизмов управления транзакциями.....	26
1.3.1. Подходы к выбору механизмов управления транзакциями	26
1.3.2. Неучтенные аспекты.....	30
Глава 2. Особенности транзакций и механизмов координации в области регулируемых закупок.....	37
2.1. Теоретические основы изучения специфики транзакций в регулируемых закупках... ..	38
2.1.1. Соотношение концепций О. Уильямсона и Дж. Коммонса.....	38
2.1.2 Структура транзакций и составляющих механизмов координации в регулируемых закупках.....	43
2.1.3 Мезоинституты в системе регулируемых закупок	47
2.2. Дискретные структурные альтернативы в системе регулируемых закупок	51
2.2.1. Модели организации системы закупок	52
2.2.2. Регулируемые закупки как инструмент экономической политики.....	60
2.2.3. Структурные альтернативы отбора поставщиков.....	68
2.3. Особенности выбора конкурентной процедуры в регулируемых закупках.....	70
2.3.1. Сравнение форм координации в регулируемых закупках с механизмом цен	71
2.3.2. Задача выбора закупочной процедуры	75
2.3.3. Последствия аукционного крена и причины его устойчивости в регулируемых закупках	81
Глава 3. Механизмы управления транзакциями в российской системе регулируемых закупок	94
3.1. Институционально-правовые характеристики российской системы регулируемых закупок.....	94
3.1.1. Этапы развития системы закупок в государственном секторе РФ	94
3.1.2. Состояние конкуренции в российском сегменте регулируемых закупок	98
3.1.3. Доступные структурные альтернативы организации регулируемых закупок в РФ	102
3.2. Проблемы и последствия выбора организационных форм закупок	106
3.2.1. Структурные альтернативы закупок в реализации инфраструктурного проекта.....	106
3.2.2. Проблемы использования скоринговых процедур	124

3.2.3. Источники неэффективности регулируемых закупок, связанные с формированием резервной цены и структуры лотов	135
3.3. Формирование механизмов управления транзакциями регулируемых закупок в цифровой экономике	141
3.3.1. Цифровая трансформация сектора государственного управления	142
3.3.2. Ключевые свойства платформ и экосистем	145
3.3.3. Информационно-техническое обеспечение механизмов координации российской системы регулируемых закупок	148
3.3.4. Уроки закупочной системы Южной Кореи	151
Заключение	162
Список использованных источников	172
Приложение 1	169

Введение

Актуальность темы исследования

Составляя значительную долю в общем объеме ВВП, государственные расходы играют важную роль в развитии национальной экономики – правила расходования бюджетных средств и средств, контролируемых государством компаний, являются частью бюджетной и промышленной политики, определяющей величину и структуру расходов для поддержки целевых секторов экономики. Значительную часть в совокупных госрасходах составляет государственное потребление, обеспечиваемое на основе специализированной системы регулируемых закупок. В России на регулируемые закупки¹ в период с 2014 по 2020 год в среднем приходилось 27 % от объема ВВП², а по оценкам за 2022 год аналогичный показатель составил одну треть в объеме ВВП³.

Наряду с непрекращающимися целенаправленными изменениями, которым подвергается институт государственных закупок РФ с момента его становления, последние годы закупочная система сталкивается со множеством внешних шоков⁴. Одновременно с выработкой и внедрением оперативных антикризисных мер по поддержке системы государственного заказа в сложившихся условиях, особую важность приобретает фундаментальный экономический анализ взаимосвязей и долгосрочных последствий принимаемых в данной сфере решений, в том числе обусловленных сопутствующим изменением структуры стимулов и транзакционных издержек.

В экономической литературе данная область представлена многочисленными работами с применением инструментария различных областей экономических знаний – теории общественного сектора, теории контрактов, теории аукционов, поведенческой экономики и многих других. Теоретические и эмпирические исследования в рамках международного дискурса при этом преимущественно фокусируются на вопросах контроля эффективности расходования бюджетных средств, результативности экономической политики, реализуемой с помощью государственных закупок, оценки или моделирования

¹ Регулируемыми мы будем считать закупки, которые регламентируются государством – осуществляемые государственными организациями и предприятиями, компаниями с государственным участием или иными категориями контролируемых государством компаний – за исключением закупок, осуществляемых в рамках государственного оборонного заказа. Далее мы допускаем употребление терминов *регулируемые закупки*, *государственные закупки*, *закупки государственного сектора* в качестве синонимов. Применительно к России под регулируемыми закупками мы будем понимать все закупки, осуществляемые в рамках действующих федеральных законов №44-ФЗ от 05.04. 2013 и №223-ФЗ от 20.07.2011 (далее №44-ФЗ и №223-ФЗ), или предшествующего им №94-ФЗ от 21.07.2005.

² Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 г.» – 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf?ysc> (дата обращения: 24.11.2024)

³ Минфин России. Пресс-центр. – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id=37957-aleksei-lavrov-balans-mezhdu-interesami-zakazchikov-i-postavshchikov-v-sisteme-goszakupok-naiden> (дата обращения: 24.11.2024).

⁴ В том числе связанных с фрагментацией производственных и поставочных цепочек, начавшейся из-за пандемии COVID 19 и усилившейся вследствие повышения геополитической напряженности после февраля 2022 года.

эффектов от присутствия схем ограничения конкуренции в сегменте государственного заказа, сравнения эффективности организационных форм закупочных систем.

Изучение института регулируемых закупок с опорой на экономическую теорию транзакционных издержек позволяет существенно расширить систему представлений об организации экономических отношений в данной сфере и дополнить ее особенностями, часто ускользающими от исследователей, придерживающихся традиционных неоклассических подходов. В частности, рассмотрение практик регулируемых закупок с точки зрения концепции механизмов управления транзакциями позволяет дополнить результаты крайне немногочисленных работ по оценке эффектов от выбора тех или иных механизмов координации в российской закупочной системе. Кроме того, применение и развитие инструментов экономической теории транзакционных издержек открывает возможности для объяснения, где именно на практике «ломаются» теоретические представления об эффективности различных закупочных процедур, и почему не подтвердившие свою эффективность нормы продолжают использоваться и формировать институциональные ловушки.

Степень разработанности проблемы

Диссертационное исследование проводится преимущественно в концептуальной рамке экономической теории транзакционных издержек – одного из направлений новой институциональной экономической теории, получившей свое развитие на фундаменте некоторых концепций из традиционного институционализма. Основной вклад в развитие данного направления сделан О. Уильямсоном (O. Williamson) с опорой на предшествующие концепции Дж. Коммонса (J. Commons)⁵. Различные смежные с поднятыми Дж. Коммонсом и О. Уильямсоном вопросы и концепции освещаются в работах Р. Коуза (R. Coase), Д. Норта (D. North), И. Фуруботна (E. Furubotn), Р. Рихтера (R. Richter), К. Эрроу (K. Arrow), Р.И. Капелюшниковой, В.М. Полтеровича и др.

В части исследования механизмов управления транзакциями можно выделить труды современных авторов – С.Б. Авдашевой, К. Менара (C. Ménard), А.Е. Шаститко, с разработками в области гибридных институциональных соглашений. Важные для целей настоящего исследования вопросы взаимосвязи институциональных форм организации (в том числе, гибридных) и технологий рассматриваются в работах Й. Гроеневергена (J. Groenewegen), Р. Куннеке (R. Künneke), К. Менара (C. Ménard) и В.Л. Тамбовцева.

Прикладные исследования по изучению механизмов координации в отдельных отраслях российской экономики, включая некоторые из рассматриваемых в

⁵ Полные библиографические ссылки на работы всех авторов, упоминаемых в тексте, приведены в списке использованных источников.

диссертационном исследовании, проводились С.Б. Авдашевой, С.В. Головановой, Н.С. Павловой, И.Н. Филипповой, И.П. Шабаловым, А.Е. Шаститко.

Отдельно стоит сказать о предложенной К. Менаром концепции мезоинститутов, получившей свое развитие в работах российских исследователей – А.А. Курдина, И.Н. Филипповой, А.Е. Шаститко. Смежные вопросы, связанные с проектированием и настройкой институтов, рассматриваются В.М. Полтеровичем в рамках концепции промежуточных институтов.

Значительный вклад в исследовательское направление, посвященное вопросам эффективности систем государственных закупок сделан такими исследователями как П. Спиллер (P. Spiller), Д. Де Сильва (D. De Silva), М. Фазекас (M. Fazekas). В контексте анализа сравнительной эффективности организационных форм государственных закупок можно выделить работы В. Голдберга (V. Goldberg), П. Бажари (P. Bajari), Ж. Булова (J. Bulow), П. Клемперера (P. Klempereger), С. Таделис (S. Tadelis), заложивших основу развития соответствующего дискурса. П. Бажари и С. Таделис – одни из немногих зарубежных авторов, которые использовали в теоретических построениях на эту тему элементы экономической теории транзакционных издержек.

Исследования современных систем закупок государственного сектора сопряжены с вопросами цифровизации. Важную роль в них играют накопленные экономические знания в области платформ и платформенных экосистем. В качестве основоположников исследований платформ в экономической науке можно назвать М. Армстронга (M. Armstrong), Б. Жюльена (B. Jullien), Б. Кайо (B. Caillaud), Ж. Ш. Роше (J. C. Roche), Ж. Тироля (J. Tirole). Активными участниками международного дискурса в области экономических экосистем являются А. Гауер (A. Gawer), Т. Тутен (T. Tuten), К. Ценнамо (C. Cennamo), М. Якобидес (M. Jacobides) и др. Российская школа представлена в данном направлении трудами О.Н. Антипиной, О. А. Марковой, Н.С. Павловой, А.Е. Шаститко, С.А. Яблонского и др. Применительно к государственному сектору стоит выделить работы Т. О'Рейли (T. O'Reilly) – предложенная им концепция «государство как платформа» нашла отражение и получила развитие во многих современных исследованиях, в том числе таких авторов как А. Кордэлла (A. Cordella), С. Менг (S. Myeong), А. Палетти (A. Paletti), Х. Сео (H. Seo), Н.Е. Дмитриева, Ю.Д. Родионова, Е.М. Стырин.

Среди российских исследований в области регулируемых закупок можно выделить работы С.Б. Авдашевой, О.Н. Балаевой, А.А. Бальсевич, О. С. Белокрыловой, В.В. Вольчика, Е.А. Подколзиной, Ю.Д. Родионовой, И.И. Смотрицкой, А.В. Ткаченко, А.Т. Шамрина, М.М. Юдкевич, А.А. Яковлева, изучающих вопросы бюджетной эффективности, конкуренции и настройки стимулов экономических агентов в области государственного

заказа и во многом определяющих развитие российского дискурса в выделенном направлении. С точки зрения вклада развитие институционального подхода к изучению российских регулируемых закупок стоит выделить работы В.В. Вольчика и А.Д. Нечаева, предложивших подход к транзакционному анализу в государственных закупках, а также работы Т.Ю. Кудрявцевой, затрагивающей вопросы институциональных ограничений и дисфункциональности трансплантированного в российскую экономику международного института государственных закупок.

Слабо изученными остаются механизмы управления транзакциями в регулируемых закупках. Работы, в которых применяются элементы экономической теории транзакционных издержек, как правило направлены на изучение отдельных составляющих закупочной системы, тогда как комплексное рассмотрение экономической системы регулируемых закупок – в частности, через призму механизмов управления транзакциями – остается вне фокуса внимания.

Цель и задачи исследования

Цель диссертационного исследования – раскрыть специфику механизмов управления транзакциями в системе регулируемых закупок для расширения возможностей по ее совершенствованию.

Достижение поставленной цели предполагает решение следующих *задач*:

- 1) Разработать модель структуры транзакций в системе регулируемых закупок, выявить каналы управления закупочной системой и реализуемыми в ней транзакциями.
- 2) Выделить и операционализировать основные структурные альтернативы в части организации закупочной системы, раскрыть специфику задач по выбору селективных процедур на множестве доступных альтернатив.
- 3) Раскрыть специфику механизмов управления транзакциями сделок в регулируемых закупках, объяснить феномен устойчивости аукционного крена.
- 4) Оценить последствия выбора селективной процедуры на примере российских отраслей.
- 5) Выявить источники бюджетной неэффективности закупочной системы, связанные с различными аспектами дизайна и организации закупочной деятельности.
- 6) Раскрыть особенности изменения механизмов управления транзакциями в условиях цифровизации, выявить направления совершенствования российской закупочной системы в процессе цифровой трансформации.

Объект и предмет исследования

Объектом исследования является система регулируемых закупок – то есть закупок товаров (работ, услуг) для нужд государственных предприятий и организаций, а также отдельных категорий контролируемых государством компаний⁶.

Предметом исследования являются механизмы управления транзакциями между участниками системы регулируемых закупок.

Научная новизна исследования

Результаты исследования, обладающие признаками научной новизны:

1. **Разработана концептуальная модель структуры транзакций в системе регулируемых закупок; показано, что центральная в данной структуре транзакция сделки опосредована *ex ante* и *ex post* транзакциями рационализации и управления, реализуемыми через три составляющих управления закупочной системой: стратегического управления, управления процессом и управления результатом.** Переосмысление классификации транзакций по Дж. Коммонсу применительно к рассматриваемой области позволило конкретизировать единицу анализа и учесть неучтенные явно в подходах О. Уильямсона и его последователей эффекты, связанные с участием государства в формировании механизмов координации.

2. **Представлено в операциональном виде множество структурных альтернатив организации закупочной системы в целом, систематизированы основные направления использования закупочной системы как инструмента экономической политики.** На основе анализа литературы и мировой практики обоснован набор переменных, описывающих множество структурных альтернатив в части организации закупочной системы в целом: степень централизации; степень формализации; уровень цифровизации; степень информационной прозрачности; степень унифицированности. Помимо общей организационной модели закупочные системы, являясь инструментом экономической политики, отличаются друг от друга возложенными на них целями, критериями оценки эффективности и набором селективных процедур в совокупности с правилами по их применению.

3. **На основе выявленной специфики механизмов управления транзакциями сделок в форме аукционных и скоринговых процедур в сегменте регулируемых закупок (по сравнению с коммерческим сектором) объяснен наблюдаемый в ряде юрисдикций феномен устойчивости аукционного крена.**

⁶ Применительно к России под регулируемыми закупками мы будем понимать все закупки, осуществляемые в рамках действующих федеральных законов №44-ФЗ от 05.04. 2013 и №223-ФЗ от 20.07.2011, а также предшествующего им №94-ФЗ от 21.07.2005.

Показано, что аукционные и скоринговые процедуры, сформированные в попытке приблизить механизмы координации к механизму цен, имеют отличительные особенности, делающие задачу выбора между типами процедур в государственном секторе отличной от аналогичной ей в частном. С помощью модификации эвристической модели О. Уильямсона по выбору механизмов координации, показано, что активное участие государства в формировании механизмов управления транзакциями сделок, реализуемое через транзакции рациирования, в сочетании с неразвитой методологией оценки эффективности регулируемых закупок приводит к возникновению искаженных стимулов и смещению точки переключения между рассмотренными альтернативами, обуславливающему устойчивость аукционного крена.

4. Впервые на примере российских инфраструктурных проектов продемонстрированы последствия выбора форм селективных процедур в регулируемых закупках. Эмпирический анализ на данных по закупкам в области метроостроения, позволил заключить, что аукцион демонстрирует на таких проектах относительно худшие ценовые и качественные показатели в сравнении со скоринговой процедурой запроса предложений, причем относительная эффективность аукциона уменьшается с ростом сложности контракта. В результате анализа закупок под нужды проектов в области строительства энергопроводов показано, что при одинаковом типе процедуры, идентичном распределении значимости ценовых и неценовых критериев, в условиях обеспечения прозрачности методики оценки (известности и четкости правил признания заявки соответствующей критерию и присуждения баллов за него) при разработке дизайна процедуры все равно возникают структурные альтернативы, которые могут существенным образом влиять на исход торгов и использоваться в целях ограничения конкуренции.

5. Выявлены системные источники бюджетной неэффективности российской системы регулируемых закупок на стыке дизайна процедур и их информационно-технического сопровождения. На примере закупок как технологически сложных товаров с применением различных процедур, так и простых типовых товаров с помощью аукционов продемонстрированы общие ограничивающие бюджетную эффективность факторы, обусловленные сочетанием правил и информационно-технического обеспечения закупочных процедур. Во всех случаях имеет место недостаточная информационная прозрачность (в силу отсутствия стандартов данных, вносимых в ЕИС и отсутствия определенных данных в машиночитаемом формате), увеличивающая возможности недобросовестных агентов реализовывать оппортунистическое поведение.

6. **Определены возможности по совершенствованию российской системы регулируемых закупок с акцентом на развитие в рамках декларируемого на государственном уровне платформенно-экосистемного подхода.** С опорой на опыт Южной Кореи по созданию цифровой экосистемы публичных закупок продемонстрированы возможности такого подхода по изменению структуры транзакционных издержек, настройке стимулов, а также изменению баланса между составляющими управления процессом и управлением результатом для снижения совокупных транзакционных издержек участников закупочной системы и повышения общественного благосостояния. Обоснована необходимость повышения уровня интеграции между различными элементами цифровой инфраструктуры в области регулируемых закупок, в том числе посредством разработки стандартов сбора, хранения и обмена данными, а также разработки и реализации мер на мезоинституциональном уровне, обеспечивающих вовлеченность участников системы в процессы ее совершенствования и совместимость их стимулов.

Теоретическая и практическая значимость

Теоретическая значимость работы заключается в представлении концептуального подхода к исследованию регулируемых закупок с использованием инструментов экономической теории транзакционных издержек, включая сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив – механизмов управления транзакциями. Исследование вносит вклад в развитие экономической теории транзакционных издержек посредством уточнения спецификации ее элементов применительно к рассматриваемой предметной области. В частности, в работе предложена модификация эвристической модели О. Уильямсона по выбору механизмов координации применительно к выбору селективных процедур в регулируемых закупках. Также значимым вкладом в развитие исследовательской области представляется эмпирическая проверка ряда гипотез и суждений, согласующихся с существующими теоретическими подходами к объяснению выбора организационных форм в регулируемых закупках, а также выявление направлений их модификации с учетом полученных результатов. *Практическая значимость* заключается в расширении подходов к формированию механизмов поддержки принятия решений в области регулируемых закупок, а также выделению направлений совершенствования закупочных процедур. Результаты могут быть полезны для развития нормативно-правовой базы и/или проектирования мезоинститутов, способствующих совершенствованию закупочной системы, а также использоваться при разработке учебных материалов для курсов институциональной экономики, отраслевых рынков и др.

Теоретическо-методологическая база исследования

Теоретическую основу исследования составляют фундаментальные труды российских и зарубежных ученых в области экономической теории трансакционных издержек и других направлений новой институциональной экономической теории, теории контрактов и теории общественного сектора. Методологической основой является совокупность общенаучных методов познания – сравнения, анализа, обобщения и синтеза – применяемых в общей дедуктивной логике работы: анализ ведется от исследования общих принципов управления системой регулируемых закупок и ее функционирования в экономике к частным случаям принятия решений и их последствий на примере отдельных отраслей и кейсов российской экономики. В части специальных методов – сравнительный анализ дискретных структурных альтернатив.

Информационная база исследования

Информационную базу исследования составляют научные публикации, нормативно-правовые акты и программные документы в области регулируемых закупок, данные, полученные автором методом включенного наблюдения, открытые источники данных, такие как: единая информационная система в сфере закупок (ЕИС); база решений Федеральной Антимонопольной Службы (ФАС России); сводные аналитических отчеты Министерства финансов и Счетной палаты РФ.

Положения, выносимые на защиту

1. Трансакция сделки – центральная в общей структуре трансакций в регулируемых закупках – опосредована *ex ante* и *ex post* трансакциями рационирования и управления, реализуемыми в рамках трех составляющих управления закупочной системой: стратегического управления, управления процессом и управления результатом.

2. Множество альтернатив организации закупочной системы можно описать набором пяти структурных переменных: степень централизации; степень формализации; уровень цифровизации; степень информационной прозрачности; степень унифицированности. Являясь инструментом экономической политики, закупочные системы также отличаются друг от друга возложенными на них целями и критериями оценки эффективности.

3. Аукционные и скоринговые процедуры в регулируемых закупках имеют по сравнению с механизмом цен по О. Уильямсону отличительные особенности, делающие задачу выбора между типами процедур в государственном секторе отличной от аналогичной в частном. Высокая вовлеченность государства в формирование специализированных механизмов координации в сочетании со слабо развитой методологией оценки эффективности регулируемых закупок приводит к возникновению

искаженных стимулов и смещению точки переключения между рассмотренными альтернативами, что обуславливает устойчивость аукционного крена.

4. Одним из источников бюджетной неэффективности российской системы регулируемых закупок является неоптимальный выбор селективных процедур для различных классов контрактов. Активно поддерживаемая на государственном уровне форма аукционов, несмотря на ее меньшую уязвимость к реализации схем фаворитизма за счет манипулирования методикой оценки, при использовании в реализации сложных инфраструктурных проектов может приводить к худшим показателям относительной экономии и качества исполнения контрактов в сравнении с формой запроса предложений.

5. Источники снижения бюджетной эффективности, связанные с возможностью манипулирования методикой оценки в скоринговых процедурах, а также манипулирования резервной ценой и структурой лотов на торгах усиливаются отсутствием обеспечения надлежащего уровня информационной прозрачности – в том числе отсутствием стандартов данных, вносимых участниками в ЕИС и отсутствием определенных данных в машиночитаемом формате.

6. Для развития института регулируемых закупок по пути создания государственной экосистемы и извлечения наибольшего потенциала от цифровизации – в том числе в части экономии совокупных транзакционных издержек за счет изменения их структуры и корректировки подходов к выбору механизмов координации – необходимо повышение уровня интеграции между различными элементами цифровой инфраструктуры в области регулируемых закупок (в том числе, посредством разработки стандартов сбора, хранения и обмена данными), а также разработка и реализация мер, направленных на повышение вовлеченности участников системы в процессы ее совершенствования и обеспечение совместимости их стимулов.

Степень достоверности результатов обеспечивается следующим:

1. Результаты диссертационного исследования получены с использованием общепризнанных научных методов познания, с применением инструментария экономической теории и с опорой на труды ведущих отечественных и зарубежных исследователей.

2. Эмпирическая часть исследования выполнена с использованием достоверных статистических данных, публикуемых в открытых источниках.

3. Основные научные результаты и положения диссертации отражены в публикациях в ведущих рецензируемых научных изданиях и были представлены экономическому сообществу на международных научных конференциях.

Соответствие диссертации научной специальности

Содержание диссертации соответствует следующим направлениям исследований научной специальности 5.2.1. Экономическая теория: 8. Микроэкономическая теория. Теория фирмы. Теория потребительского поведения и спроса. Теория отраслевых рынков. Теория промышленной организации. Теории предпринимательства; 12. Теоретический анализ экономической политики и государственного регулирования экономики; 13. Институциональные исследования в экономической науке.

Апробация результатов работы

Положения и результаты исследования представлены научному экономическому сообществу в виде докладов на международных научных конференциях:

- Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества, НИУ ВШЭ (2023);
- Ежегодная научная конференция консорциума журналов экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова (2022, 2023, 2024);
- Ломоносовские чтения, секция «экономические науки», Экономический факультет МГУ имени М.В. Ломоносова (2020, 2021, 2023);
- X International Conference on Applied Research in Economics – iCare10, HSE University, 2023;
- Международная конференции «Управление бизнесом в цифровой экономике», СПбГУ, 2024.

Отдельные результаты работы отражены в рамках государственного задания РАНХиГС при Президенте РФ по теме «Мезоинституты экономического развития: теоретические рамки и возможности прикладных исследований» в 2022 г.

Основные научные результаты диссертации представлены в 8 опубликованных (4 лично и 4 в соавторстве) работах (10,05 п.л., авторские – 7,65 п.л.). Среди них – 7 опубликованных (4 лично и 3 в соавторстве) статей (8,4 п.л., авторские – 6,5 п.л.) в рецензируемых научных изданиях, соответствующих требованиям п. 2.3 Положения о присуждении ученых степеней в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова⁷.

Структура и логика изложения исследования

Работа состоит из введения, трех глав, заключения, списка использованных источников (292 источника) и приложения, изложенных на 195 страницах.

⁷ Утверждено приказом ректора МГУ имени М.В. Ломоносова от «19» января 2023 г. в редакции с изменениями, внесенными приказами ректора МГУ имени М.В. Ломоносова от «20» декабря 2023 г. № 1647 и от «12» июля 2024 г. № 965.

В первой главе произведен экскурс в предметную область исследования и обоснован выбор подходов к ее изучению. В качестве опорного выбран инструментарий экономической теории трансакционных издержек. Поэтому в главе представлены основы экономической теории трансакционных издержек и ее важной для дальнейшего анализа составляющей – концепции механизмов управления трансакциями, отдельное внимание уделено слабо изученным или не учтенным явно аспектам, которые служат основой для развития экономической теории трансакционных издержек в приложении к регулируемым закупкам.

Во второй главе раскрыта специфика механизмов управления трансакциями в регулируемых закупках. После введения в проблематику рассматриваемой области освещены отдельные вопросы в рамках концепций, зародившихся в процессе развития экономической теории трансакционных издержек, представляющие ценность для последующих изысканий в рамках диссертационного исследования. На основе переосмысления классификации трансакционных издержек по Дж. Коммонсу сформирована модель структуры трансакций в регулируемых закупках, и выделены каналы управления регулируемыми закупками. Через призму последних рассмотрены основные структурные альтернативы в организации закупок. Сначала описано множество альтернатив «верхнего» уровня, соответствующего стратегическому управлению – разновидностей моделей закупочной системы. Затем рассмотрены структурные альтернативы, возникающие в управлении результатом и управлении процессом с особым вниманием к способам в определения поставщиков и к феномену аукционного крена в регулируемых закупках, свойственного многим юрисдикциям, включая Россию.

В третьей главе с использованием сформированных теоретических результатов и инструментов проанализированы механизмы координации в российской закупочной системе. Сначала произведен исторический экскурс и освещены институционально-правовые характеристики российской закупочной системы. Затем проанализированы последствия выбора дизайна отборочных процедур на примере отраслевых кейсов. В завершение подняты вопросы информационно-технического обеспечения российских регулируемых закупок и его совершенствования в рамках декларируемого на государственном уровне пути по созданию государственной экосистемы.

В заключении обобщены основные результаты диссертации, предложены направления их применения, и направления будущих исследований.

Глава 1. Подходы к анализу механизмов управления транзакциями в области регулируемых закупок

Проблемы, связанные с закупками государственного сектора, широко освещаются в научных исследованиях на протяжении длительного времени. При этом многие вопросы по-прежнему являются дискуссионными и нуждаются в дополнительном изучении. Одним из факторов, затрудняющих развитие данного направления, вероятно является длительное превалирование в нем подходов раннего неоклассицизма⁸, и увеличивающийся со временем разрыв между доминирующими теоретическими воззрениями и формирующейся практикой в современных закупочных системах. Изучение области регулируемых закупок с использованием инструментов новой институциональной экономической теории, и, в частности, экономической теории транзакционных издержек позволяет прийти к более глубокому пониманию сложной структуры экономических отношений в данной сфере.

В данном разделе мы определяем предметную область и задаем концептуальную рамку диссертационного исследования. Далее мы производим краткий экскурс в теоретические основы и используемые в работе концепции теории транзакционных издержек с фокусом на вопросы выбора механизмов управления транзакциями.

При написании главы были использованы материалы опубликованных статей [Плеханова, 2024а; 2024б; 2024в], а также материалы исследования, выполненного в рамках государственного задания (научно-исследовательской работы) РАНХиГС при Президенте РФ по теме «Мезоинституты экономического развития: теоретические рамки и возможности прикладных исследований» в 2022 г.

1.1. Предметная область и концептуальные рамки исследования

В экономической теории отсутствует общепризнанное определение государственных закупок, неоднородно его понимание и в законодательных нормах⁹. Уточним, каких терминов и определений мы будем придерживаться в работе.

1.1.1. Термины и определения, связанные с объектом исследования

В принятом комиссией ООН по праву международной торговли типовом законе «О закупках товаров (работ) и услуг»¹⁰ (далее – ЮНСИТРАЛ) содержится рекомендация к

⁸ Авторы [Вольчик, Нечаев, (2015)] отмечают, что сложность поиска путей дальнейшего развития закупочной системы связана среди прочего с превалированием неоклассических подходов к изучению данной сферы. Здесь требуются альтернативные подходы с применением инструментов новой институциональной экономической теории, в частности, экономической теории транзакционных издержек.

⁹ В частности, в российском законодательстве определение государственных закупок не закреплено. А в литературе встречаются такие понятия как государственные закупки, муниципальные закупки, публичные закупки, регулируемые закупки, государственный заказ, система государственных заказов, система государственных закупок и другие, которые при этом не имеют четкого понятийного разграничения, и могут использоваться как в качестве синонимов, так и отражая различные явления.

¹⁰ ГАРАНТ. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят ЮНСИТРАЛ 15 июня 1994 г.). - 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/2560119/> (дата обращения: 08.06.2024).

формализации сферы применения через уточнение термина *закупающей организации*, описывающем виды организаций, попадающих под действие закона. Организацией экономического развития и сотрудничества государственные закупки определены как *«закупки товаров, услуг и работ правительствами и государственными предприятиями»*¹¹. В российском законодательстве непосредственное определение государственных закупок отсутствует, однако Федеральным законом №44-ФЗ от 05.04.2013 используется понятие *«контрактной системы в сфере закупок»* определяемое как *«совокупность участников контрактной системы в сфере закупок и осуществляемых ими, в том числе с использованием единой информационной системы в сфере закупок (за исключением случаев, если использование такой единой информационной системы не предусмотрено настоящим Федеральным законом), в соответствии с законодательством Российской Федерации и иными нормативными правовыми актами о контрактной системе в сфере закупок действий, направленных на обеспечение государственных и муниципальных нужд»*¹². Среди определений государственных закупок, предложенных российскими исследователями, можно выделить следующие:

- *«произведенные в стране или за рубежом товары, работы и услуги, закупаемые государством в лице своих уполномоченных органов за счет средств государственного бюджета для нужд собственного потребления и в целях обеспечения населения общественными благами»* [Смотрицкая, 2009]
- *«система отношений, в основе которой лежит контракт и которая связана с закупкой и поставкой товаров и услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд за счет средств бюджета с целью их рационального использования»* [Шешукова, 2018]
- *«закупки товаров и услуг, производимые государственными организациями за счет средств государственного бюджета, в целях выполнения задач, поставленных государством перед этими организациями»* [Лопатников, 2003]

Следуя логике [Смотрицкая, 2009] мы будем придерживаться разграничений между *государственным заказом*, понимаемым как обоснованная и оформленная потребность в поставках товаров, выполнении работ и оказании услуг для государственных нужд, и *государственными закупками*, понимаемыми как процесс приобретения заказчиком благ (товаров, работ, услуг) для государственных нужд.

¹¹ Public procurement – OECD. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (дата обращения: 08.06.2024).

¹² КонсультантПлюс. Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе. - 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/?ysclid=lfy619krv751197746 (дата обращения: 08.06.2024).

При этом нами предполагается рассмотрение государственных закупок как целостной экономической системы¹³, чему соответствует понятие *системы государственных закупок*. Кроме того, расширяя объект исследования, мы рассматриваем не только, закупки, осуществляемые непосредственно государственными организациями, но и компаниями с государственным участием, а также иными компаниями, чья закупочная деятельность подвержена регулированию со стороны государства, используя термины *регулируемых закупок* и *системы регулируемых закупок*¹⁴.

Под *системой регулируемых закупок*¹⁵ в работе мы будем понимать *совокупность организационно-экономических отношений между государственными агентами (в лице государственных структурных подразделений, уполномоченных органов, компаний с государственным участием и др.) и другими хозяйствующими субъектами, возникающих в процессе деятельности по приобретению благ (товаров, работ, услуг) для удовлетворения нужд государства в рамках исполнения государственного заказа*.

Отметим, что российская практика государственного регулирования закупок негосударственных компаний, попадающих под определённые категории не уникальна¹⁶. При этом в зарубежных нормативных актах и литературных источниках под государственными (или публичными) закупками могут пониматься как закупки, осуществляемые именно государственными предприятиями, так и в описанном выше более широком контексте. Поэтому, апеллируя к литературе мы также допускаем использование терминов государственных закупок и регулируемых закупок в качестве синонимов.

Контекст исследования предполагает обсуждение вопросов управления закупочной системой и ее отдельными элементами. Уточним, что мы будем понимать под управленческой деятельностью и решением. Сущность управленческой деятельности состоит в принятии решений, то есть в выборе субъектом управления альтернатив воздействия на объект управления. Решение в широком смысле – это выбор альтернативы

¹³ Понимая под экономической системой «совокупности взаимосвязанных между собой экономических элементов, образующих устойчивую целостность» – см. экономический словарь под ред. А.И. Архипова, М.: Проспект, 2001, Ст.595

¹⁴ В России под категорию регулируемых закупок помимо закупок в рамках № 44-ФЗ попадают закупки, осуществляемые в рамках №223-ФЗ.

¹⁵ Из стилистических соображений или для краткости изложения автором в некоторых случаях допускается опускание слово «системы» и использование словосочетания «регулируемые закупки» с сохранением изначальной смысловой нагрузки.)

¹⁶ Например, действие Директивы №2014/24/ЕС Европейского парламента и Совета Европейского Союза «О государственных закупках и об отмене Директивы 2004/18/ЕС»¹⁶ распространяется также на предприятия с определенной долей государственного участия, компании с признаками естественных монополий и иные организации, отвечающие прописанным в Директиве критериям. Положение о публичных контрактах Великобритании¹⁶ распространяется помимо государственных организаций на организации с государственным участием и другие соответствующие устанавливаемым им критериям предприятия.

См.: EUR-Lex. Directive – 2014/24. 2014. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (дата обращения: 05.06.2024);

Lbhf.gov. The Public Contracts Regulations 2015. - 2015. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.lbhf.gov.uk/sites/default/files/uksi_20150102_en_tcm21-194241.pdf (дата обращения: 05.06.2024).

[Мескон, 2008]. Изучение проблем индивидуального выбора наиболее широко представлено в неоклассической исследовательской традиции, моделирующей принятие решения на множестве, характеризующемся свойством непрерывности [Автономов, 1998]. На подобном же принципе строятся неоклассические модели для решения оптимизационных задач фирмы – воспринимаемая как единый экономический агент, фирма – «черный ящик» также осуществляет выбор на непрерывном множестве вариантов. В сфере же регулируемых закупок, корректнее говорить о задачах приоритизации альтернатив (среди нескольких программ, проектов, организационных механизмов и т.п.). Такой подход согласуется с концепцией Г. Саймона¹⁷ – одного из основоположников теории организации и управления, согласно которой принятие решения можно формализовать в шести этапах, лишь последним из которых является непосредственно выбор, а также с концепцией В. Л. Тамбовцева, в рамках которой принятие любого решения есть разновидность производства информации [Тамбовцев, 2013]. Как правило ни одна из сложившихся или формируемых альтернатив при этом не является безусловно предпочтительной, в связи с чем возникают задачи по их ранжированию в контексте существующих ограничений и нахождению дополнительных инструментов поддержки принятия решений.

Таким образом, применительно к управлению системой регулируемых закупок наиболее подходящей является теоретическая концепция выбора между *дискретными структурными альтернативами*,¹⁸ являющаяся частью теории транзакционных издержек. В своем исследовании мы будем придерживаться понимания управленческого решения, как выбора на множестве дискретных структурных альтернатив (ДСА). Логика и механизмы осуществления соответствующих выборов, о которых мы будем также говорить с помощью инструментарии теории транзакционных издержек (в частности – в терминах механизмов управления транзакциями) связаны в том числе с восприятием роли закупочной системы.

В следующих разделах мы сначала обсудим понимание роли регулируемых закупок, преобладающее в современной литературе и практике, а затем остановимся подробнее на основах и используемых в работе концепциях теории транзакционных издержек.

1.1.2. Роль регулируемых закупок в экономике

Экономическая сущность закупок государственного сектора многогранна, и подходы к их регулированию во многом определяются способом восприятия их роли, места и функций в национальной экономике.

¹⁷ В ранних работах Г. Саймон представлял процесс принятия решения в 6 этапах: 1) ощутить проблему; 2) сформулировать и уточнить цель; 3) спроектировать варианты решения; 5) оценить варианты по критериям; 6) выбрать наилучший вариант. Позже он также разработал модификации схемы в 8 и 12 шагах, добавляя возможности корректировки шагов с учетом получаемой обратной связи на разных этапах.

¹⁸ См., например, [Шаститко, 2009].

Узкий и наиболее прямолинейный подход заключается в восприятии системы регулируемых закупок как инструмента для организации процессов поставки товаров, работ и услуг под нужды государственного аппарата и государственных, а также контролируемых государством предприятий для обеспечения их возможности выполнять свои функции. С этой точки зрения в фокусе регуляторов и исследователей должны преимущественно находиться вопросы оптимизации затрат на соответствующие процессы и обеспечение их бюджетной эффективности – то есть минимизации как транзакционных издержек, связанных с организацией и поддержанием закупочной деятельности, так и непосредственных расходов на приобретение тех или иных благ. Закупки государственного сектора в таком случае рассматриваются практически с тех же позиций, как и закупки предприятий частного сектора их владельцами. При этом вне поля зрения такого подхода оказывается разнообразные социально-экономические эффекты от данной закупочной деятельности.

Государственные закупки могут восприниматься более широко через призму макроэкономической и перераспределительной политики. Государственный бюджет, пополняемый преимущественно за счет налоговых отчислений от хозяйствующих субъектов, расходуется на создание и предоставление общественных благ для населения страны. Манипулирование же объемом государственных расходов, в том числе государственного потребления, с целью преодоления экономических кризисов и стимулирования экономического роста – является одним из традиционных инструментов фискальной политики [См., например, Корске et al, 2006; Андреев, Полбин, 2018 и др.].

Одновременно, государственные закупки, а также закупки контролируемых государством предприятий, составляющие в большинстве стран значительную долю от ВВП¹⁹, в любом случае оказывают влияние на структуру и траекторию развития национальной экономики через изменение (и/или формирование) объема и структуры спроса в ряде отраслей. Целенаправленное же формирование определенных предпочтений и приоритетов позволяет использовать регулируемые закупки в качестве инструмента для стимулирования и структурных преобразования отдельных отраслей и сфер экономики – то есть инструмента различных видов микроэкономической политики [См., например, Kattel, 2010; Zabala-Iturriagoitia, 2022 и др.]. Таким образом, системы регулируемых закупок имеют потенциал воздействия на различные социально-экономические сферы и могут использоваться в качестве инструментов разного рода экономической политики.

¹⁹ См., например: OECD iLibrary. Size of public procurement. Government at a Glance 2021 - 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18dc0c2d-en/index.html?itemId=/content/component/18dc0c2d-en#sect-79> (дата обращения: 05.06.2024).

Воспринимая закупочную систему как многофункциональный инструмент экономической политики, правительство государства осуществляет выбор возлагаемых на нее целей, и определяет перечень решаемых с ее использованием задач.

Последние два десятилетия в мировой практике наблюдается тренд на расширение спектра задач, решаемых правительствами с помощью систем регулируемых закупок. Все больше стран начинает заявлять, что государственные закупки следует использовать более широко, в том числе для стимулирования инновационной активности, решения различного рода социальных, экологических и других злободневных проблем. Об этом свидетельствует появление большого количества концепций об «устойчивых закупках», «инновационных закупках», «зеленых закупках», «социально-ответственных закупках» и др.²⁰

В работе [Choi, 2010] авторы, опираясь на современную экономическую литературу, а также на интервьюирование служащих в закупочной системе Кореи, смоделировали роль государственных закупок через выделение пяти аспектов, представленных на Рисунок 1.



Рисунок 1 – Роль государственных закупок

Источник: [Choi, 2010]

Такое видение роли государственных закупок идет в разрез с доминирующими прежде представлениями в данной сфере, предопределившими международные подходы к их регулированию. Поэтому, несмотря на описанные тенденции, широкое распространение получают аргументы о том, что социальные и другие побочные цели не должны быть частью экономической политики в области регулирования госзакупок, так как это

²⁰ Подробнее – см. в разделе 2.2.2.

противоречит принципам свободной торговли и конкуренции [Lember et al., 2014]. Подобные тезисы согласуются с ранними неоклассическими воззрениями и принципом минимизации вмешательства государства (в том числе в закупочную деятельность) с целью не препятствовать открытой конкуренции и обеспечивать равенство возможностей, а также находят свое отражение в сформировавшихся межстрановых нормативных документах. Прозрачность, недискриминация и максимальная конкуренция являются основополагающими практическими принципами, заложенными на уровне международного регулирования государственных закупок в рамках Типового закона ЮНИСТРАЛ (United Nations Commission on International Trade Law, UNCITRAL) о закупках товаров (работ) и услуг²¹ (далее – Закон ЮНИСТРАЛ), а также в рамках Соглашения о государственных закупках ВТО (Agreement on Government Procurement)²² (далее – СГЗ ВТО).

Таким образом в теоретических и практических подходах в области регулируемых закупок в настоящее время можно наблюдать некоторую рассогласованность в восприятии роли закупочных систем и в возлагаемых на нее целях, при этом в целом можно констатировать тренд на повышение их значимости и расширение набора задач, решаемых с их использованием. В такой ситуации представляется важным расширить спектр подходов к исследованию данной сферы за счет применения альтернативных теоретических инструментов и их синтеза с уже традиционно используемыми. Применение инструментов институциональной экономической теории открывает возможности для выявления путей совершенствования института госзакупок. В частности, экономическая теория трансакционных издержек позволяет более глубоко анализировать формы организации регулируемых закупок, сопоставлять различные институциональные альтернативы в данной сфере и выявлять их «слабые места» в контексте возлагаемых на них целей. Остановимся на ней подробнее.

1.2. Основы экономической теории трансакционных издержек

Экономическая теория трансакционных издержек является системообразующим направлением в новой институциональной экономической теории (НИЭТ). Она основана на: понятии трансакции, введенном в оборот Дж. Коммонсом [Commons, 1931]; понятии трансакционных издержек, впервые обозначенном Р. Коузом [Coase, 1937]; идее о контракте как рамки для любого взаимодействия, предложенных К. Левелином [Llewellyn, 1931] и развитых И. Макнейлом [Macneil, 1973] с введением понятия отношенческого

²¹ ГАРАНТ. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят ЮНСИТРАЛ 15 июня 1994 г.).- 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/2560119/> (дата обращения: 25.06.2024).

²² ВТО. Соглашения ВТО. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://wto.ru/about-WTO/WTO-agreements/> (дата обращения: 25.06.2024).

контракта; концепциях несовершенства информации и ограниченной рациональности, введенных Г. Саймоном [Simon, H., 1947]; концепции оппортунизма²³, разработанной О. Уильямсоном [Уильямсон, 1993]; принципе удовлетворительности пришедшему на смену принципа максимизации [Simon, H., 1978]. Теория транзакционных издержек тесно связана с методом сравнительного анализа дискретных институциональных альтернатив [Williamson, 1991; Шаститко, 2010], также являющейся своего рода визитной карточкой нового институционализма.

Остановимся подробнее на ключевых понятиях и принципах экономической теории транзакционных издержек.

1.2.1. Ключевые положения экономической теории транзакционных издержек

Понятие транзакции ввел в научный оборот Дж. Коммонс, определив его как «присвоение и отчуждение прав собственности и свобод, созданных обществом» [Commons, 1931, p.652] и предложив использовать транзакцию в качестве единицы анализа. Выделение понятия транзакции позволило конкретизировать объект анализа. В отличие от «обезличенного» обмена товарами (или экономического обмена), категория транзакции подразумевает более сложную и распределенную во времени структуру взаимодействия между экономическими агентами, включая социально-психологические факторы. По Дж. Коммонсу любая транзакция содержит три аспекта социальных отношений: конфликт, зависимость и порядок [Commons, 1931, p.652].

Не употребляя термин транзакционных издержек, Р. Коуз [Coase, 1937] тем не менее первым определил их суть как *издержки использования механизма цен*, пытаясь объяснить с его помощью феномен фирмы²⁴. Кроме того, предложив рассматривать механизм цен²⁵ и фирму как институциональные альтернативы, Р. Коуз фактически первым начал использовать принцип сравнения дискретных институциональных альтернатив с точки зрения соответствующих им транзакционных издержек как основу для принятия решения о выборе формы экономической организации²⁶. Позднее развитию данных идей поспособствовали изыскания К. Эрроу о взаимосвязи провалов рынка и транзакционных издержках [Arrow, 1969].

²³ Уильямсон ввел в научный оборот понятие оппортунизма как «следование собственным интересам, в том числе обманным путем» [Уильямсон, 1993, с.43].

²⁴ Р. Коуз задался вопросом, почему фирмы создаются, если рынок является эффективным способом организации экономических обменов. И если фирмы оказываются более эффективными по сравнению с рыночным механизмом, то почему их рост ограничен? Неоклассическая экономическая теория, рассматривающая фирму как «черный ящик», и предполагающая совершенное распространение информации без несения затрат экономическими агентами на ее получение, не давала ответов на эти вопросы.

²⁵ Словосочетания *механизм цен* и *рыночный механизм* (или просто *рынок*) далее по тексту используются в качестве синонимов.

²⁶ Таким образом в работах Р. Коуза начинает формироваться идея о том, что выбор осуществляется не на непрерывном множестве вариантов (как предполагается моделями неоклассической экономической теории) а на ограниченном счетном множестве доступных альтернатив.

Наибольшее развитие теория транзакционных издержек получила в работах О. Уильямсона [Williamson, 1971; 1975; 1985]. О. Уильямсон определил транзакцию как то, что *«имеет место тогда, когда товар или услуга пересекает границу смежных технологических процессов»* [Уильямсон, 1996, с. 690] и провел аналогию между силами трения в мире физических объектов и транзакционными издержками в экономических системах [Williamson, 1985, p.19]. А.Е. Шаститко предложено определение, дополняющее данное Дж. Коммонсом: *«транзакция – деятельность человека в форме отчуждения и присвоения прав собственности и свобод, принятых в обществе, которые осуществляются в процессе планирования, контроля за выполнением обещаний (соблюдение обязательств), а также адаптации к непредвиденным обстоятельствам»* [Шаститко, 2010, с. 221]²⁷. В.В. Вольчик и А.Д. Нечаев, также как и А.Е. Шаститко делают акцент на действиях, как основе процесса, а также уточняют природу передаваемых прав в англосаксонской традиции, определяя транзакцию как *«совокупность действий, осуществляемых в рамках институциональной среды и направленных на реализацию отдельных правомочий или пучка таких правомочий титульного владельца (пользователя), обладающего определенным вещным правом, при которой происходит перемещение объекта права от одного лица к другому лицу.»* [Вольчик, Нечаев, 2014].

Приведем основные положения экономической теории транзакционных издержек, представленные в [Уильямсон, 1996 с.88; Williamson, 1986, p.187; Шаститко, 2003] и обобщенные в [Шаститко, 2010, с.484]: *«1) Транзакция – базовая единица анализа; 2) Любая проблема взаимодействия может быть рассмотрена как контрактная; 3) Точка зрения изучения контрактной проблемы – условия минимизации транзакционных издержек; 4) Минимизация транзакционных издержек достигается путем избирательного закрепления транзакций за структурами (механизмами) управления ими; 5) Доминирует анализ дискретных институциональных альтернатив в дополнение, а чаще вместо предельного анализа; 6) Комбинированное влияние на развитие экономической организации ограниченной рациональности, оппортунистического поведения и специфичности активов.»*

Согласно теории транзакционных издержек, экономические агенты делают выбор способа организации транзакции на множестве дискретных институциональных альтернатив, соответствующий минимизации транзакционных издержек. Такой подход, согласующийся с принципом экономической эффективности, объясняет существование специфичных форм контрактации.

²⁷ Данное определение представляется наиболее операциональным в контексте настоящего диссертационного исследования, при этом оно позволяет опираться на предшествующие концепции без потери общности.

1.2.1. Типы транзакционных издержек

В современной экономической теории транзакционных издержек транзакция фигурирует как унифицированная базовая единица анализа. В рамках развития теории последующей классификации и конкурирующим подходам к определению было подвержено в большей степени понятие транзакционных издержек, связанных с осуществлением транзакции, как базовой единицы (а не понятие самой транзакции).

Не давая четкого определения, О. Уильямсон (в трудах которого теория транзакционных издержек получила наибольшее развитие) раскрыл понятие транзакционных издержек путем их классификации на *ex ante* и *ex post*. К транзакционным издержкам *ex ante* он предложил отнести затраты на разработку контракта, ведение переговоров и обеспечение выполнения контракта. К издержкам *ex post* – расходы на адаптацию к изменяющимся условиям выполнения контракта, издержки споров случае разногласий, возникающих в процессе адаптации, затраты на создание и эксплуатацию управленческих структур, а также затраты, связанные с выполнением гарантийных обязательств [Williamson, 1985, p. 20-21].

К. Эрроу, воспринимая экономику как систему жизнеобеспечения, предложил рассматривать транзакционные издержки как «*издержки эксплуатации экономических систем*» [Эрроу, 1994, с.66]. Э. Фуруботн и Р. Рихтер, отмечая, что институты не являются свободными благами, и обладают альтернативными издержками предложили воспринимать транзакционные издержки как «*ценность, ресурсов, направленных на создание и использование институтов*» [Furubotn, Richter, 1991, p.8].

Д. Норт определил транзакционные издержки как «*издержки, связанные с измерением того, что подлежит обмену и с защитой соглашения*» [North, 2005, p. 53]. А.Е. Шаститко предложил следующее определение: «*транзакционные издержки – это ценность ресурсов (денег, времени, труда, и т.п.), используемых для планирования, адаптации, и контроля за выполнением взятых индивидами обязательств в процессе отчуждения и присвоения прав и свобод, принятых в обществе*» [Шаститко, 2010, с. 248].

В современной экономической теории существует множество вариантов определения транзакционных издержек и их классификаций. Некоторые исследователи придерживаются подхода О. Уильямсона, и разделяют транзакционные издержки во временном соотношении с этапами контрактного процесса. Согласно классификации Норта-Уоллиса транзакционные издержки делятся на *ex ante*, *ex interim* и *ex post* [Шаститко, 2010]. Добавленная по отношению к классификации О. Уильямсона категория транзакционных издержек *ex interim* ассоциируется исследователями с затратами на нотариальные заявления, простаивание в очередях, осуществлении расчетов и т.п. Другие

авторы предлагают классификации транзакционных издержек исходя из характера и областей их возникновения. Э. Фуруботн и Р. Рихтер предложили разделять транзакционные издержки на рыночные, управленческие и политические [Фуруботн, Рихтер, 2005, с. 58-66]. Где рыночные издержки соответствуют фазам контрактации в классификации Д. Норта – Дж. Уоллиса, а управленческие и политические транзакционные издержки связаны с организационным дизайном транзакции, а также с обеспечением функционирования политической системы, включая законодательную, судопроизводственную, образовательную и другие составляющие.

Помимо концептуальной типологизации транзакционных издержек, в литературе часто встречается типификация транзакционных издержек в рамках уточнения определения транзакционных издержек с целью повышения его операциональности для конкретных исследовательских задач. Например, в классификации [Капелюшников, 1990; Шаститко, 2010] выделяются:

- Издержки поиска и анализа информации, измерения;
- Издержки ведения переговоров и заключения контрактов;
- Издержки спецификации и защиты прав собственности;
- Издержки оппортунистического поведения.

Для настоящего исследования представляется важным выделить классификацию²⁸, предложенную К. Менаром [Менар, 1996], в соответствии с которой транзакционные издержки делятся на:

- Издержки вычленения;
- Информационные издержки;
- Издержки масштаба;
- Издержки оппортунистического поведения.

Отметим, что К. Менар выделил специфические категории издержек, редко учитываемые в явном виде другими исследователями. Речь идет об *издержках вычленения*, связанных с различной степенью технологической делимости производственных операций, а также *издержках масштаба*, связанные с необходимостью поддержки системы обезличенного обмена. В дальнейшем развитии своих концепций К. Менар также уделяет большое внимание взаимосвязи технологий и институтов²⁹.

В завершении раздела подчеркнем, что помимо типа самой транзакции, на структуру и объем транзакционных издержек, и следовательно, на выбор подходящего механизма

²⁸ Разделение издержек на виды, предложенное Менаром носит смешанный характер, так как одновременно обладает и признаками концептуальной классификации и конкретизацией видов издержек в процессе уточнения определения транзакционных издержек.

²⁹ См. [Ménard, C., 2005], [Künneke et al., 2010] и др.

координации влияют также свойства предмета трансакции – передаваемых благ, прав и свобод. Рассмотрим подробнее подходы к решению соответствующей задачи выбора в рамках теории трансакционных издержек.

1.3. Подходы к выбору механизмов управления трансакциями

Исследование альтернативных механизмов управления трансакциями³⁰ занимает важную роль в современной экономической теории трансакционных издержек. Несмотря на то, что принцип выявления сравнительных преимуществ и недостатков различных вариантов форм экономической организации широко распространен в исследованиях самой разной направленности³¹, в экономической теории трансакционных издержек концепция механизмов управления трансакциями имеет свои особенности и основана ряде определенных принципов. Остановимся на них подробнее.

1.3.1. Подходы к выбору механизмов управления трансакциями

Согласно экономической теории трансакционных издержек, выбор механизма управления трансакциями осуществляется на множестве доступных дискретных институциональных альтернатив в условиях ограниченной рациональности экономических агентов и с учетом возможности оппортунистического поведения. В соответствии с концепцией Уильямсона [Williamson, 1996] предпочтительность того или иного базового институционального соглашения обуславливается уровнем неопределенности и степенью специфичности активов (Рисунок 2) – в зависимости от их соотношения оптимальной с точки зрения экономии на трансакционных издержках будет та или иная альтернатива.

³⁰ Следуя [Шаститко, 2010] под механизмом управления трансакциями в этой работе мы будем понимать «совокупность договоров между людьми по поводу способов кооперации и конкуренции их друг с другом в рамках определенной институциональной среды» [Шаститко, 2010, с. 486].

³¹ Например, в теории цепочек создания стоимости рассматриваются альтернативные механизмы управления процессом создания стоимости в рамках технологической цепочки, а также формы организации цепочек создания стоимости [Gereffi et al., 2005]. О ее соотношении с институциональной теорией в формулировке О. Уильямсона см. подробнее в [Авдашева, Горейко, 2010].

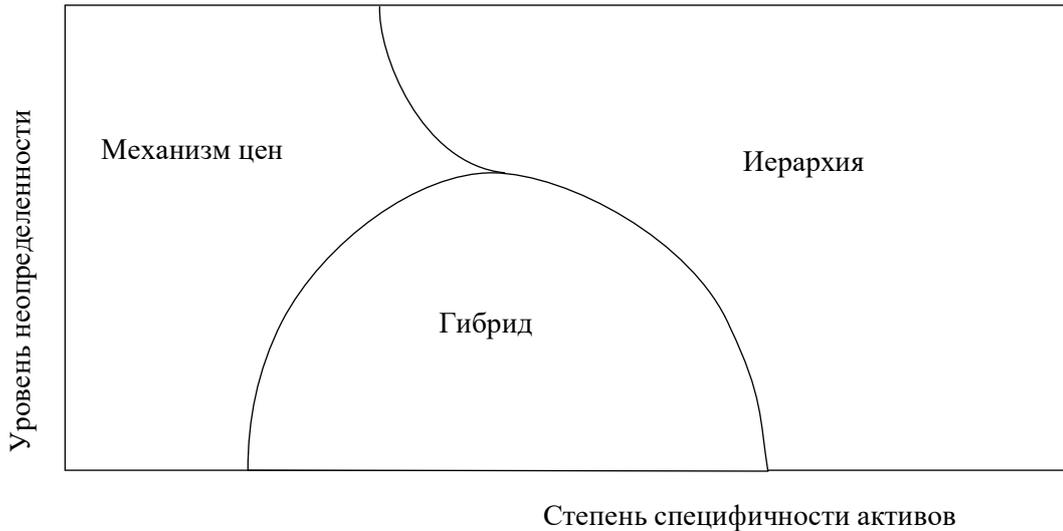


Рисунок 2 – Выбор структурных альтернатив при различных комбинациях неопределенности и специфичности актив

Источник: [Williamson, 1996; Шаститко, 2010, с. 501]

Крайними формами с точки зрения степени автономности сторон являются механизм цен (рынок) и односторонний механизм управления транзакцией (иерархия), а двух- и трехсторонний механизмы управления транзакциями (разновидности гибридов) располагаются между ними. Экономическая теория транзакционных издержек предполагает, что в отсутствие инвестиций в специфические активы одной из сторон сделки рынок может быть наиболее эффективным механизмом управления транзакциями даже в условиях ограниченной рациональности и оппортунизме экономических агентов. Инвестиции в специфические активы служат ограничением, накладываемым на число участников транзакции, или приводит к их дифференциации. В условиях иерархии, то есть объединении участников транзакции под одним руководством, вложения в специфические активы могут достичь максимума, поскольку при этом нивелируются риски оппортунизма в форме вымогательства одной из сторон, а также наличия конкурентов. При этом транзакционные издержки, связанные с управлением иерархической структурой, также оказываются максимальными по сравнению с институциональными альтернативами, характеризующимися большей степенью независимости сторон. Таким образом, с увеличением специфичности активов для минимизации перечисленных рисков целесообразно снижать уровень независимости сторон транзакции (переходя от механизма цен на гибридные институциональные соглашения, и приближаясь к иерархии) при условии, что экономия на издержках, связанных с рисками, оказывается выше увеличения издержек, связанных с усложнением механизма организации транзакции. Будучи рациональным, экономический агент выбирает наименьший уровень транзакционных

издержек при каждом уровне специфичности актива. Графическая иллюстрация такого выбора представлена ниже (Рисунок 3).

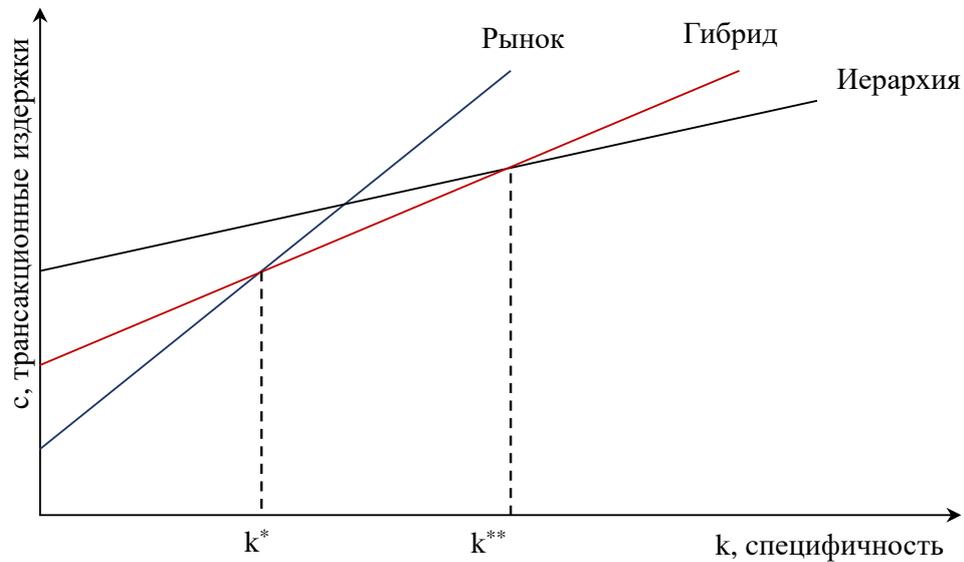


Рисунок 3 – Механизмы управления транзакциями

Источник: [Williamson, 1996].

Вместе с тем гибридные институциональные соглашения (с элементом взаимной зависимости между участниками транзакции в той или иной степени, что сопряжено в том числе со значительными временными затратами на согласование решений) могут накладывать ограничение на уровень адаптивности экономических агентов к внешним, непрогнозируемым изменениям. Поэтому в случае высокого уровня неопределенности, механизм цен вновь может оказаться предпочтительным несмотря на определенную степень специфичности активов.

В современных экономиках широко представлено многообразие гибридных институциональных соглашений, предполагающих «существование двусторонней зависимости без полной интеграции» [Шаститко, 2010, с. 570]. Согласно определению К. Менара гибридные механизмы координации представляют собой «*институциональные соглашения, опирающиеся на долгосрочные (или краткосрочные, но предсказуемо продлеваемые) контракты между партнерами, которые поддерживают отдельные права собственности и сохраняют автономию при принятии решений, но при этом создавая инструменты совместного управления в одном из сегментов их полномочий*» [Ménard, 2012, pp. 20-21]. К гибридам по этому определению можно отнести большое разнообразие форм экономической организации, таких как кооперативы, стратегические альянсы, франчайзинговые сети, совместные предприятия, цепочки субподряда, партнерства и многие другие.

Подход к типологии гибридов, предложенный позднее К. Менаром, опирается на соотношение уровня юридической автономности и организационной взаимозависимости участников транзакций [Menard, 2021]. Иллюстрация указанного подхода представлена ниже (Рисунок 4). Линия АВ, совпадающая с верхней границей заштрихованной области характеризует множество доступных дискретных структурных альтернатив в отношении требуемой степени контроля и координации. Линия CD – нижний контур заштрихованной области – характеризует границу множества соглашений, не предусматривающих корректировку отношений. Внутри заштрихованной области находятся различные типы институциональных соглашений (большая часть из которых – гибриды), характеризующиеся контрактами с преобладанием признаков отношенческих³², которые способствуют устойчивости данных механизмов.

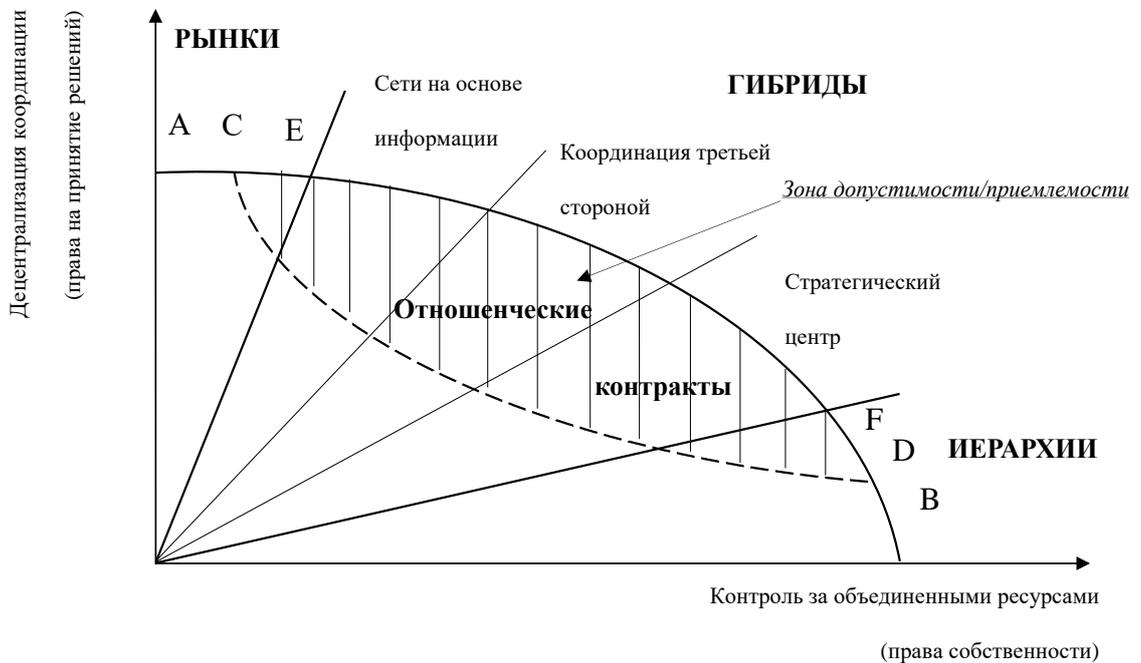


Рисунок 4 – Типологизация гибридных механизмов координации

Источник: [Menard, 2021, с. 10]

Вместе с тем К. Менар отмечает, что в сформированной концепции по-прежнему остаются «серые зоны» и источники неустойчивости. Например, свойственная отношенческим контрактам неполнота может сопровождаться конфликтами между партнерами относительно способов адаптации или распределения адаптационных расходов. Таким образом проектирование гибридных институциональных соглашений и выбор между ними остается отдельной нетривиальной задачей.

³² На наш взгляд наличие в выделенной зоне лишь отношенческих контрактов -- является дискуссионным, так как первые два типа гибридов согласуются и с использованием неоклассических контрактов [Williamson, 1996; Шаститко, 2010].

В следующем разделе мы обратим внимание на некоторые эффекты, связанные с альтернативными механизмами координации, которые не вошли в базовые принципы экономической теории трансакционных издержек, но представляются важными для целей настоящего исследования.

1.3.2. Неучтенные аспекты

Отметим – не смотря на то, что теория трансакционных издержек берет свое начало в изысканиях Р. Коуза, фокусирующегося на проблематике внешних эффектов и пигувианского подхода к их интернализации, концепции механизмов управления трансакциями, предложенные О. Уильямсоном и его последователями в рамках развития теории трансакционных издержек сфокусированы преимущественно на издержках непосредственно сторон трансакции и не учитывают внешние эффекты в виде изменения издержек третьих (внешних по отношению к трансакции) сторон и благосостояния общества в целом в зависимости от выбора того или иного механизма координации. Вероятно, по этой причине в данных концепциях не учитывается в явном виде роль государства. Вместе с тем выбор между альтернативными механизмами управления трансакциями может быть сопряжен со значительными социально – экономическими эффектами, в управлении которыми становится заинтересовано государство. Например, стремясь обеспечить защиту прав и свобод населения в целом или достигнуть определенных целей экономической политики в конкретных отраслях, государство может выступать гарантом в различных механизмах координации, а также быть активным участником формирования гибридных институциональных соглашений во многих отраслях экономики. В частности, российская экономика характеризуется высокой степенью вмешательства государства в ряд отраслей и рынков, и наличием выраженной потребности в такой государственной «доводке» гибридных соглашений в том числе по причине унаследованных с советского периода особенностей экономической организации (практика построения градообразующих предприятий, монополизация ряда стратегически важных отраслей и другие). Распространенную в России практику создания государственных корпораций в стратегически важных отраслях можно воспринимать как выбор государством иерархического механизма управления трансакциями, который может быть неоптимальным с точки зрения минимизации трансакционных издержек непосредственных участников трансакций, но предпочтительным с точки зрения общественного благосостояния. Таким образом, государство может играть активную роль в формировании механизмов координации в различных отраслях экономики, а также оказывать косвенное влияние через формирование институциональной среды, особенности которой

рациональные хозяйствующие субъекты принимают во внимание при выборе (проектировании) механизмов управления транзакциями.

Попытка учесть внешние эффекты в рамках развития теории транзакционных издержек в неявном виде присутствует в работе [Künneke et al., 2010], в которой представлена теоретическая концепция критических транзакций. Рассматривая инфраструктурные реформы, авторы вводят понятие критических транзакций как обеспечивающих бесперебойное функционирование технологических систем объектов инфраструктуры. Опираясь на свойства таких систем – в первую очередь высокий уровень их комплементарности, – исследователи заключают, что *«недостаточная институциональная поддержка приводит к ухудшению технических характеристик, предоставлению ненадежных услуг или, в крайних случаях, даже к блокированию работы системы»*, а также подчеркивают, что недоинвестирование в отдельные элементы может негативно сказаться на функционировании всей инфраструктуры [Künneke et al., 2010]. Так, не говоря в явном виде о внешних эффектах в терминах транзакционных издержек, авторы фокусируются на учете технологических и технических аспектов, которые в свою очередь являются важным фактором для формирования оптимального, в том числе в контексте социально-экономических последствий, механизма координации. Один из ключевых тезисов [Künneke et al., 2010] заключается в том, что критически важным техническим функциям должны соответствовать специфические контрольно-технические и организационные аспекты критических транзакций, что обуславливает необходимость интеграции или формирования гибридных механизмов со стратегическим центром, координирующим стороны, которые одновременно и дополняют друг друга, и конкурируют друг с другом. Взаимосвязь технологий и институтов развивается авторами в работе [Künneke et al., 2021].

Вопрос о последствиях неоптимального выбора между механизмами управления транзакциями также поднимается в работах [Шашитко, 2016; Шашитко, Павлова, 2017; Shashitko et al., 2018], рассматривающих кейсы в области антитабачной политики, когда одним из участников гибридного механизма становилась государственная антимонопольная служба. Являясь своеобразным медиатором в этих ситуациях антимонопольный регулятор оказывал давление на стороны транзакций и принуждал таким образом стороны договориться. В определенных условиях это приводило к возникновению отрицательных внешних эффектов и ухудшению общественного благосостояния по сравнению с равновесием, которое могло бы быть достигнуто в двухстороннем механизме урегулирования конфликта.

Таким образом вопросы внешних эффектов, возникающих при выборе механизмов координации – в том числе требующих участия государства в их формировании или

корректировке – все чаще возникают в современных исследованиях прикладного характера, посвященных изучению альтернативных механизмов управления транзакциями в определенных ситуациях или отраслях. Применительно к рассматриваемой в исследовании сфере проблематика внешних эффектов особенно актуальна в силу высокой (и увеличивающейся в последние десятилетия) социально-экономической значимости регулируемых закупок.

Другим аспектом, не нашедшем явного отражения в моделях О. Уильямсона являются факторы неопределенности и их взаимосвязи – между собой, а также с другими факторами, обуславливающими выбор форм координации экономическими агентами. Модели выбора механизмов управления по О. Уильямсону неявно предполагают, что параметры, обуславливающие выбор, задаются экзогенно и не поддаются корректировке. Ослабление данной предпосылки может открывать новые возможности не только для нахождения оптимума по точке переключения между рассматриваемыми альтернативами, но и для управления эффектами от их использования за счет изменения начальных условий.

Отчасти данная проблематика нашла отражение в концепции мезоинститутов по К. Менару, который обратил внимание на то, что применение одних и тех же институциональных форм в разных регионах, отраслях и т.д. могут приводить к различным эффектам. В поисках причин таких отличий, К. Менар сформировал концепцию с выделением особого мезоинституционального уровня. Исследователь представил концепцию трех уровней институтов следующим образом. Верхний уровень – макроинституты, которые определяют основополагающие правила и нормы и устанавливают права и обязанности, очерчивая область возможных действий. Макроинституты устанавливают, кому принадлежат права и какие обязанности, что можно делать и с какими ограничениями, поэтому К. Менар называет их конфигурационными вслед за Э. Остром [Ostrom, 1990], подчеркивая при этом, что их нельзя сводить только к формальным законам, и признавая вслед за Д. Нортон [Норт, 1993] сосуществование формальных и неформальных институтов на данном уровне. Уровень микроинститутов – это уровень организаций: предприятий, кооперативов, негосударственных организаций и др. Третий уровень – мезоинститутов, который заполняет пробел между макро- и микроуровнями, и за счет которого общие правила и права интерпретируются, применяются, и их применение контролируется. Понимание сущности мезоинститута К. Менаром трансформировалось со временем³³, однако неизменной оставалась выделяемая автором их ключевая черта – они заполняют разрыв между общими правилами игры и

³³ В ранних работах К. Менар понимал под мезоинститутами в первую очередь организации [Menard, 2014], затем автор отмечает, что мезоинституты включают две неотъемлемые составляющие – специальные правила, и организации, работающие в соответствии с этими правилами [Menard, 2018].

локально-ориентированными. Во-первых, мезоинституты переводят, адаптируют и распределяют права³⁴. Во-вторых, мезоинституты играют ключевую роль в применении, осуществлении на практике специальных правил и прав³⁵. В-третьих, мезоинституты играют важную роль в мониторинге текущей работы системы и создании стимулов для экономических агентов.³⁶ В недавних работах [Ménard et al., 2021; 2022] К. Менар с соавторами закрепляют понятие мезоинститутов как совокупности организаций и механизмов, и ключевым в концепции отмечается выполнение трех основных функций: перевод (адаптация) макроправил, мониторинг их соблюдения и обеспечение выполнения.

Отметим, что благодаря выделенным функциям мезоинституты имеют потенциал изменения уровня неопределенности в конкретных областях (отраслях, регионах) за счет установления границ допустимых действий экономическими агентами. Таким образом нормы мезоинституционального уровня способны влиять на структуры секторов экономики с точки зрения уровня вертикализации отношений. Чем меньше вариативности в трактовках общих (макро) правил, тем более структурированы отношения и более предсказуемо поведение их участников, и тем меньше согласно модели О. Уильямсона стимулов к выбору иерархически-ориентированных механизмов координации. В работе [Soregaroli et al., 2022] рассмотрен частный случай взаимосвязи уровня неопределенности, мезоинститутов в форме системы добровольных стандартов и механизмов управления транзакциями. Согласно авторской теоретической концепции, уровень неопределенности влияет на вероятность участия фирмы в частной системе добровольных отраслевых стандартов (чем выше уровень неопределенности, тем выше стимулы к использованию добровольного стандарта), и внедрение соответствующего мезоинститута (частного стандарта) оказывает влияние на выбор экономическими агентами механизмов координации.

В вышеописанном случае рассматривается вариант частной инициативы по формированию мезоинститута и добровольного присоединения к нему в зависимости от восприятия уровня неопределенности экономическими агентами. В более общей постановке можно декларировать влияние на уровень неопределенности (за счет манипулирования степенью вариативности трактовок правил верхнего уровня) с помощью построения специализированного мезоинститута (например, не частного, а

³⁴ Например, когда Европейский союз решил повысить уровень конкуренции в сфере железнодорожного транспорта, необходимо было перевести общие правила на национальный уровень стран – участников ЕС, а также учредить регулирующий орган или независимое агентство, для распределения прав доступа к железнодорожной сети, которое требует от железнодорожных компаний соблюдения специальных экономических, технологических и финансовых норм и стандартов, и распределяет права доступа между отобранными компаниями.

³⁵ Например, мезоинститутами могут определяться штрафы или ограничиваться доступ к рынку для тех компаний, которые не выполняют определенные правила.

³⁶ Например, за счет адаптации соответствующих прав доступа или тарифных систем.

государственного обязательного стандарта), и как следствие воздействие на выбор механизмов управления транзакциями (Рисунок 5).

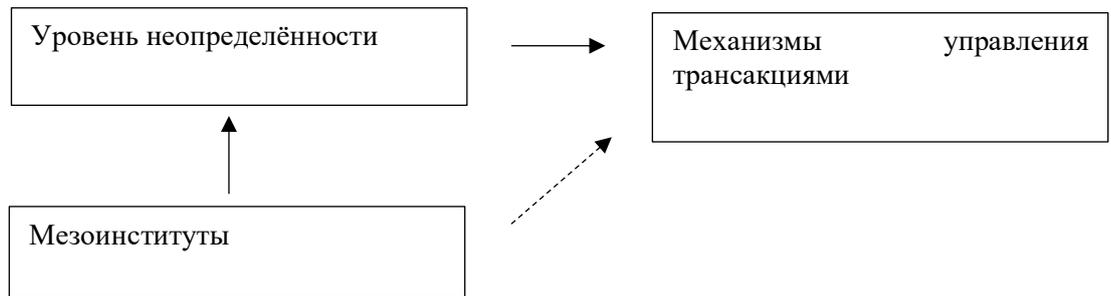


Рисунок 5 – Взаимосвязь уровня неопределенности, мезоинститутов и механизмов управления транзакциями

Источник: составлено автором

Идеи К. Менара в области мезоинститутов и его последователей тесно перекликаются с концепциями, предложенными в трудах нашего соотечественника – В.М. Полтеровича. Исследователь мыслит в рамках других теоретических построений и не использует понятия мезоинститутов, однако также обращает внимание на то, что одни и те же макроправила могут с разной степенью эффективности работать в отличающихся друг от друга условиях разных стран или регионов, а также на то, что макроэкономические изменения и институциональная структура могут иметь двунаправленное влияние друг на друга. Как и К. Менар, В.М. Полтерович среди прочего ищет причины неудач проводимой политики и реформ, которые в одних условиях (регионах, странах, временном периоде и т.д.) могли оказаться успешными, но не демонстрировать положительных изменений или даже быть деструктивной в других. Критикуя в своих работах «Вашингтонский» и «Пост-Вашингтонский» консенсусы [Полтерович, 2005], автор отмечает, что ни один ни другой не содержал даже намека на проведение подготовительной работы к проведению реформ, не предпринимались попытки наметить последовательность реализации изменений или учесть сложившиеся до реформирования институциональные условия. Развивая идеи У. Артура и Д. Норта³⁷, автор предпринял попытку описать механизмы становления неэффективных устойчивых институтов, вводя для них понятие *институциональной ловушки*. Формирование последних, по мнению исследователя, часто является непредвиденным последствием макроэкономических изменений, реализуемых в ходе реформ. При этом проблемы установления неэффективных (или деструктивных с точки зрения поставленных целей) институтов исследуются автором в контексте заимствования или «трансплантации» институтов из одних экономических сред в другие, менее развитые [Полтерович, 2001].

³⁷ См. например, [Arthur, 1998; Норт, 1997]

Проводя аналогию с медицинской терминологией, исследователь отмечает, что трансплантируемые институты могут «болеть», «не приживаться», быть несовместимыми с организмом реципиента. И решение проблемы может заключаться в создании «промежуточных», временных институтов для постепенной и целенаправленной трансформации имеющегося института в импортируемый.

Как мезоинституты по К. Менару, так и промежуточные институты по В.В. Полтеровичу выполняют функцию адаптации внедряемых (изменяемых) макро-правил к реалиям, сложившимся на микроуровне, в том числе под воздействием сложившихся ранее институциональных условий. Ключевое отличие же промежуточных институтов от мезо-, заключается в их временном характере. Согласно В.М. Полтеровичу, успех макро-реформы во многом заключается в грамотно построенной цепочке промежуточных, постепенно сменяющих друг друга (или эволюционно развивающихся) институтов. Таким образом промежуточный институт воспринимается именно как временная конструкция, тогда как мезоинститут в общем случае не рассматривается в качестве временного образования. Вместе с тем формирование и тех, и других «вспомогательных» институтов ассоциируется с динамическим процессом изменений на макроуровне в ходе проведения реформ или осуществления какой-то политики. В этом смысле мезоинституты можно считать обобщением (переходом на более высокий уровень абстракции) по отношению к понятию промежуточного института. Это согласуется с концепциями приверженцев как мезоинституциональной экономики, так и новой институциональной экономики. На значимость мезоинститутов в контексте осуществления реформ обращают внимание и современные российские исследователи. Авторы выделяют в качестве ключевых функций мезоинститутов адаптацию вводимых общих (макро) правил к реалиям микросреды и структурирование общественных отношений [Круглова, 2015], в то числе за счет конкретизации и объяснения абстрактных норм при переходе к микроуровню [Шаститко, 2019]. В работе [Капогузов, 2021] также отмечена близость понятий мезоинститутов и промежуточных институтов: *«пусть не содержательно, но семантически мезоинституты близки к поддерживающим «промежуточным институтам».*

Применительно к теме настоящей диссертационной работы релевантной представляется более общая из описанных концепций, то есть концепция мезоинститутов, позволяющая сфокусироваться не только на проблемах адаптации макро-правил при трансплантации институтов³⁸, но и на факторах эффективности общих правил, сформированных в сложившихся институциональных условиях.

³⁸ О проблемах трансплантации международного института государственных закупок в российскую экономику см., например, [Кудрявцева, 2013]

В данной главе уточнена предметная область исследования и обоснован выбор подходов и методов с учетом ряда ее особенностей. Показано, что использование инструментария экономической теории и ее синтез с традиционно используемыми в данной сфере неоклассическими подходами позволит прийти к более глубокому пониманию особенностей экономических отношений, возникающих в современных системах регулируемых закупок.

В главе выделены некоторые не учтенные явно в базовых моделях О. Уильямсона по выбору форм координации аспекты, открывающие возможности для дальнейшего развития экономической теории. Подчеркнуто, что одним из направлений развития экономической теории транзакционных издержек является разработка вопросов, связанных с внешними эффектами, возникающими при выборе механизмов координации, а также вопросов, связанных с ролью государства в их формировании, проявляющейся в том числе в виде их настройки на мезоинституциональном уровне. В частности, «разумно» спроектированные мезоинституты как на государственном уровне, так и в виде частных инициатив могут способствовать снижению уровня неопределенности за счет сокращения вариативности трактовки общих правил применительно к конкретному экономическому сегменту.

Проблематика внешних эффектов и участия государства в формировании и настройке механизмов координации особенно актуальна для рассматриваемой в диссертационном исследовании области, в силу ее специфики, которая будет более подробно раскрыта в следующей главе.

Глава 2. Особенности трансакций и механизмов координации в области регулируемых закупок

В узко-прикладном смысле, результатом функционирования системы регулируемых закупок является заключение и реализация контрактов по покупке-продаже товаров, работ и услуг под нужды государственных заказчиков. Однако в сравнении с коммерческим сектором, соответствующая деятельность касается априори большего числа стейкхолдеров и характеризуется иной структурой стимулов.

Как правило, владелец коммерческой фирмы видит основной целью ее деятельности извлечение и максимизацию прибыли. Деятельность же государственного предприятия или организации направлена в первую очередь на производство государственных услуг и предоставление общественных благ и находится, в связи с этим, под пристальным вниманием со стороны уполномоченных органов исполнительной власти.

При этом в данном секторе более остро по сравнению с коммерческим возникает проблема управления поведением исполнителя (агентская проблема) [Bergen et al., 1992]. Действительно, владелец частной компании (принципал, или неинформированная сторона) обладает широкими возможностями для осуществления мониторинга и высокой степени контроля деятельности сотрудников-управленцев (агентов, или информированной стороны). Тогда как в случае государственного предприятия (или компании с государственным участием) собственником (или одним из собственников) является государство, а конечным бенефициаром является население страны – то есть принципал в таком случае деперсонифицирован. Для того, чтобы конечный бенефициар мог оказывать влияние на эффективность данной деятельности, процесс заключения государственных контрактов регламентируется, а соответствующие правила и результаты являются публичными – известными и доступными для населения.

Таким образом, заключение и исполнение контрактов в государственном секторе осуществляется в специфической институционально-правовой среде, характеризующейся наложением большого количества ограничений со стороны государства на участников закупочной системы и затрагиванием интересов всего общества.

Для изучения специфики данной области в настоящей главе мы вводим определенные дополнения в отношении используемого теоретического инструментария. Затем выделяем основные структурные альтернативы в системе регулируемых закупок и раскрываем особенности выбора на множестве доступных альтернатив. Особое внимание уделено проблематике выбора конкурентных процедур для определения поставщика и присвоения контракта.

При написании главы были использованы материалы опубликованных статей [Павлова, Плеханова; 2021; Плеханова, 2022; Плеханова 2024а, Плеханова 2024б, Плеханова 2024в], а также материалы, разработанные автором в рамках выпускной квалификационной работы (ВКР) на соискание квалификационной академической степени магистра [Плеханова, 2021]³⁹.

2.1. Теоретические основы изучения специфики транзакций в регулируемых закупках

Как отмечалось выше, О. Уильямсон, развивая теорию транзакционных издержек не учитывал явным образом роль государства, формируя концепцию механизмов управления транзакциями, и не фокусировался на внешних по отношению к сторонам транзакции эффектах. Однако исследователь косвенно затрагивал данные аспекты анализируя модель одной из разновидностей государственных торгов (торгов на франшизу по оказанию услуг обслуживания сетевой инфраструктуры) [Уильямсон, 1996]. Вместе с тем Дж. Коммонс, чьи идеи лежат в основе теории транзакционных издержек, изначально в большей степени учитывал роль государства, что нашло отражение в его подходах к классификации и описанию транзакций. Остановимся на этом подробнее.

2.1.1. Соотношение концепций О. Уильямсона и Дж. Коммонса

В работе [Уильямсон, 1996], содержащей критику моделей торгов за франшизу на управление объектом с признаками естественной монополии, предложенных Г. Демсецем, Дж. Стиглером и Р. Познером [Demsetz, 1968; Stigler, 1968; Posner, 1972]⁴⁰ исследователь рассуждает о неучтенных транзакционных издержках адаптации и последствиях такой формы делегирования функций от государства к частному управляющему. Рассматривая случай управления сетевой инфраструктурой, О. Уильямсон заключает, что при возникновении проблем на стадии исполнения контракта и/или в период его возобновления кази-рыночная форма организации (торги за франшизу на право осуществления работ по обслуживанию сетевой инфраструктуры) неизбежно потребует механизма регулирования (арбитража) в силу проблемы фундаментальной трансформации⁴¹. Действительно, наличие высокой конкуренции на первичный контракт не означает, что это условие будет

³⁹ Так как материалы, разработанные автором в рамках ВКР на соискание квалификационной академической степени магистра, также использовались для развития темы в перечисленных здесь научных публикациях, в тексте диссертации возможны фрагментарные перекрестные совпадения по тексту.

⁴⁰ Основная идея группы моделей заключается в снижении негативных эффектов от частной монополистической собственности, приводящей к установлению монопольных цен посредством проведения *ex ante* торгов за монопольную франшизу, присуждаемую предложившей наиболее выгодные условия фирме. При этом авторы придерживаются разных позиций относительно сроков таких контрактов и их периодичности. Дж. Стиглер исследует контракты, заключаемые «раз и навсегда», Г. Демсец отдает предпочтение долгосрочным контрактам, а Р. Познер – регулярно повторяющимся краткосрочным [Уильямсон, 1996].

⁴¹ Под фундаментальной трансформацией понимается обусловленный специфическими инвестициями переход от независимых отношений к зависимым.

выполняться и для последующих торгов. При низкой специфичности активов выигравшая в первичных торгах фирма не обладала бы существенными преимуществами на возобновляемых торгах. Однако в случае, если фирме-победительнице пришлось сделать существенные специфические инвестиции, то расстановка сил меняется в последующих торгах, что при отсутствии вмешательства с третьей стороны будет приводить к установлению гибридной формы длительного (или возобновляемого) двустороннего контракта, целесообразной с точки зрения минимизации транзакционных издержек. Для того, чтобы воссоздать изначальный паритет условий торгов необходимо вмешательство третьей стороны. Однако в таком случае форма торгов за франшизу и прямое государственное регулирование⁴² по мнению О. Уильямсона будут отличаться друг от друга лишь степенью вовлеченности государства, что дискредитирует изначальную идею: *«Там, где необходимы существенные инвестиции в специфические долгосрочные активы и контракты осуществляются в условиях технологической и рыночной неопределенности, практика торгов за франшизы требует последовательного совершенствования механизма административного регулирования, отличающегося больше по названию, чем по сути, от государственного ведомства, которое этот механизм призван заменить. То, что простое изменение названия не имеет значения с точки зрения сравнительного институционального анализа, является элементарным»* [Уильямсон, 1996, С. 555]. Вместе с тем О. Уильямсон не отвергает в целом концепцию торгов за франшизы, допуская, что такая форма может быть востребована для обеспечения поставок товаров и услуг, не характеризующихся высокой специфичностью, и теоретически обладает потенциалом вытеснить в таких случаях формы государственного регулирования и государственной собственности.

Таким образом О. Уильямсон неявно провел границу между прямым государственным регулированием и приближенным посредством специальных торгов к рыночному механизму экономической организации, не рассматривая в качестве институциональной альтернативы смешанные формы с участием государства в управлении транзакциями, «отбрасывая» их, как непрошедшие тест «бритвы Оккама»⁴³.

Такое видение в некоторой степени созвучно со стремлением О. Уильямсона унифицировать понятие транзакции и игнорированием им тезиса Дж. Коммонса о

⁴² Государственное регулирование при этом Уильямсон определяет упрощенно как «в высшей степени несовершенная форма долгосрочного контракта, в рамках которого, во-первых, регулируемой стороне гарантируется в целом разумная норма прибыли и, во-вторых, в обмен на эту гарантию, адаптации к изменяющимся обстоятельствам успешно осуществляются без дорогостоящих тяжб, сопровождающих такие изменения, когда стороны наслаждаются большей автономией». [Уильямсон, 1996, С. 549].

⁴³ Методологический принцип, сформированный философом-номиналистом Уильямом из Оккама, утверждающий, предостерегающий от того, чтобы множить сущее без необходимости.

неоднородности трансакций и необходимости их классификации. Отметим, О. Уильямсон, в трудах которого теория трансакционных издержек получила наибольшее развитие, перенял идею о выделении трансакции для конкретизации объекта исследования, однако не стал опираться в своих трудах на классификацию трансакций по Дж. Коммонсу, а также предложил более общее определение понятия трансакции.

На языке, свойственном в большей степени математике, можно сказать, что О. Уильямсон прибегнул механизму обобщения, совершив переход от рассмотрения множества типов трансакций, выделенных Дж. Коммонсом к рассмотрению более «емкого» множества, включающего в себя все их разнообразие под одним термином. Такой механизм означает переход к более высокой степени абстракции⁴⁴. Обобщение ценно тем, что позволяет находить на более абстрактном уровне общие закономерности, справедливые для большого количества ситуаций. Однако «обратной стороной» обобщения является потеря возможности уловить определенные закономерности, верные лишь для отдельных подмножеств, но также представляющих собой ценность.

Применительно к рассматриваемой в диссертационном исследовании области – закупок государственного сектора – первоначальная классификация трансакций по Дж. Коммонсу представляет ценность, так как позволяет сфокусироваться на некоторых ее специфических особенностях, не характерных для закупок в частном секторе. Остановимся на ней подробнее.

Несмотря на то, что Дж. Коммонс является основателем идеи о рассмотрении трансакции, как базовой единицы анализа, он также представлял тезис о неоднородности трансакций и описывал их разнообразие посредством классификации на три группы: *трансакции сделки*⁴⁵ (*торговая трансакция*), *трансакции управления* и *трансакции рационирования*. Особенностью трансакции управления является то, что основным ее результатом является производство богатства, а не обмен или перераспределение его, в отличие от трансакции сделки (торговой трансакции) [Commons, 1931, p. 657]. При этом объектом трансакции управления является одна из сторон правовых отношений (обладающая большим правовым преимуществом), а объектом трансакции сделки – права и свободы, связанные с обмениваемыми благами. В рамках концепции дискретных структурных альтернатив трансакцию управления можно воспринимать как одностороннее определение субъектом управления набора допустимых действий, которые может

⁴⁴ Согласно определению, данному Дж. Пойа обобщение «есть переход от рассмотрения данного множества предметов к рассмотрению большего множества, содержащего данное» [Пойа 1975, С.34]. Например, обобщением является переход от рассмотрения семейства равнобедренных треугольников к рассмотрению всех правильных многоугольников.

⁴⁵ На языке оригинала – *bargaining transaction*. В русскоязычной литературе встречается два варианта перевода – *трансакция сделки* и *торговая трансакция*. Мы будем придерживаться первого, как основного.

предпринимать объект управления или в указании одного конкретного действия. Результатом трансакции рационализации по Дж. Коммонсу является наделение богатством того или иного экономического агента. Объектом трансакции рационализации также является одна из сторон правовых отношений, тогда как субъектом является третья сторона (коллективный орган), выполняющая функцию спецификации прав. В трансакции рационализации отсутствует элемент непосредственно управляющего воздействия. Рационалирующий субъект не обязательно определяет набор доступных действий экономического агента, как в случае трансакции управления, но очерчивает граничные условия их совершения. В Таблица 1 обобщены основные отличия и особенности выделенных Дж. Коммонсом типов трансакций.

Таблица 1 – Ключевые особенности типов трансакций по Дж. Коммонсу

Типы трансакций	Объект трансакции	Субъект трансакции	Результат трансакции
Трансакция сделки (торговая трансакция)	Права на обмениваемые блага	Каждая из сторон правовых отношений	Перераспределение богатства между экономическими агентами, передача его из рук в руки
Трансакция управления	Одна из сторон правовых отношений (управляемый экономический агент)	Одна из сторон правовых отношений (управляющих экономический агент)	Производство богатства
Трансакция рационализации	Обе стороны правовых отношений	Третья сторона (коллективный орган), выполняющая функцию спецификации прав	Распределение издержек и выгод от создания богатства

Источник: составлено автором с использованием [Commons, 1931; Шаститко, 2010].

Несмотря на то, что данная классификация не получила развития и применения в явном виде в трудах О. Уильямсона, можно предположить ее влияние на формирование некоторых подходов в теории трансакционных издержек. В частности, наследование ее логики прослеживается в классификации трансакционных издержек, предложенных Э. Фуруботном и Р. Рихтером, выделяющих рыночные, управленческие и политические трансакционные издержки [Фуруботн, Рихтер, 2005, С 58-66]. Где рыночные издержки соответствуют фазам контрактации в классификации Норта – Уоллиса, а управленческие и политические трансакционные издержки связаны с организационным дизайном трансакции, а также с обеспечением функционирования политической системы, включая законодательную, судопроизводственную, образовательную и другие составляющие.

Классификация трансакционных издержек по Э. Фуруботну и Р. Рихтеру согласуется в первом приближении с типологией трансакций, предложенной Дж. Коммонсом (см. Таблица 2).

Таблица 2 – сопоставление классификаций трансакций и трансакционных издержек

Тип трансакции по Коммонсу	Пример трансакции по Коммонсу	Вид трансакционных издержек по Фуруботну и Рихтеру
Трансакция сделки (торговая трансакция)	Купля-продажа товарной единицы	Рыночные
Трансакция управления	Взаимодействие начальника и подчиненного	Управленческие
Трансакция рациионирования	Составление федерального бюджета правительством, установление правил налогообложения	Политические

Источник: составлено автором на основании [Commons, 1931; Фуруботн, Рихтер, 2005; Шаститко, 2010]

Обе классификации (трансакций по Дж. Коммонсу и трансакционных издержек по Э. Фуруботну и Р. Рихтеру) в различной терминологии подчеркивают неоднородность и составной характер трансакций (как процесс, растянутый во времени и включающий в себе различные составляющие).

При этом Дж. Коммонс отмечал значительную роль государства в формировании структуры взаимодействия между экономическими агентами, представляя государственный аппарат как высшую сторону, необходимую наряду с низшими для образования социального отношения, предусматривающего права и обязанности⁴⁶.

Отметим, что трансакция сделки (торговая трансакция) по мнению Дж. Коммонса включают в себя минимум пять действующих лиц: непосредственные участники сделки (1-я и 2-я стороны), соперники или конкуренты участников сделки («третьи стороны»⁴⁷ – 3-я и 4-я стороны) и сторона, которая устанавливает правила той организации (или государства), законными членами которой являются остальные стороны (5 сторона). Из такой постановки следует, что *«четырьмя экономическими проблемами, вытекающими из этой единицы деятельности – трансакции сделки – являются конкуренция, дискриминация, рыночная власть и рабочие правила»* [Commons, 1931, P. 653].

Таким образом, Дж. Коммонс закладывает в само понятие трансакции сделки ее подверженность влиянию через несколько каналов. При этом говоря о трансакции управления исследователь отмечает, что при изменении правил коллективным органом, распоряжения, отдаваемые в процессе трансакции управления могут разделиться на «разумные» и «неразумные». Здесь прослеживается связь между типами трансакций – так,

⁴⁶ «Для образования социального отношения, включающего права и обязанности, необходимо минимум три стороны: две низшие и одна высшая» – [Коммонс, 2011, с. 101]

⁴⁷ «Третьи стороны» в терминологии автора суть «все прочие», под третьими сторонами в данном контексте подразумевается две стороны оппонентов сторон сделки [Commons, 1931].

транзакция рационализации может воздействовать на транзакции управления. Аналогичным образом, используя классификацию Дж. Коммонса можно заключить, что транзакция сделки может быть опосредована транзакциями рационализации и управления.

Действительно, в реальной жизни редко можно встретить тот или иной чистый тип транзакции. Транзакции управления может предшествовать транзакция рационализации, накладывая ограничения на спектр управленческих воздействий. Также транзакции управления и рационализации могут предшествовать транзакции сделки или совершаться после нее в процессе реализации сторонами своих обязательств.

В частности, заключение и исполнение государственных контрактов опосредуется через все разнообразие указанных видов транзакций. Рассмотрим это подробнее.

2.1.2 Структура транзакций и составляющих механизмов координации в регулируемых закупках

Несмотря на то, что прикладным результатом функционирования системы регулируемых закупок является заключение и выполнении контрактов, соответствующие им транзакции сделок⁴⁸ оконтуриваются многочисленными транзакциями рационализации, а также могут содержать в себе элементы транзакций управления.

Действительно, ограничения, накладываемые на участников экономических отношений в области регулируемых закупок, можно описать через транзакции рационализации⁴⁹. При этом в рамках установленных правил осуществляются транзакции управления⁵⁰, связанные с принятием управленческих решений и их транслированием исполнителям.

Временная структура транзакций сделки

Транзакция сделки (опосредованная транзакциями рационализации и управления) укрупненно может быть описана четырьмя этапами (Рисунок 6). Три из них осуществляются в рамках предконтрактных отношений и сопряжены с транзакционными издержками *ex ante* (на данных этапах исполнитель еще деперсонифицирован), третий и четвертый характеризуется возникновением транзакционных издержек *ex interim*

⁴⁸ Отметим, что контракт является частным случаем сделки. Всякий контракт является сделкой, но не всякая сделка контрактом. В данной работе с учетом области исследования, далее мы используем сделку и контракт как синонимы.

⁴⁹ Установление того или иного правила осуществления закупочной деятельности в нормативно-правовом акте (координирующего или запрещающего какие-либо действия участника закупки) не является транзакцией управления по Дж. Коммонсу, так как объектом данной транзакции является не одна из сторон конкретных экономических отношений, воздействующая на другую, а третья сторона (например, правительство, выпустившее постановление о вступлении в силу данного правила), воздействующая на множество участников закупок.

⁵⁰ В общем случае, транзакцией управления можно считать и любое распоряжение руководителя фирмы-поставщика, например, подать заявку на конкурс. Такие транзакции сопровождают в действительности все этапы транзакции сделки и возникают на любой из перечисленных сторон, однако в последующем анализе структуры транзакции сделки мы опускаем их и фокусируемся только на транзакциях, связанных непосредственно с отношениями сторон сделки.

(исполнитель уже идентифицирован и происходит заключение контракта) и издержек *ex post*, возникающих в рамках контрактных отношений.

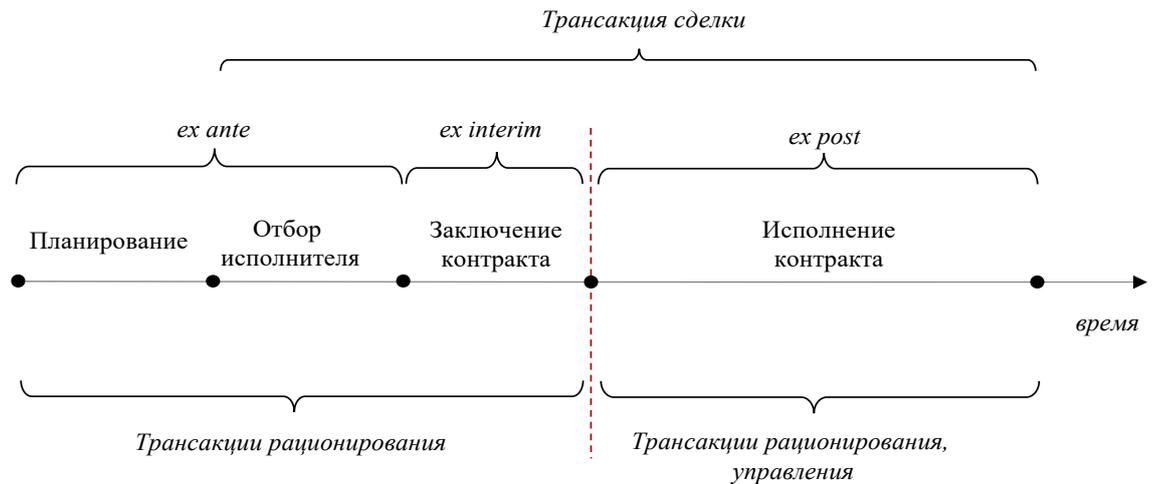


Рисунок 6 – Структура транзакций в системе регулируемых закупок

Источник: составлено автором

Этап планирования – заказчик составляет, утверждает и ведет план закупок, потенциальные исполнители также осуществляют планирование своей деятельности по участию в регулируемых закупках;

Этап отбора (определения) исполнителя – заказчик организует процедуру отбора, собирает и анализирует поступившие предложения, и определяет победителя; потенциальные исполнители участвуют в отборочной процедуре (соглашаясь таким образом с основными условиями договора, сформированными заказчиком и предлагая свои условия в предусмотренной правилами процедуры части⁵¹) и получают приглашение (или отказ) к заключению договора;

Этап заключения контракта – по результатам отборочной процедуры заказчик и выбранный им победитель заключают контракт⁵²;

Этап исполнения контракта – заказчик и исполнитель выполняют взятые на себя контрактом обязательства, а также урегулируют разногласия, возникающие в ходе реализации контракта.

⁵¹ Например, по договору исполнитель должен выполнить определенный объем работ в определенные сроки в соответствии с установленными техническим заданием требованиями, и в рамках заявки на участие, исполнитель подтверждает готовность к этим условиям, а также предлагает свои условия по цене и, например, сроку гарантийного обслуживания. Форма предоставления предложений и перечень учитываемых критериев при отборе может быть различным в зависимости от дизайна отборочной процедуры.

⁵² В случае, если победитель по каким-то причинам уклоняется от заключения контракта, следующий этап не наступает. Применительно к стороне исполнителей, издержки заключения контракта м

На этапе планирования осуществляется транзакция рациирования – стороны формируют и утверждают⁵³ свои планы вне зависимости друг от друга⁵⁴. Таким образом формируются границы допустимых действий участников системы. *На этапе отбора поставщиков* возникает взаимодействие между потенциальными сторонами транзакции сделки под воздействием ряда транзакций рациирования – действия заказчика и потенциальных исполнителей ограничены множеством доступных институциональных альтернатив с учетом утвержденных планов, действующих правовых норм и т.д. *На этапах заключения и исполнения контракта*⁵⁵ взаимодействие происходит между идентифицированными сторонами транзакции сделки также под воздействием ряда транзакций рациирования. Этап исполнения контракта также может сопровождаться транзакциями управления, если такие отношения предусмотрены контрактом⁵⁶.

В отличие от частного сектора, где планирование и утверждение бюджетов происходит внутри компании, и исполнитель может определяться заказчиком (опционально) уже на этапе планирования, в регулируемых закупках более выражен составной характер транзакций. Центральной в сформированной структуре транзакций является транзакция сделки, но управление данной транзакцией в существенной степени производится через смежные транзакции рациирования.

Таким образом, в управлении транзакцией сделки априори принимают активное участие не только стороны соответствующих контрактных отношений, но и внешние по отношению к сторонам транзакции участники системы. Рассмотрим соответствующие каналы и механизмы влияния.

Составляющие механизмов управления транзакциями сделки в системе регулируемых закупок

Управление транзакциями сделки в области регулируемых закупок опосредовано транзакциями рациирования по нескольким косвенным и прямым каналам воздействия, как со стороны государства, так и со стороны непосредственных участников сделки, о которых речь пойдет ниже⁵⁷.

Во-первых, косвенное влияние на транзакцию сделки существует в силу принимаемых (и корректируемых во времени) правительством решений о целях и задачах,

⁵³ В том числе, согласовывая их с вышестоящими инстанциями.

⁵⁴ На данном этапе мы не рассматриваем ситуации согласованных действий заказчика и исполнителя, выходящие за рамки принципов свободы и конкуренции.

⁵⁵ Контракт считается исполненным после выполнения сторонами взаимных обязательств, включая гарантийные, при их наличии.

⁵⁶ Например, если заказчик является генеральным подрядчиком, а исполнитель – один из субподрядчиков, то между ними возникают транзакции управления.

⁵⁷ Подробнее о соответствующих механизмах – в разделах 2.2.1–2.2.3.

возлагаемых на систему закупок, а также через выбор критериев для мониторинга ее эффективности.

Во-вторых, государство (в лице уполномоченного органа) выбирает и корректирует во времени модель организации государственных закупок в целом, что задает общую институциональную рамку осуществления закупочной деятельности и совершения транзакций сделки. Такие управленческие решения сказываются на транзакциях рациирования, оказывающих уже непосредственное воздействие на транзакцию сделки.

В-третьих, стороны транзакций сделки подвержены непосредственному регулирующему воздействию через зафиксированные в нормативных актах правила проведения закупок предопределяющие в том числе обязательные требования, предъявляемые к сторонам, разрешенные способы организации закупок и др.

Наконец, сами участники сделки в заданных граничных условиях и рамках имеющихся степеней свободы, совместно формируют те или иные отношения относительно сделки.

В контексте выделенных каналов общую концептуальную рамку управления системой государственных закупок (создающего условия реализации транзакций сделки) можно задать через три направления: стратегическое управление, управлением результатом и управление процессом (см. Рисунок 7). Стратегическое управление включает в себя постановку и корректировку долгосрочных целей (целей верхнего уровня) и формирование общего способа организации системы. Управление эффективностью предполагает создание инструментария оценки работы системы – в рамках этого процесса устанавливаются вспомогательные цели и количественные критерии для отслеживания уровня их достижения. Управление процессом включает в себя создание правил и регламентов осуществляемой деятельности участников системы и контроль за их соблюдением.



Рисунок 7 – Основные каналы управления регулируемыи закупками

Источник: составлено автором

Отметим, что государство представляет из себя сложную неоднородную структуру, что часто становится причиной конфликтующих между собой управленческих принципов, реализуемых в отношении закупочной системы. Мы полагаем, что стратегическое управление исходит непосредственно от правительства, тогда как управление процессом и результатом – со стороны уполномоченных организаций – министерств, федеральных служб и т.д.

В управлении процессом и управлении результатом важную роль играет настройка системы на мезоинституциональном уровне, о котором речь пойдет далее.

2.1.3 Мезоинституты в системе регулируемых закупок

Государственные контракты, являющиеся ключевым элементом механизмов координации в сфере регулируемых закупок, соответствуют уровню институциональных соглашений в классической трехуровневой схеме О. Уильямсона (Рисунок 8), а устанавливаемые государством цели и правила в области регулируемых закупок – к институциональной среде.

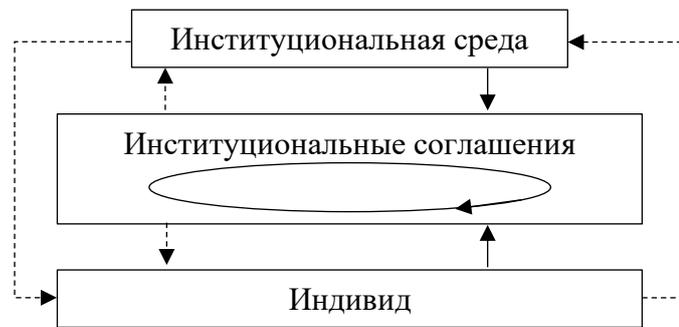


Рисунок 8 – Трехуровневая схема Уильямсона,

Источник: [Уильямсон, 1985]

При этом помимо правил, разрабатываемых изначально нормотворцами применительно к сегменту государственного заказа, регулируемые закупки также попадают под действие других, более общих законов. Например – законов в области защиты конкуренции. И те и другие правила общего характера при этом подлежат спецификации и адаптации применительно к конкретным условиям и сферам их применения. Изучение подобных механизмов в современной институциональной экономической теории во многом связано с упоминаемой выше концепцией мезоинститутов.

В качестве рабочего определения можно зафиксировать понимание мезоинститута как набора механизмов (правил регулирования) и инструментов/устройств (в т.ч. организаций, таких как регулирующее агентство), задающих поле возможных и разрешенных трансакций между экономическими агентами в рамках общих макроправил, обеспечивающих выполнение функций структурирования отношений, конкретизации и адаптации правил, мониторинга, а также обеспечения их исполнения.

В работе [Шаститко, 2019] представлены модификации трехуровневой схемы Уильямсона с развилкой в понимании места мезоинститутов: в первом случае макроинституты отождествляются с институциональной средой, а мезоинституты представляют собой промежуточный уровень между ней и микроинститутами, отождествленными с институциональными соглашениями; во втором – мезоинституты представляются как часть институциональной среды наряду с макроинститутами.

В настоящем исследовании мы не стремимся сделать вклад в развитие данного направления дискуссии, а фокусируемся на более прикладных аспектах применительно к рассматриваемой в работе области регулируемых закупок. В представленной в предыдущем параграфе схеме с выделением трех каналов управления закупочной системой (см. Рисунок 7) мезоинституциональный уровень соответствует управлению процессом и управлению результатом – через адаптацию и уточнение общих организационных правил

и стратегических целей посредством осуществления транзакций рациионирования и транзакций управления соответственно.

В той или иной степени в настройке работы системы регулируемых закупок участвуют различные составляющие мезоинституционального уровня. Приведем некоторые из них.

Антимонопольный орган адаптирует законодательные нормы в области защиты конкуренции к специфике закупок государственного сектора. В некоторых юрисдикциях (в частности, в России⁵⁸) на него же возложена, и функция по устранению нарушений законных норм в области закупок государственного сектора, а также восстановлению конкурентных условий для их осуществления. Антимонопольная служба может быть инициатором внедрения или ограничения определенных закупочных форм и оказывать влияние как на корректировку общих правил верхнего уровня, так и на формирование локальных, в том числе неформальных норм, связанных с адаптацией экономических агентов к проводимой регулятором политике. Такие функции реализуются в форме транзакций рациионирования. Кроме того, регулятор может выдавать предписания применительно к конкретным участникам закупочной системы, что соответствует транзакции управления.

Саморегулируемые организации (далее – СРО) в различных отраслях также могут быть связанными с установлением через транзакции рациионирования локальными норм и правил в закупочной системе. Действительно, СРО могут не только адаптировать и конкретизировать общие правила применительно к конкретным отраслям, повышая их операциональность, но и влиять на установление или корректировку общих правовых норм, а также выполнять функцию контроля выполнения общих правил и наложения карающих санкций, а также устанавливать отраслевые стандарты контроля качества. В результате членство в тех или иных СРО может использоваться в регулируемых закупках в качестве системы сигнализирования. В российской практике ярким примером, иллюстрирующим такой подход, является система саморегулирования в области строительства – исполнения инженерно-изыскательных, архитектурно-проектировочных и строительных работ. Она построена по принципу делегированного саморегулирования (см., например, [Крючкова, 2005]), и членство в СРО устанавливается в качестве обязательного критерия отбора поставщиков для выполнения государственного заказа в данной сфере.

Еще одной формой мезоинститутов является система добровольных стандартов [Soregaroli et al., 2022], что также соответствует транзакциям рациионирования, ограничивая

⁵⁸ ФАС России. Контроль госзакупок. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/spheres/5?ysclid=lyrt333ku4806368340> (дата обращения: 19.07.2024).

спектр допустимых действий в деятельности фирм. В системе регулируемых закупок, механизмы добровольной сертификации, как и системы членства в СРО, могут использоваться в качестве сигналов – качественных критериев отбора исполнителей государственных контрактов.

В современной реальности невозможно также игнорировать аспект технологической составляющей. В исследовании [Шаститко и др. 2023] авторы обосновывают отнесение к мезоинститутам правила, устанавливаемые лидером коммерческой цифровой экосистемы (далее – ЦЭС) в отношении групп ее пользователей и формирующие рамки будущих контрактных отношений. Отнести рассматриваемые в статье правила к мезоинститутам позволили две их особенности: во-первых, в отличие от институционального соглашения, они направлены на неопределенный круг лиц (а не на конкретных контрагентов), а во-вторых, они заполняют некоторые пробелы законодательства (рассмотренные авторами правила касались области защиты конкуренции и их появление было обусловлено вниманием к деятельности платформы со стороны антимонопольного органа).

Применительно к сектору регулируемых закупок в качестве мезоинститутов по такому же принципу можно выделить правила, формируемые, электронными торговыми площадками или иными информационными системами в данной сфере по отношению к их пользователям. Такого рода мезоинституты ввиду их непосредственной взаимосвязи с цифровой системой одновременно с установлением локальных правил, конкретизирующих общие, могут быть провайдером и встроенных механизмов их обеспечения, совмещая в себе транзакции рациирования и транзакции управления. Например, если локальные правила устанавливают какие-либо регламентные сроки (транзакция рациирования в отношении неопределённого круга экономических агентов), то электронная площадка на программном уровне может блокировать действия пользователей, отклонившихся от сроков (транзакция управления в отношении конкретных пользователей системы) или отправлять автоматическое уведомление о нарушении в уполномоченный контрольный орган. Подобные механизмы наряду с обеспечением прозрачности (в значении наблюдаемости) могут способствовать повышению уровня доверия к системе закупок в целом, и служить источником снижения транзакционных издержек за счет уменьшения степени неопределенности.

Обобщая вышеизложенное, отметим, что мезоинституты во всех случаях оказывают влияние на формирование (или выбор) механизмов управления транзакциями. При конкретизации общих правил и формировании тех или иных стандартов они среди прочего влияют на уровень неопределенности за счет наложения граничных условий по отношению к множеству легитимных действий, что в свою очередь оказывает влияние на выбор

организационных форм. Например, включение членства в СРО в качестве обязательного критерия для отбора исполнителя госконтракта снижает необходимость использования дополнительных квалификационных критериев, дублирующих критерии, соответствие которым проверяется при приеме компании в члены СРО.

При этом степень снижения неопределенности, в том числе связанной с пониманием квалификации и особенностей поведения контрагентов, зависит от уверенности в выполнении ими правил мезоинституционального уровня и доверия к мезоинституту в целом. Например, в различных юрисдикциях наличие добровольного сертификата качества или членства в СРО могут выступать эффективными сигналами в случае высокого доверия к соответствующим мезоинститутам, либо «не работать» в качестве сигналов в силу отсутствия такого доверия, например, из-за высокого уровня коррупции в соответствующих организациях⁵⁹. При низком уровне доверия к мезоинституту в сочетании с его внедрением для упрощения процедур – уровень неопределенности, напротив, может оказаться повышенным. Например, в случае отказа от «ручной» проверки качества при переходе к системе сертификатов качества в условиях высокого уровня коррупции в данной сфере. Таким образом в терминологии Дж. Коммонса, транзакция рациирования (в данном случае – предписывающая использование системы сертификации контроля качества) может приводить к «неразумной» транзакции управления внутри фирмы (закрывающей в распоряжении о полной отмене альтернативных процедур контроля качества).

Принадлежность к региону или отрасли не является обязательным для выделения мезоинститута, однако прежде всего различия в мезоинститутах позволяют объяснить различие в экономических результатах в разных регионах и отраслях. При сопоставлении мировых практик в регулируемых закупках фокусирование на мезоинститутах может способствовать обнаружению источников неэффективности тех или иных подходов и путей совершенствования системы.

2.2. Дискретные структурные альтернативы в системе регулируемых закупок

В предыдущих разделах были изложены положения теории транзакционных издержек, являющиеся опорными для анализа механизмов управления транзакциями в области регулируемых закупок, а также освещены общие особенности механизмов координации в данной сфере. В этом разделе с использованием описанного выше

⁵⁹ Например, в России в определенный момент на государственном уровне поднималась проблема «торговли допусками» на строительный рынок, под которой понималась практика коррупционных схем СРО при включении строительных компаний в свои реестры. См.: ТАСС. Минстрой проведет анализ эффективности системы допуска на рынок строительства. – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tass.ru/nedvizhimost/13530517> (дата обращения: 04.10.2024).

инструментария анализируются более подробно принципы и структурные альтернативы управления трансакциями в системе регулируемых закупок.

2.2.1. Модели организации системы закупок

Подходы к формированию дизайна системы регулируемых закупок в целом и проектирования соответствующих процедур тесно связаны с моделью национальной экономической системы и общей парадигмой государственного управления в стране, являясь в определённой степени их проекцией на сферу закупок. Ярким примером в данном контексте может служить развитие российской системы закупок, а также других постсоциалистических стран, где принципы регулирования размещения и реализации государственного заказа претерпевали радикальные изменения в процессе направленного перехода от плановой экономики к рыночной⁶⁰.

В современном мире, наиболее распространённой является модель смешанной экономики⁶¹, предполагающей многообразие форм собственности и предпринимательства, а также сочетание рыночных механизмов и различных форм государственного вмешательства для преодоления макроэкономической нестабильности и провалов рынка [Самуэльсон, Нордхаус, 1999]. В таких условиях государство в лице своих уполномоченных органов (являющихся вместе с тем хозяйствующими субъектами) функционируют в рыночной среде, наряду с частными предприятиями и подвержено влиянию принятых в частном секторе бизнес-практик.

Действительно, на протяжении последних трех десятилетий во многих странах (в особенности – в странах ОЭСР) наблюдается тенденция на перенос управленческих практик из частного сектора в государственный. Государства стали больше внимания уделять регулированию не только деятельности частных предприятий, но и своих собственных структурных подразделений, переходя к «внутреннему государственному регулированию» [Hood et al. 1999]. Подобные инициативы привели к формированию ряда принципов, входящих в так называемый новый государственный менеджмент (New Public Management [Hood, 1991; 1995], далее – НГМ), противопоставляемый традиционному государственному администрированию (Public Administration) [Dunleavy et al., 1994], среди которых выделяются:

- постановка явных целей, наличие четких стандартов для измерения степени их достижения;

⁶⁰ Этапы развития системы закупок в государственном секторе РФ описаны в разделе 3.1.1.

⁶¹ Термин «смешанная экономика» введен в научный оборот в 1929 г. Людвигом фон Мизесом [Von Mises, 1976].

- привнесение в государственный сектор конкуренции, понимание состязательности как основного источника снижения издержек и повышения качества предоставления услуг;
- привнесение квазирыночных форм организации в процессы предоставления услуг вместо традиционных вертикальных функциональных структур
- реализация антимонопольной политики в отношении частных компаний – поставщиков с целью предоставления потребителям возможности выбора между поставщиками;
- повышение прозрачности бюджетных трат с привязкой к результатам деятельности;
- ориентация на повышение бюджетной эффективности и результативности – достижение лучших общественно значимых результатов с меньшими издержками;
- переход от бюрократического стиля руководства к более гибкому и адаптивному управлению.

Практика и подходы к выработке принципов принятия решений в сфере регулируемых закупок во многом отражают описанные выше тенденции последних десятилетий и сформировавшиеся принципы НГМ: прозрачность, равенство возможностей и максимальная конкуренция – ключевые принципы, провозглашенные Законом Юнистрал и СГЗ ВТО; деятельность заказчиков, а также деятельность компаний – исполнителей находится под пристальным вниманием антимонопольных органов для обеспечения наибольшей конкуренции; забюрократизированные процессы сменяются более гибкими, в том числе за счет интеграции современных технологий в закупочные системы.

Несмотря на описанные выше общие тенденции – с точки зрения организационного дизайна, современные системы государственных закупок по-прежнему разнообразны. На то, каким образом складывается общая модель организации государственных закупок, влияют различные страновые особенности и предпосылки (в том числе исторические), детальное исследование которых не входит в задачи настоящего диссертационного исследования. Вместе с тем представляется важным описать множество моделей закупочных систем для повышения уровня операционализации выбора между соответствующими альтернативами.

Множество структурных альтернатив организации системы регулируемых закупок можно описать через ряд характеристик, комбинации и значения которых определяют общую модель. Для этого необходимо среди множества характеристик, которыми может

быть описана система, выделить те, по которым осуществляется выбор в процессе проектирования или корректировки модели.

В современных исследованиях в области организации закупок в частном и государственном секторах [Schneider, Wallenburg, 2013; Tkachenko et al., 2017; Patrucco et al., 2019, Bals et al., 2018; 2021; Tátrai, Vörösmarty, 2023 и др.] в качестве ключевых характеристик закупочных систем устойчиво выделяются: степень централизации; степень формализации; уровень цифровизации (технологической оснащенности)⁶². Кроме того, как упоминалось выше, на уровне государственных и межгосударственных программных документов применительно к закупкам государственного сектора часто фигурирует такая дополнительная характеристика, как прозрачность (англ. – transparency). При этом, если по первым трем характеристикам, в литературе сложился определенный консенсус относительно их восприятия, то понимание прозрачности остается неоднородным и требует на наш взгляд дополнительного изучения. Остановимся подробнее на каждой из характеристик, уделив отдельное внимание показателю прозрачности.

Степень централизации – показатель того, в какой мере процесс закупок сосредоточен в одних руках [Glas et al., 2017; Bals et al., 2018; Patrucco et al., 2019]. В контексте регулируемых закупок это может быть центральное государственное агентство по закупкам и/или подобные структурные подразделения на муниципальном уровне. В зависимости от степени централизации закупочные системы могут быть централизованными, децентрализованными или гибридными с различной степенью близости к выделенным крайним формам. Крайние формы практически не встречаются в современной практике, тогда как гибридные формы представлены широким многообразием.

Степень формализации – показатель того, в какой степени процесс закупок детализирован в нормативных документах, регулирующих закупочную деятельность. [Bals, Turkulainen, 2017; Patrucco et al., 2019]. Обратной к данной является характеристика степени свободы участников закупочной системы при осуществлении своей деятельности в ней. В исследованиях, посвящённых государственным закупкам также встречается понятие «жесткости», упоминаемое в схожем контексте, однако оно закрепилось в большей степени как характеристика не всей системы закупок, а ее составляющей – государственных контрактов [Moszoro, Spiller, 2012; Moszoro et al., 2016].

⁶² Применительно к коммерческому сектору также выделяют показатель степени контроля, характеризующий уровень вмешательства принципала в процессы принятия решений относительно закупок. Однако в государственном секторе принципал персонифицирован, а государственное вмешательство опосредуется другими каналами, связанными с выделенными характеристиками.

Уровень цифровизации – показатель того, в какой степени процесс закупок опирается на современные информационные технологии [Patrusco et al., 2019]; [Mavidis, Folinas, 2022]. Закупки могут осуществляться без систематического использования цифровых технологий, с отдельными элементами цифровизации для агрегирования данных (индустрия 2.0), с элементами осуществления электронных, в том числе межведомственных, транзакций (индустрия 3.0) или же целиком осуществляться в электронном формате с применением технологий искусственного интеллекта и подвергаться автоматизированному мониторингу и интеллектуальному управлению (индустрия 4.0).

Степень прозрачности. Провозглашение принципов обеспечения максимальной прозрачности в регулируемых закупках как правило осуществляется в рамках политики сдерживания коррупции, обеспечения равноправия и максимальной конкуренции в данном сегменте, а также повышения уровня доверия населения к государственной деятельности [Halonen, 2018]. «Спасительная» сила прозрачности в рамках борьбы с коррупцией при этом часто объясняется через призму теории принципал-агент и разоблачение противозаконных соглашений посредством раскрытия информации перед общественностью [Malesky et al., 2012]. Так, граждане страны, будучи конечными бенефициарами, а также уполномоченные представители государства при доступности соответствующей информации могут контролировать процесс и результат государственных закупок, снижая тем самым стимулы участников системы к оппортунизму.

Несмотря на широкое распространение подобных идей, доказательная база об эффективности мер по повышению прозрачности в государственных закупках по-прежнему не очень богата и вместе с тем противоречива [Knack et al., 2017]. В качестве объяснения ситуаций, когда повышение прозрачности не привело к сокращению коррупции и/или усилению конкуренции можно выделить следующие механизмы: а) фирмы, работающие одновременно и в частном, и в государственном секторе не хотят раскрывать коммерческую информацию, и предпочитают отказаться от участия в государственных тендерах [Amaral et al., 2009]; б) при высокой доступности и широте данных о закупках снижаются издержки поддержания картельных сговоров в силу наблюдаемости отклонений от договоренностей [Boehm, Olaya, 2006]; в) увеличение конкуренции вследствие повышения прозрачности (за счет снижения информационных издержек поиска) может оказывать давление и повышать стимулы недобросовестных фирм вступать в коррупционные схемы, чтобы выжить в конкурентной борьбе [Boehm, Olaya, 2006]; г) при снижении (за счет прозрачности) издержек поддержания сговора, заинтересованность заказчика в его поддержании также

может возрастать из-за возможности получить коррупционную ренту большего размера [Ohashi, 2009].

Авторы недавнего эмпирического исследования [Bauhr, Czibik, 2020], стремясь внести вклад в формирование подходов по оценке эффектов от повышения прозрачности, разделяют прозрачность на *ex ante* и *ex post*, и анализируя массив данных по закупкам стран ЕС приходят к выводу о большей значимости прозрачности *ex ante*, основными пользователями которой становятся участники закупочной системы, находящиеся в процессе предконтрактной проработки. Меньшая эффективность *ex post* прозрачности с точки зрения противостояния коррупции может быть обусловлена отсутствием существенных стимулов для граждан осуществлять мониторинг и контроль за результатами закупок. Это согласуется с тезисом о том, что необходимо обеспечить не только возможность обрабатывать информацию, но и стимулы ее использовать [Kolstad, Wiig, 2009].

Помимо выделенных аспектов, на наш взгляд, отсутствие строгих согласующихся между собой эмпирических доказательств об эффективности прозрачности, как средства противодействия коррупции и повышения уровня конкуренции в госзаказе обусловлено также неоднозначностью понимания самого понятия прозрачности⁶³.

Прозрачность может пониматься как а) способность участников закупок знать и понимать правила присуждения контрактов [Amaral et al., 2009; Бальсевич и др., 2012]; б) открытость информации о закупках на всех их стадиях для всех сторон – от участников сделок до широкой общественности [Kušt, Ristović, 2018; Бальсевич и др., 2012]; в) доступность информации о характеристиках благ (товаров, работ, услуг), на приобретение которых объявлена закупочная процедура [Kušt, Ristović, 2018; Бальсевич и др., 2012].

Обобщив и объединив выделенные подходы, можно сказать, что уровень прозрачности характеризуется сочетанием доступности информации о правилах и критериях отбора, характеристиках закупаемых благ, фактических процессах закупок, а также степени усилий, необходимых для сопоставления наблюдаемых процессов заключения контрактов с установленными правилами и принципами отбора поставщиков и присуждения контрактов. Учитывая задачи, возлагаемые на принцип прозрачности, его реализация должна позволять отслеживать и сдерживать элементы фаворитизма и коррупции в госзакупках.

Определенный таким образом уровень прозрачности может регулироваться как манипулированием объемами и структурой данных о закупках, находящихся в публичном

⁶³ Понимание понятия прозрачности, которого придерживаются те или иные исследователи обуславливает выбор ими прокси переменных для его измерения.

доступе, так и манипулированием количеством и сложностью критериев отбора поставщиков. Поэтому, наряду с идеями о повышении степени доступности разнообразных данных в системе закупок, как в практике регулирования закупок, так и в исследовательской литературе, встречаются тезисы о том, что унифицированные закупочные процедуры с минимальным набором критериев отбора повышают уровень прозрачности [Amaral et al., 2009] и, следовательно, способствует достижению связанных с ним целей.

Такой подход применительно к закупкам госсектора представляется спорным. Действительно, сокращение количества критериев и разновидностей закупочных форм делает процесс закупок более понятным для участников и упрощает задачу контроля соблюдения правил. Чем меньше критериев отбора и чем они проще, тем больше возможностей для простого (и наименее затратного) обеспечения контроля их выполнения. Подобные меры могут снижать трансакционные издержки, связанные с контролем, а также связанные с разработкой документов для закупок как на стороне заказчика, так и на стороне потенциальных исполнителей. Одновременно с этим – повышение уровня прозрачности за счет унифицированных и упрощенных принципов отбора поставщиков может быть сопряжено с противоположным (с точки зрения информационной прозрачности) эффектом, связанным с повышением уровня асимметрии информации сторон, приводящей к снижению информированности о характеристиках закупаемых благ.

Причина этого заключается в отличительных особенностях торгов в области государственных закупок, являющихся торгами *на покупку* (покупатель объявляет торги на право продать товары (работы, услуги)) по сравнению с уже традиционными торгами *на продажу* в форме аукциона⁶⁴. Последние – доказали свою эффективность в самых разных сферах – от произведений искусств до радиочастот. В 1959 году Р. Коуз впервые предложил использовать аукционы для распределения радиочастот, предварительно создав систему прав собственности на них [Coase, 1959]. Во многом именно резко возросший впоследствии спрос на радиочастоты в США (в 1990-х годах) и послужил мощным толчком к развитию теории аукционов. В частности, Р. Милгром и П. Уилсон, являвшиеся научными консультантами регуляторов в части проектирования аукционов для продажи лицензий на радиочастоты в 2020 году были удостоены Нобелевской премии «за совершенствование теории аукционов и изобретение их новых форматов»⁶⁵. При этом интенсивное развитие

⁶⁴ Слово аукцион происходит от латинского *auctio*, буквально увеличение, продажа с публичного торга. С древних времен аукционы использовались именно для продажи разного рода товаров покупателям, предлагавшим наилучшую цену в ходе торгов – первые упоминания о такой форме сделок относят 6 веку до нашей эры [Krishna, 2002]. В нашей эре первое упоминание аукциона согласно Оксфордскому словарю английского языка зафиксировано в 1595 году [Cassady, 2021]

⁶⁵ NobelPrize.org. The Prize in Economic Sciences 2022. Press release – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2022/press-release/> (дата обращения: 05.11.2024).

теории аукционов в большей степени происходило с фокусом на формах аукционов на продажу, то есть торгах за право приобрести товар, тогда как аукционам на покупку, то есть торгам за право продажи уделялось меньше внимания⁶⁶.

В действительности, в торгах на покупку баланс информированности сторон и структура стимулов может существенным образом отличаться от аукционов на продажу, что по всей видимости не всегда учитывается специалистами в области организации закупок. Остановимся на этом подробнее применительно к государственному сектору.

Ключевым отличием от популярных торгов на продажу, в которых различные формы аукционов доказали свою эффективность для использования потенциала состязательности в самых разных сферах (включая продажу государственного имущества посредством государственных торгов), особенностью торгов на покупку товаров (работ, услуг) в государственном секторе является то, что в них предмет закупки не является идентифицированным *ex ante*. На момент организации закупки государственный заказчик не знает, что именно он приобретет по результатам конкурентной процедуры, и может только косвенно влиять на соответствующий исход с помощью устанавливаемых критериев отбора (удовлетворяющие принципам недискриминации и обеспечения свободы конкуренции). Так, различные неценовые критерии отбора поставщиков, с одной стороны – выступают своего рода сигналами для потенциальных исполнителей о необходимых характеристиках, требуемом уровне качества закупаемых благ и/или сложности работ. А с другой – позволяют заказчикам получить более полное представление об участниках и предлагаемой ими продукции. Сокращение же количества или исключение таких критериев приводит к снижению информированности обеих сторон, а также формированию асимметрии, связанной с большей информированностью заказчика относительно предполагаемого предмета закупки, по сравнению с потенциальными поставщиками, что негативно сказывается на степени прозрачности в целом.

Другими каналами воздействия на прозрачность в сформированном понимании являются доступность и разнообразие данных о правилах, процессе и исходе закупок в государственном секторе, то есть размерность структуры данных, а также качество данных, то есть степень их пригодности к обработке (в том числе машинной) и анализу⁶⁷. Например, неоднородность данных (по размерности, структуре представления и т.д.), а также предоставление пусть даже широкого набора данных не в машиночитаемом формате

⁶⁶ Подробнее об истории развития теории аукционов и последних достижениях в данной области – см., например, [Кришна, 2002; Cassidy, 2021]

⁶⁷ Хабр. Показатели качества публичных данных. 2017. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://habr.com/ru/articles/321406/> (дата обращения: 05.06.2024).

снижает их пригодность к обработке, и следовательно, уровень прозрачности через повышение степени затрачиваемых на это усилий. Плохое качество данных может затруднять поиск подходящих для поставщиков (с учетом номенклатуры и специфики их товара) закупочных процедур, а также затруднять контроль за процессом закупки со стороны государства и других участников системы.

Ниже (Таблица 3) обобщены каналы и направления влияния перечисленных факторов на степень прозрачности системы в целом.

Таблица 3 – Декомпозиция механизмов изменения уровня прозрачности

Составляющие совокупной степени прозрачности	Простота правил ⁶⁸	Доступность фактической информации о закупках ⁶⁹	Простота контроля ⁷⁰	Информированность о характеристиках благ
Разнообразие критериев и модификаций закупочных процедур	–		–	+
Размерность структуры данных о закупках		+		+
Качество данных о закупках			+	+

Источник: составлено автором

С учетом неоднозначного влияния первого фактора представляется целесообразным выделить его в качестве отдельной характеристики, которую можно задать *степенью унифицированности* закупочных процедур. А оставшиеся два – сопоставить с термином *информационная прозрачность*, воспринимая его именно через призму фактической доступности, полноты и качества представления данных.

Таким образом, множество структурных альтернатив организации закупочной системы можно описать набором структурных переменных, соответствующих выделенным пяти характеристиками: степень централизации; степень формализации; уровень цифровизации; степень информационной прозрачности; степень унифицированности. Альтернативные комбинации степеней данных характеристик определяют общую модель системы регулируемых закупок.

Отметим, что выбор значения по каждому параметру не всегда может быть автономным по отношению к другим параметрам системы, а также осуществляется на дискретном множестве в силу различных ограничений. Выделенные характеристики могут обладать частичной взаимодополняемостью и/или взаимозаменяемостью. Например, в работе [Patrucco et al., 2021] на данных по закупкам муниципалитетов Италии и США показано, что повышение уровня цифровизации отчасти нивелирует негативные эффекты

⁶⁸ Параметр, обратный степени усилий, необходимых для знания и понимания правил.

⁶⁹ На всех стадиях.

⁷⁰ Параметр, обратный степени усилий, необходимых для выявления отклонений фактически наблюдаемых процессов от установленных правил.

децентрализации. Таким образом уровни централизации и цифровизации являются в какой-то мере субститутами в контексте достижения показателей экономической эффективности. Также взаимосвязанными являются показатели цифровизации и прозрачности. Цифровизация снижает транзакционные издержки, связанные с поиском и обработкой информации, издержки контроля и увеличивает тем самым уровень прозрачности. Потребность в унификации процедур, в свою очередь также может быть обусловлена доступными (невысокими) уровнями в цифровизации и информационной прозрачности.

Кроме того, формирование и корректировка модели происходит в условиях социально-экономического развития конкретной страны в том числе под воздействием ее исторически-обусловленных, географических и других особенностей⁷¹, а также с учетом поставленных правительством целей, что накладывает ряд ограничений в осуществлении выбора параметров системы.

Этим объясняется как наличие разнообразия в моделях организации закупок в различных странах, так и противоречивость многочисленных исследований, посвященных влиянию организационных характеристик закупочных систем на их эффективность. При изменении условий, а также трансформации системы целей, возлагаемых на регулируемые закупки, параметры модели могут подвергаться корректировке.

Помимо отличий в общей модели организации закупочные системы отличаются друг от друга по возлагаемым на них задачам и направлениям экономической политики, реализуемых с их помощью.⁷² В следующем разделе на основании анализа мировых практик в области регулируемых закупок будут рассмотрены основные направления использования закупочной системы в качестве инструмента экономической политики, а также освещен вопрос выбора критериев эффективности закупочной системы.

2.2.2. Регулируемые закупки как инструмент экономической политики

Выбор целей и механизмов, призванных обеспечить их достижение – фундамент любой экономической политики. Еще В. М. Штейн в своей работе «основы экономической политики» [Штейн В.М., 1922] отметил, что политика неизбежно оперирует понятиями целей и средств их достижения. При этом Штейн выделял два принципа, на которых должна опираться здоровая экономическая политика – активно-производственный и пассивно-гедонистический [Штейн В.М., 1922]. Активно-производственный принцип подразумевает содействие со стороны государства развитию производственных сил. Пассивно-

⁷¹ Например, в [Patrucco et al., 2021] в качестве контрольных факторов при анализе эффектов от централизации и других параметров организации закупок на муниципальном уровне, авторы используют страну, количество ее населения и показатель интенсивности государственных расходов.

⁷² Аналогично тому, как автомобили с одинаковыми техническими характеристиками могут отличаться по своему дизайну и дополнительной комплектации в зависимости от целей их использования.

гедонистический представляет собой принцип справедливого распределения производимых благ или доходов от них. Применительно к современным практикам государственных закупок можно отметить наличие схожей дуальности. С одной стороны, с помощью государственного заказа правительство оказывает влияние на производственных потенциал страны в лице ряда ее отраслей, с другой – реализует функцию обеспечения населения общественными благами, а также содействует установлению социальной справедливости.

Вопрос о возможности и целесообразности использования системы регулируемых закупок в качестве инструмента той или иной экономической политики непосредственно связан с выбором возлагаемых на нее целей. Грубо, стратегические цели верхнего уровня можно поделить на соответствующие макроэкономической политике – то есть связанные с уровнем безработицы, инфляции, темпами экономического роста –, и микроэкономической политике – связанные с экономической деятельностью отдельных сфер, рынков, отраслей и инструментами их регулирования. Ниже приводится обзор основных направлений экономической политики, осуществляемый с помощью государственных закупок.

Отметим, что на государственные закупки приходится значительная доля общих государственных расходов. Манипулирование же объемом последних является одним из традиционных инструментов бюджетной политики. В этом смысле государственные закупки являются частью макроэкономической политики. Вместе с тем, рассматривая систему регулируемых закупок в качестве инструмента экономической политики, целесообразнее говорить не об объемах закупок (объем не регулируется самой системой, а является по отношению к ней экзогенным фактором), а о том, каким образом расходуются соответствующие средства, и какое воздействие это оказывает на различные сферы экономики.

Политика, проводимая с использованием системы регулируемых закупок, может влиять как на макроэкономические показатели, так и быть направленной на решение задач отдельных сфер экономики, отраслей и рынков. С помощью мер, долгосрочных или краткосрочных, вводимых в области государственных закупок, правительство может реализовывать программы по поддержке выделенных категорий экономических агентов, стимулированию наращивания объемов производства определенной, стратегически важной для государства продукции, воздействовать на структуру и траекторию развития различных отраслей.

Анализируя страновые и межстрановые программные документы, можно выделить следующие программы экономической политики, активно осуществляемой в мировой практике с помощью государственных закупок:

Устойчивые закупки (Sustainable Public Procurement) – программы по использованию государственных закупок для проведения политики устойчивого развития. Ключевой принцип заключается в учете наравне с экономической эффективностью закупок их влияния на окружающую среду и решение социальных проблем. По данным программы ООН по окружающей среде UNEP (United Nations Environment Programme (UNEP))⁷³ по состоянию на 2022 год концепция устойчивых закупок представлена в мировой практике 57 национальными программами. При этом устойчивые закупки можно считать программами верхнего уровня, так как в них могут входить подробные подпрограммы, касающиеся трех основных ее составляющих – экономических, экологических и социальных. Таким образом, программы, зеленых закупок (Green procurement), социально ответственных закупок (Socially Responsible Procurement) или инновационных закупок (Innovation Procurement) могут реализовываться в странах как независимо, так и в составе комплексных программ устойчивых закупок. Подробнее об устойчивых закупках – см., например, [Brammer, Walker, 2011; Шадрина, Ромодина, 2017]

Зеленые закупки (Green Procurement) – программы, реализуемые в рамках экологической политики, предписывающие использовать в процессе государственных закупок дополнительные экологические критерии для оценки и отбора поставщиков товаров и услуг. По данным организации по развитию и сотрудничеству в Европе (Organisation for Economic Co-operation and Development – OECD) – подавляющее большинство стран-членов OECD в настоящее время разработали и осуществили (осуществляют) внедрение и мониторинг таких закупок⁷⁴. На наднациональном уровне концепция зеленых закупок поддерживается программой «Международная сеть зеленых закупок» (The International Green Purchasing Network – IGPN)⁷⁵, участниками которой являются Малайзия, Корея, Тайланд, Китай, Гонконг, Индия, Филиппины, Швеция. Подробнее о зеленых закупках – см., например, [Blome et al., 2013; Sönnichsen SD, Clement J, 2020; Chersan I et al., 2020)

Социально-ответственные закупки (Socially Responsible Procurement) – программы, предъявляющие к государственным заказчикам требования не ограничиваться критерием цены при отборе поставщиков товаров работ и услуг, а также учитывать то, каким образом они производятся и поставляются. В фокусе внимания при этом оказываются такие вопросы как трудовая занятость, экологичность производства,

⁷³ UNEP. About the United Nations Environment Programme. - 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.unep.org/who-we-are/about-us> (дата обращения: 05.06.2024).

⁷⁴ Green Public Procurement – OECD. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/green/> (дата обращения: 05.06.2024).

⁷⁵ IGPN – International Green Purchasing Network. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.igpn.org/> (дата обращения: 05.06.2024).

доступность социально значимых услуг и т.д. По данным Европейской Комиссии по состоянию на 2020 год как минимум в 27 странах (из них 22 – страны члены Евросоюза) практика социально ответственных закупок внедрена в различных отраслях⁷⁶. Так, в 2019–2020 в данных странах реализовано более 71 программы в сферах строительства, здравоохранения, социальных сервисах, информационных технологий, текстильной промышленности, пищевой промышленности и многих других. Подробнее о социально ответственных закупках – см., например, [Mendoza Jiménez et al., 2019].

Инновационные закупки (Innovation Procurement) – программы, предполагающие использование системы государственных закупок для стимулирования инновационной активности. Наиболее широко программы данного направления проработаны в США и странах ЕС, отдельный интерес так же представляют практики поддержки инновационной деятельности, используемые в Китае.

Отметим, что инновации традиционно считаются одним из важнейших факторов экономического роста и остановимся подробнее на программах инновационно-ориентированных закупок.

Докоммерческие закупки (Pre-Commercial Procurement) – программы, направленные на стимулирование инновационной активности и конкуренции в инновациях. Подход докоммерческих закупок сформирован в странах Евросоюза и активно поддерживается в настоящее время Европейской комиссией. Основным механизмом его заключается в том, что заказчики параллельно закупают НИОКР у нескольких конкурирующих поставщиков для сопоставления альтернативных подходов к решению проблем и определения оптимальных с точки зрения затрат решений, которые рынок может предложить для удовлетворения их потребностей. НИОКР разбиваются на последовательные этапы, в каждом из которых сокращается число конкурирующих поставщиков. Особенностью данной формы является распределение рисков и выгод между заказчиком и поставщиками⁷⁷.

Закупка инновационных решений (Procurement of Innovative Solutions) – разработанный и регулируемый в странах Евросоюза процесс закупки, в котором заказчик выступает в качестве основного или первого покупателя инновационной продукции, которая не была ранее широко доступна на коммерческой основе. Непосредственно этапу закупки таких инноваций предшествует два подготовительных этапа. На первом –

⁷⁶ Publications Office of the EU. Making socially responsible public procurement work. – 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1> (дата обращения: 05.06.2024).

⁷⁷ Pre-Commercial Procurement – European Commission. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/pre-commercial-procurement_en (дата обращения: 05.06.2024).

Подробнее см., например [Iossa et al., 2018]

происходит формирование критической массы покупательной способности со стороны государственного сектора (появляется один или несколько заинтересованных в инновации покупателей). На втором – потенциальный покупатель (ли) анонсирует свою потребность в инновациях с указанием ряда ориентировочных требований (функциональных, производительных и возможно ценовых) и намерение закупить критическую массу инновационной продукции, в случае ее соответствия выдвинутым требованиям. Затем происходит фактическая закупка инновационных решений с помощью одной из предусмотренных законодательством закупочных процедур. Соответствующие контракты не предполагают оплату стадии НИОКР, поэтому механизм подходит для закупки инноваций уже готовых к коммерциализации и производству.⁷⁸ Таким образом, процесс закупки инновационных решений может рассматриваться как дополнение к механизму предкоммерческих закупок. Он позволяет обеспечить развёртывание производства и более широкое распространение решений, разработанных в порядке предкоммерческих закупок.

Инновационные партнерства (Innovation Partnership) – механизм, используемый в странах Евросоюза в случаях, когда потребности заказчика не могут быть удовлетворены существующими продуктами и технологиями, и отсутствуют предпосылки к стихийной кооперации различных научно-исследовательских и производственных структур. В таком случае полный цикл работ от базовых исследований до создания коммерческой версии продукта целесообразно выполнять в рамках одного контракта, координируя действия ряда подобранных на конкурсной основе исполнителей и распределяя выгоды и риски между ними. Процесс предусматривает три этапа. На первом посредством тендера выбираются наиболее подходящие партнеры исходя из их компетенций, возможностей выполнить контракт и предлагаемых ими соотношений цена-качество. На втором – партнеры в сотрудничестве с организацией-заказчиком разрабатывают новое инновационное решение. Данный процесс также может включать в себя несколько этапов, в процессе которых может сокращаться количество участвующих в разработке партнеров, в зависимости от динамики соответствия изначально установленным целям и характеристикам. На заключительном этапе партнер предоставляет готовое инновационное решение заказчику. Таким образом, инновационное партнерство представляет собой процедуру, сочетающую научно-исследовательскую, производственную и закупочную компоненты⁷⁹.

⁷⁸ European Commission. Public Procurement of Innovative solutions - 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/public-procurement-innovative-solutions_en [дата обращения: 05.06.2024].

Подробнее о практике – см, например, [Amann, Essig, 2015; Iossa et al., 2018]
⁷⁹ European Commission. DocsRoom – 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47178> (дата обращения: 05.06.2024).

Закупки НИОКР (R&D Procurement) – разработанный и широко распространенный в США подход в стимулировании инноваций через государственные закупки. Механизм закупки предполагает заключение контракта на работы, которые не могут в полной мере быть описаны и оценены заранее. Как правило такой контракт заключается между заказчиком с единственным исполнителем в формате «cost-plus»⁸⁰ на определенный этап НИОКР в рамках разработки конкретной инновации.⁸¹

Предварительные закупки (Advance Purchases) – практика поддержки наукоемких и стратегически важных для национальной экономики производств в США, предполагающая взятие заказчиком обязательств по закупке определённого объема продукции в заданный период времени и выделению средств в течение этого периода для финансирования части расходов, связанных с НИОКР и организацией производства. Данный механизм упрощенно можно считать обменом обещаний между заказчиком и исполнителем об объемах покупки и производства (поставки) продукции, позволяющим снизить риски обеих сторон. Механизм широко применяется для закупок в сфере оборонного комплекса. Является перспективным инструментом для стимулирования инноваций в сложных областях медицины и фармакологии⁸².

Закупки по каталогу внутренних инноваций – практика поддержки инновационной активности местных предприятий, разработанная в Китае. Предписанием № 618 «О мерах по внедрению инноваций через государственные закупки», выпущенным Министерством Финансов совместно с Министерством Науки и Технологии КНР в 2009 году предусмотрено стимулирование инноваций через различные механизмы, включая заключение государственных контрактов на НИОКР, кредитную и налоговую поддержку, а также упрощение процедур госзакупок для инновационной продукции, которая вошла в национальные или региональные каталоги внутренних инноваций. Продукция предприятий – резидентов Китая при соответствии ряду требования к компании и продуктам⁸³, может быть внесена в государственный каталог инновационной продукции, что сопряжено со следующими преференциями в государственных закупках:

⁸⁰ Контракт «*fix-price*» – тип контракта, в котором стоимость проекта определяется заранее и не зависит от фактических затрат на его выполнение. Этот тип контракта обычно используется в случаях, когда объем работ и требования к проекту хорошо определены и маловероятны изменения в процессе выполнения. Контракт «*cost-plus*» – тип контракта, в котором стоимость проекта определяется на основе фактических затрат на его выполнение, плюс дополнительная сумма, которая предназначена для покрытия затрат на работу подрядчика и получения прибыли. Этот тип контракта обычно используется в случаях, когда требования к проекту не определены точно или могут изменяться в процессе выполнения, а также в случаях, когда подрядчику требуется больше свободы в выборе методов и материалов для выполнения проекта.

⁸¹ Подробнее см., например, [De Rassenfosse et al., 2019]

⁸² Подробнее см., например, [Snyder et al., 2020]

⁸³ Среди обязательных требований: резидентство Китая; наличие торговой марки, патентов и других объектов интеллектуальной собственности, зарегистрированных на территории Китая; наличие сертификата качества от национальной системы сертификации). Источник: USCBC. Domestic Innovation and Government Procurement Policies – China Business Review. – 2011. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.chinabusinessreview.com/domestic-innovation-and-government-procurement-policies/> (дата обращения: 05.06.2024).

- В случае, когда стоимость данного товара не превосходит стоимость схожих инновационных продуктов, именно он должен быть приобретен;
- Если стоимость данного товара выше стоимости схожих инновационных продуктов, то на аукционе для него предусматривается установление ценовой преференции в размере от 5 до 10%;
- Если стоимость данного товара выше стоимости схожих инновационных продуктов, то при проведении конкурса для него предусматривается установление преференции в совокупной оценке – полученной на основе ценовых и технических критериев, определенных заказчиком – в размере от 4 до 8%.

Данная практика вызвала большую обеспокоенность Американско-китайского делового совета⁸⁴ (далее – Совет), который в 2011 году потребовал от всех органов власти национального и региональных уровней прекратить до конца года реализацию любых мер, связанных с преференциями в госзакупках для поддержки местных инновационных продуктов и услуг. Несмотря на анонсирование выполнения данного требования Китайскими властями, в последующие годы Совет неоднократно выявлял случаи его нарушения,⁸⁵ что служит сигналом об эффективности данной системы с точки зрения национальной экономики Китая, но вместе с тем невыгодной (ограничивающей возможности) для иностранных участников закупок в Китайском государственном секторе.

Помимо стратегических целей, накладываемых на систему регулируемых закупок как на инструмент экономической политики в определенных направлениях и/или отраслях, правительство традиционно возлагает на нее более общие задачи, такие как повышение бюджетной эффективности государственных расходов, сокращение уровня коррупции, повышение уровня конкуренции и т.д. Таким образом, цели верхнего уровня, связанные с проводимой экономической политикой дополняются вспомогательными, носящими более прикладной характер, целями и задачами с выработкой ряда критериев для отслеживания эффективности системы.

Критерии эффективности в области регулируемых закупок

На основании аналитических отчетов и современных исследований в области регулируемых закупок, можно выделить широко распространенные критерии для оценки их эффективности:

⁸⁴ Uschina.org. The US-China Business Council (USCBC). - 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.uschina.org/> (дата обращения: 05.06.2024).

⁸⁵ Uschina.org. China Market Intelligence. US-China Business Council. - 2010. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.uschina.org/cmi/update-chinas-government-procurement-and-indigenous-innovation-policies-february-10-2010> (дата обращения: 05.06.2024).

- ценовой критерий – показатель относительной экономии – определяемый отношением цены контракта, заключенного по результатам закупочной процедуры, к резервной цене⁸⁶ или к известной среднерыночной цене [De Silva, 2009; Бальсевич, Подколзина, 2014; Яковлев и др., 2013; Шамрин и др., 2019];
- уровень конкуренции, выраженный в количестве участников торгов [De Silva, 2009; Ohashi, 2009; Бальсевич, Подколзина, 2014; Яковлев и др., 2013; Шамрин и др., 2019];

Реже встречаются альтернативные или дополнительные критерии оценки эффективности закупок, такие как:

- средняя цена закупки определенного типа товара организацией [Bandiera et al., 2009];
- доля заказов, выполненная по результатам состоявшихся конкурентных процедур [Яковлев и др., 2013];
- задержки исполнения контракта [Guccio et al., 2014];
- перерасход средств [Guccio et al., 2014].

Отметим, что выбор критерия эффективности закупок может влиять не только на оценки этой эффективности, служащие основанием для принятия управленческих решений о корректировке системы или разработке дополнительных мер, но и на стимулы сторон, участвующих в формировании регламентов, организации и контроле закупочной деятельности. Например, если целевым является показатель конкуренции, отражающий среднее количество участников процедур, то заказчики могут быть заинтересованы в создании квазиконкуренции, обеспечиваемой за счет приглашения компаний для подыгрывания. Если в качестве показателя используется доля контрактов, заключенных по результатам конкурентных процедур, то заказчик также может быть заинтересован в организации квазиторгов, по итогам которых контракт все равно заключается с единственным поставщиком при сохранении «позитивной» отчетности. На эту проблему, в частности, обращают внимание российские эксперты в области государственных закупок, отмечая рост доли закупок у единственного поставщика вследствие признания несостоявшимися конкурентных процедур [Анчишкина и др. 2017; Шамрин 2020]. Если же на государственном уровне основным критерием эффективности системы закупок служит показатель падения в цене по результатам закупочной процедуры, то значимость критериев

⁸⁶ Под *резервной* понимается начальная цена контракта, относительно которой происходят торги. Термин *резервная цена* – устоявшийся в зарубежной литературе в отношении разного рода торгов (не обязательно на понижение цены). В российской литературе по государственным закупкам обычно говорят о *начальной максимальной цене контракта (НМЦК)*. В дальнейшем мы допускаем использование обоих терминов в качестве синонимов.

отбора поставщиков (выбираемая покупателем с учетом допустимых ограничений) может смещаться в сторону наименьшей цены, тогда как квалификационные, репутационные и прочие показатели будут терять свой вес в отборочных процедурах⁸⁷. Кроме того, доминирование такого критерия повышает стимулы к недобросовестной практике манипулирования резервной ценой контракта.

В завершении раздела отметим, что при подборе критериев оценки эффективности регулируемых закупок решающую роль играет цель их использования. Учитывая очевидный факт, что любой показатель оценки эффективности госзакупок будет несовершенен в том смысле, что, становясь целевым, он будет так или иначе оказывать искажающее влияние на стимулы действующих в рамках системы агентов, разработка единой системы показателей, которую можно было бы использовать для любой задачи, нецелесообразна. Более того, в определенных ситуациях некоторый уровень асимметрии информации относительно способов оценки эффективности между оценивающими и оцениваемыми может быть необходим именно для того, чтобы не создавать искажающие эффекты. Так, если цель оценки — правоприменение, то тут не может быть «черного ящика» оценки эффективности, по крайней мере на уровне конкретного кейса, если за несоблюдение критериев наступают санкции. Если цель оценки — аналитика по системе, то адресатам правил не обязательно заранее понимать, как их деятельность будут оценивать организаторы системы, которые эти правила модифицируют и оптимизируют, подобно тому, как в экспериментах зачастую участникам не надо знать, как будут оцениваться результаты. Здесь могут быть применимы подходы Индустрии 4.0 с использованием различных систем искусственного интеллекта и гибкого многокритериального анализа, позволяющих сравнивать и выявлять наилучшие практики.

2.2.3. Структурные альтернативы отбора поставщиков

Способ определения поставщика — один из ключевых элементов механизмов управления транзакциями в области регулируемых закупок. Дизайн закупочной процедуры во многом определяет установление баланса между ценой и качеством выполнения работ [Asker, Cantillon, 2010], а также влияет на структуру стимулов участников закупочной системы [Плеханова, 2022].

В отличие от коммерческого сектора, где экономические агенты свободны в выборе и формировании механизмов координации, в регулируемых закупках стороны либо являются получателями экзогенно заданных механизмов отбора поставщиков (в случае высокой формализованности закупок и жесткой регламентации выбора процедуры), либо

⁸⁷ Подробнее о последствиях доминирования ценовых критериев при отборе поставщиков — в разделе 2.3.

вправе осуществлять ограниченный выбор между предусмотренными правилами структурными альтернативами.

Общая классификация закупочных процедур

Процедуры закупок в государственном секторе могут быть конкурентными, представленными различными типами из дизайна, и неконкурентными (см. Рисунок 9).

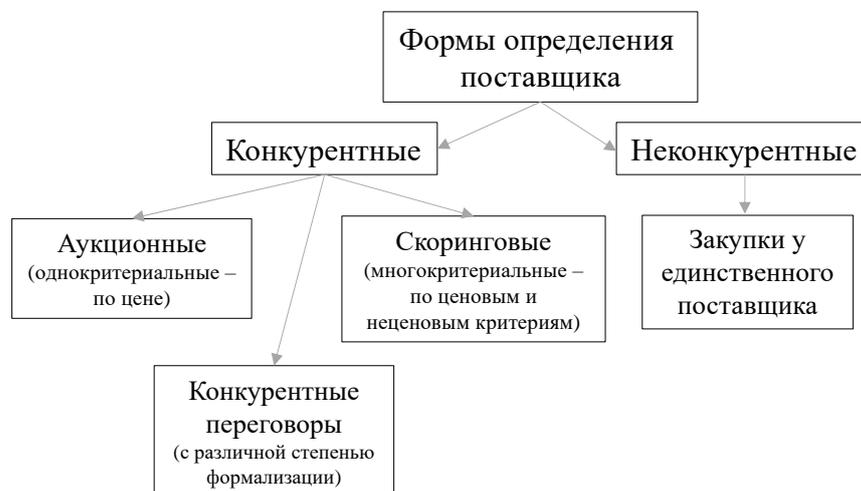


Рисунок 9 – Типы отборочных процедур

Источник: составлено автором

Конкурентные процедуры строятся на принципе состязательности, когда потенциальные исполнители борются за контракт в рамках установленных правил закупочной системы. Упрощенно все конкурентные процедуры можно поделить на однокритериальные (аукционные) и многокритериальные (скоринговые). К первым относятся все процедуры закупок, в которых поставщик выбирается только по критерию цены – выигрывает участник, предложивший наименьшую цену, при условии его соответствия набору фиксированных обязательных требований. К таким формам могут относиться процедуры, смоделированные по принципам закрытых или открытых аукционов первой или второй цены с их различными модификациями. Ко вторым – все конкурентные процедуры, в которых отбор осуществляется по ряду ценовых и неценовых критериев. В таком случае целевым является не значение цены, а совокупная величина «очков» или баллов, полученных каждым участником в процессе состязания в соответствие с установленными заказчиком весами (ценностью) тех или иных критериев. Это могут быть различным образом спроектированные конкурсы, запросы технико-коммерческих предложений. Условно к скоринговым можно отнести и процедуры формализованных конкурентных переговоров. Хотя на практике конкурентные переговоры могут быть как формализованными (с регламентацией процедуры и критериев отбора), так и не формализованными (или слабо формализованными). Для операционализации последующих теоретических построений мы не включаем последние в понятие

скоринговых процедур, фокусируясь на формах закупок с явно установленными критериями отбора и методикой оценки предложений.

Неконкурентная процедура представляет собой прямую закупку у единственного поставщика, и как правило разрешена для ограниченного спектра закупаемых благ, так как современные системы регулируемых закупок формируются в парадигме обеспечения принципа максимальной конкуренции.

Выбор оптимальной формы закупки представляет собой отдельную задачу, об особенностях которой в государственном сегменте речь пойдет в следующем разделе.

2.3. Особенности выбора конкурентной процедуры в регулируемых закупках

Принуждение заказчиков использовать регламентированные конкурентные процедуры с простыми формализованными критериями отбора – попытка искусственно приблизить свойства механизмов управления транзакций к рыночному, или механизму цен, избегая формирования гибридных соглашений, ассоциируемых с ослаблением конкурентных стимулов. При этом однокритериальные (аукционные) процедуры можно квалифицировать как более приближенные к механизму цен, по сравнению со скоринговыми, которым более свойственны признаки формирования гибридных отношений.

Действительно, учет квалификационных и репутационных показателей, может быть фактором ограничений конкуренции, и одновременно с этим способствовать снижению уровню ротации поставщиков, способствуя выстраиванию более долгосрочных взаимоотношений заказчик-поставщик. Учитывая критерии, связанные с релевантным опытом и подтвержденной репутацией, заказчик ограничивает количество участников и выбирает потенциально более надежных поставщиков, а также воздействует на их стимул добросовестного исполнения контракта, что повышает шансы на повторные выигрыши в следующих конкурсах данного или схожего по своим запросам заказчика. Таким образом, со временем происходит частичная адаптация сторон друг к другу, свойственная гибридам как селективным системам. Напротив, однокритериальные процедуры как правило обеспечивают больший уровень конкуренции на торгах, при этом они лишены подобных «поощрительных» эффектов или иных встроенных механизмов адаптации участников друг к другу, что увеличивает степень независимости сторон друг от друга. Здесь стоит подчеркнуть, что такое понимание влияния типа процедуры на уровень конкуренции справедливо с оговоркой: с точностью до принятого в сегменте регулируемых закупок понимания понятия «конкуренция»⁸⁸. Уровень конкуренции в данной сфере часто

⁸⁸ Аукционные формы в общем случае являются более эффективными с точки зрения количества привлекаемых участников в силу меньших формальных ограничений, накладываемых на них. Вместе с тем в определенных моделях

отождествляется с количеством участников торгов и долей закупок, совершенных с помощью конкурентных процедур, что является упрощенным пониманием конкуренции и может приводить к искажающим эффектам [Авдашева и др. 2020; Павлова, Плеханова, 2021]. Само по себе количество участников не может быть гарантом конкуренции как готовности поставлять товар на более выгодных для заказчика условиях под угрозой выбора другого поставщика и реализации в полной мере принципа состязательности.

Для анализа эффектов от создания подобной квазирыночной среды сопоставим, какие из свойств рыночного механизма координации в ней сохраняются, а какие претерпевают изменения.

2.3.1. Сравнение форм координации в регулируемых закупках с механизмом цен

Во-первых, в отличие от механизма цен в аукционах и скоринговых процедурах цена устанавливается в рамках заданных ограничений – с учетом резервной цены контракта, правил и диапазона торгов, применяемых обязательных требований к участникам⁸⁹.

Во-вторых, в отличие от рыночного механизма, участники трансакций, осуществляемых по регламентированным конкурентным процедурам, обладают меньшей автономностью. Стороны трансакций находятся под административным контролем и в своих действиях ограничены установленными на государственном уровне нормами и правилами. Меньшая автономность по сравнению с рыночным механизмом также обусловлена ограничениями по уступке прав и обязанностей по договору. В случае, если исполнитель по какой-то причине оказался неспособным выполнить государственный контракт, контракт расторгается, заказчику приходится заново проводить закупочные процедуры. Одновременно с этим исполнитель, не имеющий возможности переуступить работы по договору, рискует оказаться в реестре недобросовестных поставщиков, попадание в который сопряжено с блокированием на длительное время возможности участвовать в государственных закупках⁹⁰, а также с дополнительными репутационными потерями, связанными с публичным характером такого реестра (включение в реестр не только блокирует возможности исполнения новых госконтрактов, но и служит сигналом о недобросовестности исполнителя для заказчиков частного сектора). Кроме того, невыполнение или ненадлежащее выполнение работ по государственному контракту сопряжено с более высокими рисками уголовно-правовой ответственности по сравнению с

аукционов может наблюдаться обратный эффект – сокращение количества участников из-за снижения стимулов к участию «новичков» (в противоположность к «укоренившимся» игрокам) [Klemperer, P., 2002].

⁸⁹ Например, закупочная документация может регламентировать шаги снижения относительно резервной цены, ограничивать максимальное падение в качестве антидемпинговой меры и т.д.

⁹⁰ Например, в России внесение в реестр недобросовестных поставщиков сопряжено с запретом на участие в закупках по №223-ФЗ и №224-ФЗ сроком на 2 года (ч. 1.1 ст. 31 44-ФЗ, ПП № 2571 от 29.12.2021; ч. 5 ст. 5 №223-ФЗ)

частными контрактами – как в силу более пристального к ним внимания государственных органов (в рамках общих для всех уголовно-правовых норм⁹¹), так и в силу специализированных норм, в частности, связанных с так называемым нецелевым расходованием бюджетных средств⁹². В условиях «жесткого» (в значении ограниченной возможности изменения условий контракта) контракта отклонения от зафиксированных в нем смет и технических заданий (даже при их фактической целесообразности и согласии в этом сторон контракта) могут привести к обвинению получателя бюджетных средств в их нецелевом расходовании.

Соответственно, исполнителю помимо санкций за нарушение условий контракта, предусмотренные самим договором, грозят дополнительные санкции и ограничения за невыполнение или ненадлежащее выполнение государственного заказа и издержки по преодолению (де-факто) презумпции своей виновности, а покупатель сталкивается с дополнительными издержками и рисками, связанными с проведением дополнительных закупочных процедур и с увеличением сроков выполнения работ. Одновременно с этим, множества, на которых осуществляют свой выбор стороны транзакции, являются различными по своей размерности, не симметричными и характеризуются более зависимым положением исполнителя. Так, заказчик в заданных рамках выбирает критерии отбора и их веса (устанавливая как обязательные для допуска к торгам требования, так и критерии выбора из допущенных участников в случае, если законом предусмотрена такая степень свободы), задает ценовые ограничения, формирует целиком условия контракта. Тогда как потенциальный исполнитель принимает бинарное решение относительно своего участия в процедуре, а также выбор параметров технико-коммерческого предложения с учетом допустимых в рамках установленных правил степеней свободы. Безусловно, в частном секторе транзакции сделки также могут совершаться в условиях асимметрии переговорной силы сторон. Однако в системах регулируемых закупок, где не предусмотрено использование формы конкурентных переговоров (в частности – в России), возможность «торга» по условиям контракта практически заблокирована, и может реализовываться только за рамками правового поля.

Кроме того, заключаемый в рамках подобных процедур контракт, нельзя считать классическим в том смысле, который вкладывал О. Уильямсон в данный термин. Классический контракт по О. Уильямсону – формализованный, стандартный, полный, краткосрочный, самоликвидирующийся (без механизма пролонгации). Такой стандартный

⁹¹ Ст. 159 УК РФ. Мошенничество; Ст.160 УК РФ. Присвоение и растрата.

См.: КонсультантПлюс. Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) от 13.06.1996 N 63-ФЗ (последняя редакция) – 2024. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 29.11.2024).

⁹² Ст. 285.1 УК РФ. Нецелевое расходование бюджетных средств. См.: там же.

контракт содержит все необходимые условия и не требует соответствия сторон друг другу, что предполагает отсутствие построения специального устройства для отбора контрагентов, а также отсутствие необходимости привлечения третьей специализированной стороны при разрешении появляющихся конфликтов [Williamson, 1979; Шаститко, 2010]. В случае же регулируемых закупок априори присутствует селективность в отношении поставщиков (через критерии допуска к процедурам, а также необходимость оплаты обеспечительных взносов), а контракты часто являются средне- или долгосрочным и характеризуется неполнотой⁹³.

Также в силу механики заключения государственного контракта о описанных выше особенностях он обладает признаками контракта присоединения, когда формирование его условий происходит на одной стороне (заказчиком в процессе разработки закупочной документации), а их согласование происходит в форме согласия (или отказа) поставщика участвовать в закупке и выполнять предложенный заказчиком контракт в случае выигрыша⁹⁴. Данная особенность может усиливать вероятность составления неполного контракта, когда речь идет о закупке «сложных»⁹⁵ нетиповых товаров (работ, услуг) в силу ограниченности компетенций заказчика⁹⁶.

При этом для разрешения конфликтов государственными контрактами как правило предусмотрено обращение в арбитражный суд, а также в уполномоченные государством службы, осуществляемые контроль за закупочной деятельностью государственного сектора⁹⁷.

Таким образом, заключаемые контракты ближе по своему типу к неоклассическим, чем к классическим⁹⁸.

⁹³ Особенно остро проблема неполноты контрактов возникает при реализации сложных, комплексных государственных проектов (об этом подробнее – в разделе 3.2.1.).

⁹⁴ Согласно нормам российской системы регулируемых закупок (ст. 51 закона 44-ФЗ, ст. 3.4. закона 223-ФЗ) участник может сформировать и направить заказчику протокол разногласий в случае, если в проекте договора обнаружены ошибки, или он не содержит какие-то существенные условия договора. Однако заказчик не обязан соглашаться, и может выставить встречный протокол согласования разногласий. При этом протокол разногласий может подаваться участником только один раз и только в установленные законом сроки.

⁹⁵ Здесь и далее мы будем условно делить закупаемые блага – товары, работы, услуги – на «сложные» и «простые». Под сложными мы будем понимать специфические, высокотехнологические, уникальные блага, с высокими издержками контроля качества, а под простыми – характеризующиеся низкой специфичностью, типовые, блага, с низкими издержками контроля качества.

В некоторых эпизодах более аккуратно было бы использовать классификацию Р. Нельсона, разделяющего блага на инспекционные, экспериментальные и доверительные в зависимости от возможности определения *ex ante* качества товара (работы, услуги) [Nelson, 1970]. Однако данная классификация также является условной и относительной, и сопряжена с некоторыми ограничениями в последующей операционализации построений.

⁹⁶ Например, крупный генеральный подрядчик может оказаться менее погруженным в специфику отдельных видов работ, тогда как исполнитель, профилирующийся на них обладать более глубокими компетенциями, и быть в состоянии дополнить контракт важными условиями, если бы не ограничения, накладываемые закупочной системой.

⁹⁷ В России таким органом является Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)

⁹⁸ Подробнее об осмыслении О. Уильямсоном типов контрактов по Я. Макнейлу в рамках экономической теории трансакционных издержек см. в [Williamson, 1979].

Выявленные особенности механизмов координации в регулируемых закупках в сравнении с рыночным механизмом цен по О. Уильямсону структурированы в Таблице 4.

Таблица 4 – Сопоставление рыночного и специализированных (квази-рыночных) механизмов координации в регулируемых закупках

Механизм координации/характеристика	Рынок (по О. Уильямсону)	Квази-рынок в области регулируемых закупок	
		Аукционная процедура	Скоринговая процедура
Способ согласования условия транзакции	Механизм цен	Аналог механизма цен с заданными ограничениями	Бально-рейтинговый механизм по заданным правилам
Способ решения спорных вопросов	Судебный механизм	Переговоры, привлечение третьей стороны ⁹⁹ , судебный механизм	
Тип контракта	Классический	Неоклассический; с признаками договора присоединения; без возможности переуступки.	
Возможность выбора партнера	Присутствует	Присутствует у продавца – через выбор процедур для участия. У покупателя – косвенно через критерии отбора.	
Взаимное положение сторон транзакции	Равное положение	Неравное положение (условия контракта формируются заказчиком).	Неравное положение (условия контракта и дополнительные критерии отбора формируются заказчиком)
Конкурентные стимулы	Присутствуют	Состязание по цене.	Состязание по цене и качественным критериям.
Административный контроль	Отсутствует	Присутствует	
Особенности адаптации сторон	Стороны автономно адаптируются к рыночной среде	Стороны адаптируются к заданной нормативно-правовой среде	Стороны адаптируются к заданной нормативно-правовой среде и ограничено друг к другу (коллективная адаптация)

Источник: составлено автором с использованием [Williamson, 1985, Шаститко, 2010].

Для понимания специфики формирования механизмов отбора и выбора между ними в сфере регулируемых закупок мы сравним соответствующие задачи выбора в частном и государственном секторах.

⁹⁹ В качестве третьей стороны, помимо государственного суда, могут также выступать негосударственные третейские суды, уполномоченные органы федеральной исполнительной власти, или посредники – медиаторы.

2.3.2. Задача выбора закупочной процедуры

Для теоретического осмысления задачи выбора между выделенными типами конкурентных процедур необходимо уточнить, какие трансакционные издержки возникают предконтрактно (*ex ante*) и постконтрактно (*ex post*).

Опираясь на предметную спецификацию трансакционных издержек в закупках, предложенную [Вольчик, Нечаев, 2015] выделим в качестве *ex ante* трансакционных издержек на стороне заказчика:

- издержки планирования (составление, ведения, согласования и размещение планов графиков закупок)
- издержки определения поставщика (подготовка к процедуре и ее проведение)
- издержки заключения контракта (составление проекта контракта и организация его подписания)¹⁰⁰

В качестве *ex post* трансакционных издержек заказчика:

- издержки адаптации (пересмотр условий договора или его расторжение)
- издержки приема работ (экспертиза выполненных работ, их приемка или отказ от приемки)
- издержки урегулирования споров (издержки на досудебные и/или судебные разбирательства).

Отметим, что хотя в данной разбивке не выделены в специальную категорию издержки оппортунизма, можно считать, что они учтены в издержках адаптации, приемки работ и урегулирования споров, которые возрастают в случае оппортунизма, заключающегося в отклонении от выполнения своих обязательств или предоставлении результатов ненадлежащего качества.

Расхождение в трансакционных издержках *ex ante* для выделенных категорий закупок (аукционных и скоринговых), вероятно, минимально в разрезе по издержкам планирования и более ощутимо в разрезе по издержкам определения поставщика и заключения контракта.

Подготовка к скоринговой процедуре, при прочих равных условиях, требует больше ресурсов в силу необходимости разработать систему неценовых критериев отбора и методику оценку предложений¹⁰¹ (то есть характеризуется более высокими издержками определения поставщика). Издержки заключения контракта при прочих равных условиях

¹⁰⁰ Отметим, что издержек заключения контракта, связанных с процессом его непосредственного подписания было бы корректнее отнести к издержкам *interim*. Однако мы предполагаем, что на стороне заказчика основные издержки связаны именно с проектированием и составлением контракта, поэтому условно относим издержки заключения контракта к *ex post*.

¹⁰¹ Такое предположение согласуется с эмпирическими оценками [Вольчик, Нечаев, 2015].

будут одинаковыми (считаем, что контракт типовой, то есть он не зависит от процедуры, а определяется характеристиками планируемого к приобретению блага).

Для «простых» товаров сопоставимы будут и выделенные типы транзакционных издержек *ex post*. Однако для «сложных» благ использование в закупках аукционов сопряжено с большими трудностями постконтрактной адаптации [Вajari, Tadelis, 2001; Вajari et al., 2009] и соответственно с более высокими транзакционными издержкам адаптации, приемки работ и урегулирования споров.

Выявленные соотношения систематизированы ниже (Таблица 5).

Таблица 5 – Соотношение транзакционных издержек по типам процедур

Вид ТИ	ТИ в случае аукциона	ТИ в случае скоринговой процедуры	Комментарий
Планирования	Не чувствительны к процедуре		
Определения поставщика	Ниже	Выше	В силу необходимости разработать систему неценовых критериев отбора и методику оценки предложений
Заключения контракта	Не чувствительны к процедуре		При предпосылке о типовом (относительно процедуры) контракте
Адаптации		Выше (при закупке «сложных» благ, иначе – не чувствительны к процедуре)	В силу большей асимметрии информации и механизма ухудшающего отбора
Приема работ			
Урегулирования споров			

Источник: составлено автором

Таким образом, если представить, что в негосударственном секторе экономической агент (покупатель) оказался перед выбором между группами таких форм закупок (аукционные и скоринговые), то в соответствии с положениями экономической теории транзакционных издержек и проведенным выше анализом выбор рационального агента осуществлялся бы созвучно принципам концепции О. Уильямсона и заключался бы в выборе для «простых» товаров (работ, услуг) аукционных форм, более близких к механизму цен, и предпочитая скоринговые процедуры (в том числе со слабо формализованными критериями) для более сложных и специфичных предметов закупки. Причем, критический уровень для переключения формы мог бы быть определен в процессе накопления опыта заказчиком. Отметим, что такая мысленная конструкция вполне может иметь отражение в действительности – например, для крупных корпораций, не попадающих под действие законодательства в области госзакупок, но регламентирующих свою закупочную деятельность на уровне внутренних нормативных актов. В частности, сформулированный тезис согласуется с результатом исследования [Вajari, et al., 2009], проведенного на фактуре закупок строительных работ в частном секторе Северной Калифорнии, согласно которому

предпочтительность одной из двух форм отбора поставщиков (конкурентные переговоры и аукцион) меняется с ростом сложности и специфичности проекта – выбор аукциона происходит реже, а конкурентные переговоры чаще, когда проекты сложны, и число потенциальных исполнителей невелико.

В регулируемых закупках условия совершения транзакций существенно отличаются. Помимо того, что заказчики в данной сфере часто ограничены в осуществлении такого рода выбора (выбор формы закупки регламентирован), их стимулы могут значительно отличаться от стимулов коммерческих компаний. Как правило, владелец коммерческой фирмы видит основной целью ее деятельности извлечение и максимизацию прибыли. Деятельность же государственных предприятий и организаций направлена в первую очередь на производство государственных услуг и предоставление общественных благ и находится, в связи с этим, под пристальным вниманием со стороны уполномоченных органов исполнительной власти. При этом в данном секторе более остро по сравнению с коммерческим возникает проблема управления поведением исполнителя (агентская проблема) [Bergen et al., 1992]. Действительно, владелец частной компании (принципал, или неинформированная сторона) обладает широкими возможностями для осуществления мониторинга и высокой степени контроля деятельности сотрудников-управленцев (агентов, или информированной стороны). Тогда как в случае государственного предприятия (или компании с государственным участием) собственником (или одним из собственников) является государство, а конечным бенефициаром является население страны – то есть принципал в таком случае деперсонифицирован. Это усугубляет проблему и во многом обуславливает специфику оппортунистического поведения участников в рамках системы регулируемых закупок.

В экономической теории понятие оппортунистического поведения традиционно ассоциируется с явлением, возникающим в рамках и по поводу контрактных отношений. Оппортунистическим предполагается поведение экономических агентов, направленное на следование своим собственным интересам и не ограниченное соображениями морали [Уильямсон, 1993, с.43; 1996, с. 92-104]. Повышение полезности для одного из участников отношений в таком случае может быть связано со снижением полезности другого. В экономической теории транзакционных издержек предполагается, что поведение одного экономического агента является оппортунистическим по отношению к другому (находящемуся на другой стороне отношений в процессе совершения транзакции), то есть имеет место несовместимость стимулов двух сторон, в результате чего одна или обе стороны несут издержки оппортунизма. Для транзакций в области регулируемых закупок оппортунизм может приобретать также и иные формы. Например, в процессе реализации

коррупционных схем заказчик (государственный представитель) и потенциальный исполнитель могут действовать согласованно и взаимовыгодно, а их поведение являться оппортунистическим не по отношению друг к другу, а по отношению к государству (собственнику предприятия) и, как следствие, к конечному бенефициару, то есть обществу в целом. В случае картелей, сговоров на торгах в оппортунистическое поведение могут быть вовлечены как непосредственные участники транзакции, так и другие компании, вступившие в антиконкурентное соглашение. При этом реализация таких соглашений, направленная на поддержание цены, негативно сказывается на бюджетной эффективности закупок с позиции государства.

Одним из инструментов сдерживания коррупции и обеспечения максимальной конкуренции является регламентация закупочных процессов со стороны государства. Именно поэтому решения, связанные с выбором или формированием дизайна отборочных процедур в регулируемых закупках в большей степени ограничены наложенными государством ограничениями по сравнению с коммерческим сектором.

В случае, если выбор формы закупки регламентирован со стороны государства, то задачу поиска оптимального решения необходимо специфицировать с учетом издержек трех сторон: государства (как собственника предприятия), государственного заказчика (как государственного представителя) и поставщиков.

Общая структура транзакционных издержек заказчика останется схожей с представленной выше. Однако в издержки адаптации и издержки урегулирования споров добавятся издержки, связанные с нарушениями правил осуществления регулируемых закупок. Кроме того, в отличие от частного сектора, в государственном – сделки могут быть оспорены «третьими сторонами» [Moszoro, Spiller, 2012; Moszoro et al., 2016], под которыми в концепции *оппортунизма третьей стороны* понимаются политические оппоненты государственного агента, конкуренты исполнителя или иные внешние по отношению к транзакции группы интересов. Повышенное внимание к закупкам госсектора в силу обеспокоенности государства и общественности относительно коррупции и нецелевого (и/или недостаточно эффективного) расходования бюджетных средств делает регулируемые закупки уязвимыми к такому оспариванию, которое может быть мотивировано как просоциальными, так и оппортунистическими стимулами¹⁰². В работах [Moszoro, Spiller, 2012; Moszoro et al., 2016] показано, что государственные контракты характеризуются неоправданной жесткостью из-за стремления государственных заказчиков минимизировать ожидаемые издержки оспаривания контракта. Подобная

¹⁰² Вне зависимости от природы стимулов к нему, такое оспаривание мы будем называть *оппортунизмом третьей стороны*.

логика применима, на наш взгляд, не только к проектированию контрактов, но и к выбору предконтрактных отборочных процедур, которые также могут быть подвергнуты критике с точки зрения соответствия правилам и принципам работы закупочной системы и оспорены оппонентами. Таким образом, в общей структуре издержке представляется важным также выделить издержки оппортунизма третьей стороны.

Транзакционные издержки поставщиков описываются структурой, аналогичной по отношению к заказчику, с одной оговоркой – издержки планирования и участия в процедуре несут все потенциальные исполнители (до заключения контракта исполнитель деперсонифицирован), а все последующие издержки ложатся уже на определенного, идентифицированного в результате отбора исполнителя.¹⁰³

Совокупные транзакционные издержки, связанные с реализуемой в государственном секторе транзакцией, могут быть представлены в виде суммы издержек заказчиков и поставщиков, а также дополнительных транзакционных издержек государства, включая издержки оппортунизма, связанные с потерями бюджетной эффективности процедур из-за реализации рентоориентированных антиконкурентных соглашений и издержки контроля за выполнением правил закупочной системы с целью выявления и предотвращения оппортунизма (Таблица 6).

¹⁰³ Детализированное описание состава соответствующих издержек – смотри, например, [Вольчик, Нечаев, 2015; Балаева и др. 2018]

Таблица 6 – Структура транзакционных издержек (ТИ), связанных с транзакцией в регулируемых закупках

Вид ТИ	Заказчик	Поставщик	Совокупные издержки (заказчик, поставщик, государство)
Издержки планирования	А	Б	А+Б+В, где В-согласование/утверждение планов и бюджетов закупок государственными органами
Издержки определения поставщика / участия в отборочной процедуре	А	Б	А+Б+В, где В – издержки мониторинга (в том числе содержания единой информационной системы и др.)
издержки заключения контракта	А	Б	А+Б
Издержки адаптации	А	Б	А+Б+В, где В – потери общественного благосостояния в случае невыполнения или некачественного выполнения контракта, затраты государства на устранение последствий ненадлежащего исполнения и т.д.
Издержки сдачи/приема работ	А	Б	А+Б
Издержки урегулирования споров	А	Б	А+Б+В, где В – издержки государства по судебным и иным разбирательствам с участием государственных судов или федеральных исполнительных органов власти
Издержки контроля за соблюдением правил	А	Б	А+Б+В, где В – издержки государства по выявлению и предотвращению нарушений законодательства с сфере регулируемых закупок
Издержки оппортунизма ¹⁰⁴ (сторон сделки в отношении государства)	–	–	А – издержки государства вследствие оппортунизма сторон (например, в форме картельного сговора) в отношении государства
Издержки оппортунизма третьей стороны	А	Б	А+Б+В, где В – издержки государства в лице его уполномоченных представителей (государственных служащих) от нападков третьей стороны

Источник: составлено автором

Представляя государство в роли центрального планировщика, мы бы предполагали, что, участвуя в формировании гибридных механизмов и правил по их выбору, государство стремится минимизировать совокупные транзакционные издержки всех сторон, максимизируя общественное благосостояние. Однако нормы и правила в области регулируемых закупок, в том числе, касающиеся дизайна и выбора закупочных процедур, формируются уполномоченными организациями и государственными служащими, также склонными к следованию собственным интересам – в том числе в минимизации рисков оппортунизма третьей стороны за счет достижения и демонстрации высокой эффективности закупочной деятельности по сформированным критериям.

¹⁰⁴ Напомним, что издержки оппортунизма сторон по отношению друг к другу в классификации, построенной с опорой на [Вольчик, Нечаев, 2015] изначально не были выделены в прямо в отдельную категорию, но косвенно учтены в издержках адаптации, приемки работ и урегулирования споров.

Помимо повышения степени информационной прозрачности и регламентации закупочных процедур, упрощает процессы контроля за эффективностью расходования средств (а следовательно, снижает издержки оппортунизма третьей стороны) унификация форм. Чем понятнее и единообразнее критерии отбора, тем сложнее обвинить заказчика в целенаправленном создании неправомерных преференций или нарушении правил. Стремление ужесточить контроль над расходованием бюджетных средств за счет унификации процедур во многих юрисдикциях привело к широкому распространению однокритериальных форм закупок¹⁰⁵. В частности, в России подобная логика привела к установлению аукционного крена в государственных закупках, который сохраняется по настоящее время¹⁰⁶. Во многих странах ЕС также длительное время доминировали монокритериальные (ценовые) формы закупок: в период с 2016 по 2019 год доля таких процедур составила более 60% в 16 странах ЕС [Павлова, Плеханова, 2021]. Проанализируем, как подобная практика влияет на стимулы участников закупок.

2.3.3. Последствия аукционного крена и причины его устойчивости в регулируемых закупках

В контексте необходимости выбора между аукционными и скоринговыми процедурами закупок – выбор в сторону аукционов, как отмечалось выше, представляется целесообразным в случае простых (типовых) товаров с легко верифицируемым качеством в условиях высокой конкуренции за контракт. В такой ситуации заказчик может формализовать определенный требуемый ему уровень качества в виде обязательных требования к исполнителю и провести процедуру торгов по цене. Однако на практике часто возникают сложности с верификацией качества, что приводит к проблемам ухудшающего отбора¹⁰⁷. Проиллюстрируем подобные механизмы в условиях регулируемых закупок с помощью упрощенных эвристических моделей¹⁰⁸.

Представим, что на стороне предложения определенного класса товаров с одним верифицируемым показателем качества присутствует несколько типов исполнителей с различными функциями производственных издержек. Для упрощения рассмотрим случай двух типов фирм, изобразив их функции производственных издержек в зависимости от

¹⁰⁵ Подробнее – см., например, [Павлова, Плеханова, 2021; Плеханова, 2024б.]

¹⁰⁶ Подробнее – в разделе 3.1.1.

¹⁰⁷ Впервые механизм ухудшающего отбора, то есть ситуации, когда некачественная продукция вытесняет с рынка качественную, был описан в работе Дж. Акерлофа [Akerlof, 1970].

¹⁰⁸ Модели разработаны в концептуальных рамках, согласующихся с представленными в [Bergman, Lundberg, 2013]. Используя аналогичный инструментарий микроэкономической теории для формирования базовой постановки модели, авторы [Bergman, Lundberg, 2013] в своем исследовании углубляются далее в методологию получения оценки соотношения цены и качества с опорой на правовые нормы стран ЕС. Мы же в своем исследовании делаем допущения, согласующиеся в большей степени с российской практикой и рассматриваем аспект, связанный с государственным регулированием в части установления предельных значений весов критериев отбора.

качества¹⁰⁹ производимой продукции (Рисунок 10), сделав допущение, что предпочтения государственных заказчиков идентичны, а уровень конкуренции высок, и информация о качестве и издержках является общедоступной. По горизонтальной оси на Рисунке 10 отложено значение показателя качества, по вертикальной – цены и производственные издержки. С повышением уровня качества себестоимость продукции растет, что отображается возрастающей вогнутой (выпуклой вниз) кривой производственных издержек¹¹⁰. Мы предполагаем, что часть издержек невозвратные, и такие издержки выше для фирм второго типа, ориентированным на более высококачественную продукцию, что объясняет взаимное положение линий производственных издержек при минимальном качестве, соответствующем началу координат. В результате таких торгов в условиях наблюдаемости (легкой верифицируемости) качества и высокой конкуренции установится цена, близкая к себестоимости, соответствующей типу фирм с наименьшими производственными издержками и уровню качества, установленному в закупочной документации (Рисунок 10, точки А, В), что соответствует наилучшим (для заказчика и конечных бенефициаров) из возможных исходов.

В случае если качественные параметры не могут быть заданы в части обязательных требований (в силу прямого запрета на их использование или ограничения на их использование в рамках выполнения норм конкурентной политики), предъявляемых к участникам процедуры, или же если закупается товар со сложно верифицируемым на этапе закупки качеством, то использование таких процедур может привести к ситуации ухудшающего отбора – победы исполнителя с наименьшей ценой и наихудшим качеством (Рисунок 10, точка С). В такой ситуации фирмы второго типа окажутся не востребованными и будут иметь стимулы к выходу с данного сегмента рынка (например, путем переориентирования продаж с государственного на частный сектор) и/или к корректировке стратегии своего поведения – снижения качества продукции вследствие вынужденной экономии. Оставшиеся конкурирующие между собой фирмы при этом не будут иметь стимулов к нововведениям – повышению качества продукции, но будут заинтересованы в снижении собственных издержек для установления выигршной цены, что вероятно может выливаться в еще большее ухудшение качества в процессе удешевления производства.

¹⁰⁹ Для упрощения предположим, что существует некоторый единый показатель качества.

¹¹⁰ Примечание: кривая производственных издержек отображает затраты на производство фиксированного количества продукции (условно – единицы продукции) при изменении только лишь уровня качества. Для иллюстрации общего принципа можно привести следующий пример: ключевой качественной характеристикой бетона является прочность на сжатие. В представленном Рисунок 10 в таком случае горизонтальной оси будет соответствовать показатель прочности на сжатие. Его последовательное увеличение будет обходиться производителю все дороже, что обуславливает восходящий характер кривой производственных издержек.

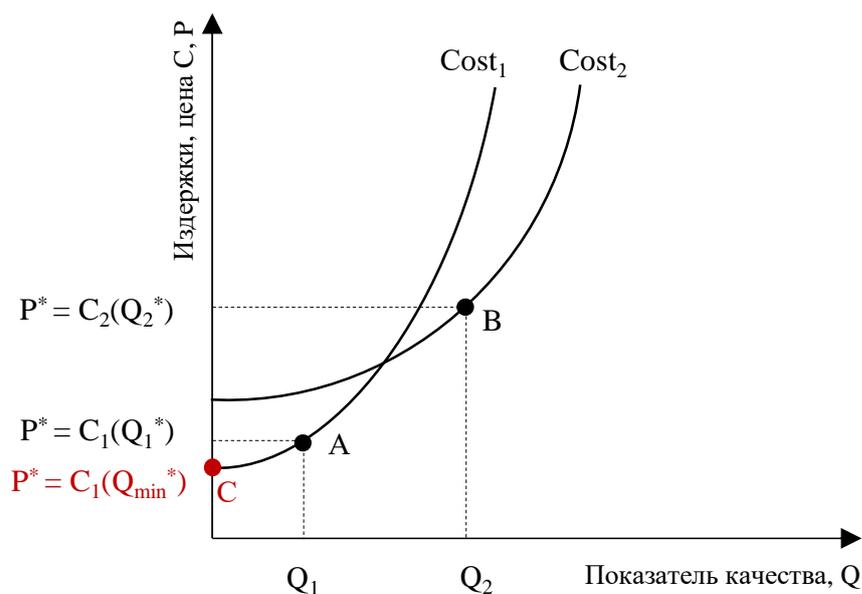


Рисунок 10 – Установление равновесных соотношений цены и качества при использовании аукционной формы для закупки «простого» товара в условиях высокой конкуренции

Источник: составлено автором

С помощью, приведенной выше эвристической модели проиллюстрированы ситуации, когда состязание за контракты в государственном сегменте осуществляется только по цене и при высоком уровне конкуренции. Такие механизмы не способствуют возникновению стимулов у фирм к повышению качества своей продукции.

В случае же скоринговых процедур, при их грамотном проектировании можно добиться наличия стимулов к удержанию уровня качества и инновациям, ориентированным на его повышение, а при некорректно выбранном дизайне – также, как и при использовании аукционных форм – оказаться в ситуации «вымывания» качества. Продемонстрируем это графически (Рисунок 11).

Сохраняя базовые предпосылки из предыдущей эвристической модели, также рассмотрим случай, когда на стороне предложения существуют большое количество фирм двух типов с различными функциями издержек ($Cost_1$ и $Cost_2$), а заказчики однородны в своих предпочтениях. При этом предпочтения заказчиков устроены таким образом, что ценовая и качественные характеристики товара важны с различной степенью значимости каждого из них¹¹¹.

¹¹¹ Ключевое отличие с моделируемой выше ситуацией заключается в том, что здесь предпочтения заказчика относительно уровня качества не фиксированы, а находится в функциональной зависимости от уровня цены. В первом случае заказчик фиксирует уровень качества посредством обязательных требований (необходимых для допуска к процедуре) и делает свой выбор на основании ранжирования предложений (среди допущенных участников, соответствующих выставленному значению показателя качества) только по цене. Во втором – заказчик не фиксирует определенный уровень качества, и свой выбор посредством ранжирования заявок сразу по двум критериям, приписывая

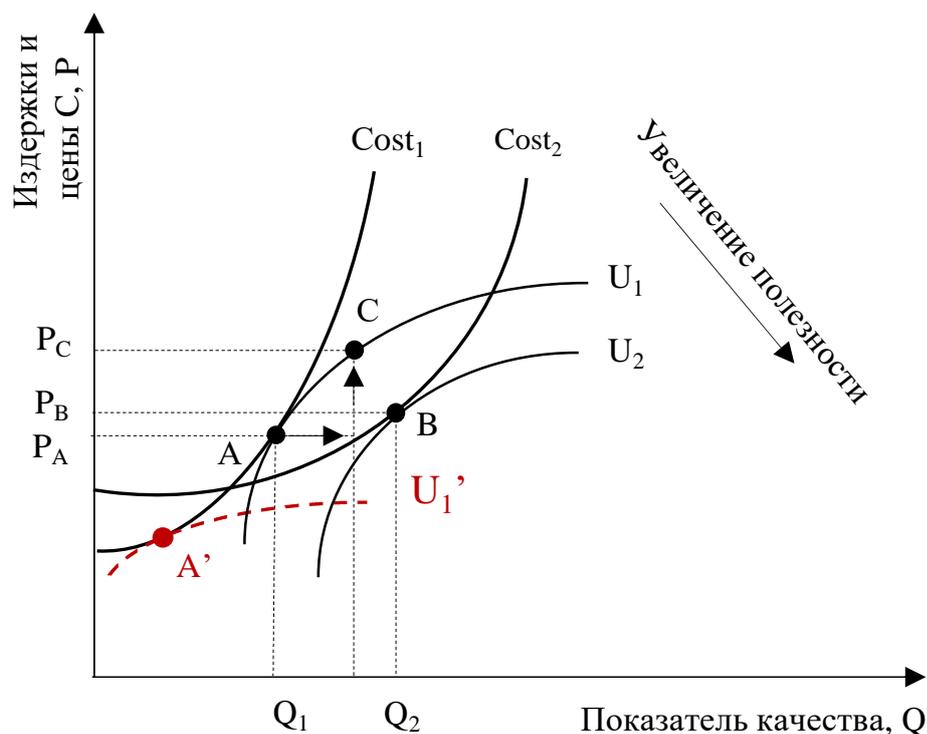


Рисунок 11 – Механизмы установления равновесного соотношения цены и качества в условиях применения скоринговых процедур (когда качество имеет значение)

Источник: составлено автором

Отметим, что в данном случае мы не имеем дело с классической задачей потребителя, где покупатель делает выбор на множестве товаров в рамках своего бюджетного ограничения при заданных ценах на товары. Как отмечалось выше в силу особенностей нормативно-правовой среды и осуществляемых государством транзакций рациирования, обуславливающих границы допустимых действий участниками закупочной системы, государственный заказчик не может однозначно идентифицировать предмет закупки заранее. Он может только косвенно повлиять на то, какой именно товар (соответствующий определенному соотношению цены и качества) из рассматриваемого класса будет приобретен по результату объявленной закупки, посредством выставления критериев отбора и присуждению им весов¹¹² в соответствии со значимостью каждого из них. Поэтому его предпочтения можно описать с помощью своеобразной функции полезности от двух переменных – цены и качества – учитывающей веса каждого из критериев [Bergman, Lundberg, 2013]. На Рисунке 11 предпочтения, соответствующие репрезентативному заказчику, изображены соответствующими линиями безразличия U_1 , U_2 . Представленный характер линий безразличия является классическим для задачи выбора

каждому из них вес – коэффициент, с которым данный критерий будет учтен при подсчете совокупной оценки предложения (в баллах).

¹¹² Вес критерия определяет какая доля в совокупной оценке может приходиться на баллы, присужденные по этому критерию.

на множестве *антиблаго-благо* (англ. *bads – goods*)¹¹³. Такой вид линий безразличия может соответствовать функции полезности заказчика, формализованной для ранжирования поступающих предложений от исполнителей через метрику приближенности к теоретически возможному наилучшему соотношению цены и качества, измеряемую, например, через взвешенное евклидово расстояние¹¹⁴, где взвешивание осуществляется в соответствии с весами значимости каждого из критериев¹¹⁵.

Лучшее предложение, которое может сделать фирма первого типа без убытка для себя – это качество Q_1 по цене P_A , что соответствует точке A на графике. При этом фирмы второго типа (предполагаем, что фирмам известны функции издержек конкурентов) могут одновременно повышать и качество, и цену, оставаясь при этом в состоянии «перебить» наилучшее предложение от фирмы первого типа, и извлекая при этом положительную прибыль (двигаясь вплоть до точки C).

Однако, если государственная политика направлена на повышение значимости ценового критерия и снижение качественных, что, например, может реализовываться в виде ограничения на вес качественного критерия в совокупной оценке участников (установление его «потолка»), то заказчик может оказаться в ситуации необходимости делать выбор не исходя из своих истинных предпочтений, а из скорректированных предпочтений в условиях наложенного государством через трансакции рациирования ограничения¹¹⁶. Например, истинные предпочтения заказчика таковы, что он хотел бы присвоить качественному критерию вес 0,6 а ценовому – 0,4. Но государство устанавливает «потолок» веса качественного критерия на уровне 0,4, тогда на ценовое предложение будет учитываться заказчиком в совокупной оценке с весом 0,6. В таких условиях ранжирование им альтернативных предложений будет происходить не в соответствии с его истинной функцией полезности, а в соответствии с иной целевой функцией (назовем ее функцией «квази-полезности»), которой будут соответствовать иные линии уровня (назовем их линиями «квази-безразличия») с учетом введенных государством ограничений. Если разрешенный уровень значимости качественного критерия существенно ниже, чем в истинных предпочтениях заказчика, то его фактический выбор будет осуществляться в

¹¹³ Заказчик заинтересован в снижении цены (антиблага) в ходе торгов, одновременно с этим он заинтересован в повышении качества закупаемого товара (блага). Таким образом, полезность заказчика, представленная на плоскости выпуклыми (вверх) линиями безразличия, увеличивается при движении вниз (это соответствует снижению затрат на покупку при сохранении неизменного качества) и вправо (это соответствует повышению качества при сохранении постоянной цены).

¹¹⁴ Ранжирование альтернатив с помощью подобных метрик широко распространено в мультикритериальных методах поддержки принятия решений (англ. *multi-criteria decision making – MCDA*). Для ознакомления с такими методами см., например, [Beroggi, 1998; Ishizaka, Nemery P, 2013].

¹¹⁵ Что согласуется с российской практикой в части методики оценки предложений в рамках скоринговых процедур.

¹¹⁶ Например, истинные предпочтения заказчика таковы, что он хотел бы присвоить качественному критерию вес 0,6 а ценовому – 0,4. Но государство устанавливает «потолок» веса качественного критерия на уровне 0,4, тогда на ценовое предложение будет учитываться заказчиком в совокупной оценке с весом 0,6.

соответствии с линиями «квази-безразличия», изображенными на рисунке пунктиром (Рисунок 11), отличающимися от его истинных линий безразличия своим наклоном (являющимися более пологими)¹¹⁷. В таком случае может возникнуть ситуация, когда фирмы со вторым типом издержек окажутся не в состоянии «перебить» наилучшее предложение фирм первого типа, что приведет к вымыванию более качественной продукции с рассматриваемого сегмента рынка.

Безусловно, приведенные в целях иллюстрации эвристические модели являются упрощенными, основанными на ряде сильных допущений. Однако они позволяют продемонстрировать проблему искажения стимулов и возникновения ситуации ухудшающего отбора в регулируемых закупках при доминировании на государственном уровне значимости ценового критерия над качественными. При этом для большого класса проектов качество закупаемых товаров (работ, услуг) влияет на структуру и объем издержек, возникающих во время контрактных отношений и в постконтрактном периоде.

Остановимся подробнее на проблематике выбора процедур для закупок государственного сектора и его последствий, опираясь на вышеизложенные соображения, а также результаты релевантных исследований.

Аукционы действительно зарекомендовали себя относительно хорошо в развилке «скоринговая процедура – аукцион» с точки зрения достигаемой цены контракта в случае закупки стандартизированных однородных товаров и услуг в условиях большого количества игроков на рынке [Vajari et al., 2009; Яковлев и др., 2013; Бальсевич, Подколзина, 2014]. Однако целесообразность их выбора для закупки нестандартных, технологически сложных, уникальных товаров, работ и услуг часто ставится под сомнение [Goldberg, 1977; Vajari et al., 2009; Asker, Cantillon, 2010 и др.].

Одним из источников относительной неэффективности аукциона в таких случаях выступает асимметрия информации. Невозможность использовать дополнительные квалификационные критерии может снижать степень информированности сторон и приводить к ситуации негативного отбора — заключению контрактов с поставщиками, выполняющими работы наихудшего качества при низкой цене [Яковлев, 2012], что сопряжено с рисками нештатных ситуаций в процессе эксплуатации товара и дополнительных затрат на их предотвращение. Смежной проблемой является невозможность достоверно проверить качество «сложных» товаров (работ, услуг) до

¹¹⁷ Напомним, что в рамках порядковой теории полезности, наклон кривой безразличия отражает оценку экономическим агентом относительной полезности каждого из благ и определяет предельную норму замещения одного блага, другим. Снижение веса качественного критерия соответствует видоизменению линии безразличия на более пологую. Так как допустимое увеличение затрат для приобретения дополнительной единицы качества становится ниже. Таким образом, при внешнем регулировании весомости критериев отбора в совокупной оценке, у заказчика изменяется предельная норма замещения – он обязан делать выбор, обоснованный публично посредством размещения официальных протоколов рассмотрения и сопоставления поступивших предложений, с учетом экзогенно наложенных ограничений.

заключения контракта или даже в момент принятия работ. При закупке экспериментальных и доверительных благ более эффективны формы, позволяющие заказчику устанавливать гибкие критерии отбора [Юдкевич, Пивоварова, 2010]. Вопросы асимметрии информации и верифицируемости качества особенно актуальны для высокотехнологичных отраслей. Сделки, касающиеся более сложной продукции, с большей вероятностью будут сопряжены с трудностями при адаптации *ex post* [Vajari et al., 2009]. При этом с ростом сложности предмета закупки увеличивается и вероятность негативных последствий от недостаточной полноты контрактов [Chong, 2014]. Использование аукциона может усиливать подобные эффекты вследствие дополнительного снижения информированности сторон. Применение аукционных форм связано с более высокой вероятностью пересмотра условий контракта впоследствии и может приводить к значительным дополнительным расходам [Guasch et al., 2008; Estache et al., 2009]. Предпочтительность аукционов снижается по мере роста сложности проектов [Vajari et al., 2009; Leffler et al., 2007]. Другим источником относительной неэффективности аукциона может быть отсутствие «поощрительных эффектов». Используемый в скоринговой процедуре вес оценки репутации побуждает исполнителей улучшать свою работу в случае победы [Koning, Van De Meerendonk, 2014], увеличивая тем самым шансы на победу в борьбе за будущие контракты. Наконец, аукционные формы не всегда выполняют функцию противостояния коррупции: при малом количестве игроков на рынке возможно сосуществование коррупции и сговора между участниками торгов, причем в определенных условиях присутствие одной схемы может усиливать другую [Lambert-Mogiliansky, Sonin¹¹⁸, 2006].

Кроме того, использование аукционов при закупке «сложных» благ сопряжено с рисками возникновения неучтенных расходов в процессе постконтрактной адаптации. В условиях фиксированной (или сложно поддающейся корректировке) цены это может приводить к уменьшению прибыльности контракта для исполнителя и снижению качества выполнения работ. Таким образом, у участников аукциона в случае разыгрывания контракта на «сложные» товары (работы, услуги) появляются дополнительные стимулы сдерживать цену для обеспечения своего рода страховки на случай непредвиденных расходов в процессе адаптации *ex post*. При невысоком уровне конкуренции это может приводить к ситуации явного или неявного («молчаливого») сговора¹¹⁹ или реализации иных противозаконных схем, в том числе с участием торговой площадки. Это ставит под

¹¹⁸ В соответствии с распоряжением Минюста России Сонин К.И. включен реестр иностранных агентов от 01.09.23 г.

¹¹⁹ Участникам может быть выгоднее выиграть меньшее количество процедур, но с большей вероятностью обеспечить получение положительной прибыли.

сомнение распространенный тезис о безусловно большей относительной эффективности аукциона с точки зрения снижения цены¹²⁰.

Почему же аукционный крен в регулируемых закупках тем не менее возник, и сохраняется в ряде юрисдикций, включая Россию?

Во-первых, несмотря на перечисленные недостатки аукционов использование скоринговых процедур не всегда может обеспечить лучший результат из-за возможности использования дополнительных критериев в коррупционных целях [Fazekas, 2013;2017; Плеханова, Шпилева, 2020].

Во-вторых, предпочтение наиболее простых процедур с минимальным количеством критериев, как отмечалось выше, упрощает задачу контроля за соблюдением правил в процессе проведения процедур и снижает издержки их проведения (издержки планирования, определения поставщика, контроля за соблюдением правил).

В-третьих, увеличение допустимого спектра стратегий потенциальных исполнителей увеличивает риски формирования неоптимальных предложений, что дискредитирует предполагаемое превосходство таких форм [Camboni et al., 2009] и требует дополнительных издержек, связанных с обучением участников закупок для нивелирования таких последствий.

В-четвертых, использование жестких унифицированных процедур позволяет снизить издержки оппортунизма третьей стороны для государственных представителей. Отказ от гибкой системы учета различных качественных критериев снижает риски того, что государственный заказчик может быть обвинен в злоупотреблении ею с целью реализации коррупционных и иных ограничивающих конкуренцию схем. Снижение же таких рисков для заказчика снижает и для вышестоящих чиновников риски того, что они будут обвинены в недостаточно эффективной работе. Таким образом, уполномоченные государственные агенты оказываются заинтересованы в поддержании неэффективной для широко класса товаров (работ, услуг) формы, но минимизирующей их риски оппортунизма третьей стороны.

Формирование описанных паттернов также может быть обусловлено доминированием регуляторного фундаментализма (пигувианства) по отношению к коузианскому подходу в контексте осуществляемой экономической политики и государственного регулирования [Шаститко, Павлова, 2022, 2024].

¹²⁰ В российской практике известны случаи, когда принуждение заказчика использовать аукционы на инфраструктурных проектах вместо других процедур приводило не к увеличению бюджетной эффективности, а, напротив, к росту цены относительно начальной минимальной цены контракта. См., например: «Газпром» провел первый аукцион на трубы большого диаметра – Ведомости. 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2016/02/18/630127-gazprom-provel-pervii-auksion-trubi-bolshogo-diametra> (дата обращения: 11.06.2024).

Выделенные особенности принятия решений о предпочтительности селективных процедур в государственном секторе согласуются с доминированием процессной (процедурной) составляющей в государственном управлении. При таком подходе акцент в управлении делается на соблюдении правил и регламентов (что, в частности, способствует снижению рисков оппортунизма третьей стороны), а не на достижении конкретных результатов и целей осуществляемой деятельности. При этом преобладание процессной составляющей сопряжено с эффектом «уличного фонаря»¹²¹: в фокусе внимания начинают находиться наблюдаемые процессы и лишь небольшое количество общих критериев результативности, тогда как множество важных для анализа эффективности работы системы факторов остается вне наблюдения и контроля. Применительно к Российской закупочной системе отражение такого подхода можно увидеть в содержании отчетов о мониторинге регулируемых закупок, публикуемых уполномоченным в этом Министерством Финансов РФ¹²². В них преобладает внимание к процедурным аспектам и показателям проведения процедур – в части количества участников на торгах, доли использования аукционных и других конкурентных форм закупок (используемых в качестве показателя для оценки «конкурентного сектора»¹²³), снижения цены относительно резервной¹²⁴, количества выявленных нарушений, – но вне фокуса внимания остаются вопросы, касающиеся результатов исполнения контрактов, в том числе в части срывов сроков, удорожания проектов и перерасхода средств в процессе их реализации или невыполнения контрактов. Также за пределами анализа остается сравнение достигнутых цен контрактации в регулируемых закупках в сравнении с уровнем цен на аналогичную продукцию, реализуемую в частном сегменте.

То, каким образом, преобладание описанного подхода сказывается на установлении точки переключения в выборе альтернатив между аукционными и скоринговыми процедурами может быть проиллюстрировано с помощью эвристической модели, представленной на графике ниже (Рисунок 12), на котором отображены отличия в логике выбора (принципалом) механизма отбора в частном и государственном секторах. Мы исходим из того, что в государственном секторе предпочтительность используемых форм

¹²¹ Эффект, связанный с попыткой найти что-либо там, где есть свет, а не там, где вероятно может находиться искомый объект. Применительно к экономической политике подобная проблема поднималась по отношению к нормам российского антитраста в работе [Авдашева, Шаститко, 2008].

¹²² Минфин России. Мониторинг закупок. – 2024 [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 01.11.2024).

¹²³ В разделе 3.1., посвященном российскому институту регулируемых закупок, обсуждается ограниченность и искаженность такого показателя в силу большого количества процедур, изначально объявленных в конкурентных формах, но фактически приводящих к закупке у единственного поставщика.

¹²⁴ Ограничения данного показателя бюджетной эффективности российских закупок также обсуждаются в разделах 3.1.

определяется уполномоченным государственным представителем (органом)¹²⁵, а в частном секторе определяется покупателями самостоятельно.

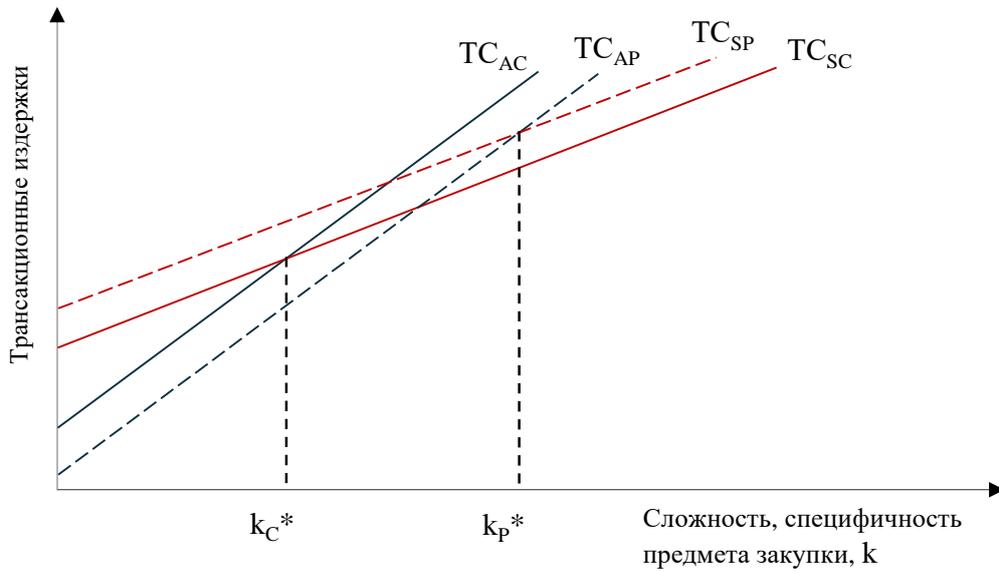


Рисунок 12 – Выбор (принципалом) механизмов отбора поставщиков в частном и государственном секторах экономики

Источник: составлено автором

На графике выше (Рисунок 12) сплошными линиями изображен характер транзакционных издержек сторон сделки (принимаемых во внимание принципалом, регулирующим выбор между типами отборочных процедур) в случае, если бы речь шла о коммерческом секторе, а пунктирными – в случае сделки в рамках регулируемых закупок¹²⁶. В обоих случаях выбор осуществляется на основании доступной для выбирающего информации о транзакционных издержках. При наименьшей (условно – нулевой) сложности и/или специфичности предмета закупки транзакционные издержки минимизирует использование аукционной формы, более близкой к механизму цен. При этом по мере роста сложности/специфичности блага транзакционные издержки в случае аукционной формы растут быстрее по сравнению со скоринговой процедурой (в том числе в связи с ростом издержек адаптации), и начиная с некоторой точки оказываются выше, чем соответствующие скоринговой альтернативе. Расположение линии, соответствующей транзакционным издержкам в случае скоринговой процедуры в госсекторе (TC_{SP}), выше ее аналога в частном секторе (TC_{SC}) объясняется возникновением дополнительных издержек

¹²⁵ Такое допущение, согласуется с российской практикой – выбор процедуры закупки жестко регламентирован в №44-ФЗ. В рамках №223-ФЗ заказчиком предоставляется большая свобода в выборе закупочных форм, однако существует практика вмешательства антимонопольного регулятора в части выбора процедуры и ее дизайна. Например, ФАС России настаивала на переключении закупок труб большого диаметра под проекты «Газпрома» со скоринговой на аукционную форму. См., например: «Газпром» провел первый аукцион на трубы большого диаметра – Ведомости. 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2016/02/18/630127-gazprom-provel-pervii-auksion-trubi-bolshogo-diametra> (дата обращения: 26.06.2024).

¹²⁶ Эти и другие функции издержек изображены линейными в целях упрощения.

оппортунизма третьей стороны, обусловленных публичным характером таких закупок и повышенным вниманием общественности и государственных органов к ним¹²⁷. Одновременно с этим линия, соответствующая применению аукционной формы в госсекторе (ТСАР) изображена ниже аналогичной в частном секторе (ТСАС) в силу того, что выбор в первом случае происходит в институциональных рамках регулируемых закупок, предполагающих доминирование критерия относительной экономии (снижения цены относительно резервной в процессе контрактации) для оценки эффективности работы системы, тогда как влияние выбора процедуры на результаты исполнения контракта (и на изменение связанных с этим транзакционных издержек соответственно) остаются вне фокуса мониторинга и не учитываются на должном уровне.

В таких условиях уровень сложности и/или специфичности, соответствующий переключению с аукционной на скоринговую процедуру оказывается завышенным по отношению к теоретическому оптимальному (*first best*), соответствующему частному сектору, в котором значительно меньше искажающих стимулов к работе «на показатель» и защите от нападков политических оппонентов. В случае закупки сложных и специфичных благ это может приводить к критическому снижению качества работ, а также росту издержек адаптации, что в свою очередь будет порождать стимулы для участников сделок к поиску альтернативных (в том числе выходящих за рамки правовых норм) механизмов обеспечения более надежных и долгосрочных отношений. В частности, адаптация экономических агентов может заключаться в так называемых просоциальных нарушениях [Silvestrovich et al., 2023], когда экономические агенты, желающие достигнуть реальной эффективности в противовес номинальной, идут на нарушение правил. Аукционный крен можно считать своего рода институциональной ловушкой¹²⁸, для нивелирования последствий которой ориентированным на результат (а не на процесс) участникам системы приходится нарушать правила.

Завершая обсуждение специфики выбора механизмов координации в регулируемых закупках, отметим, что в отличие от базовой модели О. Уильямсона, (см. Рисунок 2 в разделе 1.3.1.), в области регулируемых закупок с ростом неопределенности «откат» к образу рыночного механизма в виде аукциона нецелесообразен в силу выявленных его принципиальных отличий от своего прообраза. В отличие от механизма цен, в случае аукциона на госконтракт стороны не обладают достаточной степенью автономности для

¹²⁷ Отметим, что они могут как сочетаться с оппортунизмом сторон по отношению к государству и конечным бенефициарам, так быть следствием необоснованных нападков с «третьей стороны».

¹²⁸ Понятие институциональной ловушки введено в научный оборот В.М. Полтеровичем [Полтерович, 1999] как устойчивый, но неэффективный институт.

того, чтобы иметь возможность адаптироваться к изменениям независимо друг от друга и с меньшими издержками по сравнению с коллективной адаптацией.

В данной главе раскрыта специфика механизмов управления транзакциями в области регулируемых закупок. На основе переосмысления классификации транзакций по Дж. Коммонсу и ее применения к предметной области исследования разработана модель структуры транзакций в системе регулируемых закупок. Использование концепции Дж. Коммонса о неоднородности транзакции позволило конкретизировать единицу анализа в рассматриваемой области и принять во внимание неучтенные явным образом в подходах О. Уильямсона эффекты, связанные с участием государства в формировании механизмов координации через многочисленные транзакции рационирования, а также конкретизировать составляющие механизмов управления транзакциями сделки в закупочной системе.

С опорой на результаты предшествующей литературы и мировой опыт показано, что множество структурных альтернатив организации закупочной системы в целом можно описать набором пяти структурных переменных: степень централизации; степень формализации; уровень цифровизации; степень информационной прозрачности; степень унифицированности. Помимо «базовой» модели организации закупок, закупочные системы отличаются друг от друга «настройками» – по возлагаемым на них целям и задачам (в том числе в контексте реализации различных направлений социально-экономической политики для достижения целей устойчивого развития) и выбираемым критериям эффективности. Соответствие результатов функционирования системы поставленным целям обеспечивается в том числе на мезоинституциональном уровне, представленном в регулируемых закупках в виде систем саморегулирования, сертификации, стандартизации и автоматизации процессов, а также в виде уполномоченных государственных служб (например – антимонопольных органов).

В процессе анализа структурных альтернатив определения исполнителей госконтрактов выявлены отличительные особенности квазирыночных механизмов координации, распространенных в области регулируемых закупок, а также раскрыта специфика осуществления выбора (на государственном уровне) между структурными альтернативами закупочных процедур. Проведенные изыскания позволили переосмыслить феномен аукционного крена, характерный в том числе для российской закупочной системы. В концептуальной рамке теории транзакционных издержек показано, что высокая степень вовлеченности государства в формирование соответствующих механизмов в сочетании с неразвитой методологией оценки эффективности системы регулируемых закупок приводят

к возникновению искажающих стимулов и смещению точки целесообразности переключения между альтернативами от наилучшего теоретически возможного в условиях отсутствия таких стимулов. Устойчивость возникающего при этом аукционного крена в свою очередь приводит к эффекту вымывания качества в определенных сегментах государственного заказа, и как следствие, к снижению общественного благосостояния в регулируемых закупках. Результаты проведенного анализа подтверждают тезис о недостаточном внимании, уделяемом проблемам внешних эффектов при выборе дискретных институциональных альтернатив, а также недостаточном внимании к роли государства и стимулам государственных представителей в формировании механизмов управления транзакциями в определенных сферах. Полученные результаты, а также выделенные «серые зоны» открывают поле для будущих исследований в части развития теории транзакционных издержек.

Глава 3. Механизмы управления транзакциями в российской системе регулируемых закупок

В предыдущих разделах поднимался ряд теоретических вопросов и формировался пул подходов к исследованию области регулируемых закупок. В данном разделе с использованием результатов и инструментов, сформированных на предыдущих этапах, мы анализируем российскую закупочную систему. Сперва мы делаем экскурс в историю развития института государственного заказа в России и освещаем институционально-правовые характеристики современной российской закупочной системы. Затем проводим оценку последствий выбора различного дизайна отборочных процедур на примере нескольких российских отраслей. В завершение поднимаем вопросы информационно-технического обеспечения системы закупок и путей ее совершенствования в процессе цифровой трансформации.

При написании главы были использованы материалы опубликованных статей [Павлова, Плеханова; 2021; Плеханова, Шпилевая, 2020; Плеханова, Машин, Павлова, 2021; Плеханова, 2022; Ионкина, Матвеев, Плеханова, 2023; Плеханова 2024a], а также материалы, разработанные автором в ВКР на соискание квалификационной академической степени магистра [Плеханова, 2021]¹²⁹.

3.1. Институционально-правовые характеристики российской системы регулируемых закупок

Для анализа механизмов управления транзакциями в российской закупочной системе необходимо осветить историю развития данной сферы, выделить ее характерные особенности, а также очертить современные институциональные рамки, в которых осуществляется закупочная деятельность в российском государственном секторе.

3.1.1. Этапы развития системы закупок в государственном секторе РФ

Институт государственных закупок Российской Федерации начал свое становление в 1990-х гг. в процессе перехода от плановой экономики к рыночной. Новая система должна была создать конкуренцию между поставщиками товаров и услуг за получение государственного заказа. Принимаемые в этом направлении меры в первую очередь были направлены на сокращение масштабов коррупции и предотвращение нецелевых растрат бюджетных средств. Это явным образом следует из названия первого нормативного акта, регулирующего государственные закупки на конкурентной основе: Указ Президента РФ от 08.04.1997 № 305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению

¹²⁹ Так как материалы, разработанные автором в рамках ВКР на соискание квалификационной академической степени магистра, также использовались для развития темы в перечисленных здесь научных публикациях, в тексте диссертации возможны фрагментарные перекрестные совпадения по тексту.

бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (далее — Указ). Указ устанавливал границу стоимости заказа (2500 размеров минимальной месячной оплаты труда), при превышении которой заказчик был обязан размещать его на конкурентной основе с ведением протокола процедуры закупки, а также формализовывал допустимые способы присуждения контрактов. В качестве наиболее предпочтительной формы отбора поставщиков Указ называл процедуру открытого конкурса, допуская в ряде случаев использование альтернативных форм (двухэтапные торги с переговорами, закрытый конкурс, запрос котировок) и регламентируя ситуации, когда допустимы закупки у единственного поставщика. В то же время Указ не обеспечил создание полноценной институциональной среды, необходимой для эффективного функционирования закупочной системы. Он ввел требование о публикации информации о конкурентных торгах, запретил использовать критерии отбора или процедуры, носящие дискриминационный характер, предъявил ряд прочих требований к заказчикам, однако не предусмотрел никаких санкций за нарушение соответствующих его положений и прав поставщиков. Механизм контроля и регулирования сферы закупок практически отсутствовал — за все вопросы, связанные с госзакупками, отвечало небольшое, численностью около 30 сотрудников, подразделение в Министерстве экономики [Яковлев А.А., 2012]. Вскоре после вступления Указа в силу был принят Федеральный закон от 06.05.1999 № 97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд». Его действие было ограниченным и распространялось только на закупки, финансируемые из федерального бюджета. Основной упор при последующей разработке нормативных актов делался на совершенствование механизмов присуждения контрактов и контроля над государственными расходами.

Следующим этапом реформирования системы государственных закупок стало принятие 21 июля 2005 г. Федерального закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — Закон № 94-ФЗ). Данные изменения производились в целях повышения конкуренции, степени прозрачности и бюджетной эффективности системы государственных закупок. Для этого процедуры размещения госзаказа подвергались все большей детализации и регламентации, активно продвигалось использование аукционов для присуждения контрактов; значимость критериев отбора была смещена в сторону наименьшей цены. Инициаторы реформы аргументировали предлагаемые меры в том числе защитой интересов поставщиков, получавших недискриминационный доступ к торгам [Яковлев, 2018]. В отличие от первых актов, регулировавших государственные закупки, Закон № 94-ФЗ предусмотрел достаточно

жесткие санкции для представителей государственных заказчиков за нарушение его положений. К 2011 г. многочисленные сотрудники Федеральной антимонопольной службы (ФАС России) систематически проводили проверки совершенных закупок по всей стране, выдавали предписания об устранении нарушений, выписывали штрафы, вели официальную отчетность — в области госзакупок сформировалась система правоприменения [Яковлев и др., 2018].

Применение норм Закона № 94-ФЗ на практике привело к противоречивым последствиям и большому количеству проблем для заказчиков [Вольчик, 2011; Рожков, Балаева, 2010; Кудрявцева, 2013]. В частности, заказчики столкнулись с оппортунизмом поставщиков в условиях ограниченных возможностей воздействия на них в случае недобросовестного исполнения обязательств. Кроме того, Закон жестко регламентировал процедуры осуществления закупок (доминирующим в которых стал критерий отбора по цене), но его действие практически не распространялось на стадии планирования и исполнения заказа. Одним из итогов стало перемещение коррупционной составляющей на другие стадии закупочного цикла [Яковлев и др., 2010].

Во многом отвечая на недостатки Закона № 94-ФЗ, 5 апреля 2013 г. был принят новый Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»¹³⁰ (далее — Закон о контрактной системе). Соответствующие изменения были направлены на повышение конкуренции и бюджетной эффективности в системе государственных закупок, а также обеспечение единства экономического пространства на территории государства. Ключевым отличием Закона о контрактной системе от его предшественника стала сфера нормативного регулирования: теперь она охватила весь цикл от планирования закупки до контроля исполнения заказа. Также система регулируемых закупок была расширена Федеральным законом от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц»¹³¹ (далее — № 223-ФЗ), действие которого распространяется на закупочную деятельность заказчиков с определенной долей государственного участия, региональных или муниципальных образований.

В настоящий момент основными нормативно-правовыми актами, регулирующими порядок размещения и реализации заказов государственного сектора, остаются Федеральные законы №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ,

¹³⁰ КонсультантПлюс. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция). – 2024. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 27.11.2024).

¹³¹ КонсультантПлюс. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (последняя редакция) – 2024. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 27.11.2024).

услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 (далее №44-ФЗ) и № 223-ФЗ¹³² «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 20.07.2011. Также правовую основу формирования и размещения государственного заказа в РФ составляют Бюджетный и Гражданский кодексы РФ, Постановления Правительства РФ, №135-ФЗ «О защите конкуренции», Федеральный закон № 60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (далее – №135-ФЗ). Основным федеральным органом исполнительной власти, уполномоченным на исполнение функций по выработке государственной политики, нормативно-правовому регулированию и обеспечению мониторинга деятельности в сфере регулируемых закупок (закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц) является Министерство финансов РФ (Минфин России)¹³³. На осуществление контрольно-надзорных функций в сфере закупок уполномочены также Федеральная антимонопольная служба (ФАС России)¹³⁴ и Федеральное казначейство (Казначейство России)¹³⁵, а на проведение аудита – Счетная палата РФ¹³⁶.

За последние несколько лет Правительством РФ неоднократно принимались пакеты временных антикризисных мер и поправок в действующие нормативные акты, направленных на поддержку и стабилизацию сегмента государственного заказа в условиях высокой экономической турбулентности¹³⁷. Основные тенденции в них – повышение оперативности закупок, упрощение процедур, смягчение последствий непреднамеренного невыполнения/срывов сроков госзаказов по обстоятельствам, возникающим на фоне напряженной геополитической ситуации.

Таким образом, можно проследить эволюцию целей и задач, возлагаемых на систему закупок в РФ. Реформа 1997 г. была обусловлена в первую очередь задачами сокращения уровня коррупции. Изменения 2005 г. направлены преимущественно на повышение конкуренции, степени прозрачности закупочных процедур и бюджетной эффективности системы государственных закупок, обеспечение единства экономического пространства на

¹³² №223-ФЗ формально не регулирует организацию государственных закупок, однако регулирует закупочную деятельность государственных корпораций и компаний, также являющиеся активными участниками проектов, реализуемых в рамках государственного заказа.

¹³³ Минфин России. Деятельность. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/> (дата обращения: 24.11.2024).

¹³⁴ ФАС России. Контроль госзакупок. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/spheres/5%20?ysclid=lwdnmoghik367379146> (дата обращения: 19.05.2024).

¹³⁵ Минфин России. Деятельность. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/> (дата обращения: 24.11.2024).

¹³⁶ Счетная палата РФ. Департамент аудита в сфере закупок и энергетического комплекса. – 2024. URL: <https://ach.gov.ru/structure/department/9199> (дата обращения: 24.11.2024).

¹³⁷ См., например: Институт Госзакупок. На 2024 год продлено действие антикризисных мер, а также уточнен порядок закупок по Закону № 44-ФЗ. 2023. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://roszakupki.ru/news/detail.php?ID=8845&ysclid=lwl1bs5ow4930166026> (дата обращения: 24.05.2024).

территории государства. По-прежнему актуальной остается задача противостояния коррупции. Последующие изменения 2011–2013 годов призваны нивелировать недостатки сформированной ранее системы закупок для более эффективного решения поставленных задач, в том числе за счет расширения сферы регулирования. В настоящее время продолжается работа по повышению бюджетной эффективности закупок и созданию равных условий для обеспечения конкуренции, повышению уровня цифровизации в данной сфере¹³⁸, а также наблюдается тренд на упрощение, повышение степени унификации закупочных процедур и повышение оперативности закупок государственного сектора¹³⁹.

В завершении отметим еще одну особенность российской системы регулируемых закупок – высокую степень вовлеченности антимонопольного регулятора (ФАС России) в осуществлении контрольно-надзорных функций в данной сфере. ФАС России уполномочена вести деятельность, направленную на устранение нарушений заказчиками положений 44-ФЗ и 223-ФЗ и восстановление конкурентных условий в данном сегменте¹⁴⁰. По отношению к закупочной системе ФАС России находится на мезоинституциональном уровне. Помимо непосредственно контрольно-надзорной функции, возложенной на регулятора, ФАС России конкретизирует и адаптирует нормы антимонопольного законодательства применительно к регулируемым закупкам, а также влияет как на общие правила макро-уровня так и на нормы на уровне организаций.

3.1.2. Состояние конкуренции в российском сегменте регулируемых закупок

На графике ниже (Рисунок 13) представлена динамика показателя среднего количества заявок, поданных на участие в закупке в рамках конкурентных процедур согласно 44-ФЗ за период 2014–2022 гг.:

¹³⁸ Президент России. В закон о госзакупках внесены изменения о переводе в электронную форму процедур определения поставщика. 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/news/56617> (дата обращения: 19.05.2024).

¹³⁹ КонсультантПлюс. Принят закон об упрощении и оптимизации порядка осуществления госзакупок. - 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/70065.html?ysclid=lwdn7uccs4947183757> (дата обращения: 19.05.2024).

¹⁴⁰ ФАС России. Контроль госзакупок. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/spheres/5%20?ysclid=lwdnmoghik367379146> (дата обращения: 19.05.2024).

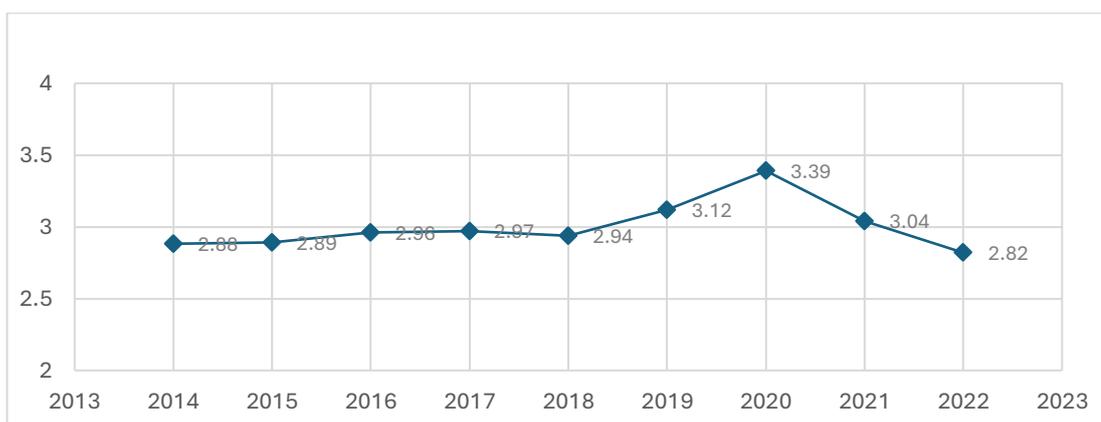


Рисунок 13 - Среднее количество поданных на участие в закупке заявок (44-ФЗ)

Источник: составлено на основании аналитических отчетов Министерства Финансов РФ ¹⁴¹ и доклада [Шамрин и др.,2020]

Таким образом, с момента принятия закона наблюдались колебания показателя среднего количества так и не преодолевшего границу в поданных 3,5 заявки на закупку, соответствующей предреформенным значениям¹⁴².

Закупки, проводимые в рамках №223-ФЗ характеризуются еще более низкими показателями по среднему количеству поданных заявок. На графике ниже представлена динамика данного показателя за период 2015–2022 гг. (Рисунок 14).

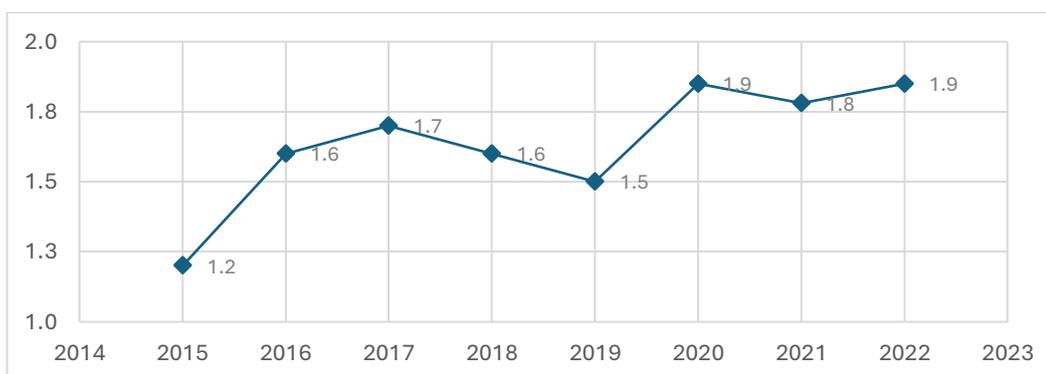


Рисунок 14 - Среднее количество поданных на участие в закупке заявок (223-ФЗ)

Источник: Составлено на основе данных аналитических отчетов Министерства Финансов РФ¹⁴³

При этом выбранный для отчетности показатель – среднее количество поданных заявок характеризует количество потенциальных участников конкурентной борьбы за контракт, в то время как реальный уровень конкуренции за получение контракта

¹⁴¹ Минфин России. Мониторинг закупок. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 19.05.2024).

¹⁴² В последние два года действия №94-ФЗ (2012–2013 гг.) среднее количество поданных заявок оставалось на уровне 3,52 [Шамрин и др., 2020].

¹⁴³ Минфин России. Мониторинг закупок. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 19.05.2024).

соответствует количеству допущенных к рассмотрению заявок¹⁴⁴ и оказывается еще более низким. Таким образом, уровень в конкуренции государственных закупках во многих отраслях остается крайне низким.

Другой используемый (до 2019 года включительно) в официальной отчетности показатель – доля закупок, осуществленных с помощью конкурентных процедур. Согласно данным Министерства финансов РФ¹⁴⁵, данный показатель традиционно оказывался выше для закупок по №44-ФЗ по сравнению с №223-ФЗ. Так, на единственную предусмотренную №44-ФЗ неконкурентную процедуру – закупку у единственного поставщика в 2019 году пришлось 15 % от общего количества извещений (или 5 % от общей суммы НМЦК извещений), тогда как 85 % закупок проводились в форме конкурентных процедур (что соответствует 95 % от общей суммы НМЦК извещений). В рамках №223-ФЗ – конкурентные закупки в 2019 году составили 51% от общего количества извещений (или 55% от общей суммы НМЦК извещений неконкурентного сектора закупок по №223-ФЗ существенно превышает аналогичный показатель для закупок №44-ФЗ.

Отметим, что подобный критерий не раскрывает в полной мере состояния конкуренции в рассматриваемых сегментах. В действительности, к неконкурентному сектору закупок также следует отнести так называемые несостоявшиеся закупки – то есть закупки, объявленные изначально в форме конкурентных процедур, но признанные несостоявшимися, по причине того, что в них участвовало (или было допущено) не более одного участника, и в результате которых фактически был заключен договор с единственным поставщиком. При учете несостоявшихся закупок для оценки неконкурентного сектора закупок ситуация выгладит иначе. Ниже представлены доли несостоявшихся закупок в общей сумме НМЦК извещения и доли оцененного с их учетом неконкурентного сектора по состоянию на 2019 год¹⁴⁶ (Рисунок 15).

Таким образом, если принять во внимание объем несостоявшихся закупок, №44-ФЗ и №223-ФЗ демонстрируют близкие значения показателей доли неконкурентного сектора закупок по состоянию на 2019 год – 66,04% и 64,99% соответственно, что дополнительно подтверждает наличие низкого уровня конкуренции в обоих сегментах. При этом существенным вкладом в неконкурентный сектор закупок по №223-ФЗ являются

¹⁴⁴ Часть поданных потенциальными участниками заявок отклоняется на первом этапе их рассмотрения по причине несоответствия требованиям к оформлению или из-за несоответствия общим обязательным требованиям, предъявляемым к участникам процедуры (подробнее – см. в главе 3.2.)

¹⁴⁵ Минфин России. Мониторинг закупок. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 19.05.2024).

¹⁴⁶ Здесь и далее в разделе – временные диапазоны отображаемой статистики выбраны из соображений доступности официальных данных. Период с 2020 по 2023 год характеризуется изменением структуры и сокращением уровня детализации данных, публикуемых Министерством финансов РФ по сравнению с предыдущими периодами.

изначально выбранные для проведения неконкурентные процедуры¹⁴⁷, тогда как в случае №44-ФЗ – наибольший вклад представляют несостоявшиеся закупки. Неконкурентный сектор с учетом признанных несостоявшимися конкурентных процедур в рамках №44-ФЗ демонстрировал устойчивую тенденцию роста в период с 2015 по 2020 год (Рисунок 16).

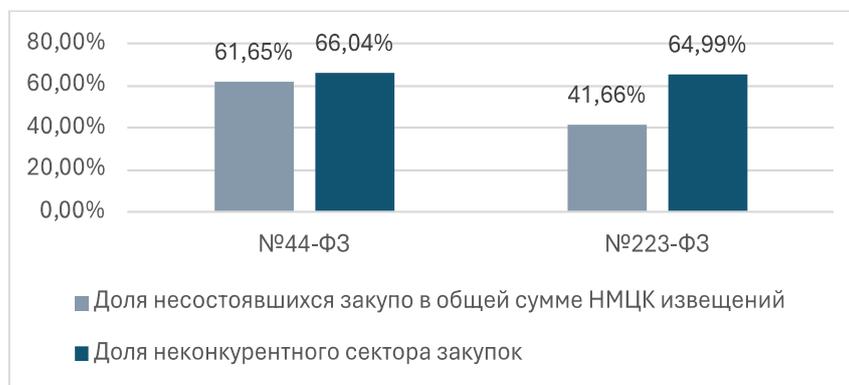


Рисунок 15 - Доли несостоявшихся закупок и неконкурентного сектора в общей сумме НМЦК извещений.

Источник: составлено автором на основе данных доклада [Шамрин и др., 2020]

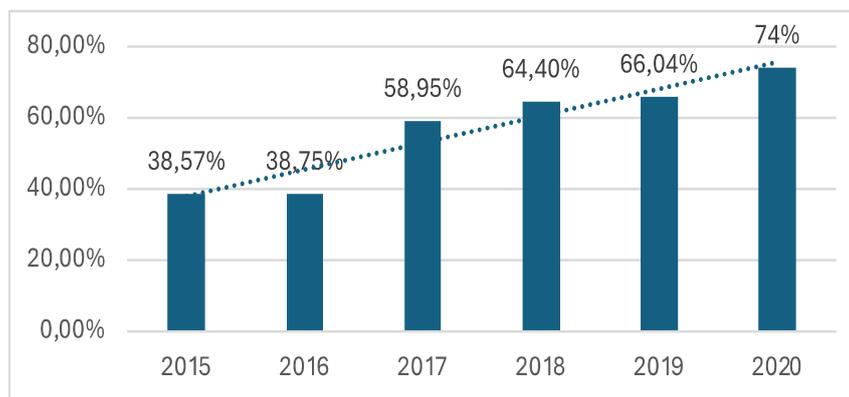


Рисунок 16 - Неконкурентный сектор (с учетом признанных несостоявшимися конкурентных процедур) закупок в общей сумме НМЦК извещений по №44-ФЗ

Источник: составлено на основании аналитических отчетов Министерства Финансов РФ¹⁴⁸ и доклада [Шамрин и др., 2020]

¹⁴⁷ В отличие от №44-ФЗ, №223-ФЗ предусматривает более широкий спектр неконкурентных форм закупок – помимо закупок у единственного поставщика, они включают в себя разнообразные «состязательные» процедуры, в которых присутствует ограничение конкуренции, однако так же, как и в конкурентных способах предполагается выбор из нескольких участников. См., например: Институт госзакупок. Выбор способа закупки с учетом новых требований Закона № 223-ФЗ. 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://roszakupki.ru/upload/documents/2018/223/doklad/%D0%92%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%20%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%20%D1%83%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%BC%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85.pdf> (дата обращения: 03.07.2024).

¹⁴⁸ Минфин России. Мониторинг закупок. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 19.05.2024).

Изменение структуры публикуемых открытых данных о мониторинге закупочной деятельности не позволило точно рассчитать аналогичный показатель для периода 2021–2023 годы, однако в отчетах Министерства Финансов отмечается, что в 2021 году наблюдалось незначительное увеличение доли конкурентных процедур по №44-ФЗ, признанных несостоявшимися, и незначительное уменьшение доли закупок у единственного поставщика, которое в том числе может быть обусловлено переводом ряда закупок на альтернативную форму – закупку на основании ч. 12 ст. 93 № 44-ФЗ с использованием «электронного магазина», фактически также являющиеся закупками у единственного поставщика¹⁴⁹. Таким образом, показатель объема неконкурентного сектора закупок по №44-ФЗ остался на уровне, сопоставимым с предыдущим периодом. В структуре договоров, заключенных по результатам проведения закупок по №223-ФЗ в 2020–2021 годах преобладают договоры, заключенные по результатам закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) в неэлектронной форме – более 70% от общего количества договоров, заключенных по результатам неконкурентных закупок или 63 % в стоимостном выражении)¹⁵⁰.

Проведенный анализ демонстрирует ограниченность конкуренции закупок как по №44-ФЗ так и по №223-ФЗ. Низкий уровень конкуренции в закупках государственного сектора может быть обусловлен как действиями, ограничивающими конкуренцию, включая коррупционную составляющую, обусловленный другими мотивами фаворитизм, наличие горизонтальных сговоров и т.д. (см, например, [Островная, 2016; Mironov, Zhuravskaya, 2016; Анчишкина и др., 2017; Молчанова и др., 2020; Белёв и др., 2023]), так и структурой рынков, устоявшихся в государственных закупках в различных отраслях (см, например, [Белокрылова, Смолянинов 2018]).

3.1.3. Доступные структурные альтернативы организации регулируемых закупок в РФ

Формы закупочных процедур, предусмотренные №44-ФЗ и №223-ФЗ делятся на конкурентные и неконкурентные. К неконкурентным относятся закупки у единственного поставщика. Конкурсные закупки представлены четырьмя основными формами: конкурс, запрос предложений, запрос котировок, аукцион.

¹⁴⁹ Минфин России. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за 2021 г. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/08/main/44_fz_2021.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

¹⁵⁰ Минфин России. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за 2021 г. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/Godovoy_otchet_223-FZ.pdf (дата обращения: 06.06.2024).

Несмотря на некоторые отличия выделенных форм закупок (касательно регламентных сроков и состава обязательных требований к участникам) в разрезе по двум федеральным законам, принципы определения победителя в них являются «сквозными» и могут быть обобщены следующим образом (Таблица 7):

Таблица 7 – Основные закупочные процедуры в российской системе регулируемых закупок

Способ организации закупок	Тип	Принцип определения победителя
Конкурс	Конкурентный	Многокритериальный: победителем признается участник, предложивший наилучшие условия исполнения контракта согласно методологии и оценки заявок. Помимо цены, заказчик может оценивать соответствие дополнительным квалификационным требованиям.
Запрос предложений		
Аукцион		
Запрос котировок	Конкурентный	Однокритериальный. Торги происходят по модели, близкой к голландскому аукциону – участники постепенно и поочередно снижают цену относительно начальной в ходе открытых торгов. Победителем признается участник, предложивший минимальную цену.
Закупка у единственного поставщика	Неконкурентный	–

Источник: составлено автором

В тексте №223-ФЗ понятие конкурентной закупки определяется через соответствие требованиям, изложенным в ч.3 ст.3. При этом в качестве конкурентных способов перечисленные выше четыре формы организации закупок, а также иные способы, установленные положением о закупке и соответствующие требованиям в ч.3 ст.3. Таким образом список конкурентных процедур является открытым, и заказчик, действующий в рамках № 223-ФЗ может выбрать одну из установленных законом конкурентных форм или же спроектировать и организовать иную состязательную процедуру, соответствующую ряду определенных формальных требований. При этом закон не регулирует жестко выбор конкретной процедуры. В №44-ФЗ ситуация несколько отличается. Здесь список конкурентных процедур является закрытым и с 2021 года¹⁵¹ включает в себя всего три конкурентных процедуры. До сокращения количества способов закупок в №44-ФЗ также, как и в №-223-ФЗ предусматривалась форма запроса предложений, имеющая идентичный

¹⁵¹ Количество способов закупок по №44-ФЗ сокращено с 10 до 3 процедур (с принятием Федерального закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 02.07.2021 N 360-ФЗ). Все процедуры теперь надлежит проводить только в электронном виде, упразднены: форма запроса предложений, закрытые модификации процедур, а также процедуры с ограниченным участием.

к конкурсу принцип отбора поставщиков. Отметим, что, в №44-ФЗ выбор формы при этом жестко регламентирован, тогда как в рамках №223-ФЗ заказчик имеет существенно больше степеней свободы, как в выборе «традиционных» (формализованных на законодательном уровне) форм, так и в их модификации. №44-ФЗ также более «жесткий» с точки зрения области регулирования, в которую входит не только этап определения поставщика и заключения контракта, но и его исполнение.

Основные отличия между №44-ФЗ и №223-ФЗ обобщены ниже (

Таблица 8).

Таблица 8 – Основные отличия между №44-ФЗ и №223-ФЗ

	№44-ФЗ	№223-ФЗ
Заказчики	Федеральные и муниципальные бюджетные учреждения. (ст. 3 №44-ФЗ)	<ul style="list-style-type: none"> – государственные корпорации – государственные компании – публично-правовые компании – субъекты естественных монополий – организации, которые занимаются регулируруемыми видами деятельности – хозяйственные общества с долей участия государства в уставном капитале выше 50%, и их дочерние организации – бюджетные учреждения, в случае закупок за счет собственных средств. (ст.1 №223-ФЗ)
Область регулирования	Закон регулирует все этапы сделки, начиная с определения поставщика и завершая исполнением сторонами обязательств по контракту. (ст. 3 №44-ФЗ)	Действие закона не распространяется на этап исполнения контракта. Закон формализует общие принципы и основные требования к закупке товаров, работ и услуг. (ст. 1, №223-ФЗ)
Способы закупки	Законом регламентируется 3 различных способа конкурентного отбора поставщика и случаи их применения (ст. 24 №44-ФЗ): <ul style="list-style-type: none"> – конкурс – аукцион – запросов котировок Случаи, в которых допускается закупка у единственного поставщика, жестко регламентированы.	Законом регламентируется 4 способа конкурентного отбора поставщиков (ст. 3 №223-ФЗ): <ul style="list-style-type: none"> – конкурс – аукцион – запросов предложений – запросов котировок Заказчик вправе сам выбирать эти и прочие (как конкурентные, так и неконкурентные) способы закупки по своему усмотрению (ст.2 №223-ФЗ), прописывая все варианты процедур в своем положении о закупках, а также излагая в нем исчерпывающий перечень случаев, когда может быть проведена закупка у единственного поставщика.
Порядок обжалования действий заказчика	Обжалование в антимонопольном органе в порядке, установленном №135-ФЗ. Заявления о нарушении антимонопольного законодательства рассматривается в течение 1 месяца (ст. 44 №135-ФЗ).	Обжалование в антимонопольном органе в порядке, установленном №135-ФЗ. Заявления о нарушении 223-ФЗ рассматривается в ускоренном порядке – в течение 7 дней (ст. 18.1 №135-ФЗ).

Источник: составлено автором на основе текстов №223-ФЗ и №224-ФЗ

В завершении отметим, что российская закупочная система уже длительное время характеризуется наличием аукционного крена (природа возникновения и устойчивости

которого обсуждалась в предыдущей главе): более половины закупок в отечественной юрисдикции традиционно проводятся помощью электронного аукциона – в 2014–2022 годы их доля варьировалась от 54 до 77%¹⁵². При этом доля процедур, где для определения победителя использовался только ценовой критерий, оказывается еще выше при учете таких форм, как запрос котировок. Помимо непосредственного принуждения к использованию аукционной формы закупки в рамках №44-ФЗ в соответствии с аукционным перечнем¹⁵³, на участников закупочной системы оказывается давление со стороны антимонопольного регулятора, практикующего предписания об использовании аукциона в адрес заказчиков, в том числе по №223-ФЗ, а также игнорирующего различия в дизайне процедур при анализе ценового поведения на торгах в ходе антимонопольных расследований. Так, выборочный анализ решений, сформированных в рамках антимонопольных расследований в области регулируемых закупок из базы решений и правовых актов ФАС России¹⁵⁴ показал, что модели ценового поведения, расцениваемые регулятором как неправомерное описываются регулятором через оперирование фактическими значениями и оценками средних показателей снижения от НМЦК без учета дизайна закупок¹⁵⁵. Фактически это означает, что регулятором (на мезоинституциональном уровне) не признается предусмотренная буквой закона (на макроинституциональном уровне) возможность получения исполнителем ценовой преференции за соответствие дополнительным квалификационным требованиям. Соответственно относительно меньшее снижение цены в такой ситуации рассматривается регулятором как «подозрительное». В таких условиях даже при наличии свободы в выборе между аукционной и скоринговой процедурами¹⁵⁶, и теоретическом превосходстве последней длякупаемых благ, заказчики государственного сектора могут предпочитать использовать аукционную форму для снижения издержек оппортунизма третьей стороны, связанные с пристальным вниманием регулятора и рисками необходимости доказывать свою невиновность.

¹⁵² См.: Минфин России. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2022 г. 2023. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?id_57=301945-svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh lits_za_2022_g (дата обращения: 26.06.2024).;

Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf?ysclid=luv7opca41881112488> (дата обращения: 26.06.2024).

¹⁵³ Перечень товаров, работ и услуг, закупка которых допустима только в форме электронного аукциона см. в распоряжение Правительства РФ от 21.03. 2014 №471.

¹⁵⁴ ФАС России. База решений ФАС России. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/> (дата обращения: 26.06.2024).

¹⁵⁵ См., например, Дела ФАС России: №22/01/11-41/2022; № 22/01/11-31/2021; № 22/01/11-90/2022 и др.

¹⁵⁶ Такой выбор предоставлен заказчиком в случае закупок по №223-ФЗ, а также доступен заказчиком в случае определённых видов товаров,купаемых по №44-ФЗ.

3.2. Проблемы и последствия выбора организационных форм закупок

В данном разделе мы стремимся ответить на вопрос – каковы последствия выбора на множестве доступных структурных альтернатив закупок? Сначала мы постараемся ответить на него применительно к закупкам под инфраструктурный проект на примере закупок строительных работ и оборудования в рамках развития сети Московского Метрополитена, выявляя направление влияния соответствующего выбора на стоимость и качество реализации проекта. Здесь речь пойдет о выборе между двумя способами отбора поставщиков – аукционом и скоринговой процедурой запроса предложений.

Затем мы обсудим развилки в формировании дизайна процедур в рамках одного типа формы закупки. Для этого мы сначала, продолжая тематику инфраструктурных проектов, проанализируем кейс, связанный с использованием скоринговых процедур для закупки труб большого диаметра. А после этого, напротив, рассмотрим проблемы, возникающие при закупке простых типовых товаров через аукционные формы на примере закупок кирпича.

3.2.1. Структурные альтернативы закупок в реализации инфраструктурного проекта

В данном разделе мы изучаем последствия выбора конкурентных процедур для закупок работ и оборудования в рамках строительства, модернизации и эксплуатации Московского Метрополитена (далее – ММ).

Выбор области и фактуры для эмпирического исследования был обусловлен следующим. Степень развитости инфраструктуры уже традиционно признается одним из ключевых факторов долгосрочного экономического роста стран и их конкурентоспособности¹⁵⁷. В России также развитие внутренней инфраструктуры входит в число национальных целей экономического развития¹⁵⁸. При этом особую роль в формировании социально-экономической среды РФ имеет транспортная инфраструктура¹⁵⁹, а проекты по ее развитию можно считать эталонными в контексте роли системы регулируемых закупок, связанной с производством общественных благ и повышением общественного благосостояния.

The Global Competitiveness Report 2019, Klaus Schwab. World Economic Forum¹⁵⁷. 2019. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 06.06.2024).

¹⁵⁸ Росконгресс. Развитие инфраструктуры для роста экономики и уровня жизни граждан. 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://roscongress.org/news/razvitie-infrastruktury-dlja-rosta-ekonomiki-i-urovnja-zhizni-grazhdan/> (дата обращения: 06.06.2024); Президент России. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 11.11.2024).

¹⁵⁹ В «Транспортной стратегии Российской Федерации на период до 2030 года» отмечается, что существенные ограничения роста экономики обусловлены недостаточным развитием транспортной системы, и декларируется необходимость повышения качества транспортных услуг, снижения совокупных издержек общества, зависящих от транспорта, повышение конкурентоспособности отечественной транспортной системы.

При этом, сравнительные исследования показывают, что многие проблемы, свойственные проектам по развитию транспортной инфраструктуры – в особенности, по строительству рельсовых транспортных систем – , а также способы их решения характерны и для многих других инфраструктурных проектов, включая создание электростанций, плотин, спортивных арен, проектов в нефтегазовой сфере и др. [Flyvbjerg, 2007]¹⁶⁰. В экономической литературе наряду с общими для большинства инфраструктурных проектов проблемами отмечается острая потребность в новых подходах к их планированию и управлению, в том числе с учетом значимости организационных форм, применяемых на различных этапах их реализации, включая этап закупок¹⁶¹. В настоящем разделе мы стремимся сделать вклад в развитие научной дискуссии на стыке двух исследовательских проблем, связанных с управлением инфраструктурными проектами, а также с вопросами эффективности закупочной деятельности в институциональных рамках РФ.

Доступные структурные альтернативы закупок

Как уже отмечалось ранее (см. раздел 3.1.3) сложившаяся в России институциональная среда в области регулируемых закупок характеризуется наличием аукционного крена, которому предшествовала активная политика ФАС России по распространению аукционных процедур в качестве инструмента сдерживания коррупции, усиления конкуренции и повышения бюджетной эффективности закупок [Яковлев и др., 2018], формирование «аукционного перечня»¹⁶², принудительное увеличение значимости ценового критерия¹⁶³. Такой подход практически блокирует возможность применения квалификационных критериев, связанных с наличием положительного опыта и деловой репутации. В связи с этим особый интерес представляет сравнение результатов применения аукционных форм с альтернативными, предполагающими учет репутационных характеристик при отборе поставщиков. В зарубежной литературе в подобном контексте аукционы часто сравниваются с формой конкурентных переговоров¹⁶⁴, характеризующейся более высокой степенью информированности сторон, однако в сложившихся институциональных рамках РФ аукцион скорее должен быть противопоставлен скоринговым формам конкурса или запроса предложений¹⁶⁵.

¹⁶⁰ Подробнее – см. также [Flyvbjerg, et al., 2002; Flyvbjerg, et al., 2003; Altshuler, Luberoff, 2003; Flyvbjerg, et al., 2004; Flyvbjerg, 2007, 2017]

¹⁶¹ См., например, [Малицкая, 2014], [Flyvbjerg, 2007], [Künneke et al., 2010]

¹⁶² Распоряжение Правительства РФ №471-р от 21.03.2016. См.: Правительство России. Документы — 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://government.ru/docs/all/105889/> (дата обращения: 11.11.2024).

¹⁶³ Постановление Правительства РФ №1085 от 28.11.2013 (утратило силу с 01.01.2022 в связи с ПП РФ №2604 от 31.12.2021). См.: там же.

¹⁶⁴ См., например: [Bulow, Klemperer, 1996; Bajari, McMillan, Tadelis, 2009; Chong, 2014]

¹⁶⁵ Подробнее о формах закупок, предусмотренных №223-ФЗ и их процедурных отличиях см. в [Плеханова, Шпилева, 2020].

Следуя методологии сравнительного анализа дискретных институциональных альтернатив [Шаститко, 2010], мы будем придерживаться концепции невозможности существования совершенных институтов, и рассматривать доступные альтернативы с учетом их особенностей. В рассматриваемой отрасли наиболее актуальным представляется выбор между такими формами как аукцион и запрос предложений¹⁶⁶, ключевые организационные отличия которых отображены ниже (Таблица 9).

Таблица 9 – Особенности проведения закупок в формах аукциона и запроса предложений

	Запрос предложений	Аукцион
Наличие этапа торгов	Нет	Есть
Соответствие обязательным требованиям	Необходимо для допуска к этапу рассмотрения и оценки заявок	Необходимо для допуска к этапу рассмотрения заявок и участия в торгах
Соответствие дополнительным квалификационным критериям	Обеспечивает получение дополнительных баллов в соответствии с установленным в конкурсной документации «весом» критерия оценки	Не требуется

Источник: составлено автором на основе №223-ФЗ.

В силу своего дизайна данные формы ассоциируются с разными моделями оппортунистского поведения сторон. Запрос предложений (как и конкурс) в большей степени ассоциируется с коррупционными договоренностями «заказчик-исполнитель», поддержание которых часто осуществляется путем «затачивания»¹⁶⁷ требований под конкретных поставщиков. При этом наличие дополнительных квалификационных требований в извещении представляется фактором, способствующим повышению вероятности коррупционного поведения [Fazekas, 2013;2017; Dávid-Barrett, Fazekas, 2020; Белёв и др., 2023], и манипулирование с весами критериев оценки позволяет в существенной степени влиять на исход торгов [Плеханова, Шпилева, 2020]. В случае же аукциона поддержание договоренностей «заказчик-исполнитель» становится сложнее ввиду невозможности манипулирования весами критериев, поэтому аукционы в большей степени ассоциируются с картелями. Выявление картелей на электронных аукционах является одной из приоритетных задач ФАС России. Однако картельные схемы ограничения конкуренции не исключают наличие и коррупционной составляющей, и вероятность сосуществования таких схем выше в условиях низкой конкуренции (что

¹⁶⁶Принципы отбора поставщиков по формам конкурса и аукциона в рамках №223-ФЗ практически идентичны, однако к запросу предложений предъявляются более мягкие требования по сравнению с конкурсом относительно сроков размещения извещений о закупках и оценивания заявок, что обуславливает ее дополнительную популярность.

¹⁶⁷ Согласно опросам российских заказчиков и исполнителей «затачивание» требований под конкретного исполнителя – наиболее распространенная практика ограничения конкуренции в Российской системе закупок [Яковлев и др., 2020].

характерно для российских регулируемых закупок). Кроме того, перевод аукционов в электронную форму не блокирует возможность реализации коррупционных схем, но делает их более сложными. Коррупционная составляющая при этом может смещаться на уровень оператора торговой платформы¹⁶⁸ и при определенных условиях вытеснять фаворитизм заказчика [Островная, Подколзина, 2014].

Для формирования предположений относительно последствий выбора формы закупок на рассматриваемом классе проектов, необходимо учесть их особенности. Некоторые из них могут накладываться спецификой отрасли. Однако в исследовательской литературе прослеживается ряд общих особенностей, выделяемых в качестве характерных для крупных инфраструктурных проектов в различных отраслях¹⁶⁹:

- Стратегическая и социально-экономическая значимость;
- Высокая степень социальной, финансовой и правовой ответственности участников проекта;
- Высокая степень асимметрии информации о рисках, затратах и выгодах
- Технологическая и организационная сложность, обусловленная такими факторами как:
 - Уникальность и неоднородность технологических решений;
 - Многочисленность участников и многообразие организационно-правовых форм;
 - Долгосрочный горизонт планирования и реализации;
 - Технологическая и организационная неделимость;
 - Высокая вероятность значительных изменений проекта в процессе реализации.
- Высокая степень комплементарности различных этапов и участков работ.

Из вышеупомянутых особенностей следует выделить важную отличительную черту инфраструктурных проектов, по сути являющуюся следствием из остальных, – высокую степень комплементарности различных этапов и участков работ. Несмотря на то, что совокупные объемы работ могут распределяться между большим количеством исполнителей, их выполнение в совокупности должно обеспечивать надежное функционирование инфраструктурного объекта, и результат каждого участка работ должен быть интегрирован в общую систему. От результатов исполнения отдельного контракта в

¹⁶⁸ Например, см.: Свердловское УФАС. Свердловское УФАС России раскрыло сговор на торгах: оператор ЭТП не работ – у него есть воля! - 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://sverdlovsk.fas.gov.ru/news/11056> (дата обращения: 19.05.2024).

¹⁶⁹ См., например: [Flyvbjerg, 2005a; 2007; Künneke et al. 2010; Малицкая, 2014, Алаев и др., 2015; Титов, Устюжанина, 2024]

значительной степени может зависеть успешность реализации связанных объемов работ, а следовательно, и всего комплексного проекта или даже функционирование инфраструктуры в целом. В силу неоднородности технологических элементов по степени их влияния на обеспечение функционирования инфраструктуры в целом, при управлении проектом необходимо выделять ключевые по своей значимости подсистемы. Это согласуется с концепцией критических транзакций, представленной в [Künneke et al., 2010]. Под критическими в ней понимают транзакции, обеспечивающие бесперебойное функционирование технологических систем объектов инфраструктуры¹⁷⁰. Авторы [Künneke et al., 2010] подчеркивают важность технологической комплементарности отдельных входящих в инфраструктуру элементов и обосновывают необходимость учета этого фактора при выборе способов организации различных этапов создания или эксплуатации соответствующих систем. Это подводит нас к еще одному следствию из высокой степени комплементарности различных этапов и участков работ – взаимосвязанности смет контрактов. Так, стоимость выполнения монтажных и пуско-наладочных работ зависит от модификации поставленного на предшествующем этапе оборудования. Если экономия на закупке оборудования достигается за счет смягчения требований к его функциональности, габаритам, гарантийному сроку и др., это может приводить к удорожанию расходов на последующие монтажные и пуско-наладочные работы. Низкое качество проектной документации, связанное, например, с недоинвестированием на стадии проектирования или выбором недобросовестного исполнителя, повлечет за собой непредвиденные проблемы и затраты на этапе выполнения строительно-монтажных работ и так далее.

С учетом вышеописанных особенностей можно заключить, что выбор организационных форм на различных этапах реализации инфраструктурных проектов имеет большое значение, в том числе из-за возможного косвенного влияния на качество и стоимость выполнения связанных работ, а также качество услуг, предоставляемых конечным пользователям объекта.

Операционализировать данные эффекты в концептуальной рамке экономической теории транзакционных издержек удобно через классификацию транзакционных издержек, предложенных К. Менаром [Менар, 1996]¹⁷¹. Изначально она вводилась исследователем при рассмотрении внутрифирменных процессов, однако его можно распространить и на межфирменное взаимодействие в рамках реализации комплексного проекта. Так, высокая

¹⁷⁰ Например, в железнодорожной отрасли, критически важной является система управления движением поездов. В качестве критических транзакций в таком случае можно выделить взаимодействие сторон с целью обеспечения надлежащего уровня качества выполнения соответствующих работ и безопасности.

¹⁷¹ Приведена в разделе 1.2.1.

степень комплементарности смежных участков и этапов работ проекта влечет за собой повышенные издержки вычленения (связанные с различной степенью технологической делимости операция), а также издержки масштаба (связанные с системой обезличенного обмена). Чрезмерное дробление производственных процессов может приводить к проблемам координации и даже технической невозможности обеспечить бесшовную интеграцию. А использование системы обезличенного обмена (означающее отсутствие *ex ante* информации о контрагенте, в том числе о его поведении в различных ситуациях) сопряжено с повышенными издержками масштаба для такого класса проектов, в силу необходимости дополнительной институциональной поддержки, нивелирующей риски ненадлежащего исполнения работ. В такой терминологии можно заключить, особенностью инфраструктурных проектов являются высокие издержки вычленения и издержки масштаба.

Возвращаясь к вопросу выбора форм закупки под нужды комплексных проектов, отметим, что использование в них аукционов (обеспечивающих большой уровень конкуренции и ротации поставщиков) сопряжено с рисками возникновения неучтенных расходов в процессе постконтрактной адаптации в том числе в виде издержек вычленения. А именно издержек, возникающих в силу необходимости обеспечить «стыковку» между находящимися в критической взаимосвязанности участками и этапами работ. В условиях фиксированной (или сложно поддающейся корректировке) цены это может приводить к уменьшению прибыльности контракта для исполнителя, снижению уровня качества выполнения работ или даже невозможности их выполнить.

Таким образом, у участников аукциона в случае разыгрывания контракта на сложные и специфичные товары (работы, услуги) появляются дополнительные стимулы сдерживать цену для обеспечения своего рода страховки на случай непредвиденных расходов в процессе адаптации *ex post*. При невысоком уровне конкуренции¹⁷² это может приводить к реализации явного или «молчаливого» сговора и/или реализации иных антиконкурентных соглашений, в том числе с участием заказчика. Таким образом, наряду с рисками снижения качества, такая структура стимулов может приводить и к снижению эффективности аукциона с точки зрения цены контрактации. Соответствующее увеличение цены на этапе присуждения контракта можно воспринимать как специфические издержки масштаба – на обеспечение неформального института рискоориентированной поддержки.

¹⁷² Что характерно в целом для российских регулируемых закупок и для рассматриваемых проектов в частности

Эмпирический анализ последствий выбора закупочной процедуры

Факторы, влияющие на результаты закупки

Эффективность¹⁷³ той или иной формы зависит от целого ряда факторов, таких как тип и уровень сложности закупаемых благ, компетентность заказчика (организатора процедуры), уровень конкуренции на соответствующем сегменте, присутствие коррупционных схем или сговоров и др. При сравнении эффективности закупочных процедур ненаблюдаемые на доступных данных о закупках могут быть учтены косвенно – с помощью прокси-переменных. Например, о возможном присутствии фаворитизма (коррупционной или просоциальной природы¹⁷⁴) могут свидетельствовать такие сигналы, как отклонения от регламентных сроков проведения этапов закупочной процедуры и указание нереалистично коротких сроков исполнения контракта [Fazekas et al., 2013]; изменения требований в конкурсной документации (КД) после объявления закупки (проблема «затачивания» требований под определенного поставщика [Яковлев и др., 2018]; высокая частота победы компании в конкурсах одного поставщика [Balsevich A., Podkolzina E., 2014]) и др. Для учета уровня сложности контракта во многих исследованиях используется показатель объема документа, выраженный в количестве символов, разделов или страниц [Gillan et al., 2009; Ryall, Sampson 2009], требуемые сроки реализации проекта [Vajari et al., 2009] или другие, в том числе сложносоставные индикаторы¹⁷⁵.

Подбор критериев для сравнения эффективности закупочных процедур с учетом особенностей проектов

Мы изучаем влияние выбора закупочной процедуры на ключевые показатели реализации проектов на примере закупок под проекты ММ. С учетом представленных выше особенностей инфраструктурных проектов критическую важность для них приобретает соблюдение сроков исполнения контрактов. Задержка исполнения отдельного объема работ может приводить к смещению связанных этапов проекта и срыву директивных сроков исполнения в целом. Это в свою очередь сопряжено с дополнительными расходами¹⁷⁶, ложащихся, как на заказчика, так и на многочисленных исполнителей контрактов, а также с отсутствием своевременного ожидаемого общественного эффекта [Гулакова, 2012]. При

¹⁷³ Под эффективностью мы будем понимать оценку результатов закупочного процесса по подобранным нами ценовым и качественным показателям.

¹⁷⁴ Стремление заключить контракт с предопределенным поставщиком может быть обусловлено не только возможностью извлечь коррупционную ренту, но и желанием заключить контракт с надежным, проверенным на опыте поставщиком. См. [Яковлев и др., 2018b, Silvestrovich et al., 2023].

¹⁷⁵ Подробнее об используемых в различных исследованиях показателях сложности см. в [Hwang, Jennejohn, 2019].

¹⁷⁶ В [Flyvbjerg, et al., 2004] показано, что задержки с внедрением объектов транспортной инфраструктуры обходятся очень дорого – например, для проекта стоимостью 8 млрд. долл. США величина средних издержек, связанных с задержками исполнения, составляет около 370 млн. долл. в год.

этом в случае больших задержек и существенного перерасхода средств проекты могут нуждаться в повторном согласовании [Flyvbjerg, 2005], что еще более удлинит срок их реализации. Вместе с тем затягивание сроков уменьшает прибыльность контрактов и может приводить к потере уровня качества¹⁷⁷. Снижение качества выполняемых работ сопряжено при этом с риском возникновения непредусмотренных (в т.ч. аварийных) ситуаций как во время строительства, так и во время эксплуатации объекта, что приводит к дополнительному удорожанию.

Таким образом, показатель задержки исполнения контрактов может использоваться в качестве критерия, позволяющего сделать выводы о направлении косвенного влияния выбора способа закупки на качество исполнения работ, а также на сроки, стоимость и качество реализации всего проекта. Дополнительным критерием может служить показатель доли расторгнутых контрактов. С одной стороны такой показатель в целом отражает работу контрактной системы, с другой стороны при расторжении контракта также возникают риски срывов сроков реализации проектов в силу необходимости проведения новых закупок. При этом, если контракт расторгнут после частичного выполнения работ, возникает необходимость интеграции его результатов с решениями следующих исполнителей, что также затрудняет ход исполнения проекта и может оказывать влияние на его итоговое качество и совокупную стоимость.

Исходя из вышеизложенного мы подвергнем отобранные процедуры сравнительному анализу с использованием показателей¹⁷⁸ относительной экономии, конкуренции, задержки исполнения, доли расторгнутых контрактов. Первые два критерия позволят сделать выводы о бюджетной эффективности закупок, а также о достижении целей, связанных с повышением уровня конкуренции в закупках, последние два – косвенно оценить направление влияния выбора процедуры на качество исполнения контракта и комплексного проекта.

Гипотезы, данные и переменные

Принимая во внимание собственные теоретические построения и результаты предшествующих исследований о регулируемых закупках, а также особенности сложных инфраструктурных проектов¹⁷⁹, мы выдвигаем следующую гипотезу:

¹⁷⁷ Снижение прибыли порождает стимулы к экономии ресурсов и удешевлению технологий, что непосредственным образом связано с вопросами обеспечения качества, особенно при заключении контракта с фиксированной ценой.

¹⁷⁸ Методику подсчета показателей см. в Приложении 1 (Таблица).

¹⁷⁹ Мы рассматриваем закупки под нужды проекта на объекте транспортной инфраструктуры, относящемуся согласно ст. 48 градостроительного кодекса РФ к классу особо опасных, технически сложных и уникальных объектов. См.: КонсультантПлюс. ГрК РФ Статья 48. Архитектурно-строительное проектирование – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/b884020ea7453099ba8bc9ca021b84982cadea7d/ (дата обращения: 29.11.2024).

Гипотеза 1: Эффективность аукциона по ценовым и качественным критериям в рассматриваемом классе проектов ниже по сравнению с формой запроса предложений и уменьшается с ростом сложности контракта.

Мы ожидаем, что аукцион характеризуется более низкими показателями относительной экономии и более высокими показателями задержки исполнения контрактов, а также вероятности расторжения контракта, и предполагаем, что эффективность аукциона по данным критериям снижается по мере увеличения сложности контракта. Для верификации гипотезы мы строим несколько эконометрических моделей с соответствующими зависимыми переменными.

В процессе моделирования мы используем собранные с сайта *www.zakupki.gov* количественные данные, а также качественные данные, полученные в процессе включенного наблюдения¹⁸⁰. Количественные данные содержат 577 наблюдений¹⁸¹ по контрактам в области строительства, модернизации и эксплуатации объектов ММ¹⁸² за период 2014–2016 гг.¹⁸³. Среди них – 445 контракта на поставку технологического оборудования, строительных и других материалов для выполнения работ, и 132 – на выполнение строительных, проектных, ремонтных и прочих работ. Помимо зависимых переменных интереса и ключевой объясняющей переменной (формы закупок), на основании анализа литературы нами сформирован набор контрольных переменных, отображающих факторы, способные влиять на эффективность закупочной деятельности по сформулированным критериям. Набор переменных, их обозначения и описательная статистика представлены в Приложении 1 (Таблица П1, Таблица П2).

¹⁸⁰ В рассматриваемый период автор диссертационного исследования осуществлял профессиональную деятельность в одной из компаний – субподрядчиков, работающей на объектах ММ в рамках строительных и ИТ-проектов, что дало возможность получить так называемую «дотеретическую» информацию об изучаемых явлениях в процессе включенного наблюдения [Девятко, 1998]

¹⁸¹ Для возможности оценить влияние форм закупок не только на итог закупочной процедуры, но и на показатели, связанные с исполнением контракта, в выборку включались только те закупки, по которым в системе на момент сбора данных присутствовали сведения о заключении контракта, и контракт находится в статусе «исполнен» или «исполнение прекращено».

¹⁸² Заказчиком во всех закупках выступал ГУП «Московский Метрополитен» (ММ), однако подготовлены и инициированы заявки на закупку различными службами, которых в структуре метрополитена более 20-ти. При этом можно принять предпосылку о независимости принятия решения о типе используемой формы – в выборке присутствуют закупки с идентичным (с точностью до станции/линии метро) предметом контракта, но разными конкурентными процедурами. Она согласуется с информацией, полученной автором в процессе включенного наблюдения. Со слов сотрудников различных служб ММ – выбор формы закупки часто обусловлен «привычной» по опыту работы с №44-ФЗ схемой, соображениями перегруженности/недогруженности в работе специалистов подразделения или директивными сроками этапа проекта, под нужды которого осуществляется закупка (так, запрос предложений требует более высоких трудозатрат на подготовку документации, но характеризуется более сжатыми регламентными сроками проведения закупки), а не является стратегическим выбором со стороны вышестоящего руководства.

¹⁸³ Выбор периода обусловлен особенностями финансирования – в указанные годы работы выполнялись с привлечением собственных средств заказчика, благодаря чему контракты разыгрывались по №223-ФЗ, наделяющего заказчика большей свободой в выборе закупочных процедур. В последующие годы схема финансирования была изменена, и закупка строительных работ осуществлялась уже в рамках №44-ФЗ в соответствии с нормами аукционного перечня.

Оценка показателя относительной экономии

Результаты первичного анализа данных не противоречат выдвинутым в гипотезе предположениям (Таблица 10, Рисунок 17).

Таблица 10 – Значения основных показателей в разрезе по типам закупочных процедур

Показатель	Запрос предложений	Аукцион
Среднее падение цены от НМЦК, %	6,74	3,77
Среднее количество поданных заявок	1,50	1,63
Среднее количество допущенных заявок	1,07	1,43
Средний показатель задержки исполнения контракта, %	65,54	82,23
Доля расторгнутых контрактов, %	12,00	22,00

Источник: расчеты автора

Среднее значение показателя относительной экономии в случае аукциона ниже по сравнению с запросом предложений несмотря на более высокое в среднем значение уровня реальной конкуренции, и такое отношение сохраняется при контроле на количество допущенных участников (см. Рисунок 17).

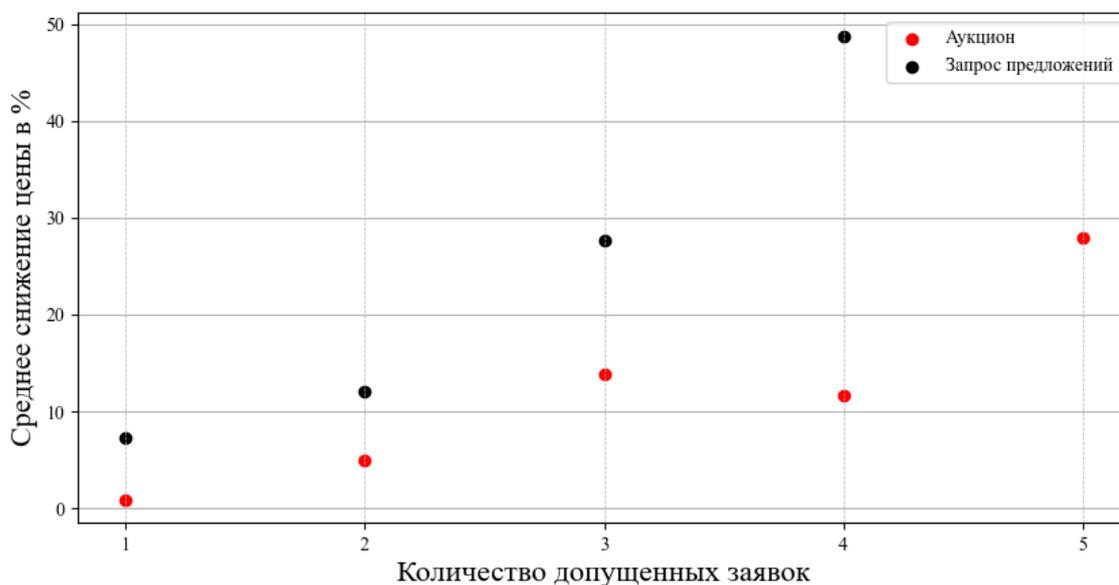


Рисунок 17 – среднее снижение цены в разрезе по типам процедур при одинаковом количестве допущенных участников¹⁸⁴

Источник: расчеты авторы

Наблюдаемая ситуация согласуется с традиционными представлениями о том, что цена снижается с ростом конкуренции, однако мы видим, что аукцион демонстрирует

¹⁸⁴ В случае запросов предложений количество допущенных участников не превышало четырех, поэтому на диаграмме сравниваются результаты процедур только с 1, 2, 3, 4 допущенными участниками.

меньшее снижение цены по сравнению с запросом предложений при сопоставимом количестве участников торгов. Отличие в среднем уровне реальной конкуренции между процедурами несмотря на сопоставимый уровень потенциальной конкуренции может отчасти объясняться различной механикой реализации схем фаворитизма и антиконкурентных соглашений. Таким образом, мы предполагаем наличие эндогенности, обусловленной существованием ненаблюдаемого фактора, одновременно влияющего на величину относительной экономики и количество допущенных участников¹⁸⁵. При этом мы принимаем предпосылку об экзогенности типа процедуры. Учитывая электронную форму закупок, реализуемых с участием посредника¹⁸⁶ – торговой платформы –, а также отмеченное парадоксальное соотношение показателей конкуренции и цен, можно предположить, что наблюдаемый эффект от выбора формы закупки в большей степени связан с адаптацией экономических агентов к правилам, установленных процедурой¹⁸⁷, а не их воздействием на выбор самой процедуры.

Базовое уравнение интереса можно представить следующим образом:

$$\mathit{Discount} = \alpha_1 + \alpha_2 N + \alpha_3 T + \alpha_4 F + \alpha_5 Y + \varepsilon$$

Где *Discount* – процент падения в цене относительно НМЦК; *N* – число допущенных участников (эндогенная переменная); *T* – вектор переменных, характеризующий тип закупки, и специфику контракта; *F* – вектор переменных, характеризующих наличие сигналов о возможном присутствии фаворитизма; *Y* – год осуществления закупки.

Для преодоления эндогенности мы используем инструментальный подход¹⁸⁸. В качестве инструмента выбран показатель потенциальной конкуренции (количество поданных заявок), который коррелирует с уровнем реальной (количество допущенных к торгам заявок) конкуренции за контракт, и при этом не демонстрирует выраженной зависимости от типа процедуры¹⁸⁹. Мы предполагаем, что он не подвержен влиянию ненаблюдаемого фактора (воздействующего одновременно на установление цены и уровень реальной конкуренции) и является экзогенным. Предположение согласуется со следующими содержательными соображениями: наличие ограничивающих конкуренцию

¹⁸⁵ Результаты тестирования на эндогенность показателя реальной конкуренции см. в Приложении 1 (Таблица ПЗ).

¹⁸⁶ Еще в [Laffont, Tirole, 1991] авторы отмечают, что многие теоретики игнорируют тот факт, что заказчиком и организатором торгов могут являться разные экономические агенты, а современные исследования в области госзакупок демонстрируют возможность смещения схем, ограничивающих конкуренцию, на уровень оператора торговой площадки [Островная, Подколзина, 2014].

¹⁸⁷ Например, явные или неявные сговоры участников, коррупционные схемы с электронной платформой, вмешивающейся в ход торгов и др.,

¹⁸⁸ Двухшаговую модель метода наименьших квадратов (2МНК).

¹⁸⁹ Это согласуется с тем, что в отличие от № 44-ФЗ, где выбор процедуры регламентирован и зависит в том числе от кода продукции по общероссийскому классификатору (ОКПД), № 223-ФЗ не накладывает таких ограничений, поэтому процедуры закупки не привязаны к определенным товарным рынкам.

схем, реализуемых в рамках закупочной системы, может оказывать влияние на допуск участников к торгам за контракт, но не может существенно влиять в краткосрочном периоде на структуру рынка и установление количества присутствующих на нем потенциальных исполнителей¹⁹⁰. Даже если закупка организуется при наличии фаворитизма в отношении определенного исполнителя, эта информация закрыта для остальных участников отрасли. Кроме того, игроки часто не имеют значительных стимулов отказаться от участия в процедуре, даже если предполагают наличие фаворитизма в отношении конкурента или оценивают свои шансы ниже в выбранном заказчиком типе процедуры. Во-первых, при электронной форме подачи заявок соответствующие издержки крайне малы по сравнению с возможным выигрышем. Во-вторых, компании, работающие в сфере госзаказа, как правило, имеют собственный тендерный отдел (или специалиста по закупкам), зарплатный фонд которого входит в постоянные издержки, поэтому отказ от участия в процедуре не несет собой их сокращение. Наконец, компания, подавшая заявку, может обратиться с жалобой в ФАС России, если сочтет результаты закупки (или ряда закупок) неправомерными, и повлиять таким образом на исход данной и будущих закупок, а в случае отказа от участия в объявленных процедурах возможности их оспаривать снижаются. Таким образом, уровень потенциальной конкуренции представляется валидным инструментом¹⁹¹ и используется нами для построения 2МНК-модели.

На первом шаге 2МНК мы оцениваем регрессию:

$$N = \beta_1 + \beta_2 Z + \beta_3 T + \beta_4 C + \beta_5 Y + \xi \quad (1)$$

где Z – инструментальная переменная – уровень потенциальной конкуренции.

На втором шаге оцениваем показатель относительной экономии, используя предсказанные значения \hat{N} из регрессии первого шага:

$$Discount = \alpha_1 + \alpha_2 \hat{N} + \alpha_3 T + \alpha_4 F + \alpha_5 Y + \varepsilon \quad (2)$$

Выдвинутая гипотеза требует учесть уровень сложности контракта. Исходя из набора доступной информации, и отмечая типовую форму контрактов, мы используем в качестве прокси-переменной для их сложности – объем технического задания¹⁹² (ТЗ), при этом соответствующие сведения оказались доступными только для контрактов на поставки¹⁹³. Такой показатель представляется валидным, так как объем ТЗ тем больше, чем

¹⁹⁰ В силу особенностей отрасли появление в ней новичков редкое событие.

¹⁹¹ Все спецификации модели на рассматриваемых выборках подвергнуты тестированию на качество инструментов. Тесты подтверждают, что инструмент подобран адекватно, позволяют отклонить нулевую гипотезу о слабости инструмента, и его использование улучшает качество модели (см. Таблица ПЗ Приложения 1).

¹⁹² Как упоминалось ранее, для учета сложности контракта при моделировании, многие исследователи используют показатель объема документа. В нашем случае контракты в выборке имеют одинаковую типовую структуру и объем основного текста, поэтому в качестве прокси для уровня сложности мы используем объем прилагаемого к нему технического задания, уникального для каждого контракта.

¹⁹³ Анализ конкурсной документации показал, что ТЗ для контрактов на работы неоднородны по своей структуре и полноте представления информации (часть из них содержит в себе полную проектно-сметную документацию, а часть

большее количество требований к поставляемым товарам оно содержит (в том числе по количеству наименований продукции, требований по ее хранению, транспортировке, комплектации и т.д.). Вместе с тем контракты на выполнение работ (строительных, проектных, ремонтных работ, разработки ПО) как правило являются более сложными по сравнению с поставочными, что также учитывается при моделировании.

Сперва мы оцениваем модель (2) на всей выборке, включив дамми-переменную *Subject*, характеризующую предмет контракта и расширяем ее путем добавления произведения объясняющих переменных $Subject \times Auction$, что позволяет сделать первичные выводы относительно первой гипотезы. Затем мы повторяем процедуру на выборке по поставкам, включая в модель показатель сложности контракта (*Complexity*).

Отметим, что, оцениваемая на первом шаге переменная – количество допущенных заявок – принимает дискретные, неотрицательные, целые величины, поэтому более корректно было бы применить для ее оценки пуассоновскую регрессионную модель вместо традиционной модели МНК. Однако для того, чтобы была возможность проверить качество инструмента, мы сначала строим модель (1), используя на первом шаге МНК регрессию, а затем повторяем двухшаговую процедуру, используя для оценки регрессии первого шага пуассоновскую модель и сравниваем полученные на втором шаге результаты.

Оценки, полученные на первом этапе анализа представлены в Таблицах 10-11. В первом столбце для каждой модели – результаты оценивания регрессии первого шага с использованием МНК; во втором и третьем столбцах – результаты оценивания регрессии второго шага (при использовании на первом шаге МНК и пуассоновской модели соответственно).

Результаты, полученные на совокупной выборке (Таблица 11¹⁹⁴), частично подтверждают гипотезу. Несмотря на то, что аукцион в среднем характеризуется более высоким уровнем конкуренции за контракт по сравнению с запросом предложений, выбор аукциона, при прочих равных, статистически значимо отрицательно коррелирует с показателем относительной экономии. При этом наиболее выраженный эффект наблюдается при выборе аукциона для заключения контрактов на работы¹⁹⁵. Кроме того, наблюдается статистически значимая отрицательная корреляция между показателем

только шифры соответствующих документов), что не позволяет использовать объем ТЗ в качестве прокси для сложности контракта.

¹⁹⁴ Здесь и далее в таблицы вынесены наилучшие спецификации оцениваемых моделей. Все МНК-модели оцениваются с использованием робастных к гетероскедастичности стандартных ошибок.

¹⁹⁵ Сумма коэффициентов при значимых переменных *Auction* и $Auction \times Subject$ отрицательна и превышает по модулю значение коэффициента при переменной *Auction*. (Коэффициент при *Auction* показывает среднее изменение показателя относительной экономии при использовании аукциона по сравнению с запросом предложений для разыгрывания контракта на поставку. Сумма коэффициентов при переменных *Auction* и $Auction \times Subject$ — среднее изменение показателя относительной экономии при использовании формы аукциона по сравнению с запросом предложений для разыгрывания контракта на работы.)

относительной экономии и повторяющихся контрактов, что может свидетельствовать о наличии коррупционной составляющей.

Для изучения характера изменения относительной эффективности процедур с ростом сложности контракта мы оцениваем модели на выборке, содержащей только поставки (Таблица 12), заменив переменную *Subject* на *Complexity*. Оценки подтверждают устойчивость основных результатов к выборке: аукцион по-прежнему характеризуется меньшим показателем относительной экономии по сравнению с запросом предложений. Также оценки указывают на то, что с ростом сложности контракта относительная эффективность аукциона по ценовому критерию снижается.

Таблица 11 – Оценка уровня конкуренции и относительной экономии

Переменная	(1)			(2)		
	N_accepted 1-й шаг (OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге Poisson)	N_accepted 1-й шаг (OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге Poisson)
<i>N_common</i>	0.68*** (0.05)			0.68*** (0.05)		
\hat{N}		5.84*** (1.04)	5.03*** (0.55)		5.83*** (1.03)	5.00*** (0.54)
<i>Auction</i>	0.28*** (0.09)	-6.95*** (1.18)	-6.62*** (1.28)	0.12 (0.10)	-4.19*** (1.22)	-3.98*** (1.31)
<i>Subject</i>	0.06 (0.06)	0.17 (0.98)	0.42 (0.95)	-0.38** (0.16)	7.48*** (2.54)	7.38** (2.92)
<i>Subject × Auction</i>				0.55*** (0.17)	-9.23*** (2.80)	-8.79*** (3.07)
<i>Closeness</i>	-0.0001 (0.0001)	0.001 (0.002)	0.001 (0.002)	-0.0001 (0.0001)	-0.004*** (0.002)	0.001 (0.002)
<i>Reserve_price</i>	-0.0001 (0.0001)	-0.005*** (0.002)	-0.005*** (0.001)	-0.0001 (0.000)	0.002 (0.002)	-0.004*** (0.001)
<i>Delay_dessigion</i>	0.01** (0.003)	-0.01 (0.05)	0.01 (0.05)	0.01** (0.003)	-0.01 (0.05)	0.01 (0.05)
<i>Frequency</i>	0.005 (0.005)	-0.35*** (0.06)	-0.35*** (0.06)	0.004 (0.005)	-0.33*** (0.06)	-0.33*** (0.06)
<i>Change</i>	0.02 (0.05)	-1.00 (0.79)	-0.88 (0.81)	0.02 (0.05)	-1.01 (0.78)	-0.89 (0.81)
<i>Y15</i>	-0.01 (0.19)	-3.76 (3.84)	-3.73 (4.63)	-0.06 (0.18)	-2.88 (3.83)	-2.89 (4.63)
<i>Y16</i>	0.23 (0.19)	-3.60 (3.89)	-3.44 (4.66)	0.21 (0.18)	-3.22 (3.86)	-3.08 (4.65)
<i>Constant</i>	-0.11 (0.22)	6.99* (3.85)	7.80* (4.64)	0.07 (0.21)	4.01 (3.97)	4.98 (4.68)
N	577	577	577	577	577	577
Скорректи- рованный R ²	0.67	0.29	0.26	0.68	0.31	0.27
Остаточная ст. ошибка	0.58	8.57	8.75	0.57	8.43	8.71
F-статистика	120.25***	21.999***	21.23***	113.31***	25.369***	20.03***

Примечания: В скобках приведены стандартные ошибки; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Источник: расчеты автора.

Таблица 12 – Оценка уровня конкуренции и относительной экономии (поставки)

Переменная	(1)			(2)		
	N_accepted 1-й шаг (OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге Poisson)	N_accepted 1-й шаг (OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге OLS)	Discount 2-й шаг (на 1-м шаге Poisson)
<i>N_common</i>	0.69*** (0.06)			0.68*** (0.06)		
\hat{N}		5.87*** (1.25)	5.07*** (0.64)		5.83*** (1.25)	5.09*** (0.63)
<i>Auction</i>	0.15 (0.10)	-4.13*** (1.26)	-3.91*** (1.37)	0.26* (0.14)	-1.14 (1.66)	-0.81 (1.70)
<i>Complexity</i>	0.0003 (0.001)	-0.01* (0.01)	-0.01 (0.01)	0.01 (0.01)	0.29* (0.17)	0.30* (0.16)
<i>Complexity</i> × <i>Auction</i>				-0.01 (0.01)	-0.30* (0.17)	-0.32** (0.16)
<i>Closeness</i>	-0.0002 (0.0002)	0.0005 (0.002)	-0.0001 (0.002)	-0.0002* (0.0001)	-0.004** (0.002)	0.001 (0.002)
<i>Reserve_price</i>	-0.0002* (0.0001)	-0.004** (0.002)	-0.004** (0.002)	-0.0001 (0.0002)	0.001 (0.002)	-0.004** (0.002)
<i>Delay_dessigion</i>	0.01* (0.004)	-0.09* (0.05)	-0.07** (0.03)	0.01* (0.004)	-0.09** (0.04)	-0.08** (0.03)
<i>Frequency</i>	0.003 (0.01)	-0.27*** (0.07)	-0.27*** (0.07)	0.003 (0.01)	-0.27*** (0.07)	-0.26*** (0.07)
<i>Change</i>	0.05 (0.06)	-0.41 (0.88)	-0.31 (0.89)	0.06 (0.06)	-0.33 (0.86)	-0.22 (0.88)
<i>Y15</i>	-0.13 (0.16)	-7.13 (5.32)	-7.13 (6.49)	-0.12 (0.17)	-6.84 (5.34)	-6.82 (6.51)
<i>Y16</i>	0.07 (0.16)	-7.45 (5.35)	-7.40 (6.53)	0.07 (0.16)	-7.37 (5.38)	-7.32 (6.55)
<i>Constant</i>	0.16 (0.20)	8.37 (5.44)	9.31 (6.45)	0.04 (0.22)	5.10 (5.55)	5.83 (6.58)
N	445	445	445	445	445	445
Скорректированный R ²	0.68	0.28	0.26	0.68	0.29	0.28
Остаточная ст. ошибка	0.57	8.35	8.46	0.57	8.28	8.33
F-статистика	95.38***	17.05***	16.38***	87.12***	16.83***	16.65***

Примечания: В скобках приведены стандартные ошибки; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Источник: расчеты автора.

Оценка показателя задержки исполнения контракта

Для получения корректной оценки показателя задержки исполнения мы исключаем из выборки наблюдения, в которых контракт находится в статусе «расторгнут». Оцениваемая модель выглядит следующим образом¹⁹⁶:

$$Delay_{contract} = \alpha_1 + \alpha_2 N + \alpha_3 T + \alpha_4 F + \alpha_5 Y + \varepsilon. \quad (3)$$

Согласно результатам (Таблица 13), контракты, заключенные в результате аукциона, характеризуются более высоким показателем задержки исполнения по

¹⁹⁶ В отличие от показателя относительной экономии, мы не предполагаем эндогенность уровня реальной конкуренции по отношению к отклонению от планового срока исполнения контракта или вероятности расторжения контракта. Аналогично первому этапу, мы проводим тестирование на двух выборках, что, с одной стороны, позволяет изучить значимость уровня сложности контракта, а с другой — выполнить дополнительную проверку результатов на устойчивость к выборке и спецификации модели.

сравнению с запросом предложений, что частично подтверждает нашу гипотезу. При этом добавление составных переменных $Auction \times Subject$ и $Auction \times Complexity$ в спецификации не привело к повышению качества моделей. Отсюда можно заключить, что относительная эффективность процедур по показателю задержки исполнения контрактов не зависит от предмета или сложности контракта (в отличие от эффективности по ценовому критерию).

Таблица 13 – Оценка показателя задержки исполнения контракта

Переменная	Delay contract			
	Контракты на работы и поставку		Только контракты на поставку	
	(1)	(2)	(3)	(4)
<i>Auction</i>	0.34*** (0.11)	0.39*** (0.13)	0.40*** (0.13)	0.46*** (0.15)
<i>Type_Subject</i>	0.26** (0.12)	0.39** (0.16)		
<i>Complexity</i>			0.005** (0.002)	0.01 (0.01)
<i>Auction×Subject</i>		-0.17 (0.22)		
<i>Auction×Complexity</i>				-0.01 (0.01)
<i>Reserve_price</i>	-0.0001 (0.0003)	-0.0001 (0.0003)	-0.0000 (0.0002)	-0.0000 (0.0002)
<i>Closeness</i>	-0.002*** (0.0003)	-0.002*** (0.0003)	-0.003*** (0.001)	-0.003*** (0.001)
<i>Delay_dessigion</i>	-0.004 (0.004)	-0.003 (0.004)	-0.0000 (0.01)	-0.0001 (0.01)
<i>Frequency</i>	0.02 (0.01)	0.02 (0.01)	0.03* (0.02)	0.03* (0.02)
<i>Change</i>	-0.14 (0.10)	-0.14 (0.10)	-0.15 (0.11)	-0.15 (0.11)
<i>Y15</i>	-0.08 (0.21)	-0.06 (0.20)	0.10 (0.18)	0.11 (0.18)
<i>Y16</i>	-0.53** (0.21)	-0.52*** (0.20)	-0.48** (0.19)	-0.48** (0.19)
<i>Constant</i>	1.37*** (0.25)	1.31*** (0.23)	1.30*** (0.25)	1.24*** (0.29)
N	465	465	347	347
Скорректированный R ²	0.13	0.13	0.13	0.13
Остаточная ст. ошибка	1.13	1.14	1.16	1.16
F-статистика	8.82***	7.96***	6.77***	6.09***

Примечания: В скобках приведены стандартные ошибки; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Источник: расчеты автора.

Оценка вероятности расторжения контракта

Базовая модель для оценки вероятности расторжения контракта имеет вид:

$$Terminate = F(\alpha_1 + \alpha_2 N + \alpha_3 T + \alpha_4 F + \alpha_5 Y + \varepsilon). \quad (4)$$

Результаты¹⁹⁷ (Таблица П4 в Приложении 1) не позволили подтвердить предположение о влиянии формы закупки на вероятность расторжения. Это может быть

¹⁹⁷ Полученные при оценивании Probit модели.

связано с тем, что модель не учитывает большого количества внешних факторов, способных влиять на принятие решения о расторжении контракта¹⁹⁸.

Обсуждение результатов

Полученные на примере закупок ММ оценки согласуются с предположением, что выбор процедуры оказывает влияние как на цену заключенного контракта, так и на показатель задержки его исполнения, являющийся косвенным критерием качества выполнения работ. Выбор между формами закупок может оказывать как прямое влияние на стоимость реализации проекта (воздействуя на цену контрактации отдельных объемов работ), так и косвенное за счет изменения качества выполнения работ.

В рассмотренных закупках аукцион в среднем демонстрирует более высокий уровень реальной конкуренции за контракт, однако демонстрирует меньшую относительную экономию при заключении контракта по сравнению с запросом предложений и характеризуется более высоким показателем задержки исполнения контракта¹⁹⁹. Опираясь на полученные количественные оценки, мы можем заключить, что для контракта на строительство участка линии метрополитена длительностью около трех лет изменение периода задержки его исполнения в зависимости от выбора селективной процедуры может составить до одного года. При этом возникают отрицательные внешние эффекты, связанные с ухудшением качества работ и срывом сроков исполнения связанных участков и/или этапов проекта. Доступные данные не позволяют получить достоверную количественную оценку, однако для формирования представления об порядке соответствующих финансовых потерь можно воспользоваться оценками [Flyvbjerg et al., 2004], согласно которым издержки, связанные с задержкой внедрения объекта транспортной инфраструктуры, составляют 4,62% от плановой стоимости проекта в год.

Несмотря на то, что в рассмотренных закупках в среднем для аукциона хуже ценовые и качественные показатели по сравнению с запросом предложений, эмпирический анализ позволил подтвердить гипотезу о том, что эффективность данной формы зависит в том числе от уровня сложности контракта. Результаты согласуются с рядом положений, предложенных в работах зарубежных и российских авторов. В частности: а) о том, что форма аукциона не является предпочтительной

¹⁹⁸ О низком качестве модели также свидетельствует отсутствие устойчивости результатов к выборке.

¹⁹⁹ Согласно полученным оценкам, форма аукциона, при прочих равных, обеспечивает относительную экономию в среднем на 4,19 п. п. ниже по сравнению с запросом предложений в случае разыгрывания поставочных контрактов и на 13,42 п. п. ниже в случае контрактов на выполнение работ. Кроме того, аукцион характеризуется показателем задержки исполнения контракта ориентировочно на 34 п. п. выше по сравнению с запросом предложений.

для заключения сложных строительных контрактов [Вајари et al., 2009]; б) о наибольшей эффективности формы аукциона для закупки инспекционных благ и предпочтительности скоринговых процедур для закупки экспериментальных и доверительных благ, к которым традиционно относят работы, связанные со строительством [Юдкевич, Пивоварова, 2010].

Применительно к инфраструктурным проектам такой подход может быть дополнен классификацией закупаемых благ по принципу их принадлежности к критичным для функционирования инфраструктуры элементам [Künneke et al., 2010], что позволит снизить риски дорогостоящих сбоев в работе ключевых систем. Рекомендуемый алгоритм выбора закупочной процедуры упрощенно представлен в Таблице 14.

Таблица 14 – Выбор закупочной процедуры в зависимости от характеристик контракта и закупаемого блага

Условие выбора процедуры	Закупочная процедура	
	запрос предложений	аукцион
Сложность контракта	Высокая	Низкая
Степень комплементарности закупаемого блага со смежными системами/этапами работ	Высокая	Низкая
Принадлежность закупаемого блага к критичным для функционирования инфраструктуры элементам	Да	Нет

Источник: составлено автором.

Отметим, что представленные в работе модели имеют ряд ограничений, которые необходимо учесть в дальнейшем развитии исследовательского направления. Среди них можно отметить: а) разнородность предметов контрактов и видов работ; б) невключение в модель факторов, не наблюдаемых на доступных в сложившейся институциональной среде открытых данных о закупках, но также оказывающих влияние на изучаемые показатели; в) прокси для уровня сложности контракта может лишь примерно задать направление изменения сложности контракта, но не позволяет получить достоверные количественные оценки. Еще один источник ограничений моделей связан с механизмом формирования резервной цены. Использование широко распространенного подхода к оценке эффективности закупок через показатель относительной экономии при заключении контракта не учитывает возможное поведение заказчика, связанное с завышением НМЦК. Вместе с тем проектно-сметная документация строительства инфраструктурных объектов и результаты предшествующих ей инженерных изысканий традиционно подлежат

государственной экспертизе²⁰⁰, что косвенным образом ограничивает возможности заказчиков манипулировать расчетами НМЦК. Поэтому подчеркнутый выше недостаток критерия относительной экономии применительно к закупкам для строительства крупных объектов инфраструктуры можно считать менее выраженным по сравнению с более широким спектром не связанных со строительством подобных объектов закупок.

Таким образом, на примере отраслевого кейса мы продемонстрировали роль выбора организационных форм закупок, доступных при реализации инфраструктурного проекта в институциональной среде РФ. Выбор формы закупки оказывает влияние на установление цены контракта, на качественные показатели исполнения отдельных контрактов, а также на качество и стоимость реализации проекта в целом. Результаты эмпирического исследования подтвердили реалистичность гипотезы о меньшей эффективности аукциона для закупок в реализации сложного инфраструктурного проекта по ряду критериев по сравнению с запросом предложений, а также продемонстрировали уменьшение относительной эффективности аукциона по ценовому критерию по мере увеличения сложности контракта. Это согласуется с теоретическими изысканиями, представленными нами в предыдущей главе касательно характера изменения транзакционных издержек с ростом сложности/специфичности закупаемого блага, а также с предположением о смещенности в регулируемых закупках точки переключения между аукционными и скоринговыми альтернативами. В работе также обсуждаются возможные ориентировочные финансовые потери, связанные с неоптимальным выбором закупочных процедур под нужды крупного инфраструктурного проекта. Несмотря на ориентировочный характер наших оценок, они подчеркивают значимость выбора организационных форм закупок и необходимость учитывать данный фактор при планировании проектов.

3.2.2. Проблемы использования скоринговых процедур

Несмотря на полученные выше результаты, было бы ошибочно полагать, что для настройки эффективной работы системы достаточно изменить подход в выборе типа закупочной процедуры. Выбор между структурными альтернативами возникает и внутри каждого типа. Это также сопряжено с различными исходами торгов и более долгосрочными последствиями. Дизайн скоринговой процедуры для закупок, когда качество имеет значение, и сопутствующая институционально-техническая поддержка играют критически важную роль. Во-первых, в разделе 2.3.3. было показано, что занижение относительно истинных предпочтений заказчика весов качественных критериев может, так же, как и в

²⁰⁰ См.: КонсультантПлюс. ГрК РФ Статья 49. Экспертиза проектной документации и результатов... – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/4ca003dd6b793db91e6027babe790a482edd9b7e/ (дата обращения: 29.11.2024).

случае использования только лишь ценовых критериев, приводить к ситуации ухудшающего отбора. Во-вторых, как отмечалось ранее, такие процедуры ассоциируются с большей подверженностью коррупционным схемам. Один из источников недоверия к таким процедурам связан с возможностью завышения качественных оценок в отношении компаний-фаворитов [Белев и др., 2023] с целью извлечения коррупционной ренты. Поэтому факт учета дополнительных квалификационных критериев в отборе поставщиков сам по себе уже воспринимается как «красный флажок», то есть сигнал о возможном ограничении конкуренции [Fazekas, 2017].

Механика обеспечения возможности максимизировать оценку компании – фавориту не часто обсуждается в литературе, поэтому остановимся на этом подробнее.

Одним из способов является установление «размытых» требований, то есть сформулированных таким образом, что они могут быть подвержены различным трактовкам. В таком случае заказчик может выбрать при оценке поступивших заявок ту трактовку, которая позволяет ему максимизировать оценку компании-фаворита. Отсутствие четкой количественной методики оценки заявок или размытость формулировок в ней часто становятся поводами для антимонопольных разбирательств²⁰¹, причем нарекания к «размытости» возникают как в отношении дополнительных квалификационных критериев отбора, так и в отношении обязательных для допуска к участию требований²⁰².

Кроме того, заказчик может оценить заявку фаворита не по тем критериям, которые установил в документации, поставив баллы выше, чем предписывала документация²⁰³. В таком случае речь идет об очевидно безосновательном завышении оценки, которое может остаться безнаказанным в условиях недостаточной информационной прозрачности.

Описанные два варианта предполагают место для «маневра» на стадии рассмотрения и сопоставления заявок участников. Помимо этого, заказчик может однозначно и полно описать критерии и методику отбора, и полностью следовать ей, однако реализовать схему фаворитизма посредством предварительного манипулирования методикой оценки.

Далее на примере еще одного кейса из российской практики закупок мы подвергнем проверке следующее суждение:

²⁰¹ Право.ру. Есть «А», но нет «Б». 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://pravo.ru/court_report/view/116928/ (дата обращения: 01.08.2024).

²⁰² Рамблер/финансы. ФАС обвинила «Газпром» в «размытых требованиях» к тендеру –2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://finance.rambler.ru/economics/34176347-fas-obvinila-gazprom-v-razmytyh-trebvaniyah-k-tenderu/> (дата обращения: 01.08.2024).

²⁰³ Так, например, АО «Энергетик» при проведении закупки на проведение экспертизы промышленной безопасности технических устройств присвоил максимальный балл (вместо нуля) участнику за критерий, документы по соответствию которому не были представлены участником в составе заявки. См.: Постановление Новосибирского УФАС от 24.10.2023 № 054/04/7.32.3-1998/2023

Суждение 1: Критерии отбора и методика оценки могут быть сформированы так, чтобы максимизировать количество баллов, присвоенных заявке компании-фаворита.

Иллюстрировать данный тезис мы будем на примере закупок под другой важный для российской экономики класс инфраструктурных проектов – связанных со строительством нефте- и газопроводов.

Методика оценки заявок как инструмент воздействия на исход торгов (на примере закупок труб большого диаметра)

В 2017 г. «Газпром» изменил свою ценовую политику в отношении труб большого диаметра, используемых для строительства магистральных газопроводов и нефтепроводов (далее – ТБД), потребовав от поставщиков снижения цен на 20%. Компания представляет собой неоднородную иерархическую структуру, с присущей ей проблемой принципала-агента, а рассматриваемая отрасль характеризуется сложностью структуры взаимодействия ее участников, большой значимостью неформальных институтов [Шаститко и др. 2019], зависимостью от макроэкономических и политических процессов. В связи с этим, сложно однозначно определить мотив такого решения. Тем не менее здесь прослеживается изменение предпочтений «Газпрома» в дилемме «цена-качество» в сторону цены, что соответствует достижению краткосрочных целей минимизации текущих издержек заказчика. Для заводов же это означает необходимость экономии, которая может привести к снижению качества продукции, повышению рисков аварий в будущем и более высоким издержкам эксплуатации.

В соответствии с новой ценовой политикой в 2018 г. «Газпромом» был объявлен пул крупных конкурсов, которые не состоялись по причине отсутствия поданных заявок. После несостоявшихся в 2018 г. закупок²⁰⁴ общей стоимостью около 47,4 млрд руб. вместо повторного объявления тендеров «Газпром» в лице своей дочерней компании ООО «Газпром комплектация» заключил прямой контракт на поставку 500 тыс. т труб с АО «Загорский трубный завод» (являющимся на тот момент новичком на данном сегменте

²⁰⁴ Портал закупок. Закупка №31806929170. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929170&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)

Портал закупок. Закупка №31806929233. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929233&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)

Портал закупок. Закупка №31806929210. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929210&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)

Портал закупок. Закупка №31806929196. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929196&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)

Портал закупок. Закупка №31806929180. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929180&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)

рынка, далее – ЗТЗ)²⁰⁵ отдал ему почти весь объем лота (500 тыс. т из 602 тыс. т). По данным некоторых источников²⁰⁶, стоимость контракта выросла, и он был заключен на более выгодных условиях²⁰⁷. Так, согласно условиям пяти изначально объявленных тендеров средневзвешенная цена за тонну ТБД составляла около 63 000 руб. (без НДС), что более чем на 30 % ниже по сравнению со средней установившейся в 2016 г. в отрасли ТБД ценой²⁰⁸. Однако цена на ТБД, установленная в рамках контракта, заключенного с ЗТЗ оценивается примерно в 65 000 руб. за тонну (без НДС).²⁰⁹ Кроме того, первоначально поставка труб предполагала лишь постоплату, в то время как в новом контракте допускалась возможность частично или полностью заплатить поставщику вперед²¹⁰.

Отметим, что согласно нормам №223-ФЗ и сформированному в соответствии с ним положению о закупках товаров, работ, услуг ООО «Газпром комплектация» закупка у единственного поставщика в случае признания конкурса не состоявшимся возможна только на условиях, установленных проектом договора, включенным в состав изначальной документации о закупке на сумму, не превышающую установленную при проведении конкурентной закупки начальную цену договора: *«На участие в конкурентной закупке не представлено ни одной заявки или к участию в конкурентной закупке не допущено ни одной заявки, и конкурентная закупка признана несостоявшейся, при этом договор может быть заключен по согласованию с Центральным органом управления закупками Группы Газпром и только на условиях, установленных проектом договора, включенным в состав документации о закупке, на сумму, не превышающую установленную при проведении конкурентной закупки начальную (максимальную) цену договора.»*²¹¹.

Описанная ситуация дает основания предполагать реализацию фаворитизма в адрес конкретного поставщика²¹². Однако ситуация стала благоприятна для этого из-за

²⁰⁵ Подробнее о структурных изменениях в данной отрасли – см. [Плеханова Л.С., Шпилевая А.Е., 2020; Шаститко, Шабалов, Филиппова, 2019]

²⁰⁶ Сам заключенный с ЗТЗ договор не выложен в открытом доступе, на портале государственных закупок и на сайте закупок «Газпрома» информации о заключении данного контракте обнаружить не удалось.

²⁰⁷ РБК. «Газпром» купит трубы для участка «Силы Сибири» без тендера» – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа:

<https://www.rbc.ru/business/13/11/2018/5be972519a794722696132ec> (Дата обращения: 09.02.2024)

²⁰⁸ Ведомости. «Газпром» заключил крупнейший контракт на закупку труб – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/11/21/787122-gazprom-krupneishii-kontrakt> (Дата обращения: 09.02.2024)

²⁰⁹ Там же

²¹⁰ Там же

²¹¹ Газпром комплектация. Постановление о закупках товаров, работ, услуг ООО «Газпром комплектация». – 2012. – С. 70. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://komplektatsiya.gazprom.ru/d/textpage/54/84/21_595.pdf (Дата обращения: 01.03.2024)

²¹² Отметим, что в недавнем аналитическом отчете Счетной Палаты РФ подобный сценарий описан как распространенная практика реализации фаворитизма – существенное занижение заказчиком стоимости закупаемых товаров, работ и услуг с целью ограничения круга потенциальных поставщиков и обеспечения преимуществ для определенных участников, с которыми, фактические условия сотрудничества могут быть изменены ex post. См.: Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Анализ возможных причин признания закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд несостоявшимися». 2024. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/48f/wvpjtjnn81sxyeek5q58r5mipr6c4wc.pdf> (дата обращения: 23.11.2024).

отсутствия поданных заявок на конкурс, предположительно обусловленного занижением резервной цены. Далее мы задаемся вопросом о том, могла ли такая возможность (для реализации фаворитизма) быть обеспечена в случае состоявшейся конкурентной процедуры (то есть в ситуации, если бы кто-то из укоренившихся участников отрасли все-таки подал заявку)?

Для этого мы анализируем изначально объявленные конкурсы, описанные выше, с точки зрения предусмотренных критериев отбора, а также проекта предполагаемого первоначально договора.

Все указанные лоты разыгрывались с идентичной конкурсной документацией, в качестве примера мы анализируем запрос предложений на поставку труб большого диаметра для объекта «Магистральный газопровод «Сила Сибири». Участок «Ковыкта – Чаянда» (км 422,3 – км 611,5) для нужд ООО «Газпром комплектация»²¹³.

Конкурсной документацией установлено требование предоставления пакета документов для подтверждения соответствия квалификационным требованиям. Также документация содержит методологию и критерии оценки участников, согласно которой цена была признана более значимым параметром, чем неценовые характеристики. Предусмотренное методологией долевое соотношение между максимально возможными оценками представлено в таблице ниже (*Таблица 15*).

Таблица 15 – Долевое соотношение между максимально возможными оценками

Тип критерия	Максимально возможные баллы	% от общей максимально возможной оценки
Стоимостной	60 баллов	60%
Нестоимостной	40 баллов	40%
Всего	100 баллов	100%

Источник: составлено автором на основании опубликованной на zakupki.gov.ru конкурсной документации

В документации рассматриваемого тендера квалификационные требования преимущественно носят необязательный (дополнительный) характер. Так, например, в

²¹³ Портал закупок. Закупка №31806929170. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929170> (Дата обращения: 01.03.2024)

число необязательных²¹⁴ (несоответствие которым не является основанием отклонения заявки) были отнесены следующие критерии²¹⁵:

- наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001 (ISO 9001);
- наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта СТО ГАЗПРОМ 9001;
- наличие сертификатов соответствия СДС ИНТЕРГАЗСЕРТ на продукцию.

Вес каждого из этих критериев согласно методике оценки заявок составлял до 0,25 доли от общей оценки нестоимостных параметров. Вес критерия, связанного с наличием опыта выполнения аналогичных работ составил 0,1, а условия гарантийного обслуживания – 0,05. Таким образом квалификация в большей степени оценивалась с помощью института сигнализирования (наличие сертификатов качества).

Для того, чтобы оценить, отличались ли требования, предъявленные в данном тендере (далее – тендер №1) от схожих предшествующих ему, мы сравнили ключевые критерии данного конкурса с отыгранным ранее на сопоставимый объем работ: Поставка стальные электросварные большого диаметра для нужд ООО «Газпром комплектация» (8 Лотов) № 0001/15/4.1/0003930/ГПК/ЗП/ГОС/Э/17.02.2015²¹⁶ (далее – тендер №2).

Тендер №2 был выбран в качестве базы для сравнения по соображениям:

- 1) Сопоставимости масштабов закупки – тендер для сравнения так же, как и конкурс №1 включает в себя многомиллиардные лоты, в совокупности его объем составляет более 67 млрд. руб.
- 2) Сопоставимости предмета закупки – основной объем закупки составляют ТБД такого же класса, как и в тендер №1 – трубы стальные электросварные большого диаметра Ø1420, применяемые для строительства магистральных газопроводов.
- 3) Сопоставимости условий эксплуатации продукции – согласно технической документации, размещенной при объявлении конкурсов, конечным грузополучателем товара в обоих случаях является ООО «Газпром трансгаз

²¹⁴ Традиционно в тендерной документации требования делятся на обязательные (могут относиться как к подтверждению минимальной необходимо степени квалификации, так и к формально юридическим, финансовым требованиям) и дополнительные (необязательные) квалификационные, соответствующие нестоимостным критериям отбора. За несоответствие обязательным требованиям заявка отклоняется, и участник не допускается к конкурсу. Соответствие дополнительным квалификационным требованиям оценивается с помощью балльной системы, прописанной в документации. Количество полученных каждым из допущенных участников баллов суммарно за стоимостной и квалификационные показатели и определяет победителя.

²¹⁵ Кроме того, информационная карта конкурсной процедуры содержит уточнение, что наличие участника в реестре потенциальных участников закупок Группы Газпром также не является обязательным требованием.

²¹⁶ Портал закупок. Закупка №31502039144. – 2015. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31502039144> (Дата обращения: 01.03.2020)

Томск», а требования к транспортированию и хранению продукции предполагают возможность к поставке в районы Крайнего Севера и приравненные к ним местности. Это дает основания полагать, что продукцию, закупленную в рамках обоих конкурсов, предполагалось использовать в регионах со схожими условиями эксплуатации.

Долевое соотношение между максимально возможными стоимостными и нестоимостными оценками в двух тендерах идентичны²¹⁷. Однако при рассмотрении закупок были выявлены существенные различия в оценке квалификационных критериев. При расчете оценки участника каждому критерию приписывается «вес» критерия, который задается коэффициентом, с которым баллы за соответствие рассматриваемому критерию входят в общую оценку нестоимостных показателей.

Ниже представлена Таблица 16 со сравнением ключевых квалификационных показателей двух тендеров:

Таблица 16 – Сравнение ключевых квалификационных показателей

Критерий	Тендер №1	Тендер №2
	(Закупка 2018 года, на рынке появился ЗТЗ)	(Закупка 2015 года, ЗТЗ еще не был представлен на рынке)
Вес критерия при расчете общей оценки		
Успешный опыт выполнения поставок Продукции, аналогичной требуемым товарам по запросу предложений (кол-во договоров и отзывов к ним)	0,1	0,4
Финансовое состояние и обеспеченность финансовыми ресурсами.	0,1	0,25
Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001 (ISO 9001); Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта СТО ГАЗПРОМ 9001	0,25	0,1
Наличие сертификатов соответствия СДС ИНТЕРГАЗСЕРТ на продукцию	0,25	–
Условия гарантийного обслуживания	0,05	0,05
Статус участника (наличие собственного производства 100%)	0,1	0,15
Наличие документально подтвержденных гарантий поставок.	0,15	–
Предпочтительность поставки товара (в случае допустимости поставки аналогов)	–	0,05

Источник: составлено автором на основании анализа опубликованной на zakupki.gov.ru конкурсной документации

²¹⁷ Наибольшая значимость придается ценовому критерию, на который приходится 60% от максимально возможной оценки.

Таким образом, в тендере №1 менее весомыми оказались показатели возможности финансового обеспечения и фактического опыта, по сравнению с «контрольным» конкурсом №2, а более значимыми – показатели соответствия формальным критериям качества, подтверждающимся с помощью систем сертификации.

Для того, чтобы проверить выдвинутое нами суждение (№1) и ответить на вопрос, имел ли заказчик техническую возможность формировать более дружественные требования к определенным игрокам, далее будет проведен мысленный эксперимент, заключающийся в моделировании ситуации участия ЗТЗ в тендерах, соответствующим требованиям тендеров №1 и №2²¹⁸.

Результаты рассмотрения этой гипотетической ситуации представлены ниже (Таблица 17).

²¹⁸ Предположение о возможности проявления фаворитизма в сторону ЗТЗ со стороны заказчика возникла в силу заключения с ним прямого контракта несмотря на наличие более опытных исполнителей и в условиях общей недозагруженности предприятий отрасли на тот момент.

Таблица 17 – Анализ соответствия ЗТЗ дополнительным квалификационным критериям

Критерий	Тендер №1 (Закупка 2018 года, на рынке появился ЗТЗ)	Тендер №2 (Закупка 2015 года, ЗТЗ еще не был представлен на рынке)	Соответ- ствие ЗТЗ критерию	Комментарий
	Весомость критерия при расчете общей оценки			
Успешный опыт выполнения поставок Продукции, аналогичной требуемым товарам по запросу предложений	0,1	0,4	-	Моделируется ситуация, в которой ЗТЗ является еще новичком на рынке, не имеющий соответствующий опыт.
Финансовое состояние и обеспеченность финансовыми ресурсами.	0,1	0,25	+	Соответствует (экспертная оценка на основе публичной информации о компании и пояснений к критерию в документации)
Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001 (ISO 9001); Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта СТО ГАЗПРОМ 9001	0,25	0,1	+	По информации на сайте ЗТЗ ²¹⁹ , в рамках получения сертификата ИНТЕРГАЗСЕРТ продукция приводилась в соответствие требованиям НД ПАО «Газпром», аттестована система менеджмента качества на предприятии.
Наличие сертификатов соответствия СДС ИНТЕРГАЗСЕРТ на продукцию	0,25	-	+	Соответствует (согласно сведениям на сайте компании ²²⁰)
Условия гарантийного обслуживания	0,05	0,05	+(?)	Информация отсутствует. В силу равной значимости критерия он не влияет на дальнейший анализ.
Статус участника (наличие собственного производства 100%)	0,1	0,15	+	Соответствует (ЗТЗ является заводом-производителем)
Наличие документально подтвержденных гарантий поставок.	0,15	-	+(?)	Информация отсутствует, предполагаем, что ЗТЗ соответствует данному критерию, учитывая готовность выполнить столь объемный заказ
Предпочтительность поставки товара (в случае допустимости поставки аналогов)	-	0,05	-(?)	Информация отсутствует, предполагаем, что ЗТЗ не соответствует данному критерию.

Источник: составлено автором

Так, с учетом сделанных допущений в моделируемой ситуации суммарный максимальный вес дополнительных квалификационных критериев, которым

²¹⁹ Техэксперт. Лаборатория загорского трубного завода получила сертификат качества «интергазсерт» [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://xn--80ahcbqiojif1bhiwx0l.xn--p1ai/news/read/ztz-zavershil-proceduru-polucheniya-sertifikatov-po-sisteme-intergazsert/novosti-neftegazovogo-kompleksa> (Дата обращения: 01.04.2020)

²²⁰ Там же.

соответствовал ЗТС, согласно требованиям и методике оценки тендера №1, составил бы 09, а в соответствии с документацией конкурса №2 – 0,55²²¹.

Проведенный мысленный эксперимент, позволил продемонстрировать каким образом, управляя весомостью квалификационных критериев, заказчик имеет потенциальную возможность формировать более дружественные требования к определенным участникам. Методика оценки квалификационных критериев, примененная в тендере №1 оказалась более благоприятна для компании – новичка, чем методика конкурса №2 за счет снижения значимости критерия наличия соответствующего опыта поставок и повышения веса критериев наличия сертификатов и предоставления документально оформленных гарантий на поставку. При этом для получения одного и того же суммарного количества баллов (за стоимостной и нестоимостные критерии), в случае тендера №1 опытному участнику пришлось бы подать заявку с более низкой ценой, чем при участии в конкурсе №2²²².

На примере сравнения этих двух тендеров можно видеть, что даже при одинаковом типе закупочной процедуры, при идентичном распределении значимости ценовых и неценовых критериев, а также при обеспечении прозрачности методики оценки (в значении четкости правил признания заявки соответствующей/не соответствующей тому или иному критерию и присвоения баллов за него) при дизайне конкретной процедуры все равно возникают структурные альтернативы, которые существенным образом могут влиять на исход торгов, и могут использоваться в целях ограничения конкуренции.

Так для того, чтобы обеспечить преференции участнику-фавориту, заказчик может повысить вес тех критериев, которым данный участник соответствует и понизить (вплоть до 0, то есть исключить их из набора) вес критериев, которым он не соответствует. При этом веса критериев, которым соответствуют все участники закупки, могут быть понижены для перераспределения их весов на критерии, которым соответствует только компания-фаворит. В таком случае момент появления фаворитизма со стороны заказчика (это может совпадать с появлением нового игрока или заключением соглашения с одним из опытных игроков рассматриваемого сегмента) на данных будет отображаться скачками в динамике одновременно нескольких весов.

²²¹ При ослаблении принятых допущений соотношение весов меняется, но в любом случае по правилам тендера №1 ЗТС оценивается выше в сравнении с тендером №2 в части нестоимостных критериев отбора.

²²² Отметим, что в процессе моделирования гипотетической ситуации мы предположили наличие у ЗТС сертификатов о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001 (ISO 9001) и СТО ГАЗПРОМ 9001, что соответствует текущему состоянию дел производителя. Однако новость о получении сертификата качества «Газпрома» системы «Интергазсерт» на официальном сайте компании датирована тридцатым октября 2018 г., что почти на месяц превышает дату окончания подачи заявок на конкурс №1. При этом процедура получения сертификатов была начата в феврале 2018 г. Это может служить объяснением того факта, почему наряду с опытными участниками, не согласными с предложенной ценой поставки, отказавшись от участия в ней и ЗТС, не успевающий по каким-то причинам завершить процедуру сертификации.

Для того, чтобы посмотреть на изменения структуры и весов квалификационных критериев отбора мы проанализировали отыгранные конкурсные процедуры на закупку ТБД за период с 2013 год до момента объявления тендера №1. В выборку попали 24 конкурса. По 10 из них – в закупочной документации отсутствовала информация с количественной методикой оценки (что может быть сигналом о возможной реализации фаворитизма за счет «размытых» требований). Анализ оставшихся процедур показал, что в тендере №1 веса 9-ти критериев из 10-ти существенно отличаются от медианных значений по всей совокупности рассмотренных процедур (Таблица 18)

Таблица 18 – анализ изменения весов квалификационных требований²²³

Критерии/данные об их весах	Медианное значение веса критерия по всем процедурам	Значение веса критерия тендере №1
Успешный опыт выполнения поставок Продукции, аналогичной требуемым товарам по запросу предложений (кол-во договоров и отзывов к ним)	0,1	0,4
Финансовое состояние и обеспеченность финансовыми ресурсами.	0,1	0,25
Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001 (ISO 9001);	0,25	0,1
Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта СТО ГАЗПРОМ 9001	0	0,1
Наличие сертификатов соответствия СДС ИНТЕРГАЗСЕРТ на продукцию	0,25	0
Условия гарантийного обслуживания	0,05	0,05
Статус участника (наличие собственного производства 100%)	0,1	0,15
Наличие документально подтвержденных гарантий поставок.	0,15	0
Предпочтительность поставки товара (в случае допустимости поставки аналогов)	0	0,05
Наличие собственной сервисной службы	0	0

Источник: составлено автором

Систематический анализ на предмет аномалий в декомпозиции критериев мог бы позволить сузить зоны риска, за счет установления «красного флага» подозрений на конкретных закупках, а не на всех скоринговых процедурах, как потенциально подверженных схемам ограничения конкуренции.

Однако сейчас такой анализ чрезвычайно затруднен в силу отсутствия этих данных в ЕИС в машиночитаемом и стандартизированном формате²²⁴.

²²³ Детализированные данные по всем процедурам представлены в таблице П5 Приложения 1.

²²⁴ Порядок оценки и сопоставления заявок публикуется в составе документации закупки отдельным нестандартизированным файлом (или составной частью основного файла документации).

Разобранный пример демонстрирует не только механику реализации схем фаворитизма в скоринговых процедурах, но и отсутствие информационной прозрачности как в части полноты представления данных, так и в части обеспечения надлежащего качества данных, собираемых ЕИС, что увеличивает возможности реализации подобных схем для заказчиков.

3.2.3. Источники неэффективности регулируемых закупок, связанные с формированием резервной цены и структуры лотов²²⁵

В предыдущем разделе в качестве факторов снижения бюджетной эффективности закупок отмечены возможности манипулирования весами и методиками оценки. Однако отбор по единственному критерию – падения в цене относительно НМЦК даже в случае простых товаров не гарантирует максимальную бюджетную эффективность. В настоящем разделе мы рассмотрим структурные альтернативы, возникающие внутри конкурентной процедуры, связанные с формированием НМЦК и структуры лотов, и связанные с ними эффекты.

В экономической литературе, посвященной регулируемым закупкам, в качестве отдельного направления можно выделить исследования, изучающие механизмы формирования НМЦК²²⁶ и связанные с ними эффекты. Автор [Klemperer, 2004] обращает внимание на то, что чиновники совершают ошибку, не уделяя достаточного внимания корректности расчетов при формировании НМЦК, что влечет за собой большие потери общественного благосостояния. Согласно результатам [Thomas C., 2005] установление заказчиком резервной цены оказывает значительное влияние на способность исполнителей вступать в сговор. В [Atmaza et al., 2019] показан возможный механизм реализации фаворитизма с использованием резервной цены.

В Российской системе государственных закупок формирование НМЦК законодательно регламентировано в рамках №44-ФЗ. Согласно ст. 22 №44-ФЗ она может рассчитываться пятью методами: метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка); нормативный метод; тарифный метод; проектно-сметный метод; затратный метод. При этом законом определены ситуации, в которых возможно применение каждого из методов, представленных выше или их сочетание. Наиболее распространенным для формирования НМЦК является метод сопоставимых рыночных цен. Метод заключается в установлении цены контракта на основании информации о рыночных ценах идентичных или при их

²²⁵ Раздел написан с использованием материалов статьи [Ионкина, Матвеев, Плеханова, 2023], обработка данных и расчеты в публикации выполнены Матвеевым Е.О.

²²⁶ В зарубежной литературе – резервной цены (reserve price).

отсутствии однородных товаров, работ, услуг²²⁷. С этой целью могут использоваться следующие источники²²⁸:

- общедоступная информация о рыночных ценах, такая как информация о ценах, содержащаяся в надлежаще исполненных контрактах; информация, содержащаяся в рекламе, каталогах, описаниях товаров; информация о котировках на биржах и электронных торговых площадках; данные государственной статистической отчетности и иная информация;
- информация о ценах, полученная по запросу коммерческих предложений у контрагентов, осуществляющих поставки товаров, работ, услуг, идентичных или при их отсутствии однородных
- товаров, работ, услуг (в случае получения такой информации заказчиком);
- информация, полученная в результате размещения запросов цен товаров, работ, услуг в единой информационной системе.

Отметим, что список допустимых информационных источников является открытым.

При этом заказчик вправе использовать поправочные коэффициенты или индексы для изменения цен товаров (работ, услуг)²²⁹. Таким образом у заказчика имеются широкие возможности для манипулирования НМЦК. Кроме того, положениями №44-ФЗ никак не регламентируется круг контрагентов, от которых можно получить информацию о ценах на товары, что также повышает возможности по манипуляции НМЦК. В №223-ФЗ возможностей для манипулирования НМЦК еще больше в силу отсутствия детальной регламентации.

Установление заказчиком априори завышенной НМЦК может быть обусловлено несколькими стимулами: 1) желанием продемонстрировать эффективность закупочной деятельности по показателю относительной экономии; 2) желанием реализовать ренто-ориентированную коррупционную схему; 3) желанием обеспечить себе «страховку» от ухудшающего отбора и/или непредвиденной *ex post* адаптации.

Проблема завышения НМЦК в российских государственных закупках приобретает критическую важность в силу устойчивой тенденции роста доли неконкурентного сектора, то есть закупок через неконкурентную процедуру изначально (у единственного поставщика) и закупок, признанных несостоявшимися – объявленных изначально в форме конкурентной процедуры, но фактически совершенных по итогам рассмотрения

²²⁷ ч. 3 ст. 22 Закона №44-ФЗ

²²⁸ ч. 5 ст. 22 №44-ФЗ

²²⁹ ч. 4 ст. 22 №44-ФЗ

единственной поданной заявки (см. раздел 3.1.1.). При этом преобладающий вклад в данный показатель делают закупки, признанные несостоявшимися²³⁰.

В таких условиях цена контракта в преобладающем большинстве процедур не снижается относительно НМЦК в процессе торгов, и в случае искусственного завышения НМЦК это является значительным источником бюджетной неэффективности закупочной системы.

Связанным с механизмом формирования НМЦК является аспект дизайна процедуры закупки в части определения структуры ее лотов. Как правило, в рамках установления НМЦК методом сопоставимых рыночных цен, структура лотов, выставляемых на торги, обусловлена структурой соответствующих коммерческих предложений. При этом целесообразность дробления предмета закупки на большое количество лотов или, напротив, их укрупнение не всегда очевидно с точки зрения экономии бюджетных средств. Вместе с тем добавление к однородному предмету закупки (например, когда речь идет о контракте на поставку типовых одинаковых изделий) дополнительных товаров, работ и услуг может быть механизмом установления барьеров входа для потенциальных исполнителей и помогать в реализации схемы фаворитизма – одновременно позволяя завысить НМЦК и ограничить круг участников. Еще одна выгода от добавления в лот закупки побочных/сопутствующих товаров работ услуг для недобросовестных заказчиков может заключаться в снижении уровня *ex post* прозрачности за счет ограничения возможности сравнить установленные в рамках конкурентных процедур цены с сопоставимыми рыночными ценами на аналогичную продукцию.

На примере следующего кейса мы постараемся подвергнуть проверке следующее суждение:

Суждение 2: Возможность манипулирования НМЦК и структурой лотов является источником бюджетной неэффективности регулируемых закупок.

В качестве иллюстрации сформулированного тезиса приведем выявленные особенности в дизайне закупочных процедур на примере закупок кирпича. В процессе работы над статьей [Ионкина и др., 2023] мы с соавторами, пытаясь проанализировать, насколько цены на кирпичи, устанавливаемые в рамках госзакупок, отличаются от уровня цен в коммерческом секторе, столкнулись с невозможностью однозначно ответить на этот вопрос именно в силу специфики дизайна процедур. Выбор фактуры в том числе был

²³⁰ Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf?ysclid=I9grm8znzw77141108> (дата обращения: 06.06.2024).

обусловлен тем, что кирпич является типовым товаром, закупаемым в подавляющем большинстве через аукционные процедуры, что предположительно должно было облегчить сравнительный анализ и оценку бюджетных потерь, связанных с манипулированием НМЦК. Однако при внимательном рассмотрении выборки наблюдений, собранных с сайта ЕИС обнаружилось, что в составе лотов присутствовали услуги по доставке товара.

Проверяя предположение о завышении закупочных цен в государственных закупках кирпича по сравнению с рыночными, мы сравнили данные ЕИС с показателями цен на приобретенные строительными организациями кирпичи по кодам ОКПД2 23.32.11.110 и 23.61.11.130 за соответствующий период по данным Росстата.

Изначальная выборка с ЕИС содержала 2258 наблюдений по контрактам, заключенным в период с 2017 по 2021 год включительно. При первичном анализе данных выяснилось, что большинство заказчиков рассматривают 1 штуку как единицу объекта закупки в случае закупок кирпичей, однако в некоторых случаях выставляется цена за 1000 штук или 1 куб. м. Для получения более реалистичных оценок нам пришлось провести техническую обработку данных на предмет минимизации случайных выбросов из-за неоднородной размерности²³¹.

В итоговую выборку попало 2053 контракта. Для оценки генерального среднего значения цены за единицу продукции мы использовали медианное, а не среднее арифметическое по выборке значение, чтобы снизить эффект необнаруженных ошибок в определении единицы объекта закупки. Результаты расчетов представлены в Таблице 19.

²³¹ Из вида распределения цены за единицу объекта закупки мы предположили, что в первые 90% контрактов нашей выборки попали преимущественно контракты с единицей измерения 1 шт., так как в этом случае цена за единицу не превышает 500 руб., что значительно ниже рыночной цены за 1000 штук любого типа кирпича (по данным Росстата). В итоговую выборку попало 2053 контракта. Для оценки генерального среднего значения цены за единицу продукции мы использовали медианное, а не среднее арифметическое по выборке значение, чтобы снизить эффект необнаруженных ошибок в определении единицы объекта закупки.

Таблица 19 – Сравнение средней цены за 1 кирпич по данным ЕИС и по данным Росстата.

ОКПД	Источник	2017	2018	2019	2020	2021
23.32.11.110	Средняя цена по выборке из ЕИС	13	13.07	14	13	17.69
	Средняя цена по данным Росстата	11.40	11.08	14.05	14.28	12.60
23.61.11.130	Средняя цена по выборке из ЕИС	–	–	–	14	16.69
	Средняя цена по данным Росстата	7.72	7.85	7.84	7.81	8.37

Источник: расчеты авторов [Ионкина и др., 2023] на основании данных Росстата и ЕИС

На графике ниже (Рисунок 18) представлены цены за 1 кирпич для контрактов по ОКПД 23.32.11.110 в 2021 году в сравнении со средней ценой по Росстату.

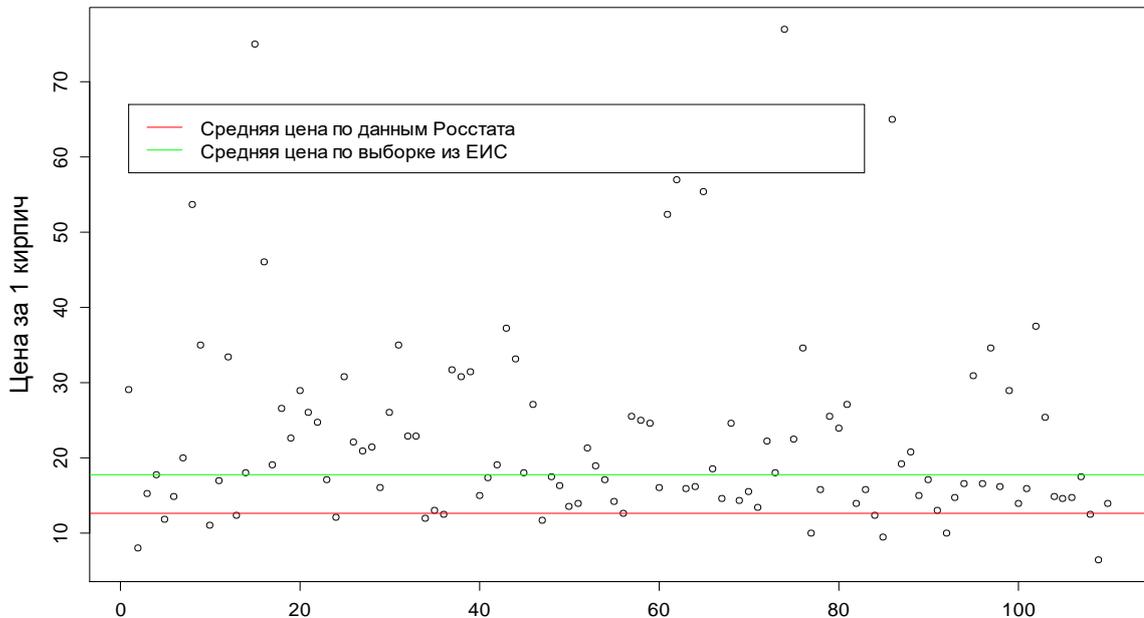


Рисунок 18 – Цена за 1 кирпич (в рублях) в закупках по ОКПД 23.32.11.110 в 2021 году.

Источник: расчеты авторов [Ионкина и др., 2023] на основании данных с *zakupki.gov*

По данным таблицы и графика видно, что в большинстве случаев показатель цены в госконтрактах оказывается выше, чем среднее значение по данным Росстата. Для ОКПД 23.61.11.130 этот эффект особенно выражен. Однако разница в ценах может объясняться как априорным неоправданным завышением МНЦК, так и включением стоимости транспортных услуг в цену основного объекта закупки.

При этом дизайн закупочной процедуры не предполагает наличие стандарта относительно необходимости выделения в отдельные позиции спецификации различных

типов товаров/работ/услуг в рамках одного лота. Доступные в ЕИС машиночитаемые данные не позволяют вычленить цену только за товар без учета доставки. Выборочный «ручной» анализ конкурсной документации также продемонстрировал ограничения возможности такой декомпозиции. Так, из 6 случайным образом отобранных процедур (среди тех, что характеризуются более высокой ценой в сравнении с уровнем цен с Росстата) для ручной обработки, в спецификациях 4 из них логистические услуги были выведены в отдельную строку спецификации, тогда как в 2 из них – такое разделение отсутствовало (Таблица 20).

Таблица 20 – Контракты с транспортными услугами в объекте закупки.

Номер реестровой записи контракта	Предмет контракта	Описание
3502802526918000031	Оказание услуг по доставке битого кирпича на полигон ТБО «Храброво» для отсыпки подъездной дороги и разгрузочной площадки	Условия договора предполагают продажу и доставку битого кирпича, при этом в спецификации стоимость доставки не выделена в явном виде.
3502414000617000058	Поставка стройматериалов	Условия договора на поставку стройматериалов (в т. ч. кирпича) предполагают доставку, при этом в спецификации стоимость доставки не выделена в явном виде.
3400301669417000033	Поставка материалов и оборудования инженерных коммуникаций г. Боровск по ул. Циолковского	Условия договора на поставку стройматериалов (в т. ч. кирпича) предполагают доставку, стоимость которой в явном виде выделена в спецификации.
3340330092617000014	Поставка строительных материалов	Условия договора на поставку стройматериалов (в т. ч. кирпича) предполагают доставку, стоимость которой в явном виде выделена в спецификации.
3424700229419000017	Поставка материалов для ремонта здания котельной №1 пгт. Яшкино	Условия договора на поставку стройматериалов (в т. ч. кирпича) предполагают доставку, стоимость которой в явном виде выделена в спецификации.
3691001530619000126	Услуги по перевозке грузов автомобильным транспортом прочие	Условия договора на поставку стройматериалов (в т. ч. кирпича) предполагают доставку, стоимость которой в явном виде выделена в спецификации.

Источник: составлено авторами [Ионкина и др., 2023] на основании данных с zakupki.gov

На основании проведенного анализа можно заключить, что даже применительно к закупкам простых типовых товаров, их мониторинг и анализ бюджетной эффективности на основании сравнения с сопоставимыми рыночными ценами (статистически наблюдаемыми на регулярной основе) оказался затруднен в силу недостаточной информационной прозрачности. Информация, доступная в ЕИС, не обладает необходимым уровнем

прозрачности в части стандартизации данных и предоставлении их в машиночитаемом формате.

В описанном эпизоде наблюдается сочетание нескольких факторов снижения уровня информационной прозрачности. Во-первых, обоснование НМЦК «зашумлено» отсутствием необходимости выделять транспортные услуги в отдельную позицию спецификации. Во-вторых, обоснование НМЦК публикуется в ЕИС в непригодном для машинной обработки формате. В-третьих, количественные данные неоднородны по своей размерности.

Таким образом в дополнение с техническими возможностями по манипулированию НМЦК и структурой лотов ситуация осложняется недостаточным уровнем информационной прозрачности для осуществления контроля над искусственным завышением НМЦК, что является одним из факторов бюджетной неэффективности закупок.

3.3. Формирование механизмов управления транзакциями регулируемых закупок в цифровой экономике

Находясь на пороге шестого технологического уклада институциональное проектирование невозможно осуществлять без учета фактора технологий. Цифровизация в области государственного управления в целом и в сфере регулируемых закупок в частности приводит к трансформации структуры транзакционных издержек и устоявшихся ранее в ней процессов и норм, в том числе в силу пересмотра решений о целесообразности выбора тех или иных форм механизмов управления транзакциями. При «разумном» использовании цифровые технологии могут позволить существенно повысить результативность работы системы и привести к экономии на транзакционных издержках, однако не всякая цифровизация обязательно сопровождается подобными положительными эффектами. В данном разделе мы освещаем общемировые тенденции в области цифровизации государственного управления, а также анализируем текущее состояние информационно-технологического обеспечения российской системы регулируемых закупок. После этого мы обобщаем ее «проблемные места» с позиции выявленных ранее источников снижения эффективности, а также с точки зрения расхождения с общими провозглашаемыми на государственном уровне долгосрочными стратегическими целями развития и успешными кейсами мировой практики по формированию в рамках цифровой трансформации механизмов управления транзакциями в регулируемых закупках.

3.3.1. Цифровая трансформация сектора государственного управления

Стремительное развитие технологий на фоне почти повсеместно низкого уровня общественного доверия к правительствам²³² ускоряет процессы реорганизации сферы государственного управления за счет ее цифровой трансформации – радикальное повышение уровня прозрачности и обеспечение возможности реализовывать населению активную гражданскую позицию представляется одним из способов решения кризиса доверия, а также фактором повышения экономического роста [Seo, H., Myeong, S., 2020].

В связи с этим набирает популярность концепция «государство как платформа»²³³, все больше обсуждаемая экономистами и активно разворачиваемая на практике в ряде юрисдикций, включая Австралию, Великобританию, Германию, Италию, Японию и др. [Brown, et al., 2017; Al-Ani, 2017; Gansen, Et al., 2018; Cordella, Paletti, 2019; Стырин, Дмитриева, 2021; и др.]. Внедрение платформенного подхода в государственном управлении отмечается экономистами в качестве необходимого этапа перехода от простого «электронного правительства» к фундаментальной трансформации этой области с применением потенциала цифровых технологий [Ismail, et al., 2017; Seo, Myeong, 2020]. При этом успешную реализацию концепции государства как платформы часто связывают с построением многофункциональной цифровой экосистемы [Myeong, 2011; O'Reilly, 2011; Lee, 2012]. Отметим, что предлагая различные подходы к определению и построению платформенно-экосистемных решений в государственном секторе, большинство авторов сходятся в том, что ассоциируют их реализацию с возможностью значительного снижения совокупных транзакционных издержек [Hagiу, Yoffi, 2009; Janssen, Estevez, 2013; Буров и др., 2018; Стырин и др., 2019]. В частности, отмечается потенциал снижения транзакционных издержек взаимодействия, издержек поиска и анализа информации, издержек контроля и издержек оппортунизма, в том числе за счет повышения прозрачности и возможности предотвращать многие нарушения на уровне программных алгоритмов.

Российская сфера государственного управления не является исключением и активно развивается в области цифровизации. Комплекс программных мероприятий, направленных на достижение национальной цели «Цифровая трансформация»²³⁴, включая государственную программу «Информационное общество» и Федеральный проект «Цифровое государственное управление» уже привели к определенным успехам – в 2022 году Россия вошла в список топ 10 стран – лидеров в сфере цифровой трансформации

²³² Edelman. Edelman Trust Barometer Global Report. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL_Jan25.pdf (дата обращения: 02.06.2024).

²³³ Government as a Platform – GaaP [O'Reilly, 2010].

²³⁴ Указ РФ от 21 июля 2021 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».

правительства и цифровизации государственного сектора услуг (согласно рейтингу Всемирного банка GovTech Maturity Index 2022)²³⁵.

Одновременно, в условиях широкомасштабного санкционного давления и фрагментации цепочек поставок российская экономика сталкивается с вызовами создания новых национальных ИТ-продуктов и интенсивного, во многом компенсаторного развития ИТ-сферы. Для того, чтобы сложившаяся ситуация стала возможностью для «работы над ошибками» в контексте использования максимального потенциала цифровизации – критически важным представляется обеспечение качественного перехода от стихийной оцифровки (закрывающейся в переводе процессов из аналогового в цифровой формат без корректировок самих механизмов²³⁶) к полноценной цифровизации, предполагающей также переосмысление самих процессов²³⁷.

Система регулируемых закупок РФ, являясь одной из динамично развивающихся сфер государственного управления, находится в активном процессе цифровой трансформации и в настоящий момент также сталкивается с вызовами перехода к полноценной цифровизации. Одновременно с этим в программных документах в области цифровой трансформации, включая сферу закупок, задается тренд на формирование цифровой экосистемы. Согласно принятой в России программе «Цифровая экономика Российской Федерации»²³⁸ первоочередной ее целью является создание экосистемы цифровой экономики России, призванной обеспечить эффективное взаимодействие бизнеса, научно-образовательного сообщества, государства и граждан. Понятия «платформа» и «экосистема» также активно употребляются в публичном дискурсе, посвященному цифровой трансформации закупочной системы государственного сектора²³⁹. Начиная с 2017 года в российском публичном диалоге между представителями бизнеса и государства обсуждается концепция «государство как платформа» [Буров и др., 2018]. Вместе с тем понятие цифровой экосистемы в настоящий момент не закреплено в государственных нормативных актах ни применительно к частному сектору, ни к государственному, и часто употребляется в качестве синонима к цифровой платформе.

²³⁵ Минцифры России. Россия вошла в топ-10 стран по цифровизации госуправления: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/events/42223/> (дата обращения: 08.07.2024).

²³⁶ Пример – электронная закупочная процедура, в процессе участия в которой нужно приложить сканы подписанных и заверенных печатью бумажных документов и внести данные в формы электронной площадки.

²³⁷ В ИТ – глоссарии Gartner приводится следующее определение цифровизации, частично отображающее данный тезис: «цифровизация – использование цифровых технологий для изменения бизнес-модели и предоставления новых возможностей для получения дохода и создания стоимости (ценности)». См.: Gartner. Definition of Digitalization – IT Glossary - 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/digitalization> (дата обращения: 04.10.2024).

²³⁸ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 28 июля 2017 г. № 1632-р

²³⁹ Созданная в Москве экосистема закупок позволяет увеличить конкуренцию среди поставщиков и экономить средства бюджета. Сайт Москвы. 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.mos.ru/news/item/97853073/> (дата обращения: 06.06.2024).

Понятие цифровой платформы было формализовано на законодательном уровне лишь недавно и только в контексте совершающихся сделок²⁴⁰, что характерно для транзакционных платформ, тогда как вне фокуса определения осталось большое разнообразие нетранзакционных платформ [Шаститко, Маркова, 2017]. Активно фигурируемый в нормативных документах термин государственной информационной системы (ГИС) (часто употребляемый в качестве синонима государственной цифровой платформы) также не формализован – в том числе не установлены критерии отнесения информационных систем к ГИС²⁴¹.

Авторы работ [Стырин и др., 2019; Стырин, Дмитриева, 2021], являющихся одними из самых основательных российских публикаций, посвященным государственным цифровым платформам (ГЦП) проводят масштабную типификацию коммерческих цифровых платформ по различным критериям, а также предпринимают попытку выделить ключевые отличия между ГИС и ГЦП, а также между коммерческими цифровыми платформами и ГЦП. Вероятно, систематизация этих отличий во многом обусловлена наблюдением за происходящими длительное время процессами создания ГИС, и последующего их развития в «нечто большее». В результате проведенного анализа авторы [Стырин и др., 2019] дают следующее определение: *«государственная цифровая платформа – это система формальных и неформальных правил и алгоритмов сетевого взаимодействия пользователей (потребителей), функционирующая на основе открытых и масштабируемых архитектурных стандартов программно-аппаратного обеспечения, необходимого для хранения, анализа и передачи цифровых данных об участниках взаимодействия»*. В работе [Стырин, Родионова, 2020] исследователями проводится анализ характеристик и функционала ЕИС в поиске ответа на вопрос – можно ли считать ЕИС государственной цифровой платформой в сфере закупок? В сформулированных признаках отнесения информационной системы к ГЦП прослеживается подход, схожий с [Стырин и др., 2019], – авторы исходят из предпосылки трансформации ГИС в ГЦП, и опираются на принципы организации платформ, наблюдаемые в различных сферах. В разрезе по сформулированным функциональным признакам (которыми по мнению авторов должна обладать ГЦП в сфере госзакупок) исследователи приходят к выводу, что ЕИС (по состоянию на 2020) не может считаться государственной цифровой платформой. При этом

²⁴⁰ Так, согласно ст. 1 п. 1 Федерального закона от 10.07.2023 № 301-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О защите конкуренции» под цифровой платформой понимается «программа (совокупность программ) для электронных вычислительных машин в информационно-телекоммуникационных сетях, в том числе в сети «интернет», обеспечивающая совершение сделок между продавцами и покупателями определенных товаров)

²⁴¹ Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления». 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/684/pepquogiajfpxi8zvsbpgzmdzl03uzk.pdf> (дата обращения: 02.09.2024).

в сформулированных признаках отображена неявная предпосылка о неотделимости понятий цифровой платформы и экосистемы, а сами признаки частично носят рекомендательный характер на основании обзора успешных практик коммерческого сектора и суждений авторов о том, как должна быть устроена ГЦП в области госзакупок.

В своем исследовании мы стремимся сделать дополнительный вклад в развитие и структурирование дискурса о цифровых платформах и экосистемах в сфере регулируемых закупок. В дополнение к изысканиям вышеупомянутых авторских коллективов мы сначала сформируем пул ключевых отличительных особенностей платформ и экосистем, опираясь на экономическую теорию. Затем, проанализировав актуальное состояние системы информационно-технического обеспечения российских регулируемых закупок, мы постараемся ответить на вопрос о соответствии и/или наличию предпосылок к соответствию сложившейся системы выявленным характеристикам. А также мы обобщаем и систематизируем выявленные в данном и предыдущих разделах проблемы, связанные с информационно-техническим обеспечением российской системы регулируемых закупок, преодоление которых необходимо для дальнейшего совершенствования системы.

3.3.2. Ключевые свойства платформ и экосистем

Термины «платформа» и «экосистема» могут употребляться в экономической литературе в различных контекстах. В данном исследовании мы фокусируемся на платформе и экосистеме как на специфических способах организации экономической деятельности. Первый способ организации предполагает объединение двух и более групп пользователей (в соответствии с [Яблонский, 2013]), второй – объединение взаимосвязанных хозяйствующих субъектов вокруг фокальной организации или платформы (в соответствии с [Autio, Thomas, 2014, Jacobides et al., 2018]).

В результате анализа экономической литературы можно выделить следующие отличительные свойства, характеризующие платформу и экосистему.

Ключевые свойства платформ и экосистем

Слова «платформа» и «экосистема» могут употребляться в экономической литературе в различных контекстах. В данном исследовании мы фокусируемся на платформе и экосистеме как на специфических способах организации экономической деятельности. Первый способ организации предполагает объединение двух и более групп пользователей (в соответствии с [Яблонский, 2013]), второй – объединение взаимосвязанных хозяйствующих субъектов вокруг фокальной организации или платформы (в соответствии с [Autio, Thomas, 2014, Jacobides et al., 2018]).

В результате анализа экономической литературы можно выделить следующие отличительные свойства, характеризующие платформу и экосистему.

Ключевые свойства платформы²⁴²:

1. Наличие внешних сетевых эффектов (в первую очередь, косвенных) [Caillaud, Jullien, 2003; Tirole, 2003; Armstrong, 2006; Rysman, 2009; King, 2013; Cennamo, С.; Santalo, J., 2013; Антипина, 2020; Маркова, 2023]
2. Прямой (непосредственный) контакт сторон [Hagiu, Wright, 2015; Шаститко А.Е., Паршина, 2016; Маркова, 2023]
3. Вовлечение сторон во взаимодействия с платформой [Hagiu, Wright, 2015; Маркова, 2023]

Отметим, что перечисленные свойства характерны для разного рода платформ, включая цифровые, представляющие для нас наибольший интерес.

Ключевые свойства Экосистемы²⁴³:

1. Взаимосвязь продуктов, сервисов, технологий и их интегрированность в деятельность потребителя [Cuzumano 2015; Jacobides et al, 2019; Hein et al., 2019; Tuten, 2020; Шаститко и др., 2020]

2. Объединение поставщиков взаимодополняющих продуктов, сервисов и инноваций [Autio, Thomas, 2014, Adner, 2017; Jobides et al., 2019; Шаститко и др., 2020; Гудкова, Кузнецов, 2022]

3. Ценность системы выше, чем ценность входящих в нее элементов [Autio, Thomas, 2014, Williams, Chamorro-Koc, 2016; Hein et al., 2019; Tuten, 2020; Шаститко и др., 2020; Гудкова, Кузнецов, 2022]

4. Устойчивость и способность к «самовоспроизведению»²⁴⁴ [Spigel B., Harrison R, 2018]

Перечисленные свойства характерны для разного рода экосистем. В рамках настоящего исследования нас интересуют в первую очередь цифровые экосистемы, для которых дополнительным ключевым условием является наличие цифровой инфраструктуры и/или цифровой платформы в ее основании [Jacobides et al., 2018; Гудкова, Кузнецов, 2022; Шаститко и др. 2023].

²⁴² Здесь перечислены отличительные свойства платформ, которые автор [Маркова, 2019] выделяет в качестве ключевых после критического осмысления ряда этих и других свойств, упоминаемых применительно к платформам в литературе.

²⁴³ Изучая экономическую литературу об экосистемах, мы стремились выявить те общие концептуальные свойства, которые отличают данный феномен от других способов организации, и опускали свойства, характерные для отдельных экосистем. Так, например, в исследованиях отмечается свойство открытости экосистемы [Karoog and Lee, 2013], которое в действительности не является общим для всех экосистем. В частности, экосистема Apple является закрытой или по крайней мере менее открытой по сравнению с Android [Плеханова и др., 2021]. Степени и виды открытости экосистем являются предметом отдельного дискурса в литературе [Cenamor, J. and Frishammar, J., 2021].

²⁴⁴ В значении обеспечения условий для самоподдерживающихся циклов инновации и роста системы.

Экосистемный подход в целом и присущие ему перечисленные свойства отмечаются в работе [Seo, Myeong, 2020]²⁴⁵ в качестве факторов успешной реализации концепции «государство как платформа». В частности, согласно результатам эмпирического анализа [Seo, Myeong, 2020] «экосистемность» стоит на первом месте по значимости структурных факторов, затем следуют открытость и модульность. Выделяя факторы для оценки их значимости, исследователи неоднократно проводят параллель с экосистемой Apple, в которой была создана благоприятная среда для вовлеченности участников в создание инноваций и наращиванию объемов спонтанных разработок. Применительно к сфере государственного управления система должна благоприятствовать появлению новых сервисов как для населения (государственных услуг), так и для государственных деятелей (инструментов поддержки принятия управленческих решений), а также возможности проявления активной гражданской позиции со стороны населения.

Аналогия с Apple (а не, например, с Google) на наш взгляд особенно уместна в контексте государственного управления, так как принцип открытости (часто провозглашаемый как фактор успешной реализации платформенного и экосистемного подхода) в случае государственного управления может быть реализован лишь ограниченно. Действительно Apple является относительно более закрытой и жесткой в своей политике экосистемой [Шаститко и др., 2020; Плеханова и др., 2021]. С одной стороны это накладывает определенные ограничения и таким образом сдерживает количество спонтанных разработок, а с другой – снижает издержки независимых разработчиков на разработку и поддержание приложений за счет ограниченности набора совместимых устройств и ПО, а также позволяет обеспечить более высокий уровень информационной безопасности²⁴⁶. Такой подход позволяет повысить степень комплиментарности продуктов и сервисов платформы, и сделать более выраженными сетевые эффекты. Для коммерческого сектора это может служить дополнительным источником рыночной власти. Применительно к области государственного управления урок может заключаться в том, чтобы также сократить издержки сторонних производителей сервисов и инноваций за счет стандартизации. Если для разработчиков мобильных приложений издержки растут с количеством типов устройств, на которых оно может быть установлено, в силу необходимости обеспечить версионирование, то для компаний, разрабатывающих решения в области государственного управления и предоставления государственных услуг издержки

²⁴⁵ В котором авторы из университета Инха в Южной Корее определяют ключевые факторы успешной реализации концепции государства как платформы с помощью иерархического анализа с привлечением экспертов из числа профессоров и исследователей, имеющих опыт работы в релевантных областях.

²⁴⁶ Подробнее – см. в [Плеханова и др., 2021].

также обусловлены необходимостью обеспечения интеграции между информационными ресурсами различных ведомств.

3.3.3. Информационно-техническое обеспечение механизмов координации российской системы регулируемых закупок

Для того, чтобы проанализировать текущую организационно-техническую форму осуществления российских регулируемых закупок необходимо описать систему ее информационного обеспечения. В настоящее время оно представлено набором информационных систем (ИС) с различным функционалом и ведомственной принадлежностью.

Центральной информационной системой, агрегирующей информацию о заключении и исполнении контрактов, является ЕИС. Данные в нее частично вносятся непосредственно участниками закупок (заказчиками и исполнителями) и частично подтягиваются из ИС аккредитованных электронных торговых площадок (ЭТП), на которых проводятся торги, а также из ИС единого агрегатора торговли (ЕАТ), устроенного по принципу работы маркет-плейса²⁴⁷. ЕИС, ЭТП и ЕАТ являются площадками, на которых взаимодействуют участники закупочной системы в рамках установленных правил. Помимо этого, в контуре ИТ-инфраструктуры российской закупочной системы находятся: ИС Казначейства ГИИС «Электронный бюджет»; ГИС «Независимый регистратор»²⁴⁸; региональные и муниципальные информационные системы в сфере закупок; ИС контрольных органов в сфере закупок и органов внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля (включая ИС ФАС России²⁴⁹, ИС Счётной палаты по внешнему аудиту²⁵⁰, ИС Минфина России²⁵¹), единая система идентификации и аутентификации (ЕСИА)²⁵².

До недавнего времени многие из этих ИС функционировали практически автономно, однако в настоящее время ведутся работы повышению степени их интегрированности с ЕИС, что согласуется в первом приближении с концепцией построения экосистемы.

²⁴⁷ ЕАТ – функционирующий с 2018 года портал электронной торговли для закупок малого объёма Госзаказчиков на основе предложений поставщиков. Портал Единый агрегатор торговли. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://agregatoreat.ru/> (дата обращения: 02.08.2024).

²⁴⁸ Государственная информационная система «Независимый регистратор» (ГИС НР). 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://roskazna.gov.ru/gis/gis-nezavisimyy-registrator/?ysclid=lwy9joibqn470992072> (дата обращения: 06.06.2024).

²⁴⁹ ФАС России. Контроль госзакупок. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/spheres/5> (дата обращения: 06.06.2024).

²⁵⁰ Проведение удаленных аудитов с использованием единых информационно-аналитических систем. 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/3f0/3f0c69924107f5611517df2a124e31f5.pdf> (дата обращения: 02.08.2024).

²⁵¹ Минфин России. Мониторинг закупок. – 2024. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?ysclid=m3ucm52th9455362725> (дата обращения: 19.05.2024).

²⁵² Портал государственных услуг Российской Федерации. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://esia.gosuslugi.ru/login/> (дата обращения: 02.08.2024).

Текущее состояние единой информационной системы в области регулируемых закупок в России через призму выделенных особенностей платформ и экосистем можно описать в виде Таблицы 21 ниже.

Таблица 21 – анализ ЕИС через призму особенностей платформ и экосистем

Свойства отнесения к платформам и экосистемам	Соответствие свойствам	Комментарии
Свойства цифровой платформы		
Наличие внешних сетевых эффектов	–	Характерно в большей степени для электронных торговых площадок (ЭТП), которые конкурируют между собой, служат площадками для непосредственного взаимодействия сторон в процессе торгов.
Непосредственный контакт сторон	–	
Вовлечение сторон во взаимодействия с платформой	–	
Свойства цифровой экосистемы		
Взаимосвязь продуктов, сервисов, технологий и их интегрированность в деятельность потребителя	+/-	На базе ЕИС в 2022–2024 гг. стали реализовываться элементы экосистемного подхода ²⁵³ : - казначейские автоплатежи (частично реализовано с 2023 г.)
Объединение поставщиков взаимодополняющих продуктов, сервисов и инноваций	+/-	- цифровой контракт (в 2023 г. запущен пилотный проект, в 2024 г. запланирован переход к цифровому контракту по №44-ФЗ, в 2025 г. – реализация функций изменения и расторжения контракта в электронном виде) - формирование машиночитаемой доверенности (реализовано) - электронное активирование (частично реализовано в 2022 г., в 2024 г. компания «Тензор» ²⁵⁴ запустила сервис «Интеграция с ЕИС. Поставщик») - под руководством ФАС России ведется разработка АИС «Антикартель», которая будет интегрирована в ЕИС - независимый видеорегиистратор (с 2024 г. ГИС «Независимый регистратор» стал работать в ЕИС и на специализированных ЭТП для закрытых торгов)
Наличие цифровой инфраструктуры и/или цифровой платформы в центре системы	–	Проведение закупок обеспечивается рядом разрозненных информационных систем (ИС). ЕИС только начинает приобретать отдельные свойства экосистемы и пока не предоставляет в полной мере условия для создания дополнительной ценности в контуре системы и формирования стимулов для участия в ее развитии/ самовоспроизведении.
Устойчивость и способность к «самовоспроизведению»	–	
Ценность системы выше, чем ценность входящих в нее элементов	–	

Источник: составлено автором

Последние три пункта таблицы описывают наиболее «проблемные» зоны развития информационно-технического сопровождения системы закупок в экосистемном подходе. В целом, проведенный анализ согласуется с выводами более раннего исследования [Стырин, Родионова, 2020] и позволяет заключить, что ЕИС в настоящее время нельзя считать цифровой платформой в классическом понимании. Так же, как и авторы [Стырин,

²⁵³ Приказ Федерального казначейства от 14.05.2020 № 21н; приказ Минфина от 05.02.2021 № 14н, 360-ФЗ от 02.07.2021, 420-ФЗ от 04.11.2022; 104-ФЗ от 16.04.2022.

²⁵⁴ СБИС. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://sbis.ru/contacts/77-moskva?tab=clients> (дата обращения: 06.06.2024).

Родионова, 2020] мы считаем, что свойствам цифровых платформ в большей степени соответствуют ЭТП, а не ЕИС. Одновременно с этим за последние несколько лет явно наметился тренд на реализацию экосистемного подхода, причем вероятно в специфике, описанной [Стырин и др., 2019], то есть посредством интеграции «куста платформ», в том числе за счет делегирования части функций коммерческим организациям (как, например, было сделано в случае сервиса «Интеграция с ЕИС. Поставщик»).

При этом центральной информационной системой в российских регулируемых закупках остается ЕИС, вокруг которой с помощью интеграции со сторонними системами, образуется «оболочка», с признаками экосистемы. Из факта того, что в настоящий момент платформенными признаками обладают в большей степени ЭТП, не следует невозможность построения платформенной экосистемы на базе ЕИС (или площадке иного оператора). Расхождения в признаках цифровой платформы в отношении ЕИС могут быть преодолены в случае обеспечения ее бесшовной интеграции с ЭТП, а интеграция с иными информационными системами смежных ведомств и организаций (уже частично реализуемая в настоящий момент) будет способствовать формированию полноценной экосистемы в области регулируемых закупок. Таким образом оператор ЕИС (в настоящий момент им выступает Федеральное Казначейство России²⁵⁵) потенциально может стать лидером платформенной экосистемы регулируемых закупок в процессе реализации концепции «государство как платформа».

Вместе с тем возможность извлечения ожидаемого потенциала от платформенно-экосистемного подхода именно в области регулируемых закупок на первый взгляд не очевидна. В частности, возникает вопрос о механизме формирования положительных косвенных сетевых эффектов. Косвенные сетевые эффекты возникают на платформах, объединяющих две и более групп пользователей, каждая из которых получает выгоды (в случае положительных сетевых эффектов) или издержки (в случае отрицательных сетевых эффектов) от присутствия и количества пользователей другой функциональной группы [Caillaud, Jullien, 2003]. В регулируемых же закупках размер одной функциональной группы – государственных заказчиков – условно зафиксирован изначально. Все попадающие под действие соответствующих законов компании и организации изначально представлены на стороне покупателей, что на первый взгляд дискредитирует возможность извлечения косвенных сетевых эффектов другими функциональными группами. Однако стоит учесть тот факт, что помимо непосредственно сторон транзакций сделок – покупателей и продавцов – в закупочную деятельность косвенно вовлечено большое количество других

²⁵⁵ Единым федеральным органом исполнительной власти, ответственным за функционирование информационной системы в сфере закупок, назначено Казначейство России. Консультант Плюс. 2017. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/49324.html> (дата обращения: 21.07.2024).

функциональных групп, таких как – финансовые организации, страховые компании, некоммерческие отраслевые партнерства, саморегулируемые организации, контролирующие органы и многие другие. Кроме того, при построении многофункциональной платформы в области госзакупок, интегрированной со многими смежными организациями, такая система может стать удобной площадкой для закупок не только в государственном, но и в коммерческом секторах, и иметь потенциал к увеличению как стороны заказчиков, так и стороны исполнителей. Успешным примером реализации такого платформенно-экосистемного подхода в сфере закупок, согласующегося с тезисами [Seo, Myeong, 2020], является построение системы публичных закупок в Южной Корее. Остановимся на нем подробнее.

3.3.4. Уроки закупочной системы Южной Кореи

Южная Корея является признанным лидером в области цифровизации государственного сектора в целом, а онлайн платформа KONEPS, через которую реализуются регулируемые закупки, начиная с 2003 года многократно отмечалась различными наградами международного уровня²⁵⁶ и является своего рода эталоном среди национальных платформ электронной торговли. На сегодняшний день система широко используется в странах Азии, а также в некоторых странах Африки и Латинской Америки²⁵⁷.

В российском публичном пространстве неоднократно обсуждались перспективы перенятия корейского опыта построения цифровых систем государственного управления, в том числе в области закупок госсектора²⁵⁸, в которой наши страны придерживаются схожей политики. В обеих юрисдикциях большое значение придается построению единого информационного пространства закупок государственного сектора, призванного повысить общественное доверие путем повышения открытости и прозрачности системы. Учитывая некоторое опережение развития Корейской системы в данном направлении, а также широкое признание ее на мировом уровне представляется полезным изучение ее особенностей и достижений. На рисунке ниже (Рисунок 19) представлена в общем виде модель организации регулируемых закупок в Южной Корее.

²⁵⁶ Global Korea Market. Achievements. - 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://globalkoreamarket.go.kr:8843/global/portal/globalAchievements.do> (дата обращения: 27.08.2024).

²⁵⁷ Public Procurement. Service Achievements. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00776> (дата обращения: 04.10.2024).

²⁵⁸ ФАС России. Опыт организации государственных закупок в Южной Корее. 2012. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/9287> (дата обращения: 27.08.2024).

Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. Круглый стол «Прогрессивные элементы закупочной системы Республики Кореи». 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.law.msu.ru/news/kruglyy_stol_progressivnye_elementy_zakupochnoy_sistemy_respubliki_korei_2022-12-01-7154 (дата обращения: 27.08.2024).

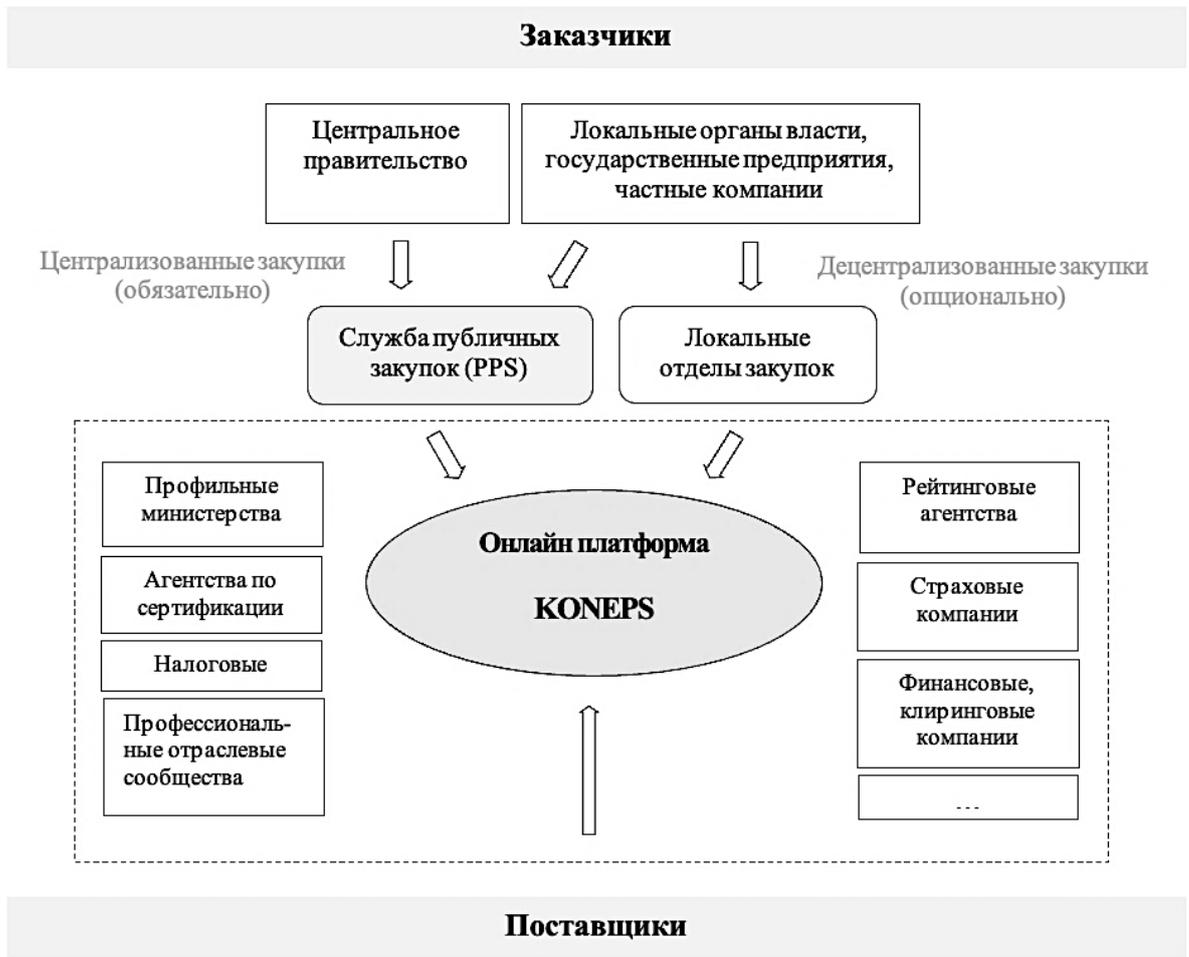


Рисунок 19 – Система публичных закупок Южной Кореи

Источник: составлено автором на основе материалов официального сайта Службы публичных закупок Южной Кореи²⁵⁹.

Система сочетает в себе централизованный и децентрализованный подходы. Закупки центральных государственных органов Южной Кореи, а также органов местного самоуправления и государственных предприятий в случае превышения определенных пороговых значений стоимости осуществляется исключительно специальной службой публичных закупок (далее – Служба PPS²⁶⁰), которая выполняет не только функцию непосредственно организации закупочных процессов, но также ряд других административных и контрольно-надзорных функций, а также функцию оператора платформы электронной торговли KONEPS.

За период с 1961 по 2018 г. объем закупок Службы PPS возрос в 5000 раз, что сопровождалось сменой парадигмы управления закупками с аналоговой на цифровую. Результатом данного процесса стало создание в 2002 г. платформы электронной торговли

²⁵⁹ <https://www.pps.go.kr> (дата обращения: 24.11.2024)

²⁶⁰ Public Procurement Service – централизованная служба публичных закупок Южной Кореи, созданная в 1949 году как временное управление иностранных поставок, и с 1961 занимающаяся всеми закупками государственного сектора.

KONEPS, объединяющей заказчиков и поставщиков в области закупок госсектора, и последующее формирование вокруг нее экосистемы²⁶¹ в области публичных закупок. Несмотря на то, что изначально электронная система KONEPS была создана для упрощения и повышения прозрачности государственных закупок страны, осуществляемых Службой PPS, со временем она стала популярна и среди организаций коммерческого сектора, не обязанных осуществлять закупки через PPS²⁶² – благодаря своей удобности, прозрачности, оптимизации закупочных процессов, доступу к широкому спектру поставщиков, а также интегрированности со множеством смежных систем.

Отметим, что несмотря на общее стремление к переводу закупочных процессов в цифровой формат и обеспечение их максимальной наблюдаемости для борьбы с коррупцией и различными формами фаворитизма за счет создания единого информационного пространства, российская и корейская практика расходятся в отношении политики унификации процедур. Как отмечалось ранее, в России наблюдается устойчивый аукционный крен в регулируемых закупках и тренд на унификацию процедур. Тогда как Корейская система в процессе развития цифровой инфраструктуры закупок полностью отказалась от практики аукционов ввиду их негативного влияния на установление уровня качества продукции и исполнения контрактов²⁶³.

Для закупок типовых товаров массового потребления (например – канцелярских принадлежностей) в системе реализована практика заключения рамочных контрактов между Службой PPS и рядом отобранных на конкурсной основе поставщиков, товары которых, размещаются в интернет-магазине в рамках системы KONEPS. Подобная практика сохраняет конкурентные стимулы для продавцов (за счет предварительного конкурсного отбора) и одновременно с этим снижает уровень транзакционных издержек покупателей (за счет отсутствия необходимости подавать заявки на многочисленные идентичные друг другу закупки), продавцов (за счет отсутствия необходимости подавать заявки на участие по каждой отдельной закупке) и самой службы PPS (в силу отсутствия необходимости многократного выполнения посреднической функции и понесения соответствующих издержек проведения отборочных процедур). В случае, если заказчик желает закупить типовые товары в особенно крупном объеме, Служба PPS может объявить

²⁶¹ Применимость данного понятия к описанию построенной системы раскрывается далее по тексту.

²⁶² Закон об использовании и продвижении электронных закупок от 2013 года (The Act on Use and Promotion of Electronic Procurement of 2013) предоставил Службе PPS право разрешать частным организациям использовать услуги KONEPS в своих закупочных процессах. В период с 2013 по 2015 гг. в KONEPS поэтапно реализовывалась возможность подключения к системе частных коммерческих и некоммерческих организаций. Подробнее см.: OECD iLibrary. Driving efficiency through e-procurement: KONEPS. The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness - 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-korean-public-procurement-service/driving-efficiency-through-e-procurement-koneps_9789264249431-5-en (дата обращения: 01.09.2024).

²⁶³ Постепенный отказ от аукционного крена также наблюдается в странах ЕС. Подробнее – см. [Плеханова, 2024а; Плеханова, 2024б]

дополнительный конкурс между поставщиками, с которыми уже заключен рамочный договор. Для закупки более специфичных товаров, работ и услуг в системе предусмотрены различные скоринговые процедуры, а также конкурентные, в том числе слабо формализованные, переговоры, реализуемые также на площадке KONEPS с использованием специальных интерфейсов. Такая практика позволяет снижать риски, связанные с асимметрией информации и использовать в полной мере компетенции обеих сторон трансакций сделки, что в свою очередь приводит к снижению издержек оппортунизма и постконтрактной адаптации.

Таким образом, закупки простых типовых товаров происходят максимально простым для покупателей образом (приближенном к механизму цен) с минимальными транзакционными издержками всех сторон в части инициирования и проведения закупки, и с сохранением принципа обеспечения конкуренции между поставщиками за счет заключения с ними рамочных контрактов (на конкурсной основе). А для закупки более сложных и специфичных товаров используются только процедуры, дающие возможность учитывать различные качественные, в том числе квалификационные и репутационные критерии отбора, позволяющие снизить степень асимметрии информации, издержки оппортунизма и постконтрактной адаптации.

Возможность отказа от аукционных процедур закупки (долгое время считавшихся менее подверженными к реализации коррупционных схем, но заслужившими «дурную славу» с точки зрения влияния на качество закупаемой продукции) обеспечивается повышением уровня прослеживаемости и степени интегрированности множества используемых для этого информационных систем. То есть большая уязвимость гибких скоринговых процедур к реализации схем фаворитизма (см. раздел 3.2.2.) компенсируется более высоким уровнем автоматизации контроля и принятия решений, а также высоким уровнем информационной прозрачности, обеспечиваемым в том числе за счет разработки и внедрения стандартов сбора и обмена данными между многочисленными организациями, задействованными в функционировании закупочной системы. Такая стратегия согласуется с тезисом, сформулированным нами в разделе 2.2.1 о целесообразности выделения степени унификации процедур в отдельную структурную характеристику закупочной системы и о том, что потребность в унификации процедур зависит от общего уровня цифровизации и информационной прозрачности, в том числе *ex post*. Действительно, в условиях низкого уровня цифровизации и недостаточной информационной прозрачности, унификация и упрощение процедур облегчают контроль за соблюдением правил, что усиливает составляющую процессного управления. Однако цифровая трансформация, сопровождающаяся повышением информационной прозрачности, облегчает мониторинг

всех этапов закупочной деятельности, что повышает возможности и по управлению результатом. А там, где есть возможность контролировать результат, снижается потребность в контролировании процесса.

Важно отметить, что в корейской закупочной системе обеспечивается высокий уровень как *ex ante*, так и *ex post* прозрачности. После получения Службой PPS запроса на закупку от заказчика – на площадке KONEPS на несколько дней размещается предварительная закупочная документация со спецификацией и предполагаемыми требованиями. При получении замечаний от потенциальных участников бюро может внести необходимые корректировки. Это порождает транзакционные издержки взаимодействия между Службой PPS и потенциальными исполнителями, однако возможность влиять на правила отбора *ex ante* снижает риски реализации схем ограничения конкуренции и необходимости пересмотра правил и результатов проведения процедуры *ex post*, что обеспечивает снижение издержек оппортунизма и экономию транзакционных издержек контроля. Если же кто-то из пользователей системы не согласен с итогами уже состоявшейся конкурентной процедуры, он может подать жалобу через интерфейс цифровой площадки, за которой последует запуск разбирательства со стороны специализированного подразделения Службы PPS²⁶⁴. Дополнительные стимулы к добросовестному поведению и качественному исполнению контрактов со стороны исполнителей формируются в том числе за счет манипулирования доступом к системе KONEPS. Если поставщик нарушает правила, ему на какое-то время запрещают доступ к системе, и он не может предлагать свои товары/работы/услуги. Срок временной блокировки варьируется от нескольких месяцев до трех лет в зависимости от серьезности выявленных нарушений. Для контрактов, предполагающих привлечение победителем субподрядчиков – в частности в рамках строительных и ИТ-проектов (которые также, как и в российской практике, занимают в значительную долю публичных закупок в Корее) – в системе KONEPS реализован специальный модуль по управлению субподрядами (SMSGC)²⁶⁵. Данный модуль повышает уровень *ex post* прозрачности и обеспечивает дополнительные возможности по управлению результатом – он позволяет снижать риски пред- и постконтрактного оппортунизма государственного подрядчика по отношению к своим подрядчикам²⁶⁶, и как следствие удерживать общий уровень качества реализации комплексных проектов, а также повышать доверие и стимулы конечных исполнителей к

²⁶⁴ Подобные разбирательства позволяют разрешить большое количество конфликтов в досудебном порядке.

²⁶⁵ SMSGC – Subcontract Management System for Government Contracts

²⁶⁶ Реализация данного модуля стала ответом на выявленные Службой PPS практики недобросовестного поведения со стороны выигравших конкурсы подрядчиков по отношению к привлекаемым ими субподрядчикам, такие как: требование о снижении договорной цены после присуждения контракта, задержка платежей или неоплата работ, использование «двойных» контрактов (один из которых представляется в PPS с условиями, зеркальными к головному контракту, а другой в действительности подписан с субподрядчиком на менее выгодных условиях).

участию в государственных проектах за счет снижения уровня неопределенности, связанного с непредсказуемостью поведения заказчика.

Так, на примере корейского опыта можно видеть, что переосмысление подходов к выбору механизмов управления транзакциями в условиях цифровой трансформации, открывающей новые возможности по изменению структуры транзакционных издержек, стимулов и баланса между различными каналами управления транзакциями сделок, позволяет достичь существенной экономии совокупных транзакционных издержек и повысить эффективность систему регулируемых закупок в том числе в контексте ее влияния на уровень общего благосостояния за счет обеспечения более высокого качества исполнения публичных контрактов.

В качестве достижений и показателей высокой эффективности произведенной цифровой трансформации публичных закупок Южной Кореи можно выделить²⁶⁷:

- 1) Экономия совокупных транзакционных издержек – 8 миллиардов долларов США в год (из них 6,6 – приходится на частный сектор, 1,4 – на государственный)²⁶⁸, в том числе обусловленная следующими достижениями:
 - Обмен данными и бесшовная интеграция с более чем 200²⁶⁹ внешними системами, позволяющая автоматизировать процессы получения информации, проверки квалификационных требований, оценки заявок, контроля сроков исполнения, проведения оплаты и многие другие²⁷⁰.
 - Полный отказ от «бумажного» документооборота в области госзакупок – система позволяет реализовать весь цикл закупки (от планирования и определения поставщиков до закрытия контрактов и совершения взаиморасчетов) в цифровом формате на платформе KONEPS. Оцифровка процессов и их трансформация в условиях произведенной интеграции позволила упразднить 477 аналоговых форм документов и сократить объем бумажных документов на более чем 7,8 млн страниц в год²⁷¹.
 - Порядковое сокращение времени, затрачиваемого на сбор/рассмотрение заявок и определение победителя – с более 30 часов (до запуска KONEPS) до менее 30 минут (в настоящее время)

²⁶⁷ Составлено на основе публичных материалов Службы PPS и аналитических материалов OECD.

²⁶⁸ Там же.

²⁶⁹ Включая 21 компанию-поручителя, 16 строительных ассоциаций, 8 сертифицированных органов, государственные и коммерческие банки, сторонние системы электронной торговли и многие другие.

²⁷⁰ Public Procurement Service. Achievements. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00776> (дата обращения: 04.10.2024).

²⁷¹ см.: OECD iLibrary. Driving efficiency through e-procurement: KONEPS. The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness. 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-korean-public-procurement-service/driving-efficiency-through-e-procurement-koneps_9789264249431-5-en (дата обращения: 01.09.2024).

- 2) Широкое признание и добровольное использование системы KONEPS в рамках децентрализованных закупок – количество транзакций по государственным закупкам в системе распределяется почти поровну между PPS и другими государственными организациями²⁷²; количество частных фирм, использующих платформу KONEPS для осуществления закупок, превышает количество государственных заказчиков на платформе²⁷³.
- 3) Значительное повышение степени контроля и уровня прозрачности²⁷⁴ и, как следствие, доверия к закупочной системе государственного сектора – за 10 лет с момента создания системы – зафиксирован рост индекса доверия к системе регулируемых закупок на 25% (с 6.80 до 8.52)²⁷⁵.

Отметим, что построенная система обладает всеми признаками экосистем (обобщенным в разделе 3.3.2.), включая повышенную ценность системы по сравнению с совокупностью ее отдельных элементов. Развернутая на основе цифровой платформы KONEPS она включает в себя инфраструктурные элементы, аналоги которых доступны и без использования KONEPS, однако ценность от их использования в рамках платформы, оказывается выше, что подтверждается постоянным ростом числа добровольно подключающихся к платформе пользователей различных функциональных групп пользователей, а также ростом уровня доверия к системе.

Среди факторов успеха в достижении описанных выше результатов можно выделить²⁷⁶:

- Системное согласованное продвижение проектов цифровой трансформации на государственном уровне. KONEPS – один из 11-ти проектов в рамках развития электронного правительства, курируемых специальным комитетом;

²⁷² В период с 2014 по 2020 год доля самостоятельных (а не централизованных) закупок через систему KONEPS составляла более половины от общего объема закупок. См.: South Korea: KONEPS public procurement contracts value 2020. Statista. 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.statista.com/statistics/1128552/south-korea-koneps-public-procurement-contracts-value/> (дата обращения: 31.08.2024).

²⁷³ см.: Driving efficiency through e-procurement: KONEPS. The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness. OECD iLibrary. 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-korean-public-procurement-service/driving-efficiency-through-e-procurement-koneps_9789264249431-5-en (дата обращения: 01.09.2024).

²⁷⁴ В системе доступны сведения по каждой закупке, обновляемые в режиме реального времени, а также реализованы модули для создания различных аналитических отчетов.

²⁷⁵ Procurementinet.org. Third South Asia Regional Public Procurement Conference. e-Procurement Experiences of Korea [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.procurementinet.org/wp-content/themes/inet/img/presentation/document/2015/e-Procurement%20In%20Korea%20Kang-il%20Seo.pdf> (дата обращения: 01.09.2024).

²⁷⁶ Составлено на основе материалов, публикуемых в открытом доступе Службой PPS: Factors for Success. Public Procurement Service. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00778> (дата обращения: 28.11.2024).

- Интеграция пользовательского опыта – около 90 организаций из числа пользователей KONEPS входят в состав специального комитета по развитию электронного правительства;
- Совместные усилия представителей государственного и частного секторов, входящих в состав специального комитета по развитию электронного правительства.
- Развитие и расширение системы за счет работы с общественностью – построена общенациональная система обучения групп пользователей платформы, с участием региональных представительств Службы PPS и задействованных сторонних образовательных учреждений, ведется просветительская работа с населением;
- Преодоление цифрового разрыва между различными регионами и компаниями;
- Отказ от унификации в сторону индивидуализированного подхода за счет применения современных цифровых технологий;
- Стимулирование инновационного развития технологий электронной торговли путем принятия и пересмотра законодательных актов – закона о цифровой подписи, закона об электронной торговле и др.;
- Обеспечение высокого уровня информационной безопасности – в том числе за счет внедрения биометрической идентификации пользователей²⁷⁷ и приложения с виртуальными рабочими столами.

Извлекая уроки, полезные для дальнейшего совершенствования российской системы стоит особенно подчеркнуть тщательную проработку мезоинституциональной составляющей при проектировании институтов во взаимосвязи с новейшими технологиями. Помимо пересмотра бизнес-процессов для максимального использования потенциала цифровизации (в противовес оцифровки аналоговых бизнес процессов без их переосмысления) и обеспечения информационно-технологической совместимости элементов общей инфраструктуры, важную роль играет также настройка совместимости стимулов всех участников системы, обеспечиваемая в том числе за счет их вовлечения в развитие и совершенствования системы, посредством реализации образовательно-просветительных программ (в том числе в отношении всего населения страны), а также за

²⁷⁷ Такое решение стало ответом на недобросовестную практику передачи электронных цифровых ключей третьим лицам, в том числе от нескольких компаний в адрес одного исполнителя, координирующего их ценовые предложения. Теперь в системе KONEPS каждый пользователь может представлять только одну компанию с помощью биометрического маркера безопасности, при этом информация об отпечатках пальцев хранится только в токене поставщика, что позволяет избежать споры о хранении и использовании данной персональной информации правительством.

счет алгоритмического наложения ограничений, снижающих уровень неопределенности, и блокирующих возможности реализации некоторых недобросовестных практик.

В завершении отметим, что предыдущих разделах исследования мы неоднократно затрагивали вопросы информационного обеспечения российской закупочной системы, отмечая ограничения, в рамках которых проводился анализ. Было показано, что низкое качество данных и недостаточная информационная прозрачность являются системными проблемами в информационном обеспечении закупочной системы и служат факторами снижения бюджетной эффективности закупок. Решение данных проблем – важный шаг как для повышения эффективности существующей организационной и информационно-технической структуры в области регулируемых закупок, так и для обеспечения возможности перехода к платформенно-экосистемной модели²⁷⁸.

В третьей главе представлены результаты исследования механизмов управления транзакциями в российской системе регулируемых закупок. Рассмотрены доступные в российской системе структурные альтернативы селективных процедур, а также изучены последствия выбора альтернативных форм закупочных процедур с точки зрения стоимостных и качественных итогов. В продолжение темы феномена аукционного крена и наблюдаемой в России тенденции на упрощение и унификацию закупочных процедур в главе продемонстрированы источники снижения эффективности закупок по стоимостным и качественным показателям, связанные с различными аспектами дизайна и организации закупочной деятельности.

На примере инфраструктурного проекта в транспортной отрасли продемонстрировано, что выбор закупочной процедуры связан не только с установлением цены контракта, но и с качеством исполнения отдельных контрактов, а также с ключевыми результатами реализации проекта в целом. Согласно полученным при анализе закупок в области метростроения оценкам – форма аукциона, несмотря на более высокие показатели уровня конкуренции на торгах, теряет свою эффективность по ценовому критерию с увеличением сложности контракта и демонстрирует стабильно более низкие показатели относительной экономии по сравнению с запросом предложений в случае закупок проектных, строительных и ремонтных работ. Кроме того, аукцион характеризуется более высокими показателями задержки исполнения контракта, имеющими критическую роль в реализации инфраструктурного проекта.

²⁷⁸ Отметим, что согласно оценкам [Seo, Myeong, 2020] помимо непосредственно «экосистемности», данные и информационная прозрачность – также возглавляют в своих категориях перечни наиболее значимых факторов для успешной реализации концепции «государство как платформа».

На примере закупок под нужды другого инфраструктурного проекта – в области построения энерготрубопроводов – продемонстрированы возможные механизмы реализации схем фаворитизма посредством манипулирования методикой оценки, а также подходы к их выявлению. Показано, что даже при одинаковом типе селективной процедуры, при одинаковом распределении весов ценовых и неценовых критериев в совокупной оценке, а также при обеспечении прозрачности методики оценки (в значении однозначности трактовки правил) при дизайне конкретной процедуры все равно возникают структурные альтернативы, которые существенным образом могут влиять на исход торгов, и могут использоваться в целях ограничения конкуренции. Возможность для реализации таких схем в российской системе регулируемых закупок подкрепляется в том числе недостаточной информационной прозрачностью в части доступности машиночитаемых и стандартизированных данных о методиках оценки заявок.

На закупках простого типового товара – кирпича – продемонстрированы источники неэффективности, связанные с формированием резервной цены контрактов и структурой лотов. В рассмотренных закупках возможность реализации схем по *ex ante* завышению НМЦК подкрепляется несколькими факторами снижения уровня информационной прозрачности: 1) «зашумление» НМЦК типового товара в силу включения в лот «побочных» товаров (работ, услуг) – транспортных услуг в случае кирпича; 2) отсутствие стандарта по предоставлению материалов обоснования НМЦК – в частности отсутствие требования к выделению транспортных услуги в отдельную позицию спецификации по поставке кирпича; 3) отсутствие информации о структуре НМЦК в машиночитаемом формате; 4) отсутствие стандарта (и как следствие неоднородность) данных по своей размерности. Таким образом в дополнение с техническими возможностями по манипулированию НМЦК в условиях действующего законодательства ситуация осложняется недостаточным уровнем информационной прозрачности для осуществления контроля над искусственным завышением НМЦК, что является одним из факторов бюджетной неэффективности закупок.

В процессе анализа закупок как технологически сложных товаров с применением различных конкурентных процедур, так и простых типовых товаров с помощью аукционов были обнаружены общие систематические проблемы – источники бюджетной неэффективности закупок, обусловленные сочетанием правил и информационно-технического обеспечения закупочных процедур. Во всех случаях имеет место недостаточная информационная прозрачность (в силу отсутствия стандартов данных, вносимых участниками в ЕИС и отсутствия определенных данных в машиночитаемом

формате), увеличивающая возможность недобросовестных агентов реализовывать оппортунистическое поведение.

В завершении главы рассмотрены вопросы организации закупочной деятельности в условиях цифровой трансформации. В связи с возрастающей популярностью концепции «государство как платформа» в различных юрисдикциях, включая Россию, а также на фоне разворачивающихся публичных обсуждений о построении экосистемы в российских регулируемых закупках, в работе поднимаются вопросы о том, какие возможности открываются при использовании таких подходов в условиях возрастающего уровня цифровизации. С опорой на опыт Южной Кореи по созданию цифровой экосистемы в области публичных закупок в работе продемонстрировано, каким образом использование современных цифровых технологий открывает возможности по изменению структуры транзакционных издержек, управлению стимулами, а также изменению баланса между процессным управлением и управлением результатом, что в свою очередь позволяет снижать совокупные транзакционные издержки участников закупочной системы и положительно воздействовать на уровень общественного благосостояния.

Одновременно с этим показано, что несмотря на встречающиеся на программном и публично-информационном уровне тезисы о создании российской экосистемы в сфере регулируемых закупок, текущее состояние информационно-технического обеспечения российской закупочной системы не позволяет говорить о наличии платформенной экосистемы в области регулируемых закупок. Для реализации экосистемного подхода в парадигме «государство как платформа» и извлечения наибольшего потенциала цифровизации необходимо обеспечение бесшовной интеграции между различными элементами цифровой инфраструктуры в области регулируемых закупок, в том числе посредством разработки стандартов сбора, хранения и обмена данными. Наряду с обеспечением информационно-технологической совместимости различных элементов инфраструктуры необходима разработка и реализация мер на мезоинституциональном уровне, направленная на повышение уровня вовлеченности участников системы в процессы ее совершенствования, а также на обеспечение совместимости их стимулов – в том числе за счет алгоритмического наложения ограничений, снижающих степень неопределенности, а также блокирующих возможность реализации определенных практик недобросовестного поведения, а также организации образовательно-просветительской деятельности для различных участников закупочной системы, включая население страны (как конечного бенефициара).

Заключение

Представленная работа посвящена раскрытию специфики механизмов управления транзакциями в регулируемых закупках, что является важным шагом к выявлению и формированию направлений совершенствования российской закупочной системы.

В качестве опорного в работе выбран инструментарий экономической теории транзакционных издержек, использование и развитие которого применительно к области регулируемых закупок позволяет увидеть некоторые ее особенности, ускользающие от исследователей, придерживающиеся традиционно используемых в данной сфере неоклассических подходов.

С учетом особенностей организации экономической деятельности в рамках закупок госсектора и с использованием классификации транзакций, предложенной Дж. Коммонсом, в работе сформирована модель структуры транзакций в регулируемых закупках. Центральной в структуре транзакций является транзакция сделки, которая опосредована *ex ante* и *ex post* транзакциями рациионирования и управления, реализуемыми в рамках трех составляющих управления закупочной системой: стратегического управления, управления процессом и управления результатом.

В рамках первой составляющей происходит выбор общей модели организации закупочной системы, а также целей и задач, возлагаемых на нее как на инструмент экономической политики. Множество структурных альтернатив организации закупочной системы можно описать набором пяти структурных переменных: степень централизации; степень формализации; уровень цифровизации; степень информационной прозрачности; степень унифицированности. Наряду с общей моделью закупочные системы разных стран могут отличаться друг от друга направлениями реализуемой с их помощью экономической политики.

Общей тенденцией в современной мировой практике является расширение спектра задач, решаемых с помощью системы регулируемых закупок. Об этом, в частности, свидетельствует появление и широкое распространение на страновом и межстрановом уровнях программ так называемых устойчивых закупок, зеленых закупок, социально-ответственных закупок и инновационных закупок. Также большинство стран (как с централизованными, так и децентрализованными системами закупок) стремятся к повышению уровня цифровизации в публичных закупках и информационной прозрачности, что призвано в том числе обеспечивать максимальную конкуренцию в данном сегменте.

Переходя от верхнего, стратегического уровня, на уровни управления процессом и результатом, можно заметить следующее: в борьбе за повышение эффективности и

прозрачности, в ряде стран, включая Россию, установился тренд на унификацию процедур (крайней формой которого является аукционный крен с доминированием процедур отбора только по ценовому критерию), тогда как другие, например, Южная Корея, напротив, стали отказываться от использования аукционов, как порочной с точки зрения установления уровня качества продукции.

Принуждение заказчиков использовать регламентированные конкурентные процедуры с простыми формализованными критериями отбора — можно рассматривать как попытку искусственно приблизить свойства механизмов управления транзакциями к рыночному механизму цен, избегая формирования гибридных соглашений, ассоциируемых с ослаблением конкурентных стимулов. При этом наиболее распространенные типы конкурентных процедур – аукционные (однокритериальные торги по цене) и скоринговые (многокритериальные конкурсы) – представляют собой в действительности гибридные формы, соответственно более и менее приближенные по своим свойствам к механизму цен. Согласно концепции О. Уильямсона, механизм цен наиболее эффективен не только для ситуации низкой специфичности и неопределенности²⁷⁹, но и, напротив, начиная с определенного (высокого) уровня неопределенности превосходить по своей эффективности альтернативный формы за счет того, что независимая адаптация сторон к шокам сопряжена с меньшими издержками, чем коллективная. Однако это свойство не сохраняется при переходе от рыночного механизма цен (в роли прообраза) к квази-рыночным формам в регулируемых закупках (в качестве образа) по нескольким причинам.

Одна из них связана с тем, что скоринговые и аукционные механизмы отбора в регулируемых закупках имеют отличительные особенности²⁸⁰, которыми обуславливается более высокий уровень взаимозависимости сторон транзакции. Поэтому, в отличие от базовой модели О. Уильямсона, в случае регулируемых закупок с ростом неопределенности «откат» к образу рыночного механизма в виде аукциона невозможен. В связи с этим критическую важность приобретает нахождение корректной точки переключения между альтернативными формами. Одновременно, в государственном секторе, в силу отличающейся (по сравнению с частным сектором) структуры транзакционных издержек и структуры стимулов, эта точка переключения оказывается ниже по отношению к теоретически оптимальному в силу искажения стимулов участников закупочной системы.

Неоптимальный выбор селективных процедур для различных классов контрактов – является и одним из источников бюджетной неэффективности российской системы

²⁷⁹ Ниже некоторого критического уровня, после которого целесообразно переключение на гибридный механизм координации.

²⁸⁰ В том числе в силу специфики контракта – более близкого к неоклассическому и обладающего признаками договора присоединения, без возможности переуступки.

регулируемых закупок. В работе рассмотрены последствия выбора между доступными в сложившейся институционально-правовой среде структурными альтернативами в части типа используемых процедур и их дизайна на примере закупок в нескольких российских отраслях.

С учетом высокой социально-экономической значимости транспортных инфраструктурных проектов для российской экономики в диссертационном исследовании особое внимание уделено проблемам формирования и выбора закупочных процедур в целях их реализации. В эмпирическую часть диссертационной работы вошли исследования, проведенные на данных о закупках в рамках проектов по развитию сети метрополитена, а также проектов по строительству энергопроводов.

В рамках эмпирического анализа²⁸¹ с применением методов эконометрического моделирования, проведенного на данных по закупкам Московского Метрополитена²⁸² продемонстрировано, что выбор закупочной процедуры оказывает влияние не только на установление цены контракта, но и на качество исполнения отдельных контрактов, а также на ключевые результаты реализации проекта в целом. Результаты свидетельствуют о том, что форма аукциона, несмотря на более высокие показатели уровня конкуренции на торгах, теряет свою эффективность по ценовому критерию с увеличением сложности контракта и демонстрирует стабильно более низкие показатели относительной экономии по сравнению с запросом предложений в случае закупок проектных, строительных и ремонтных работ. Кроме того, аукцион характеризуется более высокими показателями задержки исполнения контракта, имеющими критическую роль в реализации инфраструктурного проекта.

Несмотря на продемонстрированную относительно более высокую эффективность скоринговых форм в случае закупки сложных и/или специфических товаров под нужды рассмотренных инфраструктурных проектов, было бы ошибочно полагать, что для настройки эффективной работы системы достаточно только изменить подход в выборе типа закупочной процедуры. Важно понимать, что использование скоринговой процедуры сопряжено с рисками реализации схем фаворитизма за счет манипулирования их дизайном.

Механизмы реализации подобных схем фаворитизма раскрыты в работе на примере кейс-анализа ряда закупок труб большого диаметра под нужды инфраструктурных проектов в области построения энергопроводов. Показано, что при одинаковом типе закупочной процедуры, идентичном распределении значимости ценовых и неценовых критериев, а также при обеспечении прозрачности методики оценки (в значении четкости

²⁸¹ Предпосылки и гипотезы которого сформированы с учетом обобщения характерных особенностей инфраструктурных проектов.

²⁸² В рамках развития и модернизации сети московского метрополитена.

правил признания заявки соответствующей/не соответствующей критерию и присвоения баллов за него) при дизайне конкретной процедуры все равно возникают структурные альтернативы – в части формирования декомпозиции общего веса оценки за квалификацию – , которые существенным образом могут влиять на исход торгов, и могут использоваться заказчиком для реализации схем фаворитизма. Что при небольшом количестве игроков в отрасли может существенным образом влиять на ее структуру и траекторию развития. Систематический анализ на предмет аномалий в декомпозиции критериев мог бы позволить сузить зоны риска, за счет установления «красного флага» подозрений на конкретных закупках, а не на всех скоринговых процедурах, как потенциально подверженных схемам ограничения конкуренции. Однако такой анализ чрезвычайно затруднен в силу отсутствия этих данных в Единой Информационной Системе в области госзакупок (далее – ЕИС) в машиночитаемом и стандартизированном формате²⁸³.

Помимо специфичных для «сложных закупок» проблем российские регулируемые закупки также характеризуются рядом общих системных факторов бюджетной неэффективности. На примере закупок кирпича продемонстрированы источники неэффективности, связанные с формированием резервной цены контрактов и структурой лотов. Возможность реализации схем по *ex ante* завышению начальной максимальной цены контракта (далее – НМЦК) подкрепляется несколькими факторами снижения уровня информационной прозрачности: 1) «зашумление» НМЦК типового товара в силу включения в лот «побочных» товаров (работ, услуг)²⁸⁴; 2) отсутствие стандарта по предоставлению материалов обоснования НМЦК – в частности отсутствие требования к выделению транспортных услуги в отдельную позицию спецификации по поставке кирпича; 3) отсутствие информации о структуре НМЦК в машиночитаемом формате; 4) отсутствие стандарта (и как следствие неоднородность) данных по своей размерности. В дополнение с техническими возможностями по манипулированию НМЦК в условиях действующего законодательства ситуация осложняется недостаточным уровнем информационной прозрачности для осуществления контроля над искусственным завышением НМЦК, что является одним из факторов бюджетной неэффективности закупок.

Таким образом, как на примере закупок как технологически сложных товаров с применением различных конкурентных процедур (поставок высокотехнологичного

²⁸³ Порядок оценки и сопоставления заявок публикуется в составе документации закупки отдельным нестандартизированным файлом (или составной частью основного файла документации). Даже после перевода большинства процедур в электронный вид, в стандартизированном машиночитаемом формате в ЕИС публикуется только соотношение между максимально возможными оценками (в % от общей максимально возможной оценки), получаемыми за предложение по цене и за соответствие всем остальным дополнительным квалификационным критериям.

²⁸⁴ В случае закупок кирпича речь идет про включения транспортных услуг в лот.

оборудования и работ под нужды российских инфраструктурных проектов), так и простых типовых товаров с помощью аукционов (поставок кирпича) выявлены общие систематические проблемы – источники бюджетной неэффективности закупок, обусловленные сочетанием правил и информационно-технического обеспечения закупочных процедур. А именно: во всех случаях имеет место недостаточная информационная прозрачность – в силу отсутствия стандартов данных, вносимых участниками в ЕИС, а также в силу отсутствия определенных данных в машиночитаемом формате – увеличивающая возможность недобросовестных агентов реализовывать оппортунистическое поведение.

Совершенствование системы информационно-технической поддержки регулируемых закупок – является одной из приоритетной задач в данной сфере, для решения которой в настоящее время реализуется ряд мер, в том числе по интеграции системы ЕИС с различными смежными информационными системами и увеличению функционала, доступного в цифровом формате – например, электронного активирования, формирования доверенностей и т.д. Вместе с тем в части реализации политики, направленной на создание государственной экосистемы в области регулируемых закупок наблюдается ряд проблем.

Анализ актуального состояния российской инфраструктуры системы регулируемых закупок через призму экономической теории в области платформ и экосистем, а также рассмотрение опыта корейской закупочной системы²⁸⁵, позволили заключить, что для реализации экосистемного подхода и извлечения наибольшего потенциала цифровизации – в том числе в части возможностей по экономии совокупных транзакционных издержек за счет изменения их структуры, а также изменения механизмов координации в условиях нового баланса между доступными уровнями управления процессом и управления результатом – необходимо обеспечение более высокого уровня интеграции между различными элементами цифровой инфраструктуры в области регулируемых закупок, в том числе посредством разработки стандартов сбора, хранения и обмена данными. Наряду с обеспечением информационно-технологической совместимости различных элементов инфраструктуры необходима разработка и реализация мер на мезоинституциональном уровне, направленная на повышение уровня вовлеченности участников системы в процессы ее совершенствования, а также на обеспечение совместимости их стимулов – в том числе за счет алгоритмического наложения ограничений, снижающих степень неопределенности, и блокирующих возможность реализации определенных практик недобросовестного

²⁸⁵ Признанного лидера в области построения цифровых систем публичных закупок.

поведения, а также организации образовательно-просветительской деятельности для различных участников закупочной системы, включая население страны (как конечного бенефициара).

Ограничения и направления развития исследования

Представленное исследование имеет свои ограничения. Все количественные оценки носят ориентировочный характер и обладают ограниченной внешней валидностью (в силу описанных ранее ограничений эмпирических моделей, а также ограниченной доступности данных). Однако они представляют теоретическую и практическую ценность – результаты могут служить опорой для дальнейшего развития экономической теории, а также для формирования подходов к поддержке принятия решений на практике. Для решения подобных оптимизационных задач на практике более эффективными могут оказаться подходы индустрии 4.0 с применением разного рода гибридных моделей как с использованием аппарата уравнений в частных производных, так и различных нейросетей. Но для того, чтобы их применение стало возможным необходимо совершенствование информационно-технического обеспечения системы регулируемых закупок, о котором шла речь выше. Повышение прозрачности всех процессов, связанных с заключением и исполнением госконтрактов в сочетании с обогащением и стандартизации структуры данных, позволит расширить возможности анализа данных и моделирования как для специалистов уполномоченных государственных органов, так и для независимых исследователей.

Одним из направления развития диссертационного исследования является изучение последствий выбора закупочных процедур применительно к различным иным отраслям и классам проектов в российской экономике, а также уточнение механизмов, приводящих в обнаруженным эффектам для выявления дополнительных возможностей по корректировке механизмов управления транзакциями в регулируемых закупках. Одновременно с этим, учитывая увеличение (с развитием и распространением технологий) возможностей по обеспечению контроля за закупочной деятельностью и результатами исполнения государственных контрактов, представляется важным более глубокое изучение вопросов об оптимальном соотношении уровней управления процессом и управления результатом для пересмотра подходов к организационным формам закупок в государственном секторе. Пример опыта южной Кореи в области полномасштабной цифровой трансформации согласуется с тезисом о том, что увеличение информационной прозрачности (*ex ante* и *ex post*) и возможностей по контролю за результатами позволяет отказаться от излишней унифицированности процедур, свойственным системам с доминированием процессной составляющей. В представленном диссертационном исследовании в части рассмотрения

российской закупочной системы фокус внимания был установлен на последствиях принятия тех или иных решений в части выбора на уже сложившемся доступном множестве альтернативных механизмов координации. Однако, с учетом открывающихся в процессе цифровой трансформации дополнительных возможностей, представляется целесообразным пересмотреть и сами граничные условия. В том числе критическому анализу стоит подвергнуть вопрос о целесообразности применения специальных жестко регламентированных процедур для закупки товаров (работ, услуг), имеющих широкое распространение и вне государственного сегмента, в условиях, когда результаты таких закупок являются наблюдаемыми, и они могут быть сопоставлены с рыночными показателями с относительно низкими издержками.

В качестве отдельного направления развития исследовательской области можно выделить более глубокое изучение успешных мировых практик. В частности – Китая и Южной Кореи. Практика инновационно-ориентированных закупок Китая демонстрирует определенную рассогласованность между проводимой экономической политикой в области регулируемых закупок и эффективностью закупочной системы с точки зрения соответствия принципам недискриминации и максимальной конкуренции, заложенных на уровне международного регулирования. Применительно к российской экономике, оказавшейся в настоящее время под беспрецедентным санкционным давлением и характеризующейся частичным переходом в мобилизационный режим, дальнейшее изучение закупочных практик Китая представляется ценным для формирования собственных мер по наращиванию внутреннего производственного потенциала отдельных отраслей экономики. Опыт Южной Кореи представляет особый интерес с точки зрения извлечения наибольшего потенциала в процессе цифровой трансформации системы регулируемых закупок. Корейская закупочная система также характеризуется широким спектром решаемых с ее помощью задач промышленной политики, и учетом разнообразных социально-экономических эффектов от сделок в регулируемых закупках.

Уточнение целесообразности, а также выявление достаточных и необходимых условий для успешной трансплантации лучших практик указанных юрисдикций в российскую экономику представляет собой поле для дополнительных исследований в концептуальной рамке институциональной экономической теории.

Список использованных источников

1. Авдашева С. Б., Горейко Н. А. Механизмы управления транзакциями в российской обрабатывающей промышленности // Российский журнал менеджмента. – 2011. – Т.9, № 19. – С. 3–28.
2. Авдашева С.Б. Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2020. – № 60. – С. 28–61.
3. Авдашева С.Б., Горейко Н.А. Механизмы управления транзакциями в российской промышленности: попытка эмпирического анализа // Препринты НИУ ВШЭ – 2010. – Препринт №WP1.2010.07. Доступно на: https://www.hse.ru/data/2010/09/06/1221565166/WP1_2010_07-f.pdf
4. Авдашева С.Б., Шаститко А.Е. Искать под фонарем или там, где потеряли? (Новации антимонопольного законодательства сезона 2008–2009). // Экономическая политика. – 2008. – № 5. – С. 112–125.
5. Автономов В. С. Модель человека в экономической науке. СПб.: Экономическая школа, 1998.
6. Алаев А. А., Козлова С. В., Малютин К. М., Перова И. Т. Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов // Финансовый журнал. – 2015. – № 4. – С. 41–51.
7. Андреев М. Ю., Полбин А. В. Влияние фискальной политики на макроэкономические показатели в DSGE-моделях // Финансовый журнал. – 2018. – № 3. – С. 21–33.
8. Антипина О.Н. Платформы как многосторонние рынки эпохи цифровизации // Мировая экономика и международные отношения – 2020. – Т. 64, № 3. – С. 12–19.
9. Анчишкина О., Бонч-Осмоловский М., Иова Ю., Киселева В. Атлас контрактной системы. Показатели конкуренции на рынке госзаказа в субъектах РФ. М.: Центр стратегических разработок, 2017.
10. Балаева О. Н., Яковлев А. А., Родионова Ю. Д., Есаулов Д. М. Транзакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2018. – Т. 10, № 3. – С. 58–84.
11. Бальсевич А. А., Пивоварова С. Г., Подколзина Е. А. Роль прозрачности информации в государственных закупках: пример российских регионов // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2012. – № 3(15). – С. 82–112.

12. Бальсевич А. А., Подколзина Е. А. Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2014. – № 4. – С. 563–585.
13. Белёв С. Г., Ветеринаров В. В., Матвеев Е. О. Фаворитизм в государственных закупках: оценка на данных по открытым конкурсам на НИОКР // Журнал Новой экономической ассоциации. – 2023. – №2 (59) С. – 36-63.
14. Белокрылова О. С., Смолянинов А. М. Конкурентные и неконкурентные закупки: за и против // Вестник Алтайской академии экономики и права. – 2018. – № 8. – С. 22–28.
15. Буров В. В., Петров М. В., Шклярук М. С., Шаров А. В. «Государство-как-платформа»: подход к реализации высокотехнологичной системы государственного управления // Государственная служба. – 2018. – Т. 20, № 3. – С. 6–17.
16. Ведомости. «Газпром» заключил крупнейший контракт на закупку труб [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2018/11/21/787122-gazprom-krupneishii-kontrakt> (Дата обращения: 09.02.2024)
17. Ведомости. «Газпром» провел первый аукцион на трубы большого диаметра – Ведомости. 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2016/02/18/630127-gazprom-provel-pervii-auksion-trubi-bolshogo-diametra> (дата обращения: 11.06.2024).
18. Ведомости. 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2016/02/18/630127-gazprom-provel-pervii-auksion-trubi-bolshogo-diametra> (дата обращения: 26.06.2024).
19. Вольчик В. В. Эволюция институциональной структуры размещения государственного заказа в России // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2011. – Т.2, № 2 – С. 56–67.
20. Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Теоретические подходы к идентификации транзакционных издержек // Journal of Economic Regulation (Вопросы регулирования экономики). – 2014. – Т.5, № 1 – С. 26-38.
21. Вольчик В. В., Нечаев А. Д. Транзакционный анализ сферы государственных закупок. Изд-во «Содействие – XXI век», 2015, С. 144.
22. WTO. Соглашения WTO. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://wto.ru/about-WTO/WTO-agreements/> (дата обращения: 25.06.2024).
23. Газпром комплектация. Постановление о закупках товаров, работ, услуг ООО «Газпром комплектация». – 2012. – С. 70. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://komplektatsiya.gazprom.ru/d/textpage/54/84/21_595.pdf (Дата обращения: 01.03.2024)

24. ГАРАНТ. Типовой закон ЮНСИТРАЛ о закупках товаров (работ) и услуг (принят ЮНСИТРАЛ 15 июня 1994 г.). – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://base.garant.ru/2560119/> (дата обращения: 08.06.2024).
25. Гудкова, Т. В., Кузнецов Г. Ю. Цифровые экосистемные модели в бизнесе: вызовы теории и практика управления. // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие) – № 3(13) – 2022 – С. 476-493.
26. Гулакова О. И. Теоретико-методологические основы измерения общественного эффекта инфраструктурных проектов // Мир экономики и управления. – 2012. – Т. 12, № 4 – С. 146–157.
27. Девятко И.Ф. Методы социологического исследования. — Екатеринбург: Изд-во Урал, унта, 1998.— С. 208.
28. Институт госзакупок. Выбор способа закупки с учетом новых требований Закона № 223-ФЗ. 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://roszakupki.ru/upload/documents/2018/223/doklad/%D0%92%D1%8B%D0%B1%D0%BE%D1%80%20%D1%81%D0%BF%D0%BE%D1%81%D0%BE%D0%B1%D0%B0%20%D0%B7%D0%B0%D0%BA%D1%83%D0%BF%D0%BA%D0%B8%20%D1%81%20%D1%83%D1%87%D0%B5%D1%82%D0%BE%D0%BC%20%D0%BD%D0%BE%D0%B2%D1%8B%D1%85.pdf> (дата обращения: 03.07.2024).
29. Институт Госзакупок. На 2024 год продлено действие антикризисных мер, а также уточнен порядок закупок по Закону № 44-ФЗ. 2023. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://roszakupki.ru/news/detail.php?ID=8845&ysclid=1w11bs5ow4930166026> (дата обращения: 24.05.2024).
30. Ионкина К. А., Матвеев Е. О., Плеханова Л. С. К вопросу об источниках бюджетной неэффективности государственных закупок (на примере закупок кирпича) // Закон. – 2023. – № 2. – С. 172–180.
31. Капельюшников Р. И. Экономическая теория прав собственности. – М.: ИМЭМО, 1990. – 90 С.
32. Капогузов Е.А. Импортируемые мезоинституты и особенности российской институциональной среды // Вестник Омского университета. Серия «Экономика». – 2021. – № 4. – С. 16-24.
33. Коммонс, Дж. Р. Правовые основания капитализма. Пер. с англ. А. Апполонова, А. Маркова; под ред. М. Одинцовой; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2011, 416 с.
34. КонсультантПлюс. ГрК РФ Статья 48. Архитектурно-строительное проектирование – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа:

https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/b884020ea7453099ba8bc9ca021b84982cadea7d/ (дата обращения: 29.11.2024).

35. КонсультантПлюс. ГрК РФ Статья 49. Экспертиза проектной документации и результатов...2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51040/4ca003dd6b793db91e6027babe790a482edd9b7e/ (дата обращения: 29.11.2024).

36. КонсультантПлюс. Уголовный кодекс Российской Федерации (УК РФ) от 13.06.1996 N 63-ФЗ (последняя редакция) – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_10699/ (дата обращения: 29.11.2024).

37. КонсультантПлюс. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 N 223-ФЗ (последняя редакция) – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/ (дата обращения: 27.11.2024).

38. КонсультантПлюс. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 N 44-ФЗ (последняя редакция).. – 2024. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/ (дата обращения: 27.11.2024).

39. КонсультантПлюс. Принят закон об упрощении и оптимизации порядка осуществления госзакупок. – 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.consultant.ru/law/hotdocs/70065.html?ysclid=lwdn7uccs4947183757> (дата обращения: 19.05.2024).

40. КонсультантПлюс. Статья 3. Основные понятия, используемые в настоящем Федеральном законе. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/4f41fe599ce341751e4e34dc50a4b676674c1416/?ysclid=lfty619krv751197746 (дата обращения: 08.06.2024).

41. Круглова М.С. Теория мезо-институтов Клода Менара и её использование в институциональном дизайне // Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований). – 2018. – №. 3. – С. 49–57.

42. Крючкова П.В. Саморегулирование хозяйственной деятельности: институциональный анализ. – М.: ТЕИС, 2005.

43. Кудрявцева Т.Ю. Проблемы реформирования российской системы государственных закупок. // *π-Economy* – 2013. – №1– 2 (163) – С.20–26.

44. Малицкая Е. А. Оценка эффективности проектного финансирования на железнодорожном транспорте. Диссертация на соискание научной степени кандидата экономических наук: 08.00.10. М.: ИЭ РАН, 2014.

45. Менар К. Экономика организаций. М.: Инфра-М, 1996, 160 С.
46. Мескон М. Основы менеджмента (пер. с англ.). М.: Вильямс, 2008, 672 С.
47. Минфин России. Деятельность. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/> (дата обращения: 24.11.2024).
48. Минфин России. Мониторинг закупок. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases> (дата обращения: 19.05.2024).
49. Минфин России. Пресс-центр. – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/press-center/?id_4=37957-aleksei_lavrov_balans_mezhdu_interesami_zakazchikov_i_postavshchikov_v_sisteme_goszakupok_naiden (дата обращения: 24.11.2024).
50. Минфин России. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». – 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?id_57=134177-monitoring_primeneniya_federalnogo_zakona_ot_18_iyulya_2011_g._223-fz_o_zakupkakh_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh lits_v_2020_godu (дата обращения: 24.11.2024).
51. Минфин России. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за 2021 г. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/08/main/44_fz_2021.pdf (дата обращения: 19.05.2024).
52. Минфин России. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», за 2021 г. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2022/06/main/Godovoy_otchet_223-FZ.pdf (дата обращения: 06.06.2024).
53. Минфин России. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2022 г. 2023. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?id_57=301945-

svodnyi_analiticheskii_otchet_o_rezultatakh_monitoringa_zakupok_tovarov_rabot_uslug_dlya_obespecheniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nuzhd_a_takzhe_zakupok_tovarov_rabot_uslug_otdelnymi_vidami_yuridicheskikh_lits_za_2022_g (дата обращения: 26.06.2024).;

54. Минцифры России. Россия вошла в топ-10 стран по цифровизации госуправления: Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций Российской Федерации. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://digital.gov.ru/ru/events/42223/> (дата обращения: 08.07.2024).

55. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение// THESIS – 1993. – №2 – С. 69-91.

56. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Изд-во «Начала», 1997.

57. Островная М. В. Издержки участия и уровень конкуренции в государственных закупках в условиях фаворитизма. – М.: НИУ ВШЭ, 2016.

58. Островная М. В., Подколзина Е. А. Электронные аукционы и фаворитизм в российских государственных закупках // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2014. –Т.18, № 4. – С. 586–619.

59. Павлова Н. С., Плеханова Л. С. Критерии эффективности государственных закупок: неучтенные эффекты // Закон. – 2021. – № 8. – С. 41–51.

60. Павлова, Н.С., Шаститко, А.Е. Микрооснования доминирования фундаментализма в экономической политике: есть ли антидот? // Вопросы экономики – 2024.– №1 – С. 94 – 114.

61. Плеханова Л. С. Раз, два, три — продано!»: новый взгляд на аукционный крен в регулируемых закупках // Вопросы экономики. – 2024б – №9. – С. 50–75.

62. Плеханова Л. С. Регулируемые закупки как инструмент экономической политики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. – 2024в – Т.16, № 3– С. 21-34.

63. Плеханова Л. С. Унификация закупок в борьбе за эффективность — проще, быстрее и прозрачнее (ли)? // Закон. – 2024а. – № 7. – С. 97–104.

64. Плеханова Л. С. Форма закупки имеет значение // Вопросы экономики. – 2022. – № 10. – С. 113–137.

65. Плеханова Л. С., Шпилевая А. Е. Структурные альтернативы организации закупок на инфраструктурных проектах «Газпрома» // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. – 2020. –Т.12, № 4. – С. 88–116.

66. Плеханова Л.С. Структурные альтернативы закупок на инфраструктурных проектах.

- на соискание квалификационной академической степени магистра. Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова. Москва, 2021, 60 С.
67. Плеханова Л.С., Машин И.С., Павлова Н.С. «Не настолько велики»: источники рыночной власти цифровых платформ. // Вестник Московского университета. Серия 6: Экономика. – 2021. – №3. – С. 82– 105.
68. Пойа Д. Математика и правдоподобные рассуждения. Пер. с англ. И.А. Вайнштейна. 2-е изд. М.: Наука, 1975.
69. Полтерович В. М. Институциональные ловушки и экономические реформы // ЭММ. – 1999. – Т. 35, № 2. – С. 3–20.
70. Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов // Экономическая наука современной России. – 2001. – № 3. – С. 24-50
71. Полтерович, Виктор Меерович. К руководству для реформаторов: некоторые выводы из теории экономических реформ. // Экономическая наука современной России – 2005 – №1.– С. 7-25.
72. Портал закупок. Закупка №31502039144. – 2015. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31502039144> (Дата обращения: 01.03.2020)
73. Портал закупок. Закупка №31806929170. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929170> (Дата обращения: 01.03.2024)
74. Портал закупок. Закупка №31806929180. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929180&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)
75. Портал закупок. Закупка №31806929196. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929196&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)
76. Портал закупок. Закупка №31806929210. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common-info.html?regNumber=31806929210&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f> (Дата обращения: 09.02.2024)
77. Портал закупок. Закупка №31806929233. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://zakupki.gov.ru/223/purchase/public/purchase/info/common->

info.html?regNumber=31806929233&backUrl=a32ad633-3110-4cfe-af11-52981f12317f (Дата обращения: 09.02.2024)

78. Право.ру. Есть «А», но нет «Б». – 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://pravo.ru/court_report/view/116928/ (дата обращения: 01.08.2024).

79. Президент России. В закон о госзакупках внесены изменения о переводе в электронную форму процедур определения поставщика. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/news/56617> (дата обращения: 19.05.2024).

80. Президент России. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2024 г. № 309 – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/50542> (дата обращения: 11.11.2024).

81. Рамблер/финансы. ФАС обвинила «Газпром» в «размытых требованиях» к тендеру – 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://finance.rambler.ru/economics/34176347-fas-obvinila-gazprom-v-razmytyh-trebovaniyah-k-tenderu/> (дата обращения: 01.08.2024).

82. РБК. «Газпром» купит трубы для участка «Силы Сибири» без тендера» – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.rbc.ru/business/13/11/2018/5be972519a794722696132ec> (Дата обращения: 09.02.2024)

83. Рожков М. А., Балаева О. Н. Проблемы госзакупочной деятельности в России: взгляд заказчика // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. Академическое приложение. – 2010. – № 4. – С. 11–28.

84. Росконгресс. Развитие инфраструктуры для роста экономики и уровня жизни граждан. – 2018. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://roscongress.org/news/razvitie-infrastruktury-dlja-rosta-ekonomiki-i-urovnja-zhizni-grazhdan/> (дата обращения: 06.06.2024).

85. Самуэльсон П., Нордхаус В. М. Экономика. – М.: Бином-КноРус, 1999, 794 с.

86. СБИС. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://sbis.ru/contacts/77-moskva?tab=clients> (дата обращения: 06.06.2024).

87. Свердловское УФАС. Свердловское УФАС России раскрыло сговор на торгах: оператор ЭТП не робот – у него есть воля! – 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://sverdlovsk.fas.gov.ru/news/11056> (дата обращения: 19.05.2024).

88. Смотрицкая И. И. Трансформация системы государственных закупок в российской экономике. М.: Институт экономики РАН, 2009.

89. Стырин Е. М., Дмитриева Н. Е. Государственные цифровые платформы: ключевые особенности и основные сценарии развития. Доклад. к XXII Апр. междунар. научн. конф. по проблемам развития экономики и общества, Москва, 13–30 апр. 2021 г.
90. Стырин Е. М., Дмитриева Н. Е., Синятуллина Л. Х. Государственные цифровые платформы: от концепта к реализации // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2019. – № 4. – С. 31–60.
91. Стырин Е. М., Родионова Ю. Д. Единая информационная система в сфере закупок как государственная цифровая платформа: современное состояние и перспективы // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2020. – № 3. – С. 49–70.
92. Счетная палата РФ. Департамент аудита в сфере закупок и энергетического комплекса. – 2024. URL: <https://ach.gov.ru/structure/department/9199> (дата обращения: 24.11.2024).
93. Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 г.» – 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf?ysc> (дата обращения: 24.11.2024)
94. Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2019 год». 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf?ysclid=luv7opca41881112488> (дата обращения: 26.06.2024).
95. Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf?ysclid=19grm8zanzw77141108> (дата обращения: 06.06.2024).
96. Счетная палата РФ. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Оценка текущего состояния федеральных государственных информационных систем с точки зрения перспектив цифровизации государственного управления». 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/684/pepquqogiajfpxi8zvsbpgzmdzl03uzk.pdf> (дата обращения: 02.09.2024).
97. Тамбовцев В. Л. Управленческое решение как экономическое благо // Общественные науки и современность. – 2013. – № 1. – С. 160–168.

98. ТАСРР. Минстрой проведет анализ эффективности системы допуска на рынок строительства. – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://tass.ru/nedvizhimost/13530517> (дата обращения: 04.10.2024).
99. Техэксперт. Лаборатория загорского трубного завода получила сертификат качества «интергазсерт»[Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://xn--80ahcbqjojf1bhiwx0l.xn--p1ai/news/read/ztz-zavershil-proceduru-polucheniya-sertifikatov-po-sisteme-intergazsert/novosti-neftegazovogo-kompleksa> (Дата обращения: 01.04.2020)
100. Титов В.П., Устюжанина Е.В. Проблемы оценки эффективности инфраструктурных проектов (на примере городского рельсового транспорта) // Креативная экономика. – 2024. – Т. 18, № 10. – С. 2687–2700.
101. Уильямсон О. Е. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая» контракция. Спб.: Лениздат, CEV Press, 1996.
102. Уильямсон О. Поведенческие предпосылки современного экономического анализа // Thesis. – 1993. – № 3. – С. 39–49.
103. ФАС России. База решений ФАС России. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://br.fas.gov.ru/> (дата обращения: 26.06.2024).
104. ФАС России. Контроль госзакупок. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/spheres/5?ysclid=lyrt333ku4806368340> (дата обращения: 19.07.2024).
105. ФАС России. Контроль госзакупок. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/spheres/5%20?ysclid=lwdnmoghik367379146> (дата обращения: 19.05.2024).
106. ФАС России. Контроль госзакупок. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/spheres/5%20?ysclid=lwdnmoghik367379146> (дата обращения: 19.05.2024).
107. ФАС России. Опыт организации государственных закупок в Южной Корее. 2012. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://fas.gov.ru/news/9287> (дата обращения: 27.08.2024).
108. Фуруботн Э. Г., Рихтер Р. Новая институциональная экономическая теория фирмы // Российский журнал менеджмента. – 2005. – Т.3, № 1. – С. 85–126.
109. Хабр. Показатели качества публичных данных. 2017. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://habr.com/ru/articles/321406/> (дата обращения: 05.06.2024).
110. Шабалов И. П., Шаститко А. Е., Голованова С. В. Распределение рисков в инфраструктурных проектах с участием крупного заказчика: Учебно-методическое пособие. М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова, 2016, 46 с.
111. Шадрина Е. В., Ромодина И. В. Государственные закупки для устойчивого развития: международный опыт // Вопросы Государственного и Муниципального Управления. – 2017. – № 1. – С. 149–169.

112. Шамрин А. Т., Головщинский К. И., Турчан М. С., Белогурова Е. Б., Давыдов М. И., Ведерин И. В. Система госзакупок в Российской Федерации: Экспертный доклад. М.: НИУ ВШЭ, 2019.
113. Шаститко А. Е. Дискретные структурные альтернативы: методы сравнения и следствия для экономической политики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. – 2009. – Т.1, № 2. – С. 1–17.
114. Шаститко А. Е. Модели человека в экономической теории. М.: ИНФРА-М, 2006.
115. Шаститко А. Е. Новая институциональная экономическая теория. 4-е изд. М.: Теис, 2010.
116. Шаститко А. Е. О методологии институциональных исследований (К 80-летию статьи Рональда Коуза «Природа фирмы») // Вопросы экономики. – 2016. – № 8. – С. 96–119.
117. Шаститко А. Е., Курдин А. А., Филиппова И. Н. Мезоинституты для цифровых экосистем // Вопросы экономики. – 2023. – № 2. – С. 61–82.
118. Шаститко А. Е., Маркова О. А. Агрегаторы вокруг нас: новая реальность и подходы к исследованию // Общественные науки и современность. – 2017. – № 4. – С. 5–15.
119. Шаститко А. Е., Павлова Н. С. Антитраст в условиях двусторонней монополии // Вопросы экономики. – 2017. – № 8. – С. 75–91.
120. Шаститко А. Е., Павлова Н. С., Кащенко Н. В. Антимонopolное регулирование продуктовых экосистем: случай АО «Лаборатория Касперского» – Apple Inc. // Управленец. – 2020. – Т.11, № 4 – С. 29–42.
121. Шаститко А. Е., Паршина Е. Н. Рынки с двусторонними сетевыми эффектами: спецификация предметной области // Современная конкуренция. – 2016. – Т.10, № 1(55). – С. 5–18.
122. Шаститко А. Е., Павлова Н. С. Коузианство против пигувианства: идеи, ценности, перспективы // Вопросы экономики. – 2022. – № 1 – С. 23–46.
123. Шаститко А.Е. Мезоинституты: умножение сущностей или развитие программы экономических исследований? // Вопросы экономики. – 2019. – №. 5. – С. 5-25.
124. Шешукова Т. Г. Система государственных закупок: понятие, влияние на экономику // Международный бухгалтерский учет. – 2018. – Т. 21, №9 – С. 520–527.
125. Штейн В. М. Экономическая политика. Петроград: Право, 1922.
126. Экономико-математический словарь: Словарь современной экономической науки. М.: Дело, Л. И. Лопатников, 2003.
127. Эрроу К. Восприятие риска в психологии и экономической науке // THESIS. – 1994. – № 5 – Р. 81

128. Юдкевич М. М., Пивоварова С. Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2010. – № 4. – С. 2–10.
129. Юридический факультет МГУ имени М.В.Ломоносова. Круглый стол «Прогрессивные элементы закупочной системы Республики Кореи». 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.law.msu.ru/news/kruglyy_stol_progressivnye_elementy_zakupochnoy_sistemy_republiki_korei__2022-12-01-7154 (дата обращения: 27.08.2024).
130. Яковлев А. А. Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы // Общественные науки и современность. – 2012. – № 5. – С. 54–70.
131. Яковлев А. А., Аллилуева О. Г., Кузнецова И. В. и др. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. – 2010. – № 6. – С. 88–107.
132. Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д. Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются // Всероссийский экономический журнал ЭКО. – 2018. – № 9. – С. 17–38.
133. Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Демидова О. А. Сравнительный анализ эффективности закупочной деятельности государственных организаций сходной сферы деятельности // Вопросы государственного и муниципального управления. – 2013. – № 2. – С. 5–38.
134. Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Родионова Ю. Д. Организационные формы и стимулы в государственных закупках: естественный эксперимент для одной российской государственной организации // Экономический журнал Высшей школы экономики. – 2016. – Т.20, № 2. – С. 285–310.
135. Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Родионова Ю. Д. Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования // Вопросы экономики. – 2018. – № 10. – С. 90–105.
136. Adner R. Ecosystem as structure: An actionable construct for strategy. // *Journal of Management*. – 2017. – Vol. 43, №1. – Pp. 39–58.
137. Akerlof, G.A. The market for «lemons»: Quality uncertainty and the market mechanism. In *Uncertainty in economics*. // Academic Press. – 1978. – Vol. 8, №3 – Pp. 235-251.
138. Al-Ani, A. Government as a Platform: Services, Participation and Policies. In *Digital Transformation in Journalism and News Media*; Friedrichsen, M., Kamalipour, Y., Eds.; Springer: Berlin/Heidelberg, Germany – Germany – 2017. – Pp. 179–196.
139. Altshuler, A., Luberoff, D. *Mega-Projects: The Changing Politics of Urban Public Investment*. Washington, DC: Brookings Institution Press, 2003, 339 p.

140. Amann, M., Essig, M. Public procurement of innovation: empirical evidence from EU public authorities on barriers for the promotion of innovation. // *Innovation: The European Journal of Social Science Research*. – 2015. – Vol. 28, № 3. – Pp. 282–292.
141. Amaral, M., Saussier, Ph., Yvrande-Billon, A. Auction procedures and competition in public services: The case of urban public transport in France and London. // *Utilities Policy*. – 2009. – №17. – Pp. 166–175.
142. Armstrong M. Competition in two-sided markets. // *Rand J Econ*. – 2006. – Vol. 37, № 3. – Pp. 668–691.
143. Arrow K. J. The organization of economic activity: Issues pertinent to the choice of market versus nonmarket allocation. // *The Analysis and Evaluation of Public Expenditure: The PPB System* – 1969. – №1 – Pp.59-73.
144. Arthur W. Self-Reinforcing Mechanisms in Economics. In: *The Economy as an Evolving Complex Systems* (eds. P.W. Anderson, K. J. Arrow, D. Pines). New Mexico: Addison-Wesley Publishing Company, 1988, Pp. 9-31
145. Asker J., Cantillon E. Procurement when price and quality matter. // *The Rand Journal of Economics*. – 2010. – Vol. 41, №1. – Pp. 1–34.
146. Atmaca S., Podkolzina E., Schoors K. Corrupt reserve prices. // Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration – 2019. – Working Paper №961.
147. Autio E., Thomas L.D.W. Innovation ecosystems: implications for innovation management. In *The Oxford Handbook of Innovation Management*; Dodgson M., Gann D.M., Phillips N. (eds). Oxford University Press: Oxford UK, 2014.
148. Bajari P., McMillan R., Tadelis S. Auctions versus negotiations in procurement: An empirical analysis. // *Journal of Law, Economics, Organization*. – 2009. – Vol.25, № 2. – Pp. 372–399.
149. Bals, L., Laine, J., Mugurusi, G. Evolving Purchasing and Supply Organizations: A contingency model for structural alternatives. // *Journal of Purchasing and Supply Management*. – 2018. – №24. – Pp. 41–58.
150. Balsevich A., Podkolzina E. A. Indicators of corruption in public procurement: The example of Russian regions. // HSE. – 2014. – Working Paper № WP BRP 76/EC/2014.
151. Bauhr, M., Czibik, Á., de Fine Licht, J., Fazekas, M. Lights on the shadows of public procurement: Transparency as an antidote to corruption. // *Governance*. – 2020. – Vol. 33, № 3. – Pp. 495–523.
152. Bergen, M., Dutta, S., Walker, O. C., Jr. Agency relationships in marketing: A review of the implications and applications of agency and related theories. // *Journal of Marketing*. – 1992. – Vol. 56, №3. – Pp. 1–24.

153. Bergman, M.A., Lundberg, S. Tender evaluation and supplier selection methods in public procurement. // *Journal of purchasing and supply management*. – 2013 – Vol. 19, №2. – Pp.73-83.
154. Beroggi G. *Decision Modeling in Policy Management: An Introduction to the Analytic Concepts* - Springer Science & Business Media, 1998.
155. Blome, C., Hollo, D., Paulraj, A. Green procurement and green supplier development: antecedents and effects on supplier performance. // *International Journal of Production Research*. – 2013. – Vol. 52, №1. – Pp. 32–49.
156. 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, № 4. – Pp. 431–452.
157. Brammer, S., Walker, H. Sustainable procurement in the public sector: an international comparative study. // *International Journal of Operations Production Management*. – 2011. Vol. 31, №4 – Pp. 451–476.
158. Brown, A.; Fishenden, J.; Thompson, M.; Venters, W. Appraising the impact and role of platform models and Government as a Platform (GaaP) in UK Government public service reform: Towards a Platform Assessment Framework (PAF). // *Gov. Inf. Q.* – 2017. – №34. – Pp. 167–182.
159. Bulow J., Klemperer P. Auctions versus negotiations. // *American Economic Review*. – 1996. – Vol. 86, №1. – Pp. 180–194.
160. Caillaud B., Jullien B. Chicken & egg: competition among intermediation service providers. // *RAND Journal of Economics*. – 2003. – Vol. 34, № 2. – Pp. 309–328.
161. Camboni R., Corazzini L., Galavotti S., Valbonesi P. Bidding on price and quality: An experiment on the complexity of scoring auctions. // «Marco Fanno» Working Papers. – 2019. – Working Paper № 0243. Dipartimento di Scienze Economiche «Marco Fanno».
162. Cassady R. *Auctions and auctioneering*. University of California Press, 2021
163. Cenamor, J. and Frishammar, J. Openness in platform ecosystems: Innovation strategies for complementary products. // *Research Policy*. – 2021. – Vol. 50, №1. – Pp. 104148.
164. Cennamo, C.; Santalo, J. Platform competition: Strategic trade-offs in platform markets. // *Strategic Management Journal*. – 2013. – № 34. – Pp. 1331–1350.
165. Chersan, I., Dumitru, V., Gorgan, C. Green public procurement in the academic literature. // *Amfiteatru Economic*. – 2020. – Vol. 53, №22. – Pp. 82–101.
166. China Market Intelligence. US-China Business Council. 2010. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.uschina.org/cmi/update-chinas-government-procurement-and-indigenous-innovation-policies-february-10-2010> (дата обращения: 05.06.2024).

167. Choi, J. W. A study of the role of public procurement—Can public procurement make society better. // In The International Public Procurement Conference, Seoul, South Korea. – 2010.
168. Chong E., Staropoli K., Yvrande-Billon A. Auction versus negotiation in public procurement: Looking for empirical evidence. In: E. Brousseau, J. Glachant (eds.). The manufacturing of markets: Legal, political and economic dynamics. Cambridge: Cambridge University Press, 2014; Pp. 120–142.
169. Coase, R. «The federal communications commission» //The Journal of Law and Economics – 1959 – №2.– Pp. 1-40.
170. Coase, R. The Nature of the Firm. // *Economica*, New Series. – 1937. – Vol. 16, №4. – Pp. 386–405.
171. Commons, J. R. Institutional Economics. // *History of Economic Thought Articles*. – 1931. – №21. – Pp. 648–657.
172. Cordella, A., Paletti, A. Government as a platform, orchestration, and public value creation: The Italian case. // *Gov. Inf. Q.* – 2019. – № 36. – P 101409.
173. Dávid-Barrett, E., Fazekas, M. Anti-corruption in aid-funded procurement: Is corruption reduced or merely displaced? // *World Development*. – 2020. – №132. – P. 105000.
174. De Jong, M.D., Neulen, S., Jansma, S.R. Citizens' intentions to participate in governmental co-creation initiatives: Comparing three co-creation configurations. // *Gov. Inf. Q.* – 2019. – №36. – Pp. 490–500.
175. De Rassenfosse, G., Jaffe, A., Raiteri, E. The procurement of innovation by the U.S. government. // *PLoS ONE*. – 2019. – Vol. 14, № 8– Pp. 1-11.
176. De Silva, D. G., Kosmopoulou, G., Lamarche, C. The effect of information on the bidding and survival of entrants in procurement auctions. // *Journal of Public Economics*. – 2009 – №1–2(93). – Pp. 56–72.
177. Demsetz, H. Why regulate utilities? // *Journal of Law and Economics*. – 1968. – Vol. 11, №1. – Pp. 55–66.
178. Dunleavy, P., Hood, C. From old public administration to new public management. // *Public Money Management*. – 1994. – Vol.14, № 3. – Pp. 9–16.
179. Edelman. Edelman Trust Barometer Global Report. – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.edelman.com/sites/g/files/aatuss191/files/2022-01/2022%20Edelman%20Trust%20Barometer%20FINAL_Jan25.pdf (дата обращения: 02.06.2024).
180. Estache, A., Guasch, J. L., Iimi, A., Trujillo, L. Multidimensionality and renegotiation: Evidence from transport-sector public-private-partnership transactions in Latin America. // *Review of Industrial Organization*. – 2009. – №. 35. – Pp.41-71.

181. EUR-Lex. Directive – 2014/24. 2014. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32014L0024> (дата обращения: 05.06.2024);
182. European Commission. DocsRoom – 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://ec.europa.eu/docsroom/documents/47178> (дата обращения: 05.06.2024).
183. European Commission. Pre-Commercial Procurement. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/pre-commercial-procurement_en (дата обращения: 05.06.2024).
184. European Commission. Public Procurement of Innovative solutions – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://research-and-innovation.ec.europa.eu/strategy/support-policy-making/shaping-eu-research-and-innovation-policy/new-european-innovation-agenda/innovation-procurement/public-procurement-innovative-solutions_en [дата обращения: 05.06.2024].
185. Fazekas, M. Red tape, bribery and government favouritism: Evidence from Europe. // *Crime, Law and Social Change*. – 2017 – №68. – Pp.403-429.
186. Fazekas, M., Tóth, I. J., King, L. P. Anatomy of grand corruption: A composite corruption risk index based on objective data. // *Corruption Research Center Budapest*. – 2013. – Working paper №. CRCB-WP/2013.
187. Flyvbjerg, B. Did megaproject research pioneer behavioral economics? // *The Oxford Handbook of Megaproject Management*, ed. B. Flyvbjerg. Oxford: Oxford University Press, 2017, Pp. 155–193.
188. Flyvbjerg, B. Policy and planning for large-infrastructure projects: Problems, causes, cures. // *Environment and Planning B: Planning and Design*. – 2007. –Vol. 34, №4. – Pp. 578–597.
189. Flyvbjerg, B., Holm, M. S., Buhl, S. Underestimating costs in public works projects: Error or lie? // *Journal of the American planning association* – 2002 – Vol. 68, №3. – Pp. 279-295.
190. Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M. K., Buhl, S. L. What causes cost overrun in transport infrastructure projects? // *Transport Reviews* – 2004. – № 24. – Pp. 3–18.
191. Flyvbjerg, B., Skamris Holm, M.K., Buhl, S.L. How common and how large are cost overruns in transport infrastructure projects? // *Transport reviews* –2003 – Vol. 23, №1 – Pp. 71-88.
192. Furubotn, E., Richter, R. The New Institutions Economics: An Assessment. // *The New Institutional Economics: a collection of articles from the Journal of institutional and theoretical economics*. eds. E. Furubotn, R. Richter – 1991. – Pp. 1-32.

193. Gansen, K., Van Valayer, C., Alessie, D. Digital Platform for Public Services. // European Union Report; DG Joint Research Centre: Brussels, Belgium, 2018.
194. Gartner. Definition of Digitalization – IT Glossary. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.gartner.com/en/information-technology/glossary/digitalization> (дата обращения: 04.10.2024).
195. Gereffi, G., Humphrey, J., Sturgeon, T. The governance of global value chains // Review of International Political Economy – 2005. – № 12. – Pp.78–104.
196. Gillan, S. L., Hartzell, J. C., Parrino, R. Explicit versus implicit contracts: Evidence from CEO employment agreements. // Journal of Finance – 2009. – № 64. – С. Pp.1629–1655.
197. Glas, A. H., Schaupp, M., Essig, M. An organizational perspective on the implementation of strategic goals in public procurement. // Journal of Public Procurement – 2017. – № 17. – С. Pp.572–605.
198. Global Korea Market. Achievements. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://globalkoreamarket.go.kr:8843/global/portal/globalAchievements.do> (дата обращения: 27.08.2024).
199. Goldberg, V. P. Competitive bidding and the production of precontract information. // Bell Journal of Economics – 1977. – № 8. – Pp. 250–261.
200. Green Public Procurement – OECD. 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/green/> (дата обращения: 05.06.2024).
201. Guasch, J. L., Laffont, J.-J., Straub, S. Renegotiation of concession contracts in Latin America: Evidence from the water and transport sectors. // International Journal of Industrial Organization – 2008. – № 26. – Pp. 421–442.
202. Guccio, C., Pignataro, G., Rizzo, I. Evaluating the efficiency of public procurement contracts for cultural heritage conservation works in Italy. // Journal of Cultural Economics – 2014. – № 38. – Pp. 43–70.
203. Halonen, K.-M. Many faces of transparency in public procurement. // Transparency in EU Procurements, 2019, Pp. 8–32.
204. Hood, C. A public management for all seasons? // Public Administration – 1991. – № 69. – Pp. 3–19.
205. Hood, C. The «new public management» in the 1980s: Variations on a theme. // Accounting, Organizations and Society – 1995. – № 20. – Pp. 93–109.
206. Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G. W., Travers, T. Regulation inside government: waste-watchers, quality police and sleaze-busters. Oxford: Oxford University Press, 1999.
207. Hwang, C., Jennejohn, M. The new research on contractual complexity. // Capital Markets Law Journal – 2019. – № 13. – Pp. 381–393.

208. IGPN – International Green Purchasing Network. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.igpn.org/> (дата обращения: 05.06.2024).
209. Iossa, E., Biagi, F. Pre-commercial procurement, procurement of innovative solutions and innovation partnerships in the EU: rationale and strategy. // *Economics of Innovation and New Technology* – 2017. – Vol. 27, №8 – Pp.730-749.
210. Ishizaka A, Nemery P. *Multi-criteria Decision Analysis: Methods and Software*, 1st Edition. John Wiley & Sons, 2013.
211. Ismail, M. H., Khater, M., Zaki, M. *Digital Business Transformation and Strategy: What Do We Know So Far?* // *Cambridge Service Alliance* – 2017. – Vol. 10, №1 – Pp. 1–35.
212. Jacobides M.G., Cennamo C., Gawer A. Towards a theory of ecosystems. *Strategic Management Journal* – 2018. – Vol. 39, № 8. – Pp. 2255–2276.
213. Janssen, M. and Estevez, E. Lean government and platform-based governance—Doing more with less. // *Government Information Quarterly* – 2013. – №30 – Pp.S1-S8.
214. Kapoor, R., Lee, J. M. Coordinating and competing in ecosystems: How organizational forms shape new technology investments. // *Strategic Management Journal* – 2013. – № 34. – Pp. 274–296.
215. Kattel, R., Lember, V. Public procurement as an industrial policy tool: an option for developing countries? // *Journal of Public Procurement* – 2010. – № 10. – Pp. 368–404.
216. King, S. P. Two-Sided Markets // *Australian Economic Review* – 2013.– Vol. 46, № 2. – Pp. 247–258.
217. Klemperer, P. How (not) to run auctions: The European 3G telecom auctions. // *European Economic Review* – 2002. – № 46. – Pp. 829–845.
218. Knack, S., Biletska, N., Kacker, K. Deterring kickbacks and encouraging entry in public procurement markets: Evidence from firm surveys in 88 developing countries. // *The World Bank, Policy Research – Working Paper №8078* – 2017.
219. Kolstad, I., Wiig, A. Is Transparency the Key to Reducing Corruption in Resource-Rich Countries? // *World Development* – 2009. – Vol. 37, № 3. – Pp. 521–532.
220. Koning, P., Van De Meerendonk, A. The impact of scoring weights on price and quality outcomes: An application to the procurement of Welfare-to-Work contracts. // *European Economic Review* – 2014. – № 71. – Pp. 1–14.
221. Kopcke, R., Tootell, G., Triest, R. *The Macroeconomics of Fiscal Policy*. The MIT Press, 2006.
222. Krishna V. *Auction theory*. Academic press, 2009.

223. Künneke, R., Groenewegen, J., Ménard, C. Aligning modes of organization with technology: Critical transactions in the reform of infrastructures. // *Journal of Economic Behavior Organization* – 2010. – Vol. 75, № 3. – Pp. 497.
224. Kunneke, R., Ménard, C., Groenewegen, J. *Network Infrastructures: Technology Meets Institutions*. Cambridge University Press, 2021.
225. Kušt, R., Ristović, B. *Baseline analysis on transparency in public procurement*. Regional School of Public Administration, 2018.
226. Laffont, J.J. and Tirole, J. Auction design and favoritism. // *International Journal of Industrial Organization* – 1991 – № 9. – Pp.9-42.
227. Lambert-Mogiliansky, A., Sonin, K. Collusive market sharing and corruption in procurement. // *Journal of Economics Management Strategy* – 2006. – Vol. 15, № 4. – Pp. 883–908.
228. Lbhf.gov. *The Public Contracts Regulations 2015*. – 2015. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.lbhf.gov.uk/sites/default/files/uksi_20150102_en_tcm21-194241.pdf (дата обращения: 05.06.2024).
229. Lee, G. Next generation e-government search: Possibilities and limitations of platform government. In *Proceedings of the Korean Association for Public Administration Summer Conference*, Seoul, Korea, 27–29 June 2012.
230. Leffler, K. B., Rucker, R. R., Munn, I. *The choice among sales procedures: Auction vs. negotiated sales of private timber*. Unpublished manuscript, Dept. of Agricultural Economics and Economics, Montana State University, Bozeman, MT, 2007.
231. Lember, V., Kattel, R., Kalvet, T. *Public procurement and innovation: Theory and practice*. In *Public Procurement, Innovation and Policy. International Perspectives*, Springer Berlin Heidelberg, 2014.
232. Llewellyn, K. N. Some realism about realism: Responding to Dean Pound. // *Harvard Law Review* – 1931. – Vol.44, № 8. – Pp. 1222–1264.
233. Macneil, I. R. The many futures of contracts. // *Southern California Law Review* – 1974. – № 47. – Pp. 691–816.
234. Malesky, E., Schuler, P., Tran, A. The adverse effects of sunshine: A field experiment on legislative transparency in an authoritarian assembly. // *American Political Science Review* – 2012. – Vol. 106, № 4. – Pp. 762–786.
235. Mavidis, A., Folinis, D. From public E-procurement 3.0 to E-procurement 4.0: A critical literature review. // *Sustainability* – 2022. – Vol. 14, № 18. – P. 11252.
236. Ménard, C. A new institutional approach to organization. // In: Ménard, C., Shirley, M. (Eds.), *Handbook of New Institutional Economics*, Springer, Dordrecht – 2005. – Pp. 281–318.

237. Ménard, C. Embedding organizational arrangements: towards a general model. // *Journal of Institutional Economics* – 2014.– Vol. 10, № 4. – Pp. 567–589.
238. Ménard, C. Hybrids: where are we? // *Journal of Institutional Economics* – 2021. – First view. – Pp. 1–16.
239. Menard, C. Research Frontiers in New Institutional Economics. // *Revista de Administração. Management Journal* – 2018. – Vol. 53, № 1. – Pp. 3–10.
240. Ménard, C., Martino, G., de Oliveira, G., Royer, A., Saes, M., Schnaider, P. Governing food safety through meso-institutions: A cross-country analysis of the dairy sector. // *Applied Economic Perspectives and Policy* – 2022. – №44 – Pp. 1722–1741.
241. Menard, C., Shabalov, I., Shastitko, A. Institutions to the rescue: Untangling industrial fragmentation, institutional misalignment, and political constraints in the Russian gas pipeline industry. // *Energy Research Social Research. Social Science* – 2021. – №. 80. – Pp. 102–223.
242. Mendoza Jiménez, J., Hernández López, M., Eva, S., Escobar, F. Sustainable public procurement: From law to practice. // *Sustainability* – 2019. – Vol. 22, № 11. – P. 6388.
243. Milgrom P., Segal I. Designing the US incentive auction. In: M. Bichler, J. Goeree (eds.). *Handbook of spectrum auction design*. Cambridge: Cambridge, 2017
244. Milgrom P., Weber R. A theory of auctions and competitive bidding.// *Econometrica*. – *Journal of the Econometric Society* – 1982 – Vol.50, № 5 – Pp. 1089-1122.
245. Moszoro, M., Spiller, P. T., Stolorz, S. Rigidity of public contracts. // *Journal of Empirical Legal Studies*. – 2016. – Vol. 13, №3 – Pp. 396-427.
246. Moszoro, M.W., Spiller, P.T. Third-party opportunism and the nature of public contracts. // *National Bureau of Economic Research* – 2012. – Working Paper №18636.
247. Myeong, S., Hwang, S., Hur, C. Government of smart society: Focusing on platform government model. In *Proceedings of the Korean Association for Public Administration Winter Conference*, Seoul, Korea, 16 December 2011.
248. Myerson R. Optimal auction design. // *Mathematics of Operations Research* – 1981. – Vol. 6, № 1 – Pp. 58—73.
249. Nelson Ph.R. «Information and Consumer Behaviour» // *Journal of Political Economy* – 1970. – Vol. 72, № 2. – Pp. 311–329.
250. NobelPrize.org. The Prize in Economic Sciences 2022. Press release – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.nobelprize.org/prizes/economic-sciences/2022/press-release/> (дата обращения: 05.11.2024).
251. North, D.C. Institutions and the performance of economies over time. // *Handbook of New Institutional Economics*, Springer Berlin Heidelberg – 2005. – Pp. 21–30.

252. O'Reilly, T. Government as a platform. // *Innovations: Technology, Governance, Globalization* – 2011. – Vol. 6, № 1. – Pp. 13–40.
253. OECD iLibrary. Driving efficiency through e-procurement: KONEPS. The Korean Public Procurement Service: Innovating for Effectiveness. 2016. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www.oecd-ilibrary.org/governance/the-korean-public-procurement-service/driving-efficiency-through-e-procurement-koneps_9789264249431-5-en (дата обращения: 01.09.2024).
254. OECD iLibrary. Size of public procurement. Government at a Glance 2021. – 2021. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/18dc0c2d-en/index.html?itemId=/content/component/18dc0c2d-en#sect-79> (дата обращения: 05.06.2024).
255. 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, №3 – Pp. 267–285.
256. Ostrom, E. *Governing the commons: The evolution of institutions for collective action*. Cambridge university press, 1990.
257. Patrucco, A. S., Agasisti, T., Glas, A. H. Structuring public procurement in local governments: The effect of centralization, standardization and digitalization on performance. // *Public Performance and Management Review* – 2021. – № 44. – Pp. 630–656.
258. Patrucco, A. S., Moretto, A., Ronchi, S., Luzzini, D. Organizational choices in public procurement: What can public management learn from the private sector? // *Local Government Studies* – 2019. – № 45. – Pp. 924–977.
259. Posner, R. A. The appropriate scope of regulation in the cable television industry. // *Bell Journal of Economics and Management Science* – 1972. – Vol. 3, № 1. – Pp. 98–129.
260. Procurementinet.org. Third South Asia Regional Public Procurement Conference. e-Procurement Experiences of Korea [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.procurementinet.org/wp-content/themes/inet/img/presentation/document/2015/e-Procurement%20In%20Korea%20Kang-il%20Seo.pdf> (дата обращения: 01.09.2024).
261. Public procurement – OECD. 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/> (дата обращения: 08.06.2024).
262. Public Procurement Service. Achievements. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.pps.go.kr/eng/content.do?key=00776> (дата обращения: 04.10.2024).
263. Publications Office of the EU. Making socially responsible public procurement work – 2020. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/69fc6007-a970-11ea-bb7a-01aa75ed71a1> (дата обращения: 05.06.2024).

264. Rochet, J., Tirole, J. Two-sided markets. // *J Eur Econ Assoc* – 2003. – Vol. 14, № 1. – Pp. 990–1029.
265. Ryall, M. D., Sampson, R. C. Formal contracts in the presence of relational enforcement mechanisms: Evidence from technology development projects. // *Management Science* – 2009. – Vol. 55, № 6. – Pp. 906–925.
266. Rysman, M. The economics of two-sided markets. // *Journal of Economic Perspectives* – 2009. – Vol. 23, № 3. – Pp. 125–143.
267. Schneider, L., Wallenburg, C. M. 50 years of research on organizing the purchasing function: Do we need any more? // *Journal of Purchasing and Supply Management* – 2013. – Vol. 19, № 3. – Pp. 144–164.
268. Seo, H., Myeong, S. The priority of factors of building government as a platform with analytic hierarchy process analysis. // *Sustainability* – 2020. – Vol.14, № 12. – P. 5615.
269. Shastitko, A., Ménard, C., Pavlova, N. The curse of antitrust facing bilateral monopoly: Is regulation hopeless? // *Russian Journal of Economics* – 2018. – № 4. – Pp. 175–196.
270. Silvestrovich, K., Tkachenko, A., Yakovlev, A. A. Pro-social rule breaking: Evidence from public procurement. // Available at SSRN – 2023. – № 4316344.
271. Simon H. (1947). *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*. 4th ed., The Free Press Simon H. A. *Administrative Behavior: Study of Decision-making Process*. Macmillan, 1970.
272. Simon H. A. Rationality as process and as product of thought // *The American economic review*. – 1978. – Vol. 68, №. 2. – Pp. 1-16. Solow R. M. Technical change and the aggregate production function // *The review of Economics and Statistics*. – 1957. – Pp. 312-320.
273. Snyder, C. M., Hoyt, K., Gouglas, D., Johnston, T., Robinson, J. Designing pull funding for a COVID-19 vaccine. // *Health Affairs* – 2020. – Vol. 39, № 9. – Pp. 1633–1642.
274. Sönnichsen, S. Review of green and sustainable public procurement: Towards circular public procurement. // *Journal of Cleaner Production* – 2019. – №. 245. – Pp. 118901.
275. Soregaroli C., Varacca A., Ricci E.C., Platoni S., Tillie P., Stranieri S. Voluntary standards as meso-institutions: A Bayesian investigation of their relationships with transaction governance and risks // *Applied Economic Perspectives and Policy*. – 2022. – Vol. 44, №4 – Pp. – 1660-1681.
276. Spigel, B., Harrison, R. Toward a process theory of entrepreneurial ecosystems. // *Strategic Entrepreneurship Journal* – 2018. – Vol. 12, № 1. – Pp. 151–168.
277. Stigler, G. J. *The organization of industry*. Homewood, IL: Richard D. Irwin, 1968.
278. Tátrai, T., Vörösmarty, G. Comparative analysis of the European centralised public procurement. // *Central European Journal of Public Policy* – 2023 – Vol. 17, №2 – Pp.82-96.

279. The Global Competitiveness Report 2019, Klaus Schwab. World Economic Forum 1 . 2019. [Электронный ресурс] – Режим доступа: https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf (дата обращения: 06.06.2024).
280. Thomas, C. J. Using reserve prices to deter collusion in procurement competition. // *The Journal of Industrial Economics* – 2005.– Vol. 53, № 3. – Pp. 301–326.
281. Tkachenko, A., Yakovlev, A., Rodionova, Y. Organizational forms and incentives in public procurement: Natural experiment at a large public sector organization in Russia. // *International Journal of Public Administration* – 2018.– Vol. 42, № 14. – Pp. 1157–1168.
282. Tuten T. L. *Principles of Marketing for a Digital Age*. London: SAGE Publications, 2022.
283. UNEP. About the United Nations Environment Programme. – 2022. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.unep.org/who-we-are/about-us> (дата обращения: 05.06.2024).
284. USCBC. Domestic Innovation and Government Procurement Policies – *China Business Review*. – 2011. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.chinabusinessreview.com/domestic-innovation-and-government-procurement-policies/> (дата обращения: 05.06.2024).
285. Uschina.org. The US-China Business Council (USCBC). – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://www.uschina.org/> (дата обращения: 05.06.2024).
286. Von Mises, L. *A critique of interventionism*. Ludwig von Mises Institute, 1977.
287. Williamson, O. E. Comparative economic organization: The analysis of discrete structure alternatives. // *Administrative Science Quarterly* – 1991. – Vol. 36, № 2. – Pp. 269–296.
288. Williamson, O. E. *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications*. New York, NY: The Free Press, 1975.
289. Williamson, O. E. *The economic institutions of capitalism*. New York, NY: The Free Press-Macmillan, 1985.
290. Williamson, O. E. *The mechanisms of governance*. Oxford University Press, 1996.
291. Williamson, O. E. The vertical integration of production: Market failure considerations. // *The American Economic Review* – 1971. – Vol. 61, № 2. – Pp. 112–123.
292. Zabala-Iturriagoitia, J. M. Fostering regional innovation, entrepreneurship and growth through public procurement. // *Small Business Economics* – 2022.– Vol. 58, № 2. – Pp. 1205–1222.

Приложение 1

Таблица III – Описание переменных

Переменная	Описание/ методика подсчета	Обоснование	Название переменной
Ценовые и качественные показатели эффективности закупок			
Относительная экономия	% падения в цене от начальной максимальной цены контракта (НМЦК)	Показатель бюджетной эффективности закупок [Яковлев и др., 2013; Бальсевич, Подколзина, 2014; De Silva et al., 2009; Fazekas et al., 2013]	<i>Discount</i>
Задержки исполнения контракта	Отношение периода просрочки исполнения (в днях) к планируемому сроку исполнения	Показатель качества системы отбора поставщиков [Guccio et al., 2014; Яковлев и др., 2013], а также фактор удорожания и ухудшения качества работ [Flyvbjerg et al., 2004, 2017]	<i>Delay_kontract</i>
Факт расторжения контракта	1, если договор полностью или частично расторгнут 0, иначе	Показатель качества системы отбора надежных поставщиков [Шамрин и др., 2019; Минфин России, 2021]	<i>Terminate</i>
Показатели конкуренции			
Уровень потенциальной конкуренции	Количество поданных заявок	Критерий для оценки уровня конкуренции [Минфин России, 2021]	<i>N_common</i>
Уровень реальной конкуренции	Количество допущенных заявок	Критерий для оценки уровня конкуренции (De Silva et al., 2009; Ohashi, 2009; Яковлев и др., 2013)	<i>N_accepted</i>
Характеристики закупки и контракта			
Тип процедуры	1, если аукцион 0, если запрос предложений	Сравниваемые альтернативы	<i>Auction</i>
Предмет контракта	1, если работы 0, если поставка	[Яковлев и др., 2013]	<i>Subject</i>
НМЦК	Начальная максимальная цена контракта (млн руб.)	Может влиять на готовность снизить цену за счет эффекта экономии на масштабе	<i>Reserve_price</i>
Сложность контракта	Объем технического задания (кол-во символов, тыс. знаков)	Прокси для показателя сложности контракта [Hwang, Jennejohn, 2019]	<i>Complexity</i>
Тип процедуры × предмет контракта	Auction × Subject	Для выявления зависимости показателя от выбора процедуры в разрезе по предмету контракта	<i>Auction × Subject</i>
Тип процедуры × сложность контракта	Auction × Complexity	Для выявления характера изменения показателей эффективности процедуры по мере роста сложности контракта	<i>Auction × Complexity</i>
Длительность требуемого срока исполнения	Требуемая дата выполнения — (дата подведения итогов)	Косвенный показатель сложности контракта [Vajari et al., 2009], и фактор ограничения конкуренции [Fazekas et al., 2013]	<i>Closeness</i>
Сигналы о возможном присутствии коррупционных схем или фаворитизма			
Отклонение от сроков рассмотрения и оценки заявок	Кол-во дней между крайним сроком подачи и объявлением победителя — кол-во дней на рассмотрение и оценку заявок (план)	Сигнал о потенциальном наличии коррупционной составляющей/ фаворитизма [Fazekas et al., 2013]	<i>Delay_desigion</i>
Факт внесения изменения в КД	1, если вносились изменения 0, иначе	Сигнал о потенциальном наличии коррупционной составляющей/ фаворитизма. Проблема «подстраивания требований» под определенного исполнителя [Яковлев и др., 2018a]	<i>Changes</i>
Повторяющиеся контракты	Сколько раз победитель выигрывал в рассматриваемой выборке	Сигнал о потенциальном наличии коррупционной составляющей/ фаворитизма [Balsevich, Podkolzina, 2014]	<i>Frequency</i>

Источник: составлено автором

Таблица П2 – Описательная статистика (N=577)

Statistic	Mean	St. Dev.	Min	Pctl(25)	Pctl(75)	Max
Reserve_price	43,343	134,976	0,706	4,666	30,043	1560,400
Discount	4,705	10,166	0,000	0,124	2,600	78,000
Closeness	327,444	217,733	21	161	401	1,246
Auction*	0,828	0,377				
Subject*	0,229	0,420				
N_common	1,690	1,193	0	1	2	11
Delay_dessigion	1,402	5,224	0	0	1	78
Frequency	3,789	3,952	1	1	5	16
Changes*	0,315	0,465				
N_accepted	1,432	1,019	0	1	2	8
Delay_kontract	0,813	1,222	0,000	0,038	1,088	10,733
Terminate*	0,194	0,396				
Y15*	0,373	0,484				
Y16*	0,600	0,490				
Y14*	0,028	0,164				

* Бинарные переменные.

Источник: расчеты автора.

Таблица П3 – Тесты на качество инструмента

	df1	df2	statistic	p-value
<i>Тест на качество инструмента спецификации (1) в таблице 11</i>				
Weak instruments	1	566	1059,160	<2e-16***
Wu—Hausman	1	565	9,348	0,00234***
<i>Тест на качество инструмента спецификации (2) в таблице 11</i>				
Weak instruments	1	565	1085,790	<2e-16***
Wu—Hausman	1	564	9,348	0,0107**
<i>Тест на качество инструмента спецификации (1) в таблице 12</i>				
Weak instruments	1	887,97	887,97	<2e-16***
Wu—Hausman	1	10,05	10,05	0,00163***
<i>Тест на качество инструмента спецификации (2) в таблице 12</i>				
Weak instruments	1	435	865,84	<2e-16***
Wu—Hausman	1	434	10,95	0,00102***

Примечание. *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Источник: расчеты автора.

Таблица П4 - Оценка вероятности расторжения контракта

Переменная	Terminate (Probit)			
	контракты на работы и поставку		только контракты на поставку	
	(1)	(2)	(1)	(2)
<i>Auction</i>	0,05 (0,23)	-0,13 (0,25)	-0,05 (0,26)	-0,05 (0,36)
<i>N_accepted</i>	0,22*** (0,07)	0,22*** (0,07)	0,11 (0,07)	0,11 (0,07)
<i>Subject</i>	-0,76*** (0,19)	-5,16 (154,89)		
<i>Complexity</i>			0,010*** (0,003)	0,01 (0,02)
<i>Auction × Subject</i>		4,51 (154,89)		
<i>Auction × Complexity</i>				0,001 (0,02)
<i>Reserve_price</i>	0,0002 (0,0005)	0,0002 (0,0005)	-0,002* (0,001)	-0,002* (0,001)
<i>Closeness</i>	0,0020*** (0,0003)	0,0020*** (0,0003)	0,0020*** (0,0004)	0,0020*** (0,0004)
<i>Delay_dessigion</i>	0,04 (0,01)	0,04 (0,01)	0,02 (0,01)	0,02 (0,01)
<i>Frequency</i>	0,02 (0,02)	0,02 (0,02)	0,05** (0,02)	0,05** (0,02)
<i>Changes</i>	0,08 (0,14)	0,10 (0,14)	0,07 (0,14)	-0,14 (0,16)
<i>Y15</i>	-0,30 (0,44)	-0,32 (0,45)	-0,35 (0,46)	-0,57 (0,49)
<i>Y16</i>	0,57 (0,43)	0,61 (0,44)	0,58 (0,44)	0,08 (0,48)
<i>Constant</i>	-2,29*** (0,48)	-1,86*** (0,49)	-1,77*** (0,53)	-1,77*** (0,59)
<i>N</i>	577	577	445	445
<i>Log Likelihood</i>	-226,25	-224,33	-175,83	-175,83
<i>Akaike Inf. Crit.</i>	474,50	472,66	373,66	375,66
<i>R² McFadden</i>	0,20	0,20	0,25	0,25

Примечание. В скобках приведены стандартные ошибки; *** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$.

Источник: расчеты автора.

Таблица П5 – Декомпозиция квалификационных критериев отбора в закупках ТБД

Номер закупки	3140 1597 143	31401 48901 7	31401 48169 6	31401 07225 5	31401 05911 6	3140 1577 506	3140 1019 504	3150 2039 144	3150 2876 691	3150 2628 135	3150 2407 720	3150 2407 714	3140 1343 998	3140 1343 993	31806 92917 0	
Год закупки	2014	2014	2014	2014	2014	2014	2014	2015	2015	2015	2015	2015	2017	2017	2018	
Критерии	Веса критериев															
Успешный опыт выполнения поставок Продукции, аналогичной требуемым товарам по запросу предложений (кол-во договоров и отзывов к ним)	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,3	0,3	0,4	0,4	0,1
Финансовое состояние и обеспеченность финансовыми ресурсами.	0,25	0,25	0,25	0,3	0,3	0,25	0,3	0,25	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3	0,25	0,25	0,1
Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта ГОСТ Р ИСО 9001 (ISO 9001);	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,05	0,25
Наличие сертификата о соответствии системы менеджмента качества требованиям стандарта СТО ГАЗПРОМ 9001																
Наличие сертификатов соответствия СДС ИНТЕРГАЗСЕРТ на продукцию	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,25
Условия гарантийного обслуживания	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05
Статус участника (наличие собственного производства 100%)	0,15	0,15	0,15	0	0	0,15	0	0,15	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,15	0,2	0,1
Наличие документально подтвержденных гарантий поставок.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0,15
Предпочтительность поставки товара (в случае допустимости поставки аналогов)	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0,05	0
Наличие собственной сервисной службы	0	0	0	0,1	0,1	0	0,1	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Источник: составлено автором на основании опубликованной на zakupki.gov.ru конкурсной документации