

МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ М.В. ЛОМОНОСОВА

На правах рукописи

Плеханова Лидия Сергеевна

Механизмы управления транзакциями в системе регулируемых закупок

Специальность 5.2.1. Экономическая теория

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2025

Диссертация подготовлена на кафедре конкурентной и промышленной политики
Экономического факультета МГУ имени М.В. Ломоносова

Научный руководитель *Шаститко Андрей Евгеньевич* – доктор экономических наук, профессор

Официальные оппоненты *Авдашева Светлана Борисовна* – доктор экономических наук, профессор, ФГАОУ ВО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», руководитель департамента прикладной экономики факультета экономических наук, профессор

Устюжанина Елена Владимировна – доктор экономических наук, доцент, ФГБУН «Центральный экономико-математический институт Российской академии наук», руководитель отделения макроэкономики и моделирования региональных систем, главный научный сотрудник

Кононкова Наталья Петровна – доктор экономических наук, доцент, ФГБОУ ВО «Московский государственный университет имени М.В. Ломоносова», заведующий кафедрой экономики для естественных и гуманитарных факультетов экономического факультета

Защита диссертации состоится «25» марта 2025 г. в 16 часов 00 минут на заседании диссертационного совета МГУ.052.2 Московского государственного университета имени М.В. Ломоносова по адресу: 119991, г. Москва, ул. Ленинские горы, дом 1, строение 46, экономический факультет, ауд. П-4.

E-mail: msu.052.2.econ@org.msu.ru

С диссертацией можно ознакомиться в отделе диссертаций научной библиотеки МГУ имени М.В. Ломоносова (Ломоносовский просп., д. 27) и на портале <https://dissovet.msu.ru/dissertation/3302>

Автореферат разослан «__» февраля 2025г.

Ученый секретарь диссертационного совета МГУ.052.2,
доктор экономических наук



Т.В. Гудкова

I. Общая характеристика работы

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 трансакционных 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_4=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 в диссертации.

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 усовершенствования 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 исследования получены с использованием общепризнанных научных методов познания, с применением инструментов экономической теории и с опорой на труды ведущих отечественных и зарубежных исследователей.

2. Эмпирическая часть работы 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 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 (ЭТТИ). Поэтому в главе представлены основы ЭТТИ 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 ЭТТИ 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 ЭТТИ, 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.

II. Основные результаты и выводы работы

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, реализуемых через три составляющих управления закупочной системой: стратегического управления, управления процессом и управления результатом. На основе переосмысления классификации транзакций по Дж. Коммонсу (Таблица 1) разработана модель структуры транзакций в системе регулируемых закупок.

Таблица 1 – Ключевые особенности типов транзакций по Дж. Коммонсу

Типы транзакций	Объект транзакции	Субъект транзакции	Результат транзакции
Транзакция сделки (торговая транзакция)	Права на обмениваемые блага	Каждая из сторон правовых отношений	Перераспределение богатства между экономическими агентами, передача его из рук в руки
Транзакция управления	Одна из сторон правовых отношений (управляемый экономический агент)	Одна из сторон правовых отношений (управляющих экономический агент)	Производство богатства
Транзакция 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].

Отражение в модели неоднородности транзакции (Рисунок 1) позволило конкретизировать единицу анализа в виде транзакции сделки и учесть (неучтенные явно в подходах О. Уильямсона) аспекты, связанные с участием государства в формировании механизмов координации, а также составляющие механизмов управления транзакциями сделки в закупочной системе.

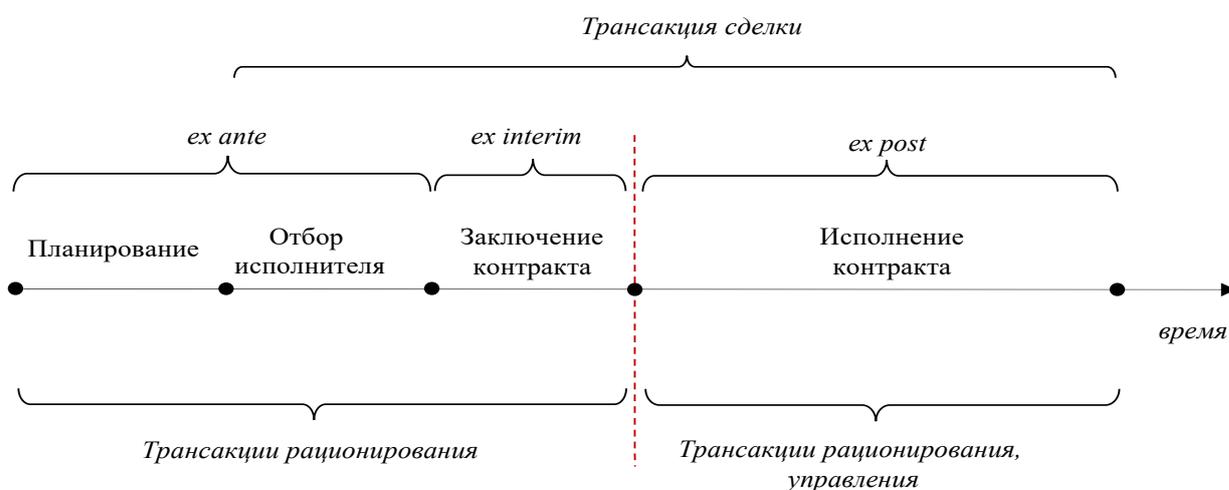


Рисунок 1 – Структура транзакций в системе регулируемых закупок

Источник: составлено автором

На этапе планирования осуществляется транзакция рациирования – стороны формируют и утверждают⁸ свои планы независимо друг от друга⁹. 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* 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 контрактом.

В отличие от частного сектора, где планирование и утверждение бюджетов происходит внутри компании, в регулируемых закупках более выражен составной характер транзакций. Центральной в структуре транзакций является транзакция сделки, но управление ей производится через смежные транзакции рациирования по нескольким косвенным и прямым каналам воздействия, как со стороны государства, так и со стороны непосредственных участников сделки:

1) Косвенное влияние на транзакцию сделки – через принимаемые правительством решения о возлагаемых на систему закупок целях и задачах и об устанавливаемых критериях для мониторинга ее эффективности.

2) Государство выбирает (корректирует) модель организации закупок в целом, что задает общую институциональную рамку совершения транзакций сделки.

3) Стороны транзакций сделки подвержены непосредственному регулирующему воздействию через зафиксированные в нормативных актах правила, предопределяющие в том числе обязательные требования, предъявляемые к сторонам, разрешенные способы организации закупок и др.

4) Сами участники сделки в заданных граничных условиях и рамках имеющихся степеней свободы, совместно формируют отношения относительно сделки.

Соответствующую выделенным каналам концептуальную рамку управления закупочной системой можно задать через три направления: стратегическое управление, управлением результатом и управление процессом (Рисунок 2).

⁸ В том числе, согласовывая их с вышестоящими инстанциями.

⁹ На данном этапе мы не рассматриваем ситуации согласованных действий заказчика и исполнителя, выходящие за рамки принципов свободы и конкуренции.



Рисунок 2 – Основные составляющие механизмов управления регулируемыи закупками
Источник: составлено автором

В управлении процессом и управлении результатом важную роль играет настройка системы на мезоинституциональном уровне, к которому в регулируемых закупках можно отнести: антимонопольные органы; системы саморегулирования; системы сертификации и добровольных стандартов; правила, формируемые электронными торговыми площадками или иными информационными системами в данной сфере по отношению к их пользователям. Конкретизируя, уточняя и адаптируя правила верхнего уровня, выделенные мезоинституты имеют потенциал к изменению уровня неопределенности через реализуемые трансакции рациирования (за счет наложения граничных условий по отношению к множеству легитимных действий) и влиянию за счет этого на формирование и выбор 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.

Первые три характеристики традиционно выделяются в качестве ключевых в литературе по организации закупок, и в их понимании сложился определенный консенсус. Однако в большинстве программных документов странового и межстранового уровня в сфере закупок фигурирует дополнительная характеристика – прозрачность – понимание которой остается неоднородным. В работе обоснована целесообразность замены общей характеристики прозрачности двумя отдельными категориями – степенью информационной прозрачности и степенью унифицированности.

Систематизация подходов к определению прозрачности позволила заключить, что уровень прозрачности обычно 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*. Определенный таким образом уровень прозрачности может регулироваться манипулированием размерностью структуры доступных данных о закупках, уровнем их качества, а также манипулированием количеством и сложностью критериев отбора поставщиков. Поэтому в научно-практическом дискурсе встречаются тезисы о том, что унифицированные закупочные процедуры с минимальным набором критериев отбора повышают прозрачность. Данный тезис является спорным в силу неоднородности по своему направлению эффектов от унификации. Сокращение разнообразия критериев отбора и модификаций закупочных процедур упрощает правила и снижает степень усилий, необходимых для их понимания и контроля за их исполнением, но одновременно снижает уровень информированности о характеристиках приобретаемых благ. С учетом неоднозначности влияния унификации на прозрачность в сложившемся понимании, целесообразно ее выделение в качестве отдельной характеристики, которую можно задать *степенью унифицированности* закупочных процедур. А обобщенное понятие прозрачности заменить *информационной прозрачностью*, воспринимаемой именно через призму фактической доступности, полноты и качества представления данных.

Помимо общей организационной модели, закупочные системы отличаются друг от друга направлениями реализуемой с их помощью экономической политики¹⁰, возложенными на них вспомогательными целями, критериями для оценки эффективности системы, а также набором доступных форм отбора поставщиков в совокупности с правилами по их применению.

¹⁰ Подобно тому, как автомобили одной модели с одинаковыми техническими характеристиками отличаются дополнительной комплектацией, зависящей от целей эксплуатации и предпочтений их владельцев.

Наиболее распространенные программы экономической политики, активно осуществляемой в мировой практике с помощью государственных закупок это: Устойчивые закупки (Sustainable Public Procurement); Зеленые закупки (Green Procurement); Социально-ответственные закупки (Socially Responsible Procurement); Инновационные закупки (Innovation Procurement).

Стратегические цели верхнего уровня дополняются вспомогательными (прикладными) целями и задачами с выработкой критериев для отслеживания эффективности системы. Доминирование тех или иных критериев в государственном мониторинге может иметь искажающее воздействие на структуру стимулов. Например, доминирование в оценке бюджетной эффективности широко распространенного критерия относительной экономии (определяемого отношением установившейся в ходе торгов цены контракта к резервной или к известной среднерыночной цене) может приводить к увеличению стимулов к недобросовестной практике манипулирования резервной ценой, а также к установлению аукционного крена и ситуации ухудшающего отбора.

3. На основе выявленной специфики механизмов управления транзакциями сделок в форме аукционных и скоринговых процедур в сегменте регулируемых закупок объяснен наблюдаемый в ряде юрисдикций феномен устойчивости аукционного крена. На основании сравнения аукционных и скоринговых селективных процедур в регулируемых закупках с рыночным механизмом цен по О. Уильямсону выявлен ряд их отличительных особенностей (см. Таблица 2).

Таблица 2 – Сопоставление рыночного и специализированных механизмов координации

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, судебный механизм, привлечение иной третьей стороны.	
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.	

Продолжение Таблицы 2

Механизм координации/характеристика	Рынок (по О. Уильямсону)	Квази-рынок в области регулируемых закупок	
		Аукционная процедура	Скоринговая процедура
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].

Основу принятия решения о выборе в развилке «скоринговая процедура – аукцион» в частном секторе (где покупатель наделен свободой выбора в отношении способов отбора поставщиков, в отличие от государственного) можно представить в виде соотношения транзакционных издержек (далее – ТИ) по типам процедур (Таблица 3).

Таблица 3 – Соотношение ТИ 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

В соответствии с ЭТТИ выбор рационального агента заключался бы в выборе для благ с меньшей специфичностью (и/или сложностью) аукционных форм, более близких к механизму цен, и предпочитая скоринговые процедуры для более сложных и специфичных благ¹¹. Критический уровень для переключения между альтернативами мог бы быть определен в процессе накопления опыта заказчиком.

¹¹ Такое представление согласуется с практикой крупных корпораций, не попадающих под действие законодательства в области госзакупок, но регламентирующих свои закупки на внутреннем уровне.

Ключевое отличие структуры транзакций при осуществлении закупок в госсекторе заключается в появлении двух дополнительных разновидностей ТИ – издержек оппортунизма сторон сделки в отношении государства, связанных с потерями бюджетной эффективности из-за реализации рентоориентированных антиконкурентных соглашений, и издержек оппортунизма третьей стороны¹² (Таблица 4).

Таблица 4 – Структура 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 ¹³ (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

Нормы и правила в области регулируемых закупок формируются не абстрактным государством в образе центрального планировщика, а уполномоченными организациями и государственными служащими, склонными к следованию собственным интересам – в том числе к минимизации рисков оппортунизма третьей стороны за счет демонстрации высокой эффективности закупочной деятельности по сформированным критериям. Унификация

¹² В отличие от частного сектора, в государственном – сделки могут быть оспорены *третьими сторонами*, под которыми в концепции оппортунизма третьей стороны понимаются политические оппоненты государственного агента, конкуренты исполнителя или иные внешние по отношению к транзакции группы интересов. См.: [Moszoro, Spiller, 2012; Moszoro et al., 2016]

форм упрощает контроль за соблюдением правил и снижает издержки оппортунизма третьей стороны. Это приводит к смещению точки переключения между альтернативами, относительно оптимальной в условиях отсутствия специфических издержек оппортунизма.

Выделенные особенности принятия решений о предпочтительности селективных процедур в госсекторе согласуются с доминированием процессной составляющей в государственном управлении. То, каким образом преобладание данного подхода сказывается на установлении точки переключения в выборе альтернатив закупок можно проиллюстрировать с помощью эвристической модели (Рисунок 3), демонстрирующей отличия в логике выбора (принципалом) механизма отбора в частном и государственном секторах.

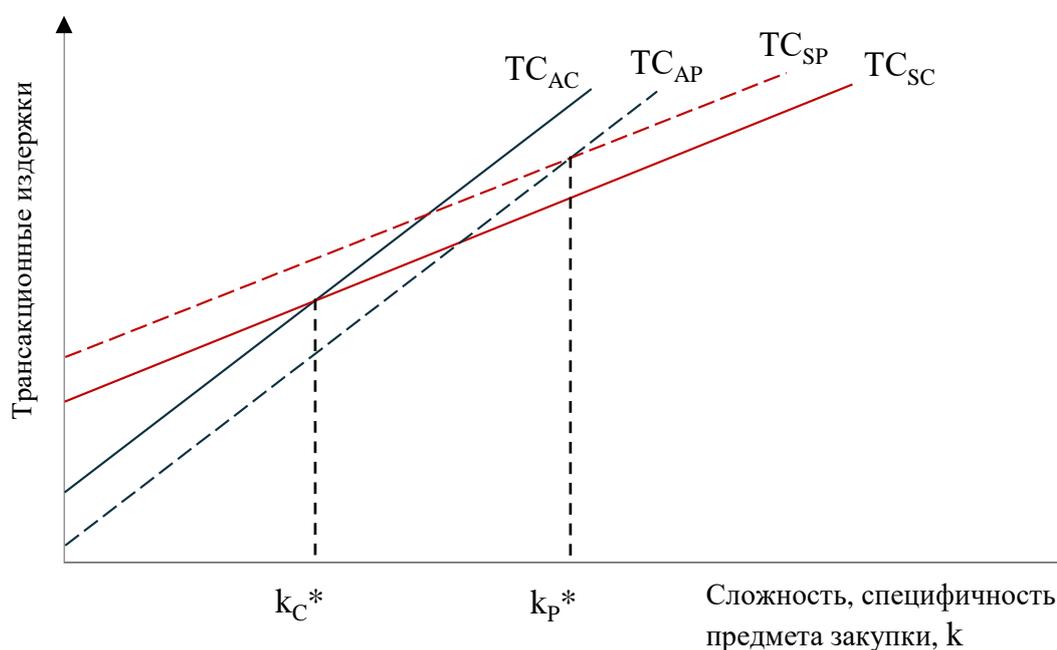


Рисунок 3 – выбор механизма отбора в частном и государственном секторах (Сплошными линиями изображен характер ТИ сторон сделки¹⁴ в случае, если бы речь шла о коммерческом секторе, а пунктирными – в случае сделки в рамках регулируемых закупок¹⁵).

Источник: составлено автором

Мы исходим из того, что в госсекторе предпочтительность используемых форм определяется уполномоченным государственным представителем (органом)¹⁶, а в частном секторе определяется покупателями самостоятельно. При наименьшей сложности и/или специфичности предмета закупки ТИ минимизирует использование аукционной формы,

¹⁴ Принимаемых во внимание принципалом, регулирующим выбор между типами отборочных процедур.

¹⁵ Эти и другие функции издержек изображены линейными в целях упрощения.

¹⁶ Допущение согласуется с российской практикой – выбор процедуры жестко регламентирован в №44-ФЗ. В №223-ФЗ предусматривает большую свободу в этом, однако существует практика вмешательства антимонопольного регулятора в выбор процедуры. Например, ФАС России настаивала на переключении закупок труб большого диаметра под проекты «Газпрома» со скоринговой на аукционную форму: Ведомости. «Газпром» провел первый аукцион на трубы большого диаметра – 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).

более близкой к механизму цен. По мере роста сложности/специфичности блага – ТИ в случае аукционной формы растут быстрее по сравнению со скоринговой (в том числе в связи с ростом издержек адаптации), и начиная с некоторой точки оказываются выше, чем соответствующие скоринговой альтернативе. Расположение линии, соответствующей ТИ в случае скоринговой процедуры в госсекторе (TC_{SP}), выше ее аналога в частном секторе (TC_{SC}) объясняется возникновением дополнительных издержек оппортунизма третьей стороны¹⁷, обусловленных публичным характером закупок и повышенным вниманием общественности и государственных органов к ним. Линия, соответствующая применению аукциона в закупках госсектора (TC_{AP}) изображена ниже аналогичной в частном секторе (TC_{AC}) в силу того, что выбор в первом случае происходит в институциональных рамках, предполагающих доминирование критерия относительной экономии для оценки эффективности работы системы, тогда как влияние выбора процедуры на результаты исполнения контракта (и на изменение связанных с этим ТИ) 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, соответствующему частному сектору, в котором значительно меньше искажающих стимулов к работе «на показатель» и защите от нападков политических оппонентов. Описанный с помощью представленной эвристической модели в рамках ЭТТИ механизм объясняет устойчивость неэффективной для широкого класса товаров (работ, услуг) практики закупок с аукционным креном.

4. Впервые на примере российских инфраструктурных проектов продемонстрированы последствия выбора форм селективных процедур в регулируемых закупках. С учетом высокой значимости инфраструктурных проектов для российской экономики в работе уделено внимание проблемам формирования и выбора закупочных процедур в целях их реализации. Эмпирическая часть исследования проведена на проектах в области строительства метро, а также проектах по строительству энергопроводов. В силу особенностей рассматриваемых проектов, таких как высокий уровень издержек *вычленения* и издержек *масштаба* (в классификации К. Менара [Менар, 1996]), выбор организационных форм закупки 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. С помощью эконометрического моделирования, проведенного на данных по закупкам в области

¹⁷ Они могут как сочетаться с оппортунизмом сторон по отношению к государству и конечным бенефициарам, так быть следствием необоснованных нападков с «третьей стороны».

метростроения, продемонстрировано, что выбор закупочной процедуры оказывает влияние не только на установление цены контракта, но и на качество его исполнения. Показано, что аукцион, 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. Результаты согласуются с рядом положений, предложенных в работах зарубежных и российских авторов. В частности: а) о том, что форма аукциона не является предпочтительной для заключения сложных строительных контрактов [Vajari 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 (Таблица 4).

Таблица 4 – Выбор процедуры в зависимости от характеристик контракта и закупаемого блага

Условие выбора процедуры	Закупочная процедура	
	скоринговая	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.

Несмотря на относительно более высокую эффективность скоринговых форм в случае закупки сложных и/или специфических товаров под нужды рассмотренных проектов, было бы ошибочно полагать, что для настройки эффективной работы системы достаточно лишь изменить подход в выборе типа закупочной процедуры. Во-первых, нужно учитывать, что представленные в работе модели имеют ряд ограничений и результаты обладают ограниченной внешней валидностью. Во-вторых, важно понимать, что использование скоринговой процедуры сопряжено с рисками реализации схем фаворитизма за счет манипулирования их дизайном.

Проведенный анализ закупок под нужды инфраструктурных проектов в области строительства энергопроводов позволил продемонстрировать возможное влияние выбора дизайна скоринговой процедуры на расстановку сил в отрасли. Даже при одинаковом типе процедуры, идентичном распределении значимости критериев, а также при обеспечении прозрачности методики оценки в дизайне конкретной процедуры все равно возникают структурные альтернативы, которые существенным образом могут влиять на исход торгов, и могут использоваться для реализации фаворитизма. При небольшом количестве игроков в отрасли это может существенным образом влиять на ее структуру и траекторию развития.

С целью обеспечения преференции фавориту, заказчик может повысить вес тех критериев, которым данный участник соответствует и понизить тех, которым он не соответствует. При этом веса критериев, которым соответствуют все участники, могут быть понижены для перераспределения их на критерии, которым соответствует только компания-фаворит. Момент появления фаворитизма со стороны заказчика на данных будет отображаться скачками в динамике одновременно нескольких весов.

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 ЕИС в машиночитаемом и стандартизированном формате.

5. Выявлены носящие систематический характер источники снижения бюджетной эффективности российской закупочной системы на стыке дизайна процедур и их информационно-технического сопровождения. Помимо закупок «сложных» благ в работе также уделено внимание организации закупок простых, типовых товаров. На примере закупок кирпича продемонстрированы источники неэффективности, связанные с формированием резервной цены и структуры лотов. Возможность реализации схем по *ex ante* НМЦК подкрепляется несколькими факторами снижения информационной прозрачности: 1) «зашумление» НМЦК типового товара в силу включения в лот «побочных» товаров (работ, услуг)¹⁸; 2) отсутствие стандарта по предоставлению обоснования НМЦК – в том числе отсутствие требования к выделению транспортных услуг в отдельную позицию спецификации; 3) отсутствие информации о структуре НМЦК в машиночитаемом виде; 4) отсутствие стандарта (и как следствие неоднородность) данных по своей размерности. Так, в дополнение к техническим возможностям по

¹⁸ В случае закупок кирпича речь идет про включения транспортных услуг в лот.

манипулированию НМЦК ситуация осложняется недостаточным уровнем информационной прозрачности для осуществления контроля над искусственным завышением НМЦК, что является одним из факторов бюджетной неэффективности закупок. Таким образом, в работе выявлены общие (для разных типов закупаемых благ) систематические факторы ограничения бюджетной эффективности закупок, обусловленные сочетанием правил и информационно-технического обеспечения. Во всех случаях имеет место недостаточная информационная прозрачность – в силу отсутствия стандартов данных, вносимых участниками в ЕИС, а также отсутствия данных в машиночитаемом формате – увеличивающая возможности по реализации недобросовестных практик.

6. Определены возможности по совершенствованию российской системы регулируемых закупок с акцентом на развитие в рамках декларируемого платформенно-экосистемного подхода. С опорой на опыт Южной Кореи по созданию цифровой экосистемы публичных закупок в работе показано, что использование современных технологий открывает возможности по изменению структуры ТИ, настройке стимулов и изменению баланса между составляющими управления процессом и результатом, что позволяет снижать совокупные ТИ участников закупочной системы и повышать уровень общественного благосостояния. Одновременно, критический анализ актуального состояния информационно-технического обеспечения российской закупочной системы через призму экономической теории в области платформ и экосистем выявил ряд проблем в части реализации политики, направленной на создание государственной экосистемы в области закупок. Текущее состояние ЕИС в контуре общей инфраструктуры в настоящее время не позволяет говорить о наличии платформы или платформенной экосистемы в области регулируемых закупок, однако демонстрирует реализацию отдельных элементов экосистемного подхода (см. Таблицу 5).

Таблица 5 – 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	-	

Продолжение Таблицы 5

Свойства отнесения к платформам и экосистемам	Соответствие свойствам	Комментарии
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 ¹⁹ : - 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» ²⁰ запустила сервис «Интеграция с ЕИС. Поставщик») - под руководством ФАС России ведется разработка АИС «Антикартель», которая будет интегрирована в ЕИС - независимый видеорегистратор (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

Отметим, что в настоящее время вокруг ЕИС уже образуется «оболочка», с признаками экосистемы. Расхождения в признаках цифровой платформы в отношении ЕИС могут быть преодолены в случае обеспечения ее бесшовной интеграции с ЭТП, а интеграция с иными ИС смежных ведомств и организаций (уже частично реализуемая) будет способствовать формированию полноценной экосистемы в области регулируемых закупок.

Анализ актуального состояния российской инфраструктуры регулируемых закупок, а также рассмотрение опыта Южной Кореи – признанного лидера в области построения цифровых систем публичных закупок – позволили заключить, что для реализации экосистемного подхода и извлечения его наибольшего потенциала необходимо повышение уровня интеграции между различными элементами цифровой инфраструктуры в области закупок, в том числе за счет разработки стандартов сбора, хранения и обмена данными.

¹⁹ 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.

²⁰ СБИС. – 2024. [Электронный ресурс] – Режим доступа: <https://sbis.ru/contacts/77-moskva?tab=clients> (дата обращения: 06.06.2024).

Также важную роль играет реализация мер на мезоинституциональном уровне, направленных на повышение уровня вовлеченности участников системы в процессы ее совершенствования и обеспечение совместимости их стимулов – в том числе посредством алгоритмического наложения ограничений, а также организации образовательно-просветительской деятельности для различных участников закупочной системы.

III. Список работ, опубликованных по теме диссертации

Статьи, опубликованные (лично и в соавторстве) в рецензируемых научных изданиях, соответствующих требованиям п. 2.3 Положения о присуждении ученых степеней в МГУ имени М.В. Ломоносова²¹:

1. Плеханова Л. С. Унификация закупок в борьбе за эффективность – проще, быстрее и прозрачнее (ли)? // Закон. – 2024. – № 7. – С. 97–104. ИФ РИНЦ: 0,863. (0,95 п.л.)
2. Плеханова Л. С. «Раз, два, три — продано!»: новый взгляд на аукционный крен в регулируемых закупках // Вопросы экономики. – 2024. – №9. – С. 50–75. JCI: 0,28. (1,75 п.л.)
3. Плеханова Л. С. Регулируемые закупки как инструмент экономической политики // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. – 2024. – Т.16, № 3. – С. 21–34. ИФ РИНЦ: 0,607. (1,05 п.л.)
4. 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. ИФ РИНЦ: 0,863. (0,95 п.л., авторские 0,4 п.л.)
5. Плеханова Л. С. Форма закупки имеет значение // Вопросы экономики. – 2022. – №10. – С. 113–137. JCI: 0,28. (1,45 п.л.)
6. 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. ИФ РИНЦ: 0,812 (1,25 п.л., авторские: 0,4 п.л.)
7. Павлова Н. С., Плеханова Л. С. 2021. Критерии эффективности государственных закупок: неучтенные эффекты // Закон. – 2021. – № 8. – С. 41—51. ИФ РИНЦ: 0,863. (1 п.л., авторские 0,5 п.л.)

Прочие публикации:

8. 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. ИФ РИНЦ: 0,607 (1,65 п.л., авторские 1,15 п.л.)

²¹ 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.