Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«Национальный исследовательский университет
«Высшая школа экономики»»

На правах рукописи

Родионова Юлия Дмитриевна

СТРАТЕГИИ ПОВЕДЕНИЯ ПОСТАВЩИКОВ НА РЫНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

РЕЗЮМЕ
диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Научный руководитель:
кандидат экономических наук,
Яковлев Андрей Александрович
JEL: H57, H83, D23, D74

Москва – 2020

Работа выполнена в Лаборатории «Эмпирический анализ предприятий и рынков в переходной экономике» Института анализа предприятий и рынков Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики» (ИАПР НИУ ВШЭ).

Актуальность исследования. Государственные закупки сегодня являются важной частью экономики развитых и развивающихся стран – расходы на них в среднем составляют около 15-20% ВВП [Thai, 2001; Lewis, Bajari, 2011; OECD, 2015], а в развивающихся странах, например, в Анголе и Эритрее достигают 26% и 33% [Djankov et al., 2016]. Страны-участницы ОЭСР тратят около 13% ВВП на государственные закупки, что составляет в среднем 29% от общих государственных расходов [OECD, 2015]. В России общая сумма размещенных закупок, включая закупки отдельных видов юридических лиц, в 2019 году составила 31,6 трлн. рублей или 29% ВВП в текущих ценах [Счетная палата, 2020].

В последние десятилетие многие развивающиеся страны инициировали реформы в сфере госзакупок [Agaba, Shipman, 2007; Jones, 2007; Mahmood, 2010]. Одной из их главных целей проводимых реформ в сфере госзакупок в России и за рубежом стало ограничение коррупции, сокращение бюджетных расходов при организации закупки и стимулирование конкуренции при размещении госзаказов [PwC, 2011; Иванов, 2014]. Инструментами достижения этих целей в России стала жесткая и детальная регламентация процедур размещения госзаказа, а также активное внедрение электронных аукционов. Однако результаты реформы скорее не соответствовали исходным ожиданиям. Наблюдался постоянный рост форм и проявлений недобросовестного поведения участников: в 60% проведенных закупок отмечались процедурные нарушения, сокращалось среднее число заявок, увеличивалась доля закупок у единственного поставщика [Яковлев и др., 2010].

Новый Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и

муниципальных нужд» (далее - 44-ФЗ), вступивший в силу с 1 января 2014 года, был призван решить проблемы, накопившиеся в системе госзакупок. Наряду с регламентацией стадий планирования закупок и исполнения контрактов 44-ФЗ расширил для заказчиков возможности применения различных закупочных процедур, но по-прежнему декларировал приверженность принципу конкуренции при размещении госзаказа. Тем не менее цели проводимой политики вступали в противоречие с целями самих участников рынка госзакупок. Например, в половине конкурентных процедур участвовало не более одного поставщика, и, несмотря на нормы действующего законодательства, широкое распространение получила практика «заведомого выбора» - когда заказчик определял поставщика еще до проведения закупочной процедуры [Яковлев и др., 2015; Авдашева и др., 2020].

Все происходящие изменения в регулировании оказали существенное влияние на уровень издержек, связанных с соблюдением поставщиками процедур госзакупок, и, соответственно, на стратегии их поведения, включая проявление недобросовестного поведения (сговор, координация, демпинг, манипулирование ресурсами в процессе выполнения госзаказа и т.д.) и различия в механизмах урегулирования конфликтов.

Так, противоречие между целями регулятора и участников закупок привело к появлению новых возможностей для недобросовестного поведения поставщиков, противоречащих общественным интересам, но часто обусловленных не только оппортунистическими мотивами. Из-за невозможности обеспечения качественной поставки товаров и гарантированного исполнения контрактов в рамках действующего регулирования добросовестные участники вынуждены нарушать правила и уходить в неформальную зону [Авдашева и др., 2020].

С другой стороны, у добросовестных поставщиков, которые пытались следовать формальным правилам, чаще возникают и конфликтные ситуации, с которыми они вынуждены обращаться в суд или прибегать к

альтернативным механизмам урегулирования конфликтов. Выбор таких механизмов в данной ситуации в значительной степени определяется уровнем затрат, возникающих во время споров и судебных разбирательств с заказчиком, а также низкой вероятностью защитить свои интересы в суде в спорах с государством [Galanter, 1981; Frye, 2002; Долгопятова и др., 2004; Вольчик, Нечаев, 2015].

В то же время, величина издержек поставщиков, связанных с соблюдением предписываемых законодательством процедур, может перекрывать ожидаемые позитивные эффекты от их регламентации [Вольчик, Нечаев, 2015]. Так, если издержки контролирующих органов и издержки заказчиков финансируются непосредственно за счет бюджетных средств, то затраты поставщиков влияют на бюджетные расходы косвенно, поскольку поставщики могут закладывать свои расходы на участие в госзакупках в предлагаемую цену контракта. Поэтому учет такого рода издержек, а также разработка мер по их сокращению, становятся важным элементом выбора стратегии поведения поставщиков.

При этом недостаток эмпирических исследований, а также необходимость понимания того, как в условиях слабых институтов различаются по своему поведению поставщики, как разрешаются конфликты и насколько велики издержки поставщиков в специфической сфере госзакупок, обуславливают актуальность выбранной темы не только для России, но и для других развивающихся рынков.

Степень разработки научной проблемы в литературе. На сегодняшний день в международных и российских исследованиях по тематике госзакупок стратегиям поведения и проблемам «рядовых» участников процесса госзакупок не уделяется достаточного внимания. Так, среди публикаций российских авторов можно выделить работы, посвященные наличию сговора между поставщиками и низкой конкуренции в госзакупках [Бальсевич, Подколзина, 2014; Островная, Подколзина, 2014], информационной прозрачности и ее влиянию на

ценообразование [Бальсевич и др., 2012], коррупции в системе госзакупок [Ostrovnaya, Podkolzina, 2015; Mironov, Zhuravskaya, 2016]. Перечисленные исследования, как правило, опираются на результаты анализа больших массивов открытых данных, что дает возможности для применения эконометрических методов. В то же время такие исследования, как правило, не раскрывают внутренние проблемы функционирования системы госзакупок, с которыми сталкиваются ее непосредственные участники, и не анализируют движущие мотивы их поведения.

Инструментом выявления таких вопросов традиционно являются опросы участников соответствующих рынков. Однако применительно к сфере госзакупок можно отметить лишь единичные работы, опирающиеся на результаты опросов заказчиков и особенно поставщиков [Яковлев и др., 2010]. Сказанное касается и зарубежных публикаций. Пожалуй, единственным примером эмпирического исследования системы госзакупок, учитывающим позиции разных участников закупочного процесса, является масштабный проект PwC, подготовленный на основе данных опроса 5500 государственных заказчиков и 1800 поставщиков [PwC, 2011]. Однако для анализа влияния директив Еврокомиссии на эффективность госзакупок в странах Евросоюза эксперты PwC оценивали только уровень конкуренции закупочных процедур и издержки на их осуществление заказчиков и компаний-поставщиков.

Одной из важных характеристик рынка государственных закупок является взаимосвязь стратегий поведения всех участников закупочного процесса. Так, с одной стороны, поставщики должны ориентироваться на установки, заявляемые заказчиками, поскольку именно заказчики определяют основные условия и правила на рынке госзакупок. С другой стороны, заказчики для достижения собственных целей должны принимать во внимание поведение поставщиков, учитывать их характеристики и анализировать опыт в повторяющихся взаимодействиях. Таким образом стратегии поведения поставщиков должны учитывать факторы, которые

предопределяют поведение заказчиков. К таким факторам ряд исследователей относят особенности закупаемой продукции и стабильность отношений между заказчиком и поставщиком [Tkachenko et al., 2017], а также уровень издержек поставщиков на подготовку и подачу заявки и объем усилий, которые требуются от поставщика для выполнения обязательств по контракту [Held, 2011][1]. Тем не менее стратегии поведения поставщиков, объясняющие различия в их взаимоотношениях с заказчиками, в целом остаются малоизученной темой.

В диссертационной работе исследование стратегий поведения поставщиков включает в себя выделение типов поведения поставщиков (в том числе потенциально недобросовестного) применительно к практике заключения контрактов с заранее определенными поставщиками, анализ различий в механизмах урегулирования конфликтов и оценку издержек поставщиков на осуществление государственных закупок.

Недобросовестное (оппортунистическое) поведение традиционно рассматривается как явление, возникающее при взаимодействии агентов в частном секторе и подразумевающее преследование собственных, «корыстных» целей в контрактных отношениях [Williamson, 1975, 1985; Bergen et al., 1992; John, 1984]. Особенностью государственного сектора, включая сферу государственных закупок, является проблема взаимоотношений принципала и агента [Bergen et al., 1992]. Проблема принципала-агента стоит менее остро в частном секторе, поскольку принципал персонифицирован. Действительно, владелец частной фирмы, как правило, располагает достаточными возможностями для эффективной организации мониторинга деятельности агентов. Однако такие возможности более ограничены у государственных предприятий или

[1] Так, если участие в закупке для поставщика не требует больших усилий, а последующее надлежащее исполнение контракта является затратным, рациональной для заказчика будет ставка на проверенных поставщиков, так как в этом случае значимо снижаются риски оппортунизма на стадии исполнения контракта. Напротив, если подготовка и подача заявки связаны с существенными издержками, а осуществление последующих контрактных обязательств менее затратно, для заказчиков будет эффективной стратегия привлечения новых поставщиков, так как высокие издержки на подготовку заявки будут выступать барьером для поставщиков, склонных к оппортунизму.

организаций государственного сектора, где собственником является государство, действующее от имени общества.

Наряду со сложностью закупаемого товара дополнительным фактором, затрудняющим идентификацию недобросовестного поведения, является несовершенство регуляторной среды, особенно характерный для развивающихся рынков. В условиях стабильных и работающих правовых институтов принципал может эффективно проверять деятельность своих агентов через контроль соблюдения правил (в силу их адекватности и исполнимости). Но для развивающихся рынков характерно избыточное и противоречивое регулирование, в массовом порядке вытесняющее экономических агентов в теневой сектор [De Soto, 1989; Djankov et al., 2002]. Это порождает проблемы для добросовестных агентов и на стороне государства (так, например, феномен «work-to-rule» иллюстрирует наличие правил внутри системы, которые непрактичны или неработоспособны [Scott, 1998]). Решение проблемы принципал-агента в этих условиях усложняется, так как неадекватность регулирования приводит к тому, что даже добросовестные агенты оказываются вынуждены нарушать правила. Соответственно, для принципала-заказчика затрудняется контроль и выявление недобросовестных агентов. Отсюда возникает потребность в других подходах к выявлению потенциального оппортунизма.

Большинство исследований, посвященных выявлению оппортунистического поведения в контрактных отношениях, носят теоретический характер [Chen et al., 2002; Harbaugh, To, 2014]. Эмпирические работы по исследованию оппортунистического поведения основаны на анализе данных о контрактах (например, [Crocker, Reynolds, 1993; Luminea, Quélin, 2012]) или на проведении опросов и посвящены анализу факторов оппортунизма в частных закупках [Wang et al., 2012; Held, 2011]. Кроме того, в методическом плане, существующие подходы к анализу поведения поставщиков основаны преимущественно на данных опросов заказчиков и предполагают достоверность их ответов [Wang et al.,

2012; Morgan et al., 2007; Mysen et al., 2011]. Однако заказчики могут искажать свои оценки или сознательно уклоняться от ответов на чувствительные для них вопросы, особенно в условиях несовершенных институтов, что вызывает сомнения в достоверности полученных результатов и является одним из существенных ограничений подходов, используемых в предшествующих исследованиях. Более подробно обзор литературы по проблеме недобросовестного (оппортунистического) поведения представлен в главе 2.

Применительно к механизмам разрешения конфликтов, несмотря на наличие работ, посвященных исследованию способов разрешения конфликтов в контрактных отношениях в различных отраслях производства [Bigsten et al., 2000; Chong, Mohamad Zin, 2012; Lee et al., 2016], в научной литературе отсутствуют исследования механизмов урегулирования конфликтных ситуаций применительно к госзакупкам, а также эмпирические свидетельства взаимосвязи между типами поведения поставщиков и механизмами разрешения конфликтов.

Предшествующие исследования механизмов урегулирования конфликтов показали, что российские предприятия не отказываются от обращения к судебной системе для защиты своих прав, но предпочитают скорее внесудебные инструменты разрешения конфликтов [Hendley et al., 2000; Долгопятова и др. 2004; Яковлев, 2008]. При этом ряд предыдущих исследований показал, что предприятия в принципе достаточно низко оценивают шансы защитить свои интересы в суде, особенно, если ответчиком выступает государственный орган [Frye, 2002; Долгопятова и др., 2004], а сами затраты по урегулированию конфликтов, возникающие в процессе исполнения контрактных обязательств, могут быть достаточно высокими [Вольчик, Нечаев, 2015; Li et al., 2015]. Более подробно обзор литературы по урегулированию конфликтов представлен в главе 3.

Аналогичным образом, несмотря на понимание важности и актуальности проблемы издержек госзакупок, каких-либо исследований по

этой тематике в России практически не проводилось. Можно отметить лишь единичные работы по оценке издержек отдельных заказчиков и поставщиков [Балаева и др., 2014; Вольчик, Нечаев, 2015] и одного российского региона [Яковлев и др., 2016]. Среди зарубежных публикаций можно выделить лишь немногие исследования по оценке издержек госзакупок (см., например, [Singer et al., 2009; PwC, 2011; Butter, 2012; Pavel, 2013; Dufek et al., 2013, Nemec et al., 2016]). Более подробно обзор литературы по проблеме издержек представлен в главе 4.

Однако подходы к оценке издержек, используемые в указанных работах, представляются достаточно сложно реализуемыми и весьма трудозатратными, и предполагают хорошо разработанные механизмы государственных закупок, методы сбора данных, высокий уровень квалификации специалистов по закупкам и т.д. Эти факторы не всегда существуют во многих развивающихся странах и странах с переходной экономикой, что обуславливает потребность в более простых и менее затратных подходах к оценке издержек госзакупок.

Цель исследования заключается в выявлении и анализе стратегий поставщиков, включающих в себя разные типы поведения применительно к практике заключения контрактов с заранее определенными поставщиками, различия в механизмах урегулирования конфликтов, а также оценку издержек поставщиков на осуществление госзакупок.

Для достижения данной цели были поставлены следующие ***задачи***:

1. Предложить новый методический подход, позволяющий выявлять разные типы поведения поставщиков на рынке госзакупок в условиях противоречивого и несовершенного регулирования и апробировать его на российских данных;
2. Охарактеризовать основные типы поведения поставщиков и показать факторы, влияющие на выбор поставщиками этих типов поведения применительно к практике заключения контрактов с заранее определенными поставщиками, включая количественную оценку

масштабов данной практики в России;

3. Исследовать различные механизмы урегулирования конфликтных ситуаций между поставщиками и заказчиками в госзакупках после заключения контракта и выявить факторы, влияющие на выбор механизма разрешения конфликтов;
4. Оценить средние издержки на осуществление госзакупок в России для поставщиков, включая средние издержки на выполнение каждого типа закупочной процедуры и их долю в общей стоимости контракта, и определить факторы, влияющие на оценки поставщиками издержек на осуществление госзакупок;
5. Сформулировать рекомендации по совершенствованию системы госзакупок для органов государственного управления.

Личное участие соискателя ученой степени в получении результатов, изложенных в диссертации. Личный вклад соискателя состоит в непосредственном участии в проведении опроса (составление вопросов анкеты, пилотирование и обработка данных), получении результатов, изложенных в исследовании, и их апробации – подготовке научных публикаций и выступлений на научных конференциях. Соискателем были самостоятельно обобщены теоретические и эмпирические работы, посвященные анализу поведения участников на рынке государственных закупок и оценке их издержек, выявлены различные механизмы разрешения конфликтных ситуаций, произведена эмпирическая оценка факторов, влияющих на типы поведения поставщиков и выбор ими механизма разрешения конфликтов, оценены средние издержки на осуществление госзакупок в России для поставщиков, включая средние издержки на выполнение каждого типа закупочной процедуры и их долю в общей стоимости контракта.

Информационная база исследования. Диссертационная работа опирается на результаты массового онлайн опроса представителей заказчиков и поставщиков, проведенного ИАПР НИУ ВШЭ в 2017 году.

Данный опрос был сфокусирован на основных проблемах регулирования, с которыми сталкиваются участники госзакупок. Кроме того, в рамках данного опроса исследовался ряд специальных тем, включая оценку издержек осуществления госзакупок. Для генерации выборки были собраны электронные адреса заказчиков и поставщиков с официального сайта www.zakupki.gov.ru (ответственных лиц заказчиков, указанных в извещениях госзакупок, и поставщиков взятые из карточек контракта в период с января 2014 по март 2016 года). Для повышения качества выборки и исключения респондентов с незначительным опытом работы, из общего массива были отобраны только те поставщики, которые повторялись в исходном массиве не менее 10 раз за указанный период, что говорит о фактическом смещении выборки в пользу более опытных поставщиков. В базу вошли порядка 175 тыс. заказчиков, с выверенными и актуальными электронными адресами, а также 346 тыс. поставщиков. Электронная рассылка анкет по этой базе была проведена в начале 2017 года. Рассылкой анкет занималась независимая исследовательская компания «Анкетолог» (https://anketolog.ru/). Респондентам на электронные адреса было отправлено сопроводительное письмо, объясняющее цели проведения опроса, и ссылка на его прохождение. Все ответы собирались с помощью системы, а по окончании опроса система давала возможность выгрузить результаты в формате excel и csv.

По итогам опроса получено 1251 корректно заполненных анкет от заказчиков и 721 - от поставщиков. Традиционно значительный объем электронной рассылки анкет дает в итоге небольшой процент ответов респондентов, что в конечном счете компенсируется размером начальной выборки. При этом считается, что в таких опросных исследованиях более важным фактором является репрезентативность полученной выборки респондентов [Cook et al., 2000].

В сравнении с привычными опросными техниками метод онлайн опросов имеет ряд существенных преимуществ, таких как большой объем выборки и широта охвата респондентов, экономия ресурсов, возможность

оперативного реагирования, контроль процесса обработки опросных данных, возможность последующей коммуникации с респондентами [Zhang, 2000; Онлайн исследования…, 2010]. Однако такой метод исследований обладает и рядом недостатков, включая низкую долю ответивших, смещение выборки в пользу респондентов, имеющих доступ к сети Интернет, ограничения на длину анкеты, сложности корректировки полученных результатов, а также риски неверной интерпретации вопросов респондентами.

При подготовке исследования по возможности были нивелированы указанные выше недостатки. Анкеты формировались с учетом предыдущего опыта подготовки подобных опросов, все блоки анкеты обсуждались и согласовывались с экспертами-практиками в области госзакупок, также было проведено пилотирование анкет с привлечением специалистов по закупкам. Анкеты были составлены таким образом, чтобы их заполнение занимало не более 20 минут. Дополнительно к анкетам заказчиков и поставщиков были приложены сопроводительные письма, разъясняющие цели исследования.

В качестве основной информационной базы диссертационного исследования была использована полученная база поставщиков, но в четвертой главе для расчета доли издержек поставщиков в суммарных издержках на осуществление госзакупок были также задействованы данные опроса заказчиков. Для сравнение получившейся выборки поставщиков с генеральной совокупностью (выборке поставщиков, по электронным адресам которых была произведена рассылка анкет) была задействована дополнительная информация из базы данных Руслана Бюро ван Дейка (https://ruslana.bvdep.com/), включая крупные сферы деятельности поставщиков, федеральный округ, число сотрудников и долю индивидуальных предпринимателей. Было показано, что по этим показателям структура выборки не отличается от структуры генеральной совокупности. При этом используемый в исследовании инструментарий давал возможность контролировать полученные ответы на параметры организации и личные характеристики респондентов, а сами ответы являлись

отражением действительных ситуаций в сфере госзакупок, с которыми сталкивались ее участники, поскольку респонденты (как заказчики, так и поставщики) являлись ответственными за закупки или лицами, принимающими решения.

Структура и логика работы.

В ***первой главе*** для определения институциональных рамок диссертационного исследования был представлен обзор системы государственных закупок в России и оценка ее эффективности с позиции поставщиков госзакупок, во многом определяющая их стратегии на рынке государственных закупок. В первом разделе кратко рассмотрена история развития института государственных закупок, описаны основные способы определения поставщика в рамках российского законодательства и их доля в общем объеме госзакупок. Во втором разделе представлены методология проведения опроса поставщиков, полученные данные и описание выборки. В третьем разделе впервые на российских данных приведена оценка эффективности существующей системы регулирования госзакупок с позиции поставщиков как ее непосредственных участников.

Вторая глава посвящена анализу типов поведения поставщиков (в том числе потенциально недобросовестного) как одной из характеристик их стратегии на рынке государственных закупок. В первом разделе рассмотрены теоретические аспекты понятия недобросовестного поведения с точки зрения экономической теории, факторы, затрудняющие идентификацию недобросовестного поведения, и подходы, которые ранее использовались для его выявления в сфере государственных закупок. Во втором разделе представлен новый подход к выявлению недобросовестного поведения на рынке государственных закупок. В третьем разделе впервые на российских данных приведена оценка распространенности практики заведомого выбора поставщиков в государственных закупках. В четвертом разделе представлены типы поставщиков в зависимости от степени вовлеченности в практики заведомого выбора поставщиков. В пятом

разделе проведен эмпирический анализ для выявления характеристик поставщиков, придерживающихся выделенных типов поведения.

Третья глава посвящена анализу механизмов разрешения конфликтов между поставщиками и заказчиками на рынке государственных закупок как одной из характеристик стратегии поведения поставщиков на рынке государственных закупок. В первом разделе проведен анализ преимуществ и недостатков различных механизмов урегулирования конфликтов в контрактных отношениях, специфики сферы государственных закупок и результатов предшествующих исследований, посвященных урегулированию конфликтов в контрактных отношениях в различных отраслях производства. Во втором разделе кратко описана методология выявления и оценки комбинированных механизмов урегулирования конфликтов в государственных закупках. В третьем разделе выявлены комбинированные механизмы разрешения конфликтов и дана их количественная оценка. Четвертый раздел посвящен выявлению характеристик поставщиков, которые придерживаются разных механизмов при разрешении конфликтов в государственных закупках.

Четвертая глава посвящена оценке издержек поставщиков на осуществление государственных закупок как одной из характеристик их стратегии на рынке государственных закупок. Представленный анализ является дополняющим, так как учет издержек поставщиков является важным элементом выбора стратегии поставщиков на рынке государственных закупок. В первом разделе определены и классифицированы издержки государственных закупок как трансакционные издержки в рамках российских процедур госзакупок. Во втором разделе представлены базовые теоретические (ординалистский («порядковый») и кардиналистский («количественный»)) и эмпирические подходы к оценке трансакционных издержек участников закупочного процесса. В третьем разделе описана методология оценки издержек поставщиков на осуществление государственных закупок. В четвертом разделе были

рассчитаны средние трудозатраты (в чел.-час) на осуществление каждого типа процедуры, средние и совокупные издержки на осуществление каждой процедуры в денежном выражении и доля издержек на осуществление закупки в ее общей стоимости. В пятом разделе были определены факторы, влияющие на оценки поставщиками издержек на осуществление государственных закупок.

Методология исследования. Общей методологией для всех этапов исследования стратегий поставщиков на рынке госзакупок является использование единой опросной базы, описанной ранее, эконометрического анализа и методологии экспериментов, которая является новой для российских исследований. Более подробно методология проведения опроса, данные и описание выборки представлены в разделе 1.2

Для оценки эффективности существующей системы регулирования госзакупок с позиции поставщиков были проанализированы ответы поставщиков на вопросы анкеты, касающиеся основных проблем регулирования госзакупок в России, их изменения во времени после принятия 44-ФЗ, а также ряда специальных тем, включая оценку эффективности мер по поддержке малого и среднего бизнеса и отечественных производителей.

Для выделения различных типов поведения поставщиков, в том числе потенциально недобросовестного, был предложен новый подход на основе сопоставления ответов на близкие по тематике вопросы анкеты, которые являются чувствительными для респондентов. В анкете поставщиков в качестве таких чувствительных вопросов использовались вопросы об оценке масштабов практики заведомого выбора определенных поставщиков, ее причинах и о неформальных связях в сфере госзакупок. Для проверки существенности различий между выделенными группами респондентов были проанализированы их оценки распространенности практики заведомого выбора поставщика и неформальных связей, а также результаты «опросного эксперимента» («list experiment»), направленного на

выявление значимости коррупции как проблемы для системы госзакупок. Для определения характеристик поставщиков, которые придерживаются выделенных типов поведения, был оценен набор probit-моделей бинарного выбора. В качестве зависимой переменной взята бинарная переменная, отражающая факт попадания респондента в группу с «оправдательным» типом поведения или с «обвинительным» типом поведения в сравнении с «реалистичным» типом поведения.

Для определения механизмов урегулирования конфликтных ситуаций в анкете респондентам было предложено оценить, насколько часто в среднем в год в период 2014-15 гг. им приходилось обращаться в суд и прибегать к переговорам с заказчиком в процессе исполнения контракта. Для характеристики выявленных механизмов разрешения конфликтов были использованы ответы респондентов на вопросы о возникновении проблемных ситуаций и практике неформальных отношений в госзакупках. Для выявления характеристик поставщиков, которые придерживаются разных механизмов разрешения конфликтов, были оценены probit-модели, в которых зависимыми переменными являлись (1) факт наличия обращений в суд и (2) факт переговоров с заказчиком после заключения контракта. Для проверки устойчивости полученных результатов были также рассмотрены комбинированные механизмы разрешения конфликтных ситуаций: «бесконфликтный» механизм, а также «переговорный», «судебный» и «смешанный» механизм разрешения конфликтов. Так как в данном случае зависимая переменная не является дихотомической как при бинарной регрессии, то для анализа была использована мультиномиальная логистическая регрессия (модель множественного выбора).

Для оценки средних трудозатрат (в чел.-час) на осуществление каждого типа процедуры были использованы ответы респондентов о примерной трудоемкости различных закупочных процедур. Для расчета средних и совокупных издержек на осуществление каждой процедуры в денежном выражении и доли издержек на осуществление закупки в ее

общей стоимости (в %) была дополнительно использована информация о среднемесячной заработной плате заказчиков и поставщиков с учетом размеров страховых взносов на обязательное страхование сотрудников. Для определения факторов, влияющих на оценки поставщиками издержек на осуществление государственных закупок, были оценены линейные модели трудозатрат для конкурсных и неконкурсных процедур. В качестве зависимых переменных выступали трудозатраты поставщиков (в чел.-час.) на соответствующую процедуру. Так как зависимые переменные были непрерывными, в анализе были использованы линейные регрессионные модели, оцененные с помощью метода наименьших квадратов.

Основные положения и результаты исследования, выносимые на защиту. В соответствии с поставленными задачами ниже приведены обобщенные результаты исследования.

1. Результаты проведенного опроса поставщиков позволили получить реальную картину видения российской системы госзакупок ее непосредственными участниками. Основной результат опроса – изменение законодательства с точки зрения участников опроса не привело к улучшению ситуации в системе регулирования госзакупок в России. Проблемы, характерные для предыдущего регулирования, остаются актуальными в условиях действия 44-ФЗ, и их острота практически не снизилась с переходом на новое регулирование. В частности, было показано, что респонденты, имеющие опыт работы до реформы законодательства о госзакупках, в целом хуже оценивали основные параметры существующей системы регулирования в сравнении с теми, кто работал только по 44-ФЗ.
2. Хотя практика заключения контрактов с заранее определенными поставщиками прямо противоречит действующему законодательству о закупках, ее широкую распространенность признавали обе стороны закупочного процесса. В среднем, по оценкам поставщиков, ее придерживаются 53% организаций, проводящих госзакупки, а по

оценке самих заказчиков - 40%.

3. Были идентифицированы основные типы поведения поставщиков применительно к практике заключения контрактов с заранее определенными поставщиками («оправдательный», «обвинительный» и «реалистичный» тип поведения). Так, треть поставщиков объясняет практику заведомого выбора исполнителей исключительно стремлением заказчика к гарантированному и качественному исполнению контракта и отрицает наличие каких-либо коррупционных мотивов. Другая группа поставщиков (35%) дает только «обвинительные» объяснения практики заведомого выбора определенных поставщиков. Такие поставщики более критично оценивают всю систему госзакупок, но заметно реже признают нарушения на стороне самих поставщиков. Оценки третьей группы поставщиков (29%), которые сочетают «оправдательные» и «обвинительные» варианты объяснения, представляются наиболее реалистичными.
4. Поставщики с большим объемом поставок по госконтрактам (свыше 1 млн. руб.) оказались склонны оправдывать неконкурентную практику отбора исполнителей. Однако наличие у респондента опыта работы до реформы законодательства о госзакупках в 2014 г. оказалось незначимым фактором при выборе типа поведения поставщика.
5. Около трети респондентов (32%) не прибегают ни к каким механизмам разрешения конфликтов. Такие поставщики не сталкиваются с конфликтными ситуациями в своей практике или сталкиваются, но предпочитают не сообщать о них. При этом 37% респондентов предпочитают исключительно внесудебный механизм переговоров, 27% используют смешанный механизм урегулирования конфликтов, включающий в себя оба способа разрешения конфликтов, и лишь 4% прибегают только к судебному разбирательству.
6. Явное предпочтение поставщиками внесудебных способов разрешения

конфликтов говорит о необходимости формирования нормативно-правовой и организационной базы для использования переговоров, посредничества, арбитража (или третейского суда) в качестве альтернативных способов урегулирования конфликтов на рынке госзакупок. В частности, первым шагом могло бы стать закрепление в государственном или муниципальном контракте правового обоснования возможности использования альтернативных способов досудебного урегулирования конфликтов.

7. Поставщики, оправдывающие неформальную практику заведомого отбора исполнителей, реже обращаются в суд как формальную инстанцию и реже используют переговоры с заказчиком для разрешения конфликтов в госзакупках. Скорее всего у таких поставщиков меньше причин для возникновения конфликта, а также меньше стимулов к его публичной огласке. Наличие устойчивых неформальных практик лишает участников формальных оснований для обращения в суд, а выявление незаконного поведения может привести к предъявлению официальных санкций им самим в связи с нарушением действующих регламентов.
8. Наиболее трудоемкими типами закупочных процедур для поставщиков стали конкурсные процедуры (двухэтапный, открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием), а также электронный аукцион. Совокупные средние издержки на осуществление одной процедуры закупки (без учета закупок малого объема) составили 21 тыс. руб., при этом на издержки поставщика (с учетом затрат всех участников торгов) пришлось 67% общих затрат на осуществление закупки.
9. Более опытные респонденты давали более низкие оценки издержек более простых закупочных процедур. В частности, затраты на электронные аукционы были в среднем ниже на 2,7 человеко-часа, для закупок малого объема на 3,4 человеко-часа, для поставщиков, которые имели опыт работы со сложными процедурами, по сравнению с теми,

кто не имел такой опыт.

Научная новизна. Научная новизна исследования состоит в следующем:

1. В рамках диссертационного исследования был предложен и апробирован новый, ранее не использованный в научной литературе подход, позволяющий на данных обследований предприятий с использованием взаимосвязанных вопросов, характеризующих неформальные аспекты их деятельности, выявлять различия в типах поведения поставщиков на рынке госзакупок.
2. Были впервые выявлены типы поведения поставщиков применительно к практике заключения контрактов с заранее определенными поставщиками («оправдательный», «обвинительный» и «реалистичный» тип поведения) и показаны факторы, влияющие на выбор этих типов поведения.
3. Впервые на российских данных была дана количественная оценка масштабов практики заключения контрактов с заранее определенными поставщиками и подтверждено ее широкое распространение.
4. В диссертационном исследовании были проанализированы механизмы разрешения конфликтов между поставщиками и заказчиками после заключения контракта, впервые дана количественная оценка их распространенности в сфере госзакупок и определены факторы, влияющие на выбор поставщиками механизма разрешения конфликтов.
5. Впервые на примере российских компаний были оценены средние издержки поставщиков на осуществление госзакупок, в том числе средние издержки на выполнение каждого типа закупочных процедур.

Теоретическая значимость работы. Диссертационное исследование вносит вклад в научную литературу, посвященную механизмам выявления принципалом недобросовестного поведения агентов в рамках агентской теории, поиску эффективного механизма урегулирования конфликтов и анализу издержек, возникающих в соответствии с институциональной

теорией на всех этапах взаимодействия поставщиков с заказчиками. В частности, предложен подход, позволяющий выявлять потенциально недобросовестных агентов в условиях противоречивого и несовершенного регулирования (когда правила не ясны для агентов, а принципал на основе доступной информации не может контролировать и идентифицировать недобросовестных агентов).

Практическая значимость. Разработанный подход к выявлению типов поведения поставщиков (включая определение потенциально недобросовестных контрагентов) и оценке издержек закупок может использоваться ведомствами, которым подчинены государственные организации, осуществляющие закупки для своих нужд за счет бюджетных средств, или крупными государственными корпорациями, в состав которых входят автономные предприятия/подразделения, осуществляющие закупки.

Результаты исследования могут быть использованы в качестве обоснования для развития нормативно-правовой и организационной базы использования переговоров, посредничества, арбитража и других альтернативных способов урегулирования конфликтов на рынке госзакупок, снижения издержек участников закупочного процесса и ускорения процедур урегулирования споров в сфере государственных закупок. В свою очередь результаты диссертационного исследования, свидетельствующие о неоднородности поставщиков и наличии у них стимулов к неформальным взаимодействиям с заказчиками, могут быть использованы законодательными и надзорными органами для совершенствования регулирования системы государственных закупок в России.

Список публикаций по теме диссертации. Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 4 работах общим объемом 5,4 п.л.; личный вклад автора составляет 3,2 п.л.:

1. Yakovlev A. A., Tkachenko A., Rodionova Y. Who Is Inclined to Hide the Truth: Evidence from Public Procurement // International Journal of Public Administration. 2020. Vol. 43. No. 13. P. 1109-1120. – 1,3 п.л. (личный

вклад - 0,7 п.л.)

2. Родионова Ю. Д. Практика разрешения конфликтов в государственных закупках: результаты эмпирического исследования // Журнал институциональных исследований. 2020. № 1. С. 160-176. – 1,3 п.л.
3. Balaeva O., Yakovlev A. A., Rodionova Y., Esaulov D. Evaluation of public procurement costs: Macrolevel assessment based on microdata // Public Money & Management. 2020. P. 1-11. – 1,6 п.л. (личный вклад - 0,6 п.л.)
4. Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д. Российская система госзакупок: закон меняется, проблемы остаются // ЭКО. 2018. № 9. С. 17-38. – 1,2 п.л. (личный вклад - 0,6 п.л.)

Иные публикации по теме диссертации:

1. Yakovlev A. A., Tkachenko A., Rodionova Y. Opportunistic Behavior in Public Procurement, in: Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance. Springer. 2020. P. 1-5.
2. 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.
3. Балаева О. Н., Яковлев А. А., Родионова Ю. Д., Есаулов Д. М. Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных // Журнал институциональных исследований. 2018. № 3. С. 58-84.
4. Яковлев А. А., Ткаченко А. В., Родионова Ю. Д. Контракты с заранее определенными поставщиками: Коррупция или гарантия качества? // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2018. № 53. С. 18-25.
5. Rodionova Y. Conflict Resolution in Russian Public Procurement: Understanding Supplier Strategies in a State Dominated System / NRU HSE. Series WP BRP Series "Public and Social Policy". 2020. No. 28.

Апробация результатов исследования. Результаты диссертации были представлены на следующих мероприятиях:

1) XIX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества (Москва, Россия, НИУ ВШЭ, 11.04. 2018). Тема доклада: «Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования»;
2) Совместный семинар Института анализа предприятий и рынков и Института государственного и муниципального управления НИУ ВШЭ (Москва, Россия, НИУ ВШЭ, 30.05.2018). Тема доклада: «Причины заключения контрактов с заранее определенными поставщиками: результаты эмпирического исследования»;
3) Analytics for Management and Economics Conference (AMEC). (Санкт-Петербург, Россия, НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге, 21-22.09.2018). Тема доклада: «Identification of Supplier Potential Opportunism in Public Procurement: Results of an Empirical Study»;
4) XX Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества (Москва, Россия, НИУ ВШЭ, 10.04.2019). Тема доклада: «Выявление потенциального оппортунизма в государственных закупках: результаты эмпирического исследования»;
5) The 18th session of the Institutional and Organizational Economics Academy (Корсика, Франция, 20-24.05.2019). Тема доклада: «Detecting Opportunism in Contractual Relations: Evidence from Public Procurement»;
6) The 23rd Annual Conference of the Society for Institutional & Organizational Economics (Стокгольм, Швеция, 27-29.06.2019). Тема доклада: «Potential Opportunism in Public Procurement: Results of an Empirical Study»;
7) Analytics for Management and Economics Conference (AMEC). (Санкт-Петербург, Россия, НИУ ВШЭ в Санкт-Петербурге, 25-26. 09.2019).

PhD Workshop in Applied Economics. Тема доклада: «Opportunistic Behavior and Conflict Resolution: Evidence from Public Procurement»;

8) XXI Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества (Москва, Россия, НИУ ВШЭ, 29.05.2020). Тема доклада: «Практика разрешения конфликтов в государственных закупках: результаты эмпирического исследования».

Результаты диссертационного исследования были также обсуждены в ходе исследовательской стажировки в University of Padova (Италия) в период 01.10.2019 г. по 30.11.2019 г.

Основные результаты диссертационного исследования вошли в отчеты ИАПР НИУ ВШЭ по проектам НИР, поддержанных Программой фундаментальных исследований НИУ ВШЭ: «Факторы, влияющие на эффективность государственных закупок и предприятий с государственной собственностью» (2018 г.), «Эффективные государственные закупки и инвестиции: стимулы и риски» (2019 г.), «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках» (2020 г.).

Отдельные результаты диссертационного исследования были представлены в докладе «Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний» [Авдашева и др., 2020]. Материалы диссертационного исследования были использованы в преподавательской деятельности автора в рамках курсов «Государственные закупки: теория и практика» (курс маголего департамента прикладной экономики НИУ ВШЭ), «Project Seminar» (магистратура факультет социальных наук НИУ ВШЭ), «How Russia Is Governed: Public Policy and Administration» (майнор факультета социальных наук НИУ ВШЭ).

Структура работы. Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка используемой литературы и приложений. Общий объём работы составляет 131 страниц основного текста и списка литературы из 161

наименований, а также 18 страниц приложений.