



Доклад НИУ ВШЭ

Регламентированные закупки в России: как повысить стимулирующую роль расходов бюджетов и регулируемых компаний

Авторский коллектив: Авдашева С.Б. (ответственный редактор), Яковлев А.А., Головщинский К.И., Шамрин А.Т., Подколзина Е.А., С.Б. Дашков (Институт конкурсных технологий), Корнеева Д.В., Орлова Ю.А., Ткаченко А.В., Юсупова Г.Ф. при участии Балаевой О.Н., Демидовой О.А., Кравцовой М.В., Родионовой Ю.Д., Часовского А.В., Яшищенца В.

Авторский коллектив выражает признательность вице-президенту НИУ ВШЭ Якобсону Л.И. за неоценимые предложения по содержанию доклада. Ответственный редактор берёт на себя ответственность за возможные непреднамеренные неточности.

Аннотация

В докладе суммированы результаты исследований – в первую очередь академических, - проблем организации регламентированных закупок в России, проведённых за последнее десятилетие в НИУ ВШЭ. Стремление к универсальной регламентации процедур, распространяющейся на закупки разных товаров разного объема разными покупателями сопровождается неблагоприятными несколькими типами. Невозможно выбрать процедуру, позволяющего отобрать лучшего поставщика с лучшими условиями. Избыточное число процедур ведёт к избыточным издержкам администрирования и на стороне покупателей, и на стороне поставщиков. Снижается результативность мониторинга и контроля соблюдения законодательства и расследований нарушений законодательства. Беспокоит тот факт, что значительная часть предлагаемых новаций законодательства не решает, а усугубляет проблемы регламентированных закупок. Благодаря этому снижается положительное влияние закупок на совокупный спрос в российской экономике, столь необходимый сегодня. На основе сопоставления данных, характеризующих регламентированные закупки в России с положениями экономической теории и данными российских и зарубежных эмпирических исследований, сформулированы тезисы о вариантах развития российской системы регламентированных закупок.

Оглавление

Развернутая аннотация (executive summary).....	3
Введение.....	5
Регламентированные закупки: признаки проблем.....	6
Регламентированные закупки: структурирование проблемы в понимании законодательства.....	8
Решение проблемы российским законодательством: (почти) один размер для всех задач.....	10
Неоднородность закупок.....	15
Неоднородность закупок по размеру лотов.....	15
Неоднородность закупок по размеру и характеру бизнеса покупателей.....	17
Неоднородность закупок по размеру поставщиков.....	19
Издержки процедуры и распределение закупок по размеру.....	19
Издержки на стороне поставщиков.....	23
Издержки закупок: некоторые выводы из международных исследований.....	24
Эта странная, странная конкуренция.....	27
Феномен «бенеvolentных нарушителей».....	30
Бенеvolentные нарушители-держатели бюджета: имитация конкурсной процедуры при заранее выбранном поставщике.....	30
Бенеvolentные нарушители-поставщики: «приведи второго».....	31
Предполагаемые нарушители-регулируемые компании: закупки в рамках группы лиц.....	31
Предполагаемые нарушители: а был ли мальчик сговор?.....	33
Нужна ли дополнительная регламентация для совершенствования системы закупок.....	34
Контроль, стимулирование и ответственность.....	34
Конкурентная политика в закупках: возможности и их пределы.....	35
(Очень краткий) обзор рекомендаций по совершенствованию системы регламентированных закупок.....	39
Заключение.....	42
Приложение 1. Ключевые проблемы и критерии эффективности системы закупок глазами ее участников: результаты опроса.....	46
Характеристики выборки.....	46
Предварительные результаты анализа данных опроса.....	47
Основные выводы.....	49

Развернутая аннотация (executive summary)

Регламентированные закупки – госзаказ, закупки компаний с госучастием, регулируемых компаний, автономных учреждений, ГУПов и МУПов, - объем которых достигает почти 1/5 объема ВВП России, - сегодня становятся главным драйвером расходов, поддерживающими экономическую активность. Вот почему эффективность их организации так важна для экономической политики.

Несмотря на развитие законодательной регламентации, сфера регламентированных закупок демонстрируют серьезные проблемы. Половина конкурентных процедур не привлекает более чем одного поставщика. Большая часть конкурентных процедур имитируется: заказчики имеют в виду конкретного поставщика. Заказчики и поставщики в госзаказе всё чаще указывают на широкое распространение недобросовестного исполнения договорных обязательств - нарушение сроков поставки и поставку некачественных товаров, работ, услуг. Снижение качественных характеристик сочетается с отсутствием снижения цен.

Доклад оценивает накопленные данные о влиянии действующих правил на эффективность закупок, включая логику действующих законов, сравнительные преимущества применяемых процедур, издержки массовых процедур закупок, стимулы к нарушению законодательных требований и проблемы контрольно-надзорной деятельности.

Многие проблемы закупок заложены в саму структуру требований закона о госзакупках (44-ФЗ). Приоритетом является борьба с коррупцией, а не эффективные закупки, при презумпции склонности к коррупции каждого поставщика. Единственным способом противодействовать коррумпированному заказчику и поставщику-взяточдателю становится внедрение процедур закупки, делающих возможным сплошной внешний контроль и минимизирующий произвольные решения заказчика. Более простые и автоматизированные процедуры рассматриваются как более конкурентные. Однако дизайн процедур базируется на предположениях, противоречащих данным экономической науки – как теории, так и результатам эмпирических исследований. Такие характеристики российской системы закупок, как необходимость исчерпывающего описания требований к любому объекту закупки, объявление максимальной цены, исключительно высокие требования к изменению условий контракта, наблюдаемость для конкурентов предлагаемых конкурсных заявок – во многих обстоятельствах ослабляют, а не усиливают конкуренцию. Законодательные требования отражают не представления о конкурентных закупках, а иллюзии утрированного либерализма.

При отсутствии существенного про-конкурентного эффекта процедур низкая стоимостная граница конкурентных процедур повышает относительные затраты на организацию госзакупок. Экстраполяция исследований на микроуровне на данные о структуре российских закупок в 2017 г. приводит к выводу, что относительные затраты госзаказчика достигали 4% от стоимости закупок, более чем десятикратно превосходя соответствующий показатель для закупок в Евросоюзе. Главная причина – универсальные требования к организации закупок разных заказчиков, разных продуктов разными поставщиками. Попытка охватить контролем – хотя бы возможностью контроля, - все без исключения закупочные процедуры игнорирует высокую концентрацию закупок как в разрезе заказчиков, так и в разрезе поставщиков. Концентрация усилий по повышению эффективности госзакупок на 50 тыс. процедур (около 1,5% от общего числа) и 3 тыс. поставщиков (1% от общего числа) охватывала бы 70-80% их стоимости и позволила бы обеспечить лучшие результаты, чем попытки сплошной регламентации. Принятие неизбежности дискреции заказчика в более гибких процедурах закупки,

предусматривающих формирование требований к поставщику по мере реализации проекта – необходимое условие повышение инновационности закупок.

В свою очередь, избыточная – как по содержанию, так и по масштабу распространения, - жёсткость действующего законодательства порождает феномен невинных нарушителей: заказчиков и поставщиков, манипулирующих законодательными требованиями не для собственного обогащения, а для повышения эффективности закупок. Феномен невинных нарушителей крайне опасен в том числе и потому, что он снижает чувствительность инструментов контроля госзаказа: контролирующие органы теряют способность выделять собственно коррупционеров из множества невинных нарушителей.

Часть ведомственных инициатив по внесению изменений в регулирование закупок способствует повышению их результативности. Но в первую очередь это относится к пассивному снижению очевидно избыточных затрат на процедуры за счёт повышения верхнего предела суммы закупок, которые можно проводить за счет конкурентных процедур. Потенциал повышения эффективности малых закупок в электронных магазинах существует, но пока используется недостаточно благодаря слишком широкому использованию принципа процедуры под каждую закупку. Но опасно движение в сторону упрощения правил закупок за счет сокращения набора доступных процедур. Опасна для эффективности попытка синхронизировать регламентацию закупок субъектов закона о закупках отдельных видов юридических лиц – компаний с госучастием, регулируемых компаний, автономных учреждений, - с правилами госзакупок.

Необходимость ужесточения законодательства о закупках отдельных видов юридических лиц – группа которых весьма разнородна, - неочевидна. Крупные государственные и регулируемые компании предпринимают существенные усилия по повышению эффективности закупок. Направления их усилий находятся в полном соответствии с конечными целями – повышением эффективности закупок и поддержкой конкуренции между поставщиками. Предлагаемое ужесточение регулирования неспособно поддержать, но способно подавить эти усилия и свести на них их результаты.

Введение

Перед экономической политикой России, как и всех других стран в 2020 году, стоит задача поддержки экономики. Среди инструментов решения этой задачи значительное место занимают бюджетные расходы и расходы контролируемых государством компаний. Эти расходы достигают величины, равной трети ВВП России (что вдвое и более выше аналогичного показателя для стран ОЭСР). Из контролируемых государством расходов (по суммам контрактов/ договоров) треть – больше восьми триллионов по итогам 2019 г., - составляют расходы распорядителей государственного бюджета, и две трети, свыше двадцати трех триллионов, – компаний, находящихся под контролем (на основе собственности и/или инструментов регулирования) государства.

Влияние этих расходов на текущие и долгосрочные экономические показатели – результат нескольких направлений экономической политики. Это бюджетная политика, определяющая величину и структуру расходов. Это промышленная политика, определяющая целевые сектора, поддержка которых должна повысить производительность использования ресурсов. Но это и политика регламентации закупок, определяющая правила расходования выделенных средств государственного бюджета и бюджетов компаний, находящихся под контролем государства.

В краткосрочном периоде политика регламентации закупок может усиливать, но может и ослаблять политику стимулирования расходов. Чем свободнее доступ потенциальных поставщиков к отбору продавцов для государства, тем шире распространяются импульсы бюджетного стимулирования. Чем меньше бюджет может потратить на конкретную группу продуктов, тем больше объектов можно профинансировать из бюджета. Сегодня, когда на фоне мировой рецессии из-за распространения коронавируса стимулы частных инвесторов особенно слабы, а потребность в государственной помощи особенно велика, растёт и влияние государственных закупок на экономику, и роль правил регламентированных закупок.

Масштабы подлежащих регламентации закупок в России делают их правила важным фактором долгосрочной динамики производительности ресурсов. На конкурентном рынке отбор продавцов с более высокой производительностью происходит в результате самостоятельных решений покупателей. На рынке, где покупателем является государство, решение этой задачи должны обеспечить правила и регламенты закупок.

Вот почему законодательство, регламентирующее закупки распорядителей бюджета и контролируемых государством компаний (законы 44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» и 223-ФЗ от 18 июля 2011 года «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц») на протяжении последних двадцати лет привлекает внимание экспертов. Не прекращается критика действующей системы и разработка рекомендаций по улучшению отдельных её компонентов.

НИУ ВШЭ накопила большой опыт исследования системы государственных закупок и закупок контролируемых государством компаний. Среди исследовательских групп часть осуществляет мониторинг изменения законодательства и применения законов, часть анализирует влияние правил регламентации закупок на поведение участников системы и на результаты закупок, часть исследует эффекты отдельных правил – определения порогов применения отдельных правил, определения начальной максимальной цены контракта, методов поддержки участия в закупках компаний малого бизнеса и др. В течение двух последних десятилетий специалисты НИУ ВШЭ неоднократно выступали в академических и экспертных дискуссиях по этим вопросам.

Задача данного доклада – обобщить разработки разных групп, представив согласованное понимание причин и проблем, стоящих перед системой регламентированных закупок (объединяя в этом понятии государственные закупки и закупки контролируемых государством компаний) с тем, чтобы на основе сопоставления практики регламентированных закупок с положениями экономической теории и данными российских и зарубежных эмпирических исследований представить для экспертного обсуждения развилки политики в части регламентации закупок. Представление и обоснование детализированных рекомендаций по содержанию и применению законодательства о регламентированных закупках не входит в непосредственные задачи этого доклада.

Регламентированные закупки: признаки проблем

Значительная часть системы регламентированных закупок работает вхолостую. Российская Федерация лидирует по числу электронных аукционов. В 2019 г. для организации закупок по 44-ФЗ было проведено более 2 млн. электронных аукционов – что более чем в десять раз превышает число *всех* конкурентных процедур *всех* стран-членов Европейского Союза, прошедших через систему, аналогичной российской Единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). Из конкурентных закупок – среди которых подавляющую долю занимает электронный аукцион, – свыше половины признано несостоявшимся. В соответствии с оценками группы Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ (ИАПР НИУ ВШЭ)¹ средняя стоимость организации электронного аукциона для госзаказчика составляет 9 тыс. руб. Один миллион несостоявшихся электронных аукционов – это избыточные издержки распорядителей государственного бюджета на сумму 9 млрд. руб. Эта сумма равна приблизительно половине консолидированного бюджета Республики Калмыкия и трети консолидированного бюджета таких субъектов федерации, как Республика Адыгея, Республика Ингушетия или Республика Алтай.

Издержки должны уравновешиваться выигрышами. Формализованные процедуры закупок должны обеспечивать экономию. Показатель экономии в закупках по действующей методологии рассчитывается как разность между начальной максимальной ценой контракта (НМЦК) и ценой, по которой контракт был фактически заключен. В разрезе всех закупок доля экономии в сумме контрактов, заключенных по закону 44-ФЗ в 2019 г., составила около 4%. Доверие этим оценкам напрямую зависит от доверия абсолютной обоснованности НМЦК. Мы должны быть уверены, что НМЦК представляет именно ту цену, за которую можно было бы приобрести товар при отсутствии конкурентных процедур. Практически эксперты скорее сомневаются в обоснованности НМЦК по большей доле контрактов. Сопоставление цен поставок с розничными ценами приводит к несколько более печальным результатам. В 2011 году общий уровень цен в закупках бензина АИ92 – то есть абсолютно стандартного продукта, – был на 3% выше, чем на розничном рынке².

¹ Балаева, О. Н., Яковлев, А. А., Родионова, Ю. Д., & Есаулов, Д. М. (2018). Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных. *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*, 10(3).

² Яковлев, А. А., Выгловский, О. В., Демидова, О. А., & Башлык, А. Н. (2014). Добросовестное и недобросовестное поведение в повторяющихся закупках: эмпирический анализ. *Экономический журнал Высшей школы экономики*, 18(4).

По оценкам участников закупок по 44-ФЗ, для них характерны и другие проблемы. Данные опросов (Табл.1) заказчиков и поставщиков демонстрируют, что центральное место среди них занимают неисполнение договорных обязательств – нарушение сроков поставки и поставка некачественных товаров, работ или услуг. За три последних года резко выросла доля заказчиков, указывающих на эти проблемы: обратим внимание, что если с нарушением сроков поставки в 2017 г. часто или иногда сталкивались менее половины заказчиков, то три года спустя больше половины сталкиваются с проблемой часто. Точно то же самое характерно для поставки некачественных товаров и услуг: доля респондентов, указывающих в 2020 г., что это нарушение встречается часто, по сравнению с 2017 г. резко выросла. Симптоматично, что и поставщики практически единодушно соглашаются с утверждением о том, что поставка некачественных товаров, работ и услуг встречается в госзаказе часто. Судя по результатам опроса, недобросовестность поставщиков, отобранных по правилам 44-ФЗ, в России распространена широко.

Таблица 1. Источники снижения эффективности государственных и муниципальных закупок, по результатам опроса ИАПР НИУ ВШЭ в 2017 и 2020 гг.: *доля респондентов в %, отметивших, что указанные проблемы возникают «часто» или «иногда»*

	Заказчики			Поставщики		
	2017		2020	2017		2020
	Часто	Иногда	Часто	Часто	Иногда	Часто
Сговор поставщиков между собой	15,5	27,8	32,9	24,6	32,9	30,3
Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком	12,1	21,1	24,7	38,4	29,6	54,0
Нарушение сроков поставки товаров/работ/услуг	16,6	30,9	58,6	15,0	26,6	28,8
Поставка некачественных товаров/работ/услуг	19,2	32,2	71,8	17,2	29,0	69,0
Затягивание сроков оплаты	15,6	20,4	15,6	34,5	30,6	51,2
Затягивание сроков приемки работ или подписания актов	4,5	15,8	14,7	16,0	29,6	37,4
Расторжение контракта	5,9	26,6	17,0	3,2	13,2	9,7
Наличие конфликта интересов между сторонами контракта	3,7	10,3	10,9	10,4	19,2	27,8

Источник: Опрос ИАПР НИУ ВШЭ. Ответ на вопрос: «По Вашему мнению, отталкиваясь от профессионального опыта, какие из перечисленных ситуаций возникают в практике государственных/муниципальных закупок ЧАСТО и какие КРАЙНЕ РЕДКО?». Полная версия опроса приведена в Приложении 1.

Признанные несостоявшимися электронные аукционы и небольшое число заявителей в конкурсных процедурах – не случайность. В опросе, проведенном ИАПР НИУ ВШЭ в марте 2020 г. среди заказчиков и поставщиков, действующих в соответствии с 44-ФЗ, средняя доля заказчиков, при проведении конкурентных процедур ориентированных на заключение договора с конкретным поставщиком, составляет от 41% (по оценке группы респондентов-заказчиков) до 51% (по оценке группы респондентов-поставщиков).

Парадоксальные показатели деятельности российской системы закупок по 44-ФЗ – немалый объем, обслуживаемый без преувеличения грандиозным числом процедур, половина которых представляет собой имитацию с самого начала, - нуждается в объяснении. Главным объяснением является негибкость самих норм 44-ФЗ, в свою очередь обусловленная структурированием проблемы закупок в понимании законодателя. Мы хотим показать, что именно эта негибкость искажает структуру используемых заказчиками по 44-ФЗ процедур, приводит к избыточным затратам на проведение процедур, повышению цен по сравнению с возможными, не даёт возможности нормально решать проблемы

качества, в ряде случаев провоцирует ограничения конкуренции и вынуждает участников системы манипулировать законодательными требованиями.

Косвенным свидетельством наличия проблем в сфере регламентации закупок является, с одной стороны, многочисленные изменения в действующее законодательство, регламентирующее закупки, которые при этом не могут удовлетворить потребности участников сектора, с другой стороны, поток аналитических работ, адресованных проблемам закупок. Выводы лишь немногих из аналитических докладов, принадлежащих коллективу Центра стратегических разработок и Центра перспективных управленческих решений, используются и в этой работе.

Регламентированные закупки: структурирование проблемы в понимании законодательства

Этот параграф посвящен описанию тех предпосылок, которые лежат в основе действующего законодательства о регламентированных закупках. В основе любых регулирующих норм – интерпретация проблемы, для которой выводимые нормы являются лучшим способом решения. Действующее законодательство о регламентированных закупках исходит из следующего понимания экономических проблем организации закупок. Общество в качестве конечного бенефициара заинтересовано в том, чтобы при данных расходах получить наилучший товар – или приобрести необходимый набор по наименьшей из возможных цен. На обычных рынках для решения этой задачи покупатели пользуются конкуренцией между продавцами. Но на рынке, где общество представляет распорядитель государственного бюджета, возникает две сложности. Первая: распорядители бюджета не имеют столь сильных стимулов экономить деньги, как частный покупатель. Вторая: продавцы могут использовать это обстоятельство для того, чтобы продавать держателю государственного бюджета товар на худших условиях, чем мог бы купить частный покупатель. Регламентация государственных закупок должна решать эти две проблемы путем предотвращения *коррупции* на стороне распорядителя государственного бюджета и *сговора* на стороне потенциальных поставщиков. В этом и есть главная задача регулирования³.

Такая постановка влечёт несколько следствий для организации закупок и соответствующего законодательства. Правила должны не только стимулировать конкуренцию между продавцами, но и максимально исключать возможности произвольных решений распорядителей бюджета. Нереалистичное стремление к полному исключению «человеческого фактора», то есть возможности произвольных ситуативных решений –

³ В законодательстве и правоприменении можно найти и другие варианты интерпретации задач, которые решаются законодательством о государственных закупках. Например, задача поддержки малого бизнеса или отечественных производителей. В данном докладе эти вопросы не рассматриваются. Оправданность поддержки целевых групп – отечественных производителей, малого бизнеса, экологически чистого производства, учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы, организаций инвалидов, НКО и т.д., - должна быть предметом специального анализа. Принципиальная возможность включения выигрышей отдельных групп поставщиков в целевую функцию организации закупок не означает, что эти выигрыши должны подменять основную задачу – эффективное размещение ресурсов. Практически в сегодняшней ситуации это означает, что специальные цели регламентации закупок – поддержка отечественных производителей, малого бизнеса, экологичного бизнеса, - должны обсуждаться не вместо, а в дополнение и в значительной степени независимо от обсуждения базовых процедур регламентации закупок.

отличительная особенность российского законодательства о закупках. Оно исключает доверие распорядителю бюджета и предусматривает отсутствие иных инструментов обеспечения добросовестности, кроме внешнего контроля. Заметим, что большинство систем закупок в мире не таковы. Обычно предполагается, что главная задача системы – дать возможность распорядителю бюджета реализовать свои полномочия как можно лучше. Готовность ответственного за расходование государственных денег (и денег государственных компаний) к коррупции⁴ в качестве аксиомы не рассматривается. Это не означает отрицание необходимости борьбы с коррупцией или утверждение о том, что борьба с коррупцией не входит в число приоритетов экономической политики. Однако задачи совершенствования правил закупок не сводятся к борьбе с коррупцией, а гипотетическое полное исключение коррупции не гарантирует эффективности закупок.

Модель решения прямо следует из модели описания проблемы. Идеальная закупка – та, процедура и условия которой дают возможность относительно простого внешнего контроля. В процедуре закупки не должно быть ничего недосказанного. Контракты должны быть максимально простыми, приближенными к тому, что в институциональной экономике называется «полными контрактами», предусматривающими действия сторон при любом состоянии мира, в первую очередь для того, чтобы исключить дискрецию при их исполнении и облегчить контроль за действиями поставщика и заказчика. Отклонения от максимально простого варианта контракта с максимально прозрачной процедурой заключения этого контракта рассматриваются как нежелательные. Вот почему, в частности, многие годы разнообразие типов закупок субъектов 223-ФЗ (около $\frac{3}{4}$ закупок не укладываются в классификацию типов закупки, утверждённой для 44-ФЗ) рассматривается как нежелательное явление, которое должно быть исключено.

Напротив, аукцион в электронной форме рассматривается как предпочитаемый способ закупки именно потому, что он позволяет контролировать и действия покупателя, и действия продавца, и действия организатора торговли. Система «Независимого регистратора» как встроенное в браузер программное решение рассматривается как большой шаг вперёд в предотвращении проблемы закупок⁵.

В описанном понимании проблем закупок не рассматриваются иные механизмы, которые могли бы препятствовать коррупции и способствовать результативности закупок на уровне заказчиков. Причем это верно не только для распорядителей бюджетов, но и для хозяйствующих субъектов. Неявно предполагается, что у компаний с госучастием и регулируемых компаний нет стимулов к экономии затрат. Если такие стимулы всё же есть – нет возможности воплотить их на уровне конкретных организаторов закупки. Не

⁴ Понимание проблемы организации закупок как разновидности агентской проблемы – универсально в мире. Но под оппортунизмом агента чаще имеют в виду так называемое «отлынивание» – лень и отсутствие усилий по организации закупки наилучшим образом. Одно из самых интересных эмпирических исследований причин переплаты из государственного кармана в итальянских закупках (Bandiera, O., Prat, A., & Valletti, T. (2009). Active and passive waste in government spending: evidence from a policy experiment. *American Economic Review*, 99(4), 1278-1308) пришло к выводу, что на самом деле подавляющая часть излишних расходов (83%) скорее объясняется отлыниванием, чем коррупцией.

⁵ На примере «Независимого регистратора» как программного решения легко показать ограничения контроля процедуры. В первую очередь, система контролирует только то, что происходит на электронной площадке, игнорируя гипотетические действия по манипулированию, предпринятые вне торгов. Во-вторых, в качестве преимущества системы рассматривается возможность контролировать манипулирование со стороны организатора торгов. Тем самым признается, что сама процедура привела к возникновению той проблемы, которая вне электронных торгов вообще не возникала бы.

располагают стимулами к экономии затрат и другие получатели бюджетных средств, например, автономные учреждения.

Реконструировать концепцию действующего законодательства о закупках в регулируемом секторе не стоило бы, если бы такое понимание было справедливым, или же его несправедливость не влекла за собой масштабные негативные последствия. Однако эта концепция несправедлива, и её несправедливость в конечном итоге является причиной масштабных экономических потерь.

Действующие механизмы ответственности в государственном секторе могут активнее использоваться для предотвращения коррупции как таковой. И компании с государственным участием, и большинство регулируемых компаний, и автономные учреждения обладают стимулами к экономии затрат. В крупных компаниях возникает агентская проблема в той форме, что по мере продвижения вниз по иерархии сила стимулов к принятию эффективных решений, в том числе эффективным закупкам, снижается. Но она точно так же снижается и в крупных частных компаниях.

Угроза (выразимся аккуратно) сговора поставщиков и коррупции в закупках субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ безусловно существует. Но, во-первых, более слабые стимулы к экономии затрат по сравнению с частными компаниями может демонстрировать государство, как и более высокие стимулы и возможности коррупции. Тезис о более низких стимулах к снижению затрат у государственных регулируемых компаний в противоположность частным и нерегулируемым не обоснован. Во-вторых, именно электронный аукцион как способ организации отбора поставщиков создаёт возможности поддержания сговора между поставщиками, как будет показано ниже. И наконец, электронные процедуры создают основы для новых форм манипулирования результатами конкурентных процедур, которые не возникали, если бы процедура как таковая не была отдана на аутсорсинг. В частности – манипулирование со стороны электронной торговой площадки.

В отношении автономных учреждений презумпция бесхозяйственности также не оправдана. Само создание организационно-правовой формы автономного учреждения преследовало задачи расширить полномочия по распоряжению средствами, поступающими из разных источников – как бюджетными, так и самостоятельно заработанными. Поскольку автономное учреждение по действующим правилам становится «претендентом на остаток»⁶, на уровне руководства автономных учреждений возникают существенные стимулы для экономии затрат. Более того, по сравнению с крупными компаниями (государственными и частными) автономные учреждения обладают преимуществом размера. Агентская проблема в организации меньшего размера имеет большие шансы быть удовлетворительно решённой.

Решение проблемы российским законодательством: (почти) один размер для всех задач

Российская система закупок в соответствии с 44-ФЗ предусматривает, на первый взгляд, широкое разнообразие способов закупок – стоящая особняком закупка у единственного

⁶ О влиянии роли «претендента на остаток» на стимулы принятия решений в теоретических и эмпирических исследованиях см.: Williamson, O. E. (1983). Organization form, residual claimants, and corporate control. *the Journal of Law and Economics*, 26(2), 351-366; Meacock, R., Kristensen, S. R., & Sutton, M. (2014). The cost-effectiveness of using financial incentives to improve provider quality: A framework and application. *Health Economics*, 23(1), 1-13.

источника, аукцион и конкурс (открытые и закрытые), а также запрос котировок и запрос предложений как варианты открытых процедур. Распоряжением Правительства РФ установлен перечень товаров, приобретение которых может проводиться только с помощью аукциона. Но дополнительно закон о контрактной системе и правила оценки заявок (утвержденные Постановлением Правительства РФ от 28 ноября 2013 г. № 1085) таковы, что подталкивают к выбору конкретного типа процедуры – открытого аукциона (в последние годы - в электронной форме), доля которого растёт.

Объяснение фантастически высокой доли по международным стандартам доли электронного аукциона – процедуры, где заявленная цена выступает единственным критерием, - особенности регламентации этих процедур.

Охарактеризовать особенности действующих в России процедур можно только на основе сопоставления их с какими-то другими. Прделаем это для европейских правил регламентации закупок⁷. Способы закупок в Европейском Союзе делятся на открытые процедуры, или процедуры без ограничений участия (open procedures), процедуры с ограничением участия (restricted procedures), конкурентные переговоры (competitive negotiated procedure), конкурентный диалог – чаще переводится как «конкурентные переговоры», но практически демонстрирует некоторые отличия в качестве специального типа процедуры (competitive dialogue), - инновационное сотрудничество/партнерство (innovation partnership), конкуренция идей (design contest). Приведенный список не является исчерпывающим. Обращают на себя внимание несколько обстоятельств. Первое. Целый ряд процедур в рамках ЕС специально предназначен для выбора поставщика в том случае, когда характеристики объекта будущих закупок неизвестны. В разной степени эту задачу выполняют конкурентные переговоры, конкурентный диалог, конкуренция идей и инновационное партнёрство. Важно, что таких процедур несколько, они различаются как минимум тем моментом, когда закупающий орган прекращает переговоры с потенциальными поставщиками. Доля такого рода процедур в числе объявленных конкурсов невелика – от 75 до 80% объявленных конкурсов используют процедуру без ограничения участия, около 10% - процедуру с ограничением участия, и около 10% распределено между остальными процедурами, предполагающими переговоры⁸. Второе.

⁷ Выбор правил Евросоюза в качестве точки для сравнения не означает, что эти правила следует рассматривать в качестве «первого наилучшего». Идеальных правил закупок не существует. Европейские директивы в отношении правил закупок также не идеальны, как не идеально и их соблюдение. Несколько обстоятельств делают правила Европейского Союза приемлемым эталоном для сравнения. Во-первых, Россия не случайно гармонизировала многие регуляторные нормы – в том числе регуляторные нормы в отношении конкурентной политики, частью которой является законодательство о закупках, - с европейскими нормами. Во-вторых, в отличие от многих других стран, Европейский Союз применяет относительно стандартизованный набор процедур, унифицированный для всех стран-членов. В-третьих, на этапе выработки унифицированного европейского подхода к закупкам учитывался опыт разных стран.

⁸ Вместе с тем, необходимо отметить, что практика закупок Европейского Союза демонстрирует очень большую разнородность в разрезе стран и секторов. Например, проект Еврокомиссии, специально посвященный процедурам закупок с ограничением участия и процедурам без ограничения участия, но с единственным заявителем, по проектам развития, финансируемым Еврокомиссией (Single-bidding and competitive tendering procedures in EU Co-funded Projects, by Mihaly Fazekas, 2019; https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/work/SingleBiding_2019.pdf) показал, что доля процедур ограничения участия в таких проектах в период 2012-2017 гг. различается от 3% контрактов в Румынии до 49% контрактов в Латвии. В среднем по выборке исследованных стран доля таких контрактов находится в интервале от 30 до 35%. При этом даже в процедурах без ограничения участия в среднем в трети случаев заявку подаёт единственная компания. Доля

Европейские правила в большинстве случаев не ограничивают возможность применения разных процедур для закупок ни по типу закупаемого товара, работ или услуг, ни по объему контракта.

В силу возможности выбора между разными типами процедур существует немало исследований их сравнительного преимущества в разных странах. Исследования в основном были сосредоточены на закупке работ. Это не случайно: только в условиях конкурсов, где объект характеризуется неполнотой информации разного типа, задача выбора является нетривиальной⁹. Классическое исследование форм закупок строительных работ¹⁰ объяснило преимущества переговоров над аукционами возможностью привлечь лучшую категорию исполнителей для использования их опыта. Этот тезис был неоднократно подтвержден в эмпирических исследованиях выбора между аукционом¹¹ и переговорами. Например, в исследовании закупок работ в муниципальных закупках в Италии за период 2009-2012 было показано, что повышение комплексности контракта¹² с 25 до 75% перцентиля индекса сложности контракта (то есть от «сравнительно простого» до «сравнительно сложного») увеличивает вероятность выбора переговоров в противоположность аукциону на 6-8%. Анализ 76 тыс. контрактов на выполнение строительных работ в 2005-2007 гг. во Франции¹³ показал различие и условий выбора, и результатов исполнения договоров, заключенных разными способами. Тендеры (без ограничения или с ограничением участия) при прочих равных заключались на выполнение работ в течение более ограниченных сроков, и при этом сопровождалась существенно меньшим масштабом пересмотра условий договора, по сравнению с переговорами разных типов. Для контрактов, заключенных путем переговоров, изменение стоимости работ более

процедур без ограничения участия, но с одним заявителем среди группы проанализированных закупок варьирует от 20% в Латвии до 42% в Хорватии.

⁹ ¹² В том смысле, что даже при отсутствии сознательного манипулирования и оппортунизма можно, например, выбрать заказчика с наименьшей ценой и получить или просрочку выполнения работ, или провал выполнения работы, или работы недолжного качества. Впервые идея о том, что тендеры, где решающим фактором выбора поставщика является цена, могут не подходить для заключения договоров на выполнение проектов, характеризующихся неполнотой информации и транзакционными издержками, была четко сформулирована в: Goldberg, V. P. (1976). Regulation and Administered Contracts. *The Bell Journal of Economics*, 426-448.

¹⁰ Bajari, P., McMillan, R., & Tadelis, S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 25(2), 372-399. Исследовательский вопрос состоял в том, почему частные заказчики используют тендеры только в 18% закупок по сравнению с 97% закупок в общественном секторе. Ответ: использование переговоров привлекает более опытных поставщиков, способных еще до начала выполнения работ – в процессе предварительных переговоров, - помочь заказчику правильно сформулировать требования к работам, смягчив проблему неполноты информации (когда поставщик работ лучше знает, как лучше организовать работу для решения задачи заказчика, чем сам заказчик).

¹¹ Здесь нужно сделать еще одну оговорку, необходимую для сопоставления результатов зарубежных исследований с российской практикой. «Аукционы», анализируемые в зарубежных исследованиях – это отнюдь не обязательно электронные аукционы, привычные для Российской Федерации, и не обязательно аукционы «Английского типа» (с прозрачной подачей заявок на понижение). Так обозначаются любые процедуры, где решающим фактором выбора поставщика является цена. Точно так же «переговоры» объединяют широкий класс процедур.

¹² В конкретной работе комплексность контракта измерялась индексом, рассчитанным на основе экспертных оценок.

¹³ Chong, E., Staropoli, C., & Yvrande-Billon, A. (2014). Auction versus negotiation in public procurement: Looking for empirical evidence. <https://hal.archives-ouvertes.fr/file/index/docid/512813/filename/CSY201007.pdf>

чем на 1 млрд. евро, происходило в каждом десятом случае, а для контрактов, заключенных на основе тендеров – в каждом пятом.

Итак, европейские регулирующие нормы позволяют заказчику выбирать процедуру с приоритетом цены в качестве решающего критерия или одну из альтернативных процедур, предполагающих более сложные и что важные – неформализованные, или очень слабо формализованные критерии (которую обычно называют *переговорами* - *negotiations*)¹⁴. Российское законодательство о контрактной системе *переговоров* как специальной процедуры закупок, равно как и доторговых переговоров с поставщиками, вообще не предусматривает. Для способов закупки, предусматривающих учет нестоимостных критериев, перечень этих нестоимостных критериев должен быть определен заранее, им должны быть присвоены веса, и соответствующий перечень с весами, учитывающими характеристики, должен быть внесён в документацию о закупке. Постановление-1085 устанавливает правило суммирования оценок для нестоимостных критериев и веса стоимостных критериев по сравнению с нестоимостными для разных групп объектов закупок, оставляя из всех теоретически возможных моделей формализации выбора только взвешенное суммирование.

Одна из иллюстраций неоправданной жесткости 44-ФЗ – это судьба «контрактов жизненного цикла». Очевидный тезис о том, что лучшие условия приобретения товаров длительного пользования, требующих обслуживания и ремонта – это не лучшая цена покупки, а лучшая цена покупки плюс последующего обслуживания. Этот критерий является в своей основе стоимостным, и не отражает все характеристики, которые могут быть отнесены к качественным. Однако условия отбора поставщиков контрактов жизненного цикла полностью легализован в 44-ФЗ лишь в 2019 году – спустя шесть лет после его принятия.

Заранее заданные правила взвешивания и суммирования оценок при закупках товаров неконтрактного и непроверяемого качества¹⁵ могут использоваться недобросовестными заказчиками для того, чтобы манипулировать результатами отбора путем назначения параметров заявки, заведомо недостижимых для добросовестного конкурента – но при этом недобросовестность которых доказать очень сложно. В свою очередь, высокая опасность такого манипулирования снижает для добросовестного заказчика стимул использовать конкурсы – поскольку они очень в небольшой степени позволяют включить в критерии отбора параметры добросовестности и качества. Кроме того, взвешенное суммирование при

¹⁴ Нет сомнений – и никто никогда не скрывал этого факта, - что закупки на основе переговоров, предоставляя большие возможности для дискреционных решений, неизбежно оставляют большие возможности для коррупции. Очень многие – если не большинство, - эмпирические сопоставления на европейских данных показывают, что цены закупок работ при переговорах выше, чем при в условиях аукционов. Но поскольку одновременно и сложность выше, и пересмотры условий заключенных контрактов реже, и просрочка исполнения договора реже – результаты в целом подталкивают к выводу, что итог переговоров *как минимум не хуже*, чем условия проведения конкурсных процедур без ограничения участия. Как минимум не хуже – означает, что в конкретных обстоятельствах результаты могут быть лучше.

¹⁵ Неконтрактное и непроверяемое качество – объективная характеристика немалого класса благ. Практически имеется в виду конечно же *полностью неконтрактное и проверяемое с высокими издержками* качество. См: Green, J. R., & Laffont, J. J. (1986). Partially verifiable information and mechanism design. *The Review of Economic Studies*, 53(3), 447-456; Strausz, R. (1997). Delegation of monitoring in a principal-agent relationship. *The Review of Economic Studies*, 64(3), 337-357. Работы по ремонту и строительству популярны в качестве примера такого блага не случайно. Говоря о неконтрактном качестве, теория имеет в виду совершенно жизненную ситуацию, когда не только до заключения договора, но и до начала выполнения работ невозможно предусмотреть и описать адекватный задачам заказчика уровень усилий исполнителя.

определенных условиях может сделать конечный результат применения шкалы сверхчувствительным к значениям второстепенных параметров.

В свою очередь, это ведёт к тому, что *переговоры* вытесняются в сферу так называемых велегальных договорённостей или отношенческих контрактов¹⁶. В российской системе регламентированных по 44-ФЗ закупок переговоры и отношенческие контракты могут быть реализованы только через закупку у единственного источника. При этом сами по себе отношенческие контракты особо привлекательны еще и потому, что 44-ФЗ допускает изменение существенных условий договора в исключительных случаях, и в большинстве из них – по соглашению сторон (иначе говоря, предполагается очень тесное взаимопонимание между покупателем и продавцом)¹⁷.

Однако 44-ФЗ строго ограничивает объем закупки у единственного источника как в части величины контракта, так и в части общей суммы закупок (закупка не более чем на 600 тыс. руб., в электронном магазине – до 3 млн. руб). Если бы эти ограничения не действовали, масштабы закупок у единственного источника в России были бы гораздо шире.

Косвенным подтверждением этого факта является указанные выше данные о том, что около половины заказчиков, закупающих продукцию по 44-ФЗ, проводит конкурсные процедуры, ориентируясь на заведомо выбранного поставщика (результаты опроса ИАПР НИУ ВШЭ в марте 2020, уже процитированные в начале этого доклада). О непосредственной связи выбора заранее с проблемами неполноты информации свидетельствует тот факт, что двумя ключевыми мотивами такой стратегии и заказчики, и поставщики называют *стремление обеспечить гарантированное выполнение контракта* (83% заказчиков и 58% поставщиков) и *поставку качественных товаров* (84 и 59% соответственно). Среди других вариантов ответов (которые включают вариант фактического отсутствия конкурентов на рынке, стремление избежать ценового демпинга, указания и рекомендации вышестоящих органов, неформальные связи с поставщиками, несовершенство критериев оценки заявок) эти два мотива абсолютно лидируют с большим отрывом.

Подводя итог: электронный аукцион лидирует в качестве способа закупок в рамках 44-ФЗ не потому, что это универсально предпочтительный способ отбора поставщика, а потому, что использование альтернативных способов закупки либо исключено (то, что в зарубежной практике объединено термином «*переговоры*» - в российской системе отсутствует), либо в значительной степени выхолащено (конкурс с заведомо заданными весами ценовых и неценовых критериев отбора).

Нельзя сказать, что последствия избыточной жесткости норм 44-ФЗ не осознавались экспертами, регулятором и законодателями. Изменения норм 44-ФЗ и инструментов его применения на протяжении последних семи лет условно можно разделить на две группы. Одна – постепенно смягчение требований путем введения исключений (что потребовало и

¹⁶ «Отношенческий контракт» (relational contract) в институциональной экономике – это вообще не договор, а взаимные обязательства, соблюдение которых поддерживается заинтересованностью в будущем сотрудничестве. См.: Goldberg, V. P. (1980). Relational exchange: economics and complex contracts. *American Behavioral Scientist*, 23(3), 337-352. Отношенческие контракты в закупках традиционно привлекают к себе внимание исследователей См. в качестве примера Gil, R., & Marion, J. (2013). Self-enforcing agreements and relational contracting: evidence from California highway procurement. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 29(2), 239-277.

¹⁷ Попытаемся приложить нормы ст. 95 44-ФЗ к данным о том, что в немалой доле договоров на выполнение строительных работ во Франции стоимость работ менялась более чем на 1 млрд. евро (Chong, E., Staropoli, C., & Yvrande-Billon, A. (2014). С точки зрения норм 44-ФЗ это совершенно непредставимо. Но точно так же покупателей и поставщиков в зарубежных системах госзакупок шокировал бы запрет по умолчанию на изменение существенных условий договора.

исключений из исключений). Вторая – создание инструментов снижения издержек основного типа процедуры – аукциона. Однако сам подход жёсткой процедуры как способа снижения риска коррупции в структуре законодательства сохраняется. Обычно он обосновывается тезисом о том, что масштабы коррупции в России несоизмеримо выше, чем в большинстве зарубежных стран. Тезис этот, однако, сам по себе не основан на объективных данных, и часто имеет политизированный характер. Важно также и то, что экономические исследования факторов коррупции в России указывают и на иные способы борьбы с коррупцией, нежели исключение дискреции государственных служащих¹⁸. Тем более это верно для менеджеров государственных и регулируемых компаний – субъектов применения 223-ФЗ.

Неоднородность закупок

Неоднородность закупок по размеру лотов

В 2019 году в соответствии с законом 44-ФЗ было заключено 3,6 млн. контрактов на общую сумму 8,2 трлн руб. Соответствующие цифры для 223-ФЗ составляют 1,5 млн. договоров на сумму 23,4 трлн. руб.¹⁹ Иначе говоря, стоимость среднего контракта, заключенного по 44-ФЗ, составляет 2,7 млн. руб. по 44-ФЗ и 14 млн. руб. по 223-ФЗ. Видно, что средний размер закупки невелик, и это ограничивает возможности извлечения существенной экономии от организации специальной процедуры для средней закупки. Однако за этими цифрами кроется очень существенный разброс - неоднородность.

Сравним распределение величины закупок по 44-ФЗ (на основании данных ЕИС) с аналогичными показателями Европейского Союза (по данным Tenders Electronic Daily, TED, представляющий собой аналог российской ЕИС) за один и тот же 2017 год. Необходимо с самого начал оговорить, что сам масштаб общей суммы закупок, подлежащих раскрытию на TED, в Европейском Союзе относительно ниже, чем в России. При общей сумме государственных закупок около 2,0 трлн. евро на TED размещаются извещения о закупках на сумму около 550 млрд. евро – то есть приблизительно 25%. Общее число закупок около 200 тыс. Соответственно, величина «средней» закупки, осуществляемой через TED – это 2,75 млн. евро, что резко контрастирует с масштабом средней закупки в Российской Федерации²⁰.

Сопоставление распределения числа закупок по размеру выглядит следующим образом²¹:

¹⁸ См., например: Schulze, G. G., Sjahrir, B. S., & Zakharov, N. (2016). Corruption in Russia. *The Journal of Law and Economics*, 59(1), 135-171.

¹⁹ Данные проекта «Госрасходы» Счетной палаты РФ (spending.gov.ru), рассчитанные данным Единой информационной системы, ЕИС, zakupki.gov.ru.

²⁰ Наблюдаемые различия – непосредственный результат различия в регулирующих нормах. В рамках Европейского Союза обязательно размещение в TED только достаточно крупных контрактов: на закупку работ – от 5,5 млн. евро, на закупку товаров и услуг (за исключением энергетики, водоснабжения и транспорта) – от 221 тыс. евро. Как видно из приведённой выше статистики, закупки на общую сумму около $\frac{3}{4}$ расходов в Евросоюзе осуществляются вне системы TED.

²¹ Перевод евро в рубли осуществлен по среднему курсу за 2017 год – 65,87 руб. за 1 евро.

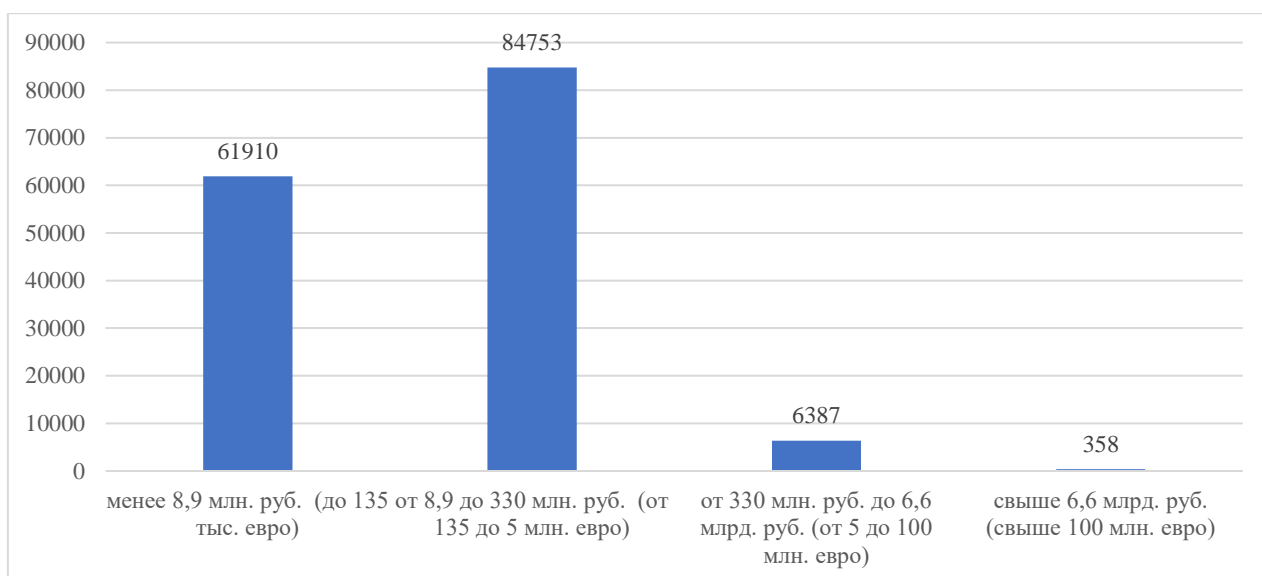


Рис.1а. Распределение числа закупок по стоимости контрактов, Европейский Союз, 2017²².

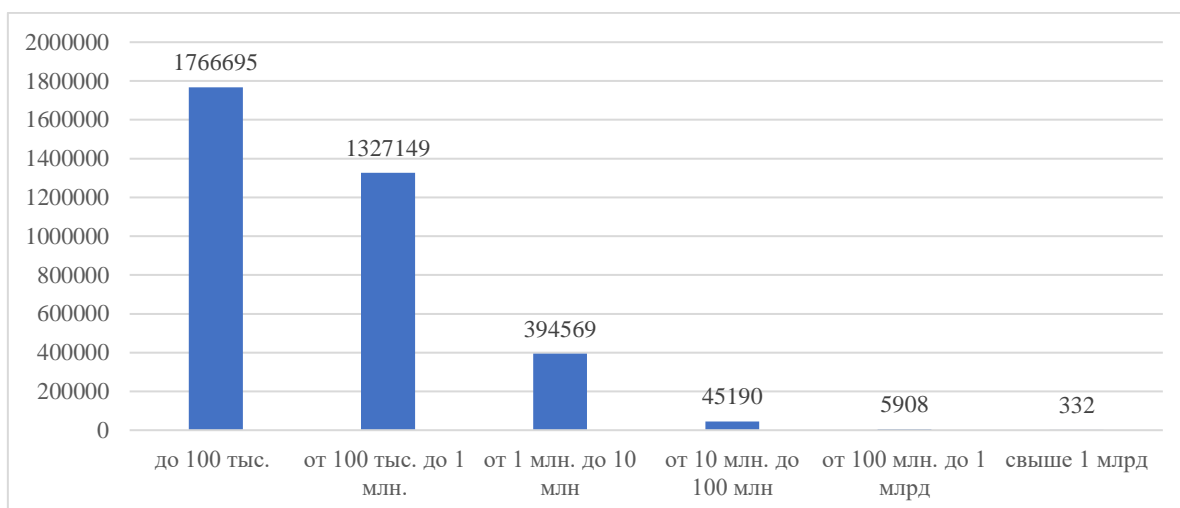


Рис.1б. Распределение числа закупок по 44-ФЗ по размеру НМЦК, Российская Федерация, 2017.

Смещение российских закупок в сторону более мелких очевидно и из общей статистики: 3,6 млн. контрактов на 125 млрд. евро против 200 тыс. контрактов на 550 млрд. евро. Но распределение еще более наглядно. Наглядно и то, что число *очень крупных* контрактов (свыше 100 млн. евро, свыше 1 млрд. руб.) в Европейском Союзе и России сопоставимо (332 в России против 358 в Евросоюзе), как и число контрактов в категории «второй размерной группы после крупнейших» (5908 в России против 6387 в Евросоюзе).

Проделаем мысленный эксперимент: какие границы должно было бы устанавливать российское регулирование регламентированных закупок (только по 44-ФЗ), чтобы их структура соответствовала «европейскому» распределению закупок по среднему размеру²³. Напомним, что 3,6 млн. заключенных контрактов в России соответствуют 8,2

²² В данном представлении объединены данные о закупках товаров, работ и услуг. Распределение закупок разных типов объектов закупок демонстрирует разные профили, но при отсутствии возможностей сопоставления с аналогичными данными по России сравнение не проводится.

²³ Конечно, этот мысленный эксперимент имеет свои ограничения. Распределение закупок по сумме в Евросоюзе наглядно указывает на то, что размещение заявки в ЕИС – результат не только

трлн. руб., или 125 млрд. евро – в 4,5 раза ниже, чем сумма закупок на TED. Среднему уровню закупки в ЕС соответствуют размерные группы (от 10 млн. руб.), объединяющие 51,4 тыс. закупок (то есть вчетверо ниже, чем в ЕС).

Может возникнуть предположение, что такая вариация размеров закупок объясняется различием их предметов. Но это не совсем верно. Очень высокую вариацию суммы закупок демонстрируют контракты одной категории. Об этом свидетельствуют, например, характеристики выборки, представляющей собой часть генеральной совокупности закупок услуг по ремонту дорог с января 2011 по март 2015²⁴. Из 99 тыс. контрактов 25% самых мелких закупок были ограничены всего 353 тыс. руб. Медиана – 945 тыс. руб. При том, что самая крупная закупка – 11,9 млрд. руб. Немногие действительно крупные контракты сопровождаются шлейфом очень крупных закупок.

Продланное упражнение имеет прямое отношение к факторам эффективности закупок, поскольку значительная часть затрат на организацию закупочной процедуры – затраты постоянные, не зависящие от суммы отдельно взятой закупки. Ниже мы вернёмся к тому, что мелкие закупки просто слишком малы для того, чтобы существовали процедуры, позволяющие получить реальную экономию при их проведении. Напротив, даже незначительная относительная экономия в крупнейших закупках приносит очень высокие абсолютные выигрыши.

Неоднородность закупок по размеру и характеру бизнеса покупателей

Регламентированные закупки в России объединяют две принципиально различающихся группы покупателей: субъектов 44-ФЗ и 223-ФЗ²⁵, которые в закупках руководствуются принципиально разными мотивами. Для первой группы базовый мотив закупок совпадает с мотивом покупателя-домохозяйства: приобрести благо нужного качества в нужном количестве с наименьшими расходами. Сказанное отнюдь не означает, что задача закупок всех субъектов 44-ФЗ – одна и та же и может быть решена с помощью одного и того же инструмента. Но задачи закупок второй группы покупателей более комплексны.

Вторая группа настолько неоднородна, что её характеристика сама по себе является нетривиальной задачей. Среди приблизительно 100 тыс. покупателей-субъектов 223-ФЗ, зарегистрированных в ЕИС, свыше половины (56 тыс.) составляют бюджетные и

применения регулирующих требований, но и свободного решения покупателей. В частности, легко заметить, что первая из выделенных размерных групп (до 135 тыс. евро) по действующим в Евросоюзе правилам не относится к контрактам, которые держатели бюджетов обязаны закупать через TED. Выбор TED – результат их собственных решений. Надо сказать, что дискреция как возможность покупателям самим выбирать способ закупок – желаемая характеристика. Российская система закупок использует её, хотя и весьма в ограниченном масштабе (возможность реализовать закупки через ЕАТС *Берёзка*, но возможно и вне ЕАТС *Берёзка*, при возможности закупить дешевле, чем в системе торгов).

²⁴ German N., Podkolzina E., Tkachenko A. Buyer's Experience and Corruption: Evidence from Public Procurement in Russia. Web-address: <https://papers.sioe.org/paper/2416.html>

²⁵ Условно разделение между ними – разделение между «распорядителями бюджетных средств» и «компаниями», – не до конца точно. В число «компаний» (субъектов 223-ФЗ) попадают, в частности, автономные учреждения, то есть организации, которые тратят в том числе и выделенные им средства бюджета. Однако в силу огромной разницы между суммарным объемом закупок государственных и регулируемых компаний и госкорпораций, с одной стороны, и автономных учреждений

автономные учреждения, около 13 тыс. – субъекты естественных монополий и компании, осуществляющие регулируемые виды деятельности, почти 14 тыс. – государственные и муниципальные унитарные предприятия, около 11 тыс. – компании с государственным участием и их дочерние и зависимые общества. Будучи не самой представительной группой покупателей, в сумме закупок семь государственных корпораций и компании с государственным участием демонстрируют самую высокую долю.

По данным Минфина РФ²⁶ в первом полугодии 2019 г. из приблизительно 8 трлн. руб. договоров, заключенных в соответствии с 223-ФЗ, треть приходилась на закупки всего десяти компаний²⁷. Если же рассматривать компанию и дочерние общества как единую структуру, тогда закупки трёх крупнейших заказчиков (вместе с дочерними обществами и филиалами) обеспечивают четверть этой суммы, в том числе группа ОАО РЖД – минимум 9%, группа ПАО Газпром – 8,6% и ПАО Т Плюс - 7%. Приведенные данные иллюстрируют идею о том, что существенные результаты в части повышения эффективности могли бы быть достигнуты на уровне работы всего лишь с тремя крупнейшими компаниями-субъектами 223-ФЗ.

Но важно и то, что сами задачи закупок – и критерии их результативности, - для значительной части субъектов 223-ФЗ вообще несопоставимы с задачами закупок субъектов 44-ФЗ. Для самых крупных покупателей (компаний – как компаний с государственным участием, так и регулируемых) закупки являются составной частью коммерческой деятельности, нацеленной на достижение конкурентоспособности. И в этой части к ним применимы стандартные рецепты конкурентоспособности, сформулированные для частных компаний. О том, что выбор между закупками (аутсорсингом) и собственным производством нужно делать с учётом контекста. О том, что этот выбор – не бинарный, существует множество переходных форм между «выбирать лучшее предложение на рынке» и «производить самим». О том, что задача управления закупками многокритериальная. О том, что результативность закупок во многих случаях может оцениваться только на длительном интервале, но не для каждого отдельно взятого контракта. Рекомендации в отношении хорошего менеджмента закупок вообще не могут быть сведены к ограниченному набору процедур, универсально применяемых вне зависимости от многочисленных характеристик – закупаемого продукта, положения его поставщика на рынке, целевого рынка покупателя, положения покупателя на целевом рынке и на рынке закупаемого товара и т.д.

²⁶ Результаты мониторинга применения Федерального закона от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» в I полугодии 2019 года. Интернет-адрес: <https://www.minfin.ru/ru/performance/contracts/purchases/>

²⁷ В действительности даже не десяти, а семи: филиалы и дочерние общества в этом статистическом отчете приведены отдельно.

Неоднородность закупок по размеру поставщиков

По данным Счётной палаты РФ²⁸, в 2018 г. поставки по 44-ФЗ осуществляли 330,3 тыс. поставщиков. При общей сумме заключенных договоров 6,4 трлн. руб. средняя сумма договора с поставщиком составила всего 19,5 млн. руб. При этом сумма договоров с 1% крупнейших поставщиков (то есть 3,3 тыс. компаний) в том же 2018 г. составила 81% от общей суммы закупок, то есть 5,2 трлн. руб. На каждого из приблизительно трех тысяч крупнейших поставщиков в среднем приходилось 1,58 млрд. руб., а на оставшихся 99% поставщиков в среднем - 3,7 млн. руб. Иными словами, разрыв между очень крупными и относительно мелкими поставщиками весьма велик. И вновь мы видим, что очень значительная абсолютная сумма экономии могла бы быть достигнута в договорах с небольшим числом крупнейших поставщиков.

Издержки процедуры и распределение закупок по размеру

Оценка издержек процедур закупок парадоксально мало привлекает к себе внимание исследователей и политики. Парадоксально – в силу огромного количества процедур закупок, организация каждой из которых неизбежно сопровождается специальными затратами. Вернемся к сопоставлению с Европейским Союзом. В десять раз больше процедур, проходящих через ЕИС, нежели через TED, может сопровождаться меньшими суммарными затратами только в том случае, если в среднем российская процедура обходится в десять раз дешевле европейской. Необходимое преимущество производительности относится к сфере гипотетических рассуждений, но не реальной жизни.

Размер закупки, проанализированный в предыдущем параграфе, при количестве закупочных процедур становится важным фактором экономической эффективности. Зависимость затрат на процедуру закупки от стоимости положительная, но не пропорциональная. Существует некий постоянный компонент затрат, неизбежно связанный с закупкой. Вот почему проведение специальной конкурсной процедуры для закупки мелкой стоимости не может быть оправдано при разумных предположениях о возможной экономии благодаря снижению цены.

Проиллюстрируем сказанное, используя данные о российских регламентированных закупках и издержках их проведения. На данный момент единственная оценка издержек организации закупок для покупателя и для поставщика, которые руководствуются требованиями 44-ФЗ, реализована ИАПР НИУ ВШЭ²⁹. Более ранняя попытка такой оценки была предпринята в момент обсуждения и вступления в силу 223-ФЗ³⁰. Однако мы будем использовать данные, опубликованные в 2018 г., как основанные на оценке фактических, а не перспективных издержек, представленные более широко и при этом не опровергнутые.

²⁸ Проект Счетной палаты РФ на основе данных ЕИС <https://spending.gov.ru/>

²⁹ Уже упоминавшаяся выше статья: Балаева, О. Н., Яковлев, А. А., Родионова, Ю. Д., & Есаулов, Д. М. (2018). Трансакционные издержки в сфере госзакупок РФ: оценка на макроуровне на основе микроданных. *Journal of Institutional Studies (Журнал институциональных исследований)*, 10(3).

³⁰ Авдашева С. Б., Крючкова П. В., Горейко Н. А., Захаров О., Круглова Е., Галашин С. Законодательная регламентация закупок регулируемых компаний и компаний госсектора: экономические эффекты правовых новаций. М., МАКС Пресс, 2013.

В 2019 г. по закону 44-ФЗ состоялось несколько более 1 млн. электронных аукционов, в каждом из которых в среднем принимало участие 2 конкурента. Предположим, среднее число конкурентов каждого из аукционов увеличилось до желаемых европейских величин – до 3,5 участников. Средние затраты на участие в электронном аукционе для заявителя – 5,4 тыс. руб. Соответственно, увеличение числа участников в процедуре привело бы к росту суммарных затрат на 8,1 млрд. руб. – что весьма немало.

К немалым дополнительным затратам привело бы изменение структуры проводимых закупок в разрезе процедур. Приложим те же самые данные к структуре закупок по 223-ФЗ. Переход от процедуры типа запроса котировок к процедуре электронного аукциона сопровождается повышением расходов на 3 тыс. руб. на одну процедуру. Заказчиками по 223-ФЗ в 2019 году был запланирован приблизительно 1 млн. закупок. По принятой в России классификации, около $\frac{3}{4}$ проводимых процедур – так называемые неконкурентные (60% прочих процедур + 18% закупок у единственного источника). Применим к этой структуре предлагаемые в начале 2020 г. изменения 223-ФЗ, предполагающие квотирование так называемых неконкурентных процедур на уровне 10%. Это означает, что приблизительно 650 тыс. процедур должны поменять формат реализации, с дополнительными издержками 3 тыс. руб. на процедуру. Это 1,95 млрд. руб. дополнительных издержек. Вновь не пренебрежимо малая величина. При этом под «неконкурентностью» соответствующих процедур понимается не отсутствие конкуренции как таковое, а несоответствие классификации процедур стандартам 44-ФЗ и нескольким нормам, определяющим «конкурентность» в самом 223-ФЗ (ч.3 ст.3).

Издержки на стороне покупателей

Оправданность издержек использования той или иной процедуры для покупателей зависит от выигрышей/ предотвращенных потерь при использовании конкретных типов процедур в конкретных условиях. Самая большая величина возможных потерь - при закупке товара неконтрактующего и непроверяемого качества. При закупке строительных работ нормальный уровень потерь от неправильного определения технического задания оценивается в интервале 6,9-7,6%, но безусловно может быть гораздо выше³¹. Другой косвенный индикатор ошибок и потерь от ошибок – приведённые выше данные о перерасходе бюджета и пересмотре договоров на закупку строительных работ во Франции. В этих случаях существует компромисс (trade-off) между издержками на подготовку технического задания и проведения процедур конкурсного отбора на предварительном этапе и издержками ликвидации последствий ошибок³². Как уже упоминалось выше, у

³¹ На данных Австралии. См.: Lopez, R., & Love, P. E. (2012). Design error costs in construction projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 138(5), 585-593; Regan, M., Love, P. E., & Jim, J. (2015). Public infrastructure procurement: A review of adversarial and non-adversarial contracting methods. *Journal of Public Procurement*. При использовании данных на микро-уровне для Австралии, авторы приводят множество альтернативных оценок потерь от неправильного формирования технических заданий на госзакупки в строительстве (70% проектов, финансируемых на основе госзакупок в Великобритании, реализуются с перерасходом бюджета; средний перерасход бюджета в серии из нескольких десятков крупнейших проектов дорожного строительства, по оценкам Standard and Poor's, на уровне 20-30%).

³² Этот компромисс убедительно продемонстрирован, в частности, в: Lopez, R., & Love, P. E. (2012). Design error costs in construction projects. *Journal of Construction Engineering and Management*, 138(5), 585-593. Авторам не удалось продемонстрировать заведомое преимущество ни одного из способов закупки. Следует заметить, однако, что использованный ими подход и не позволил бы это преимущество обнаружить, поскольку основывался на усреднённых оценках. В этом смысле это исследование показало, что в среднем ни один из способов закупки не продемонстрировал достоверного преимущества по всем критериям перед другим: при больших расходах на этапе

российских покупателей по 223-ФЗ стимулы нести эти затраты ослаблены, поскольку принятые принципы описания нестоимостных критериев – сведение их к исчерпывающему перечню, что во многих случаях невозможно практически (сам этот факт оказывает разрушительное влияние на стимулы исполнителя работ).

При закупке стандартизированной продукции заказчик несёт только издержки на совершение процедуры. Относительная величина этих издержек снижается с ростом объема закупки. Это важно для определения оправданности процедур. В 2019 г. по данным ЕИС относительная величина экономии в закупках по 44-ФЗ составила 4%³³. Опираясь на издержки проведения заказчиком малой закупки на уровне 3,2 тыс. руб. и предполагая, что соответствующую экономию может принести закупка в любой форме, можно заключить, что в том случае, если бы он мог приобрести товар или услугу на рынке вообще без специальной процедуры – как частный покупатель, - процедура была бы оправдана только для объема покупки свыше 80 тыс. руб. Но и этот рубеж сильно занижен – ибо при закупках столь малого объема снижение цены на 4% вряд ли могло бы быть достигнуто. Но выше мы видели, что в 2017 году было проведено почти 1,8 млн. закупочных процедур на сумму до 100 тыс. руб. Даже если каждая из этих процедур потребовала 3,2 тыс. руб., то на все в сумме было затрачено около 6 млрд. руб.

Два инструмента снижения относительных издержек на проведение закупок – это использование максимально дешевых способов заключения договоров с поставщиками (введение более экономных процедур), и увеличение объема закупок для снижения относительных издержек на один рубль. В России последние годы используются оба способа. Первый реализуется с помощью расширения электронной торговли и появления электронных магазинов. Количественный эффект обоих не оценен до сих пор. Но имеющиеся данные позволяют предположить, что он будет ограниченным. По данным ИАПР НИУ ВШЭ³⁴ в 2017 г. для покупателя электронный аукцион был самой дорогой процедурой. В соответствии с европейскими данными, перевод закупок в электронную форму должен снизить затраты на них на 20%³⁵ - и эта оценка выглядит реалистичной. Ограниченность электронных магазинов состоит на данный момент в том, что поставщики противостоят громадному числу разобщенных мелких покупателей. В этих условиях, как известно из экономической теории, неполнота информации о ценах ведёт к их повышению. Кроме того, как будет показано ниже, снижение издержек использования электронных торговых площадок и электронных магазинов для покупателей в значительной степени компенсируется влиянием этой формы заключения договора на издержки поставщиков.

Увеличение объема закупок традиционно происходит путем консолидации/ централизации. На данный момент процесс консолидации происходит в двух формах – консолидация на уровне регионов и консолидация на уровне федеральных органов власти, в отношении его территориальных органов и подразделений. Систематических данных для оценки эффектов централизации/ консолидации на данный момент не накоплено. Есть внушающие оптимизм данные о том, что внешняя оценка при закупках через уполномоченные региональные организации сопровождается лучшими ценами, предположительно в результате меньшего

разработки технического задания ниже расходы на устранение ошибок и наоборот; но полностью исключить ошибки не позволяют никакие расходы на этапе разработки проекта.

³³ 385 млрд. руб. при общей сумме 9,8 трлн. руб. Эта величина скорее всего завышена, поскольку в момент определения НМЦК на выбор закупающего влияют факторы, повышающие эту цену.

³⁴ Балаева, О. Н., Яковлев, А. А., Родионова, Ю. Д., & Есаулов, Д. М. (2018).

³⁵ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2016/EN/COM-2016-615-F1-EN-MAIN.PDF>

масштаба манипулирования, большей независимости и более высокой квалификацией сотрудников³⁶.

Однако даже стратегически масштабы консолидации регламентированных закупок в России ниже зарубежных аналогов. Во-первых, движение по консолидации закупок до сих пор не охватывает значительную часть субъектов 223-ФЗ. Во-вторых, для целого ряда наименований стандартизированной продукции лучшим способом консолидации было бы создание централизованного агентства по закупкам, где держатели бюджета могли бы покупать по каталожным ценам, которые, в свою очередь, устанавливаются рамочным соглашением³⁷. Такое централизованное агентство могло бы использовать преимущество крупного покупателя, исключая эффекты, повышающие цены для мелких поставщиков. Международный опыт деятельности таких агентств весьма и весьма разнообразен³⁸, однако опыт консолидации закупок в целом оценивается положительно.

³⁶ Detkova, P., Podkolzina, E., & Tkachenko, A. (2018). Corruption, centralization and competition: Evidence from Russian public procurement. *International Journal of Public Administration*, 41(5-6), 414-434.

³⁷ Простая модель такого рамочного соглашения – поставка стандартного товара по средней розничной цене минус 1%. Минус 1% может выглядеть недостаточной скидкой, но это точно лучше, чем приведенные выше данные о ценах договора, превышающих розничные на 1- 1,5- 2%. Необходимо, правда, оговориться, что такое соглашение нормально применимо при выполнении двух условий: на рынке существует некоторая конкуренция, и доля поставок в адрес государства относительно невелика по сравнению с долей поставок на розничный рынок. В противном случае (поставщик-монополист, и поставки в адрес государства занимают значительную долю поставок), такого рода соглашения создают неприятный эффект влияния на цену на розничной рынке негосударственных продаж, аналогично: Avdasheva, S., Korneeva, D., & Radchenko, T. (2018). Antitrust price remedies may facilitate collusion in global commodity markets. *World Competition: Law and Economics Review*, 41(4), 603-621. Традиционное возражение против применения такого подхода – отсутствие специализированных центров, которые и формировали бы обоснованные каталожные цены на каждый конкретный момент. Но вместе с тем для многих товаров в России существует система пристального весьма регулярного статистического наблюдения за розничными ценами. Например, автомобильный бензин. С учетом доступного бенчмарка аукционы на поставку автомобильного бензина выглядят совершенно избыточной процедурой. Тот факт, что в среднем цена приобретенного на аукционе автомобильного бензина выше статистически наблюдаемой розничной цены – отражение негативного влияния избыточных издержек процедуры.

³⁸ По состоянию на 2017 г., из стран ОЭСР лишь очень малая часть не имела органа, осуществляющего централизованные закупки (Австралия, Мексика, Голландия, Япония). В большинстве стран эти органы – правительственные агентства (США, Великобритания, Швеция, Португалия, Норвегия, Новая Зеландия, Люксембург, Южная Корея, Венгрия, Исландия, Германия, Эстония, Дания, Чили), но эта модель не абсолютно доминирует. Централизованные закупки могут осуществляться государственными компаниями (в Австрии, Финляндии, Франции, Италии, Турции) или органами ведомственного подчинения – что ближе всего к российской модели (Бельгия, Канада, Греция, Ирландия, Польша, Словакия, Словения, Испания, Швейцария). В большинстве стран использование закупочных организаций обязательно для центральных органов власти, в некоторых – обязательно для всех держателей бюджета (Словакия, Южная Корея). Не мала группа стран, в которых использование системы централизованных закупок носит добровольный характер (Великобритания, Швеция, Ирландия, Греция, Германия, Франция). Централизованное агентство может быть одно, но может быть и несколько (например - в Германии и Финляндии). Источник: OECD, 2017, *Government at a Glance 2017*, http://dx.doi.org/10.1787/gov_glance-2017-en.

Издержки на стороне поставщиков

Вопрос об издержках процедуры для поставщиков делится на две части – на вопрос об издержках участия в процедуре закупок для всех потенциальных поставщиков и на вопрос об издержках участия в процедуре для победителя. С точки зрения нормативного анализа первая часть может и не волновать организатора. Законы конкуренции в принципе таковы, что всегда есть выигравшие и проигравшие, компенсация издержек проигравших в общем случае противоречит идее стимулирующей функции рынка и рыночных цен. Однако утверждение о том, что издержки проигравших не имеют значения, верно только в первом приближении. Рациональный потенциальный поставщик осознаёт вероятность проигрыша, чем выше вероятность проигрыша, тем больше издержки участия в конкурсной процедуре влияют на его решение. Высокие издержки участия в конкурсе демотивируют участвовать в нём. Конкурсные процедуры приносят выигрыши покупателю за счет создания стимулов для поставщиков предлагать лучшие условия под угрозой того, что будет выбран другой поставщик. При прочих равных условиях чем больше участников конкурсной процедуры, тем больше снижение цены для покупателя, тем больше будет экономия в результате конкурсной процедуры. С этой точки зрения издержки участия в конкурсе имеют значение для выигрышей покупателя.

Приведённая логика описывает только проблему «настоящих» конкурсов. В отношении же тех конкурсных процедур, когда добросовестный покупатель имеет в виду заведомо известного поставщика (в том уже описанном случае, когда манипуляция компенсирует отсутствие легальных долгосрочных контрактов), издержки участия добросовестного конкурента представляют собой заведомую растрату ресурсов. Масштабы избыточных расходов в России могут быть весьма велики не за счёт дорогостоящих процедур, а за счёт значительного масштаба несостоявшихся конкурсов. Вернемся к анализу 2 млн. электронных аукционов в год. В среднем в аукционе в России почти 2 участника. Но предположим даже, что мы имеем 1,5 млн. аукционов, где половина организаторов (судя по итогам опроса ИАПР НИУ ВШЭ) имеют в виду заранее избранного поставщика, но куда случайно приходит еще один. Тогда 750 тыс. участников аукционов несут *изначально избыточные* издержки, каждый в размере 5,4 тыс. руб. – всего чуть более 4 млрд. руб. только потому, что правила российских закупок не позволяют покупателю искренне сказать, что конкурент ему не нужен.

Ещё более важное значение для покупателя имеют издержки, которые процедура налагает на выигравшего в конкурсе поставщика. Так, зная, что электронная торговая площадка взимает в качестве маржи 1% от цены выигравшего поставщика³⁹, все соискатели включают эту маржу в свои заявки. Для крупных поставок – разделенных на несколько мелких закупочных процедур, - это может быть вполне существенная сумма.

Влияние электронных торговых площадок и агрегаторов торговли на издержки покупателей и поставщиков и складывающиеся цены закупок по определению противоречиво. Значительная часть затрат ЭТП и агрегаторов торговли являются постоянными, и поэтому затраты на рубль контракта снижаются. Означает ли это, что в гипотетическом случае наделения только одной ЭТП правами обслуживать заключение договоров по 44-ФЗ и 223-ФЗ платежи в адрес платформы/агрегатора снизятся? Нет, к

³⁹ Цена услуги агрегатора торгов на уровне 1% - *относительно низка* для закупок малого объема (напомним, что «магазин малых закупок» - как правило, лишь условно магазин, как правило, он подразумевает процедуру выбора из имеющихся предложений, в том числе на основе процедуры мини-конкурса), но *довольно велика* для по-настоящему крупных закупок, каковыми в частности являются многие закупки по 223-ФЗ.

сожалению, не означает⁴⁰. При этом число агрегаторов влияет не только на ценовую политику самого агрегатора (и соответственно, на цены контрактов), но и на число участников каждого конкретного конкурса. Для того, чтобы подать заявку на участие в отдельно взятом конкурсе, поставщик должен быть зарегистрирован на платформе/агрегаторе. При наличии семи (для 44-ФЗ) или около шестидесяти (для 223-ФЗ) платформ-агрегаторов издержки регистрации необходимо умножить на соответствующее число.

Проблема множественности агрегаторов в ближайшем будущем будет неоднозначно влиять на экономическую эффективность малых закупок. По данным Мониторинга закупок малого объема в 2020 г. в России приблизительно в равной степени распространены три альтернативные стратегии перевода малых закупок в электронную форму. Это использование программных решений операторов ЭТП, присоединение к крупному решению другого региона и создание собственного регионального решения. При множественности торговых площадок, в каждой из них круг потенциальных поставщиков будет ограничен.

Кроме того, сама организация электронных магазинов поддерживает избыточные процедуры. В большинстве из них закупки осуществляются в рамках специальной закупочной сессии, в противоположность закупке на полке. Это означает необходимость затрат на каждую процедуру – пусть и несколько более низких, чем при процедурах вне электронных магазинов.

О том, что деятельность агрегаторов торговли сопровождается заметными издержками, влияющим на цены, свидетельствует неоднократно высказывавшаяся в экспертных обсуждениях претензия поставщиков на возможность заключения договоров поставки за пределами агрегатора (например, *Берёзка*), если покупку можно совершить по более низкой цене, чем складывается в результате отбора на агрегаторе. По их словам, источником заметного конкурентного преимущества внешних поставщиков является отсутствие необходимости оплачивать маржу агрегатора, и в результате «агрегатор превращается в шоу-рум» (цитата из экспертного интервью). Но если агрегатор действительно превращается в шоу-рум, стимулы регистрироваться на платформе для поставщиков дополнительно снижаются – конкуренция ослабляется, результаты конкурса дают еще худшие ценовые предложения.

Таким образом, влияние внедрения агрегаторов на издержки участников и цены противоречивы. Скорее всего, они могут дать большой эффект на рынках, где несколько очень крупных продавцов одновременно участвуют во многих процедурах: ЭТП позволяют снизить издержки на одну процедуру (вместо 10 конкурсов можно одновременно участвовать в 100). Для мелких и микро-поставщиков технология агрегаторов (особенно если их много) не обязательно существенный положительный эффект.

Издержки закупок: некоторые выводы из международных исследований

Издержки реализации закупочных процедур привлекают относительно немного внимания академических исследований, но это компенсируется пристальным влиянием

⁴⁰ Складывается ситуация, типичная для так называемых естественных монополий. Эффект субаддитивности издержек, сопровождающийся более низкими затратами на единицу выпуска, при отсутствии конкуренции сопровождается повышением маржи благодаря тому, что единственный продавец – если он назначает цену самостоятельно, - назначает её как монополист.

консультантов, понимающих, что экономия на уровне 1-2% от общей суммы для государственных закупок может быть источником значительного положительного эффекта.

В последнее десятилетие бенчмарком для анализа затрат на проведение закупок являются оценки PWC: в Европейском Союзе в среднем затраты на процедуры закупки составляют 1,4% от общей суммы закупок, из них 0,3% затраты покупателя, 1,1% - затраты поставщиков. Многие страны сопоставляют европейские показатели с показателями своих стран⁴¹.

Проведём и мы бенчмаркинг затрат закупок, совместив неоднократно процитированные результаты ИАПР НИУ ВШЭ за 2017 г. и приводимые Счётной палатой России данные о структуре и стоимости закупок по 44-ФЗ за 2018 г. (Таблица 2).

Таблица 2. Относительные издержки на организацию закупок в разрезе способов: проекция результатов микро-анализа на макро-уровень, 2018

Способ закупок	Издержки заказчика на одну процедуру, тыс. руб.	Число процедур, шт.	Общая стоимость закупок, млн. руб.	Общие издержки на организацию закупок, тыс. руб.	Доля от стоимости закупок, %	Средний объем закупки, млн. руб.
1	2	3	4	5=2 x 3	6=5/4	
Электронный аукцион	8,9	2125132	4481192,0	18913675	4,2	2,1
Открытый конкурс	8,8	46916	518746,5	412860,8	0,8	11,1
Запрос котировок	6,0	354576	50959,6	2127456	41,7	0,1
Конкурс с ограниченным участием	9,0	41546	268461,1	373914	1,4	6,5
Закупки у единственного поставщика	4,4	809797	1252950,0	3563107	2,8	1,5
Всего	8,3	3377967	6572309	28098420	4,3	1,9

Легко заметить два обстоятельства. Первое. Издержки покупателя в закупках по 44-ФЗ существенно превышают европейский стандарт 0,3%, и весьма существенно. Второе. Даже в разрезе способов закупки относительные издержки отрицательно зависят от среднего размера закупки. Мы получили ещё одну иллюстрацию тезиса о том, что главная причина избыточных издержек на организацию закупок в Россию – слишком много мелких закупок⁴².

⁴¹ Так, например, специальный анализ издержек процедур закупок в Великобритании в начале прошлого десятилетия привёл к выводу о том, что удельная стоимость процедур вдвое превышает средние европейские показатели <https://cebr.com/reports/uk-procurement-most-expensive-in-eu/>, и авторы доклада рассматривают соответствующий показатель как важный вызов совершенствованию

⁴² Интересно, что перспективная оценка удельных затрат на закупки по 223-ФЗ, основанная на ином методе оценки в отсутствие опыта применения закона, продемонстрировала похожий интервал – от 2,1 до 5% стоимости, с той же отрицательной зависимостью от суммы закупок. Для подгруппы автономных учреждений величина 5% выглядела оптимистичной оценкой. См.: Авдашева С. Б., Крючкова П. В., Горейко Н. А., Захаров О., Круглова Е., Галашин С. Законодательная

Поскольку избыточные издержки на процедуры неизбежно приводят к повышению цены, уместно сравнить эти потери с завышением цен в результате (предполагаемого) сговора. В частности, авторы Института институциональных исследований (ИНИИ) НИУ ВШЭ, применяя специальный метод для выявления подверженных коррупции закупок бензина⁴³ за период 2011-2013 гг. обнаружила признаки коррупции в 10% закупок на общую сумму 6,18 млрд. руб. В этих закупках цены завышены по сравнению с розничными на сумму 160 млн. руб. – то есть приблизительно на 2,6%. Вспоминая, что исследование ИАПР при анализе того же самого рынка за пересекающиеся периоды обнаружило регулярное превышение цен закупок на сопоставимую величину⁴⁴, можно предположить, что именно издержки процедур несут ответственность за превышение цен российских закупок по сравнению с потенциально достижимым уровнем.

Подведём промежуточный итог. Комбинация ограниченного набора доступных процедур закупки, неспособности значительной части процедур закупки учесть нестоимостные критерии отбора (а следовательно, и низкий спрос на них), невозможность менять условия договора в ходе исполнения контракта, невозможность вести предторговые переговоры в сочетании с неоднородностью закупок создаёт высокие издержки системы при сохранении слабой её способности стимулировать конкуренцию как таковую.

Нельзя сказать, что эти проблемы не осознавались законодателем, и усилия по их решению не предпринимались. Принятый в 2019 г. закон 71-ФЗ⁴⁵ сделал много для устранения избыточных издержек, в первую очередь повысил ценовые пороги сделки для закупки без проведения конкурентных процедур⁴⁶. Закон устранил дублирование отчетов, размещение информации при закупке у единственного поставщика, при изменении договора с субъектом естественной монополии дал возможность пролонгации действующего договора без процедуры расторжения-нового заключения. Вступающий в течение 2020 года в силу закон должен существенно сократить издержки распорядителей бюджета и поставщиков. Прилагаются усилия по максимальному развитию электронной торговли. Повышается роль электронных магазинов для организации малых закупок у единственного поставщика. На микроуровне все эти действия будут иметь позитивный эффект.

Однако эффекты закона 71-ФЗ ограничены тем, что концептуально он и связанные с ним предложения по совершенствованию закупок основаны на той же самой описанной выше концепции. Контрактация должна использовать универсальные способы закупки, с исключением возможных вариаций. Качество должно иметь универсальное измерение. Изменение условий контрактов в общем случае рассматривается как нежелательная практика. Иначе говоря, зафиксированные законом 71-ФЗ изменения правил закупок

регламентация закупок регулируемых компаний и компаний госсектора: экономические эффекты правовых новаций. М., МАКС Пресс, 2013.

⁴³ Atmaca, S., Schoors, K., & Podkolzina, E. (2019). *Corrupt Reserve Prices* (No. 19/961). Ghent University, Faculty of Economics and Business Administration.

⁴⁴ Яковлев, А. А., Выгловский, О. В., Демидова, О. А., & Башлык, А. Н. (2014). Добросовестное и недобросовестное поведение в повторяющихся закупках: эмпирический анализ. *Экономический журнал Высшей школы экономики, 18*(4).

⁴⁵ Федеральный закон № 71-ФЗ от 01.05.2019 «О внесении изменений в Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

⁴⁶ Почему, в частности, приведенный выше анализ может выглядеть пристрастным – ибо приведённые данные 2017 г. не отражают текущей структуры закупок. Вместе с тем, приведённая структура показывает, что и после повышения ценовых порогов количество процедур в России останется существенно больше, чем в Европейском Союзе.

продолжают игнорировать важнейшие для многих групп продуктов проблемы – неблагоприятного отбора и морального риска.

Меры по упрощению/ оптимизации закупок по-прежнему рассматриваются как способ усиления конкуренции. Проблема в том, что при этом используется превратное понимание конкуренции, чему посвящен следующий параграф.

Эта странная, странная конкуренция

Вопрос о понимании конкуренции не стоило бы поднимать, если бы это слово в экспертной среде, рассматривающей регламентированные закупки, не приобрело негативной коннотации. Дорогостоящие (на макроуровне) процедуры инициаторами и разработчиками законов рассматриваются как *плату за конкуренцию*. Но проблема состоит в том, что конкуренция рассматривается как характеристика типа процедуры и числа продавцов. Причем со временем это заблуждение распространяется всё шире. Даже критики системы регламентированных закупок говорят о том, что она предполагает *«механическое повышение конкуренции»*, заранее соглашаясь с тем, что в применении закона конкуренция понимается так, как и должна пониматься. Поскольку конкуренция является механизмом, который и должен обеспечивать эффективные закупки, правильное понимание её действия и влияния правил принятия решений на результат принципиально важно для законодательства о регламентации закупок. Законодательство о регламентированных закупках основано на искаженном, чрезмерно упрощённом понимании конкуренции, которое игнорирует выводы экономической теории, подтвержденные результатами эмпирических исследований.

Начнём с самого простого. Конкуренция не может быть *повышена механически*; конкуренция – готовность предоставлять товар на более выгодных условиях под угрозой, что иначе поставщиком будешь не ты. И экономическая теория, и эмпирические исследования, и опыт российских закупок указывают на то, что само по себе число продавцов не является гарантом или мерилем конкуренции. Теория предсказывает, что конкуренция невозможна при единственном поставщике. В этом контексте среднее число участников конкурсных процедур, близкое к единице, указывает на слабую конкуренцию. Однако при невыполнении условий «прочих равных» конкуренция может быть достаточно острой при трех поставщиках и отсутствовать при девяти поставщиках – участниках конкурсной закупки. Аналогично вводит в заблуждение распространенный тезис о *«компромиссе между конкуренцией и качеством»*. Под результатом конкуренции в данном случае понимается выбор поставщика, предлагающего более низкую цену безотносительно качества. Такое понимание конкуренции, неверное по существу, небезопасно. Его распространение в недостаточно квалифицированной части экспертного сообщества исключает возможность содержательного обсуждения способов поддержки конкуренции в закупках. При этом неявные предположения в отношении факторов конкуренции, формирующие систему регламентированных закупок в России, ошибочны или могут быть ошибочными в конкретных обстоятельствах.

Неверно, что открытость и прозрачность процедуры отбора поставщика – которую обеспечивает электронный аукцион, - гарантируют более интенсивную конкуренцию. Напротив, так называемый английский открытый аукцион с изменением цены заявки участниками и наблюдаемостью цен для всех участников может ограничивать конкуренцию за счет снижения стимулов участия в процедуре так называемых «слабых» участников. Интуиция этого вывода, широко используемого при организации конкурсных

процедур, следующая⁴⁷. Пусть в аукционе есть «сильный» и «слабый» участник (иногда их называют «укоренившимся» и «претендентом»). «Сильный», или «укоренившийся», заведомо может предложить лучшую заявку, нежели «слабый претендент». И он это сделает в открытом аукционе с последовательным понижением, наблюдая условия заявки «слабого претендента». Рациональный «слабый претендент» это знает. Ожидаемый выигрыш от участия в аукционе нулевой. Издержки участия положительны. Равновесной стратегией становится отказ от участия в аукционе. Важно, что при таком же соотношении характеристик «сильного укоренившегося» и «слабого претендента» число участников конкурса может быть изменено только благодаря изменению условий конкурсного отбора. В том случае, если в конкурсной процедуре заявка подаётся однократно, поведение «сильного укоренившегося» меняется. Не зная характеристики заявки «слабого претендента», он максимизирует ожидаемый выигрыш как произведение вероятности выиграть на выигрыш в случае победы. Поскольку два сомножителя при изменении условий заявки меняются в противоположных направлениях, сильный заявитель формулирует «не предельно выигрышную» заявку. Именно тогда для «слабого претендента» возникает положительная вероятность выиграть. Соответственно, существуют такие параметры аукциона, характеристик «слабого претендента» и издержек участия, когда рациональный слабый претендент примет в нём участие. Возникает кажущийся парадокс⁴⁸, когда режим аукциона, предполагающий более острую ценовую конкуренцию (наблюдая заявки других участников, можно предложить более низкую цену) *ex ante* приводит к ослаблению конкуренции *ex post* благодаря снижению числа участников.

Аукционы английского типа с последовательным понижением цены не только дестимулируют участие в них значительного числа продавцов, повышая рыночную власть крупнейших («сильных укоренившихся»). Наблюдаемость параметров заявок (цены) в реальном времени предоставляет широкие возможности поддержания сговора между поставщиками – как варианта коллективного манипулирования условиями конкурса. Напомним, что наблюдаемость действий конкурентов – одно из центральных условий поддержания сговора⁴⁹. Прозрачность как наблюдаемость заявок вместе с высокой скоростью реакции конкурентов создает идеальные условия для поддержания сговора⁵⁰, при использовании любой формы манипулирования.

⁴⁷ Эмпирическое подтверждение этой закономерности принадлежит: Hendricks, K., & Porter, R. H. (1988). An empirical study of an auction with asymmetric information. *The American Economic Review*, 865-883. Наилучшее применение описанной логики для конкурсных процедур, используемых в экономической политике, представлено в: Klemperer, P. (2002). How (not) to run auctions: The European 3G telecom auctions. *European Economic Review*, 46(4-5), 829-845.

⁴⁸ Парадокс «острая конкуренция *ex post* ведёт к снижению конкуренции *ex ante*» не специфичен для теории аукционов. Эта закономерность лежит в основе эмпирических предсказаний теории эндогенной структуры рынка. См: Sutton, J. (1991). *Sunk costs and market structure: Price competition, advertising, and the evolution of concentration*. MIT press. Особенность сферы закупок только в том, что интенсивность ценовой конкуренции «на рынке» (то есть в процессе самого конкурса) целиком зависит от устанавливаемых покупателем (то есть регулятором) правил.

⁴⁹ См. классическую работу Стиглер, Д. (1995). Теория олигополии. В: *Вехи экономической мысли. Теория фирмы*, том 2.

⁵⁰ Этот факт признается в мировой практике поддержания аукционов и учитывается при разработке их дизайна. См.: Robinson, M. S. (1985). Collusion and the Choice of Auction. *The RAND Journal of Economics*, 141-145; Pesendorfer, M. (2000). A study of collusion in first-price auctions. *The Review of Economic Studies*, 67(3), 381-411; Bajari, P., & Yeo, J. (2009). Auction design and tacit collusion in FCC spectrum auctions. *Information Economics and Policy*, 21(2), 90-100. Нелишнее вспомнить, что в условиях «быстро вижу – быстро реагирую» сговор может быть поддержан даже при очень большом

Вот почему с точки зрения создания стимулов к конкуренции тот факт, что Россия является страной с наибольшей долей электронных аукционов в качестве метода закупок⁵¹, является предметом озабоченности, а вовсе не гордости. В соответствии с теорией аукционов хорошо, когда покупатель знает характеристики продавцов⁵², но очень плохо, когда поставщики знают максимальную готовность платить покупателей, и тем более – действия своих конкурентов, и тем более – когда единственной стратегической переменной (параметром отбора) является цена.

Информированность может быть разрушительной не только в рамках электронных аукционов. Прозрачность, которая рассматривается действующим законодательством как гарант конкуренции на рынках, в конкретных обстоятельствах может ей вовсе не способствовать – а наоборот, создавать предпосылки для ослабления конкуренции. Например, по данным Минфина России, в первом полугодии 2019 года субъектами 223-ФЗ было заявлено закупок железнодорожных и трамвайных вагонов на сумму около 220 млрд. руб. (18% от топ-10 номенклатуры закупок, по НМЦК). В соответствии с правилами 223-ФЗ это означает, что поставщики вагонов и компонентов для их производства знали гарантированный объем спроса и готовность платить заранее. В российском производстве железнодорожных вагонов суммарная доля трёх крупнейших продавцов составляет около 2/3, а подавляющая часть колёс поставляется двумя российскими производителями. В условиях типичного олигополистического рынка знание заранее не только факта, что колёса будут закупаться, но и той цены, которую готов заплатить покупатель за колёса, подталкивает вовсе не к конкуренции, а к отказу от неё⁵³. Чем меньше на рынке поставщиков, способных удовлетворить спрос крупного покупателя, тем опаснее для этого покупателя сообщать поставщикам, сколько он готов заплатить. Нетрудно заметить, что значительная часть российских рынков (в особенности рынки промежуточной продукции, где покупателями являются крупные компании с государственным участием или регулируемые компании) – это рынки, где покупателю (покупателям) противостоят малочисленные поставщики, то есть рынки, в принципе подверженные сговору, о чем свидетельствуют в том числе и многочисленные расследования и решения ФАС России в отношении крупных поставщиков. На этих рынках риск сговора поставщиков – который

числе участников. Классический пример – сговор дилеров на рынке NASDAQ в начале 1990-х, в котором принимали участие около сотни дилеров. См.: Christie, W. G., & Schultz, P. H. (1994). Why do NASDAQ market makers avoid odd-eighth quotes? *The Journal of Finance*, 49(5), 1813-1840.

⁵¹ В сумме закупок в соответствии с 44-ФЗ электронные аукционы обеспечивают 2/3; в сумме закупок в соответствии с 223-ФЗ не достигают 5%. Именно второй показатель соответствует «лучшей мировой практике».

⁵² Информированность заказчика ограничена самим характером стратегического взаимодействия. Поставщики знают, какие решения принимает заказчик на основании информации об их характеристиках, и предпринимают все усилия, чтобы заказчик этими характеристиками располагал. В этом контексте стремление к «большей информационной открытости» регламентированных закупок, понимаемой как прозрачность детализированных характеристик заявки покупателя, или же как сведение всех критериев соперничества поставщиков к конкуренции по ценам, при возможности наблюдать в процессе конкурса цены других поставщиков – для конкуренции разрушительно.

⁵³ Формально для этого должен быть выполнен ряд условий, включая сложность входа новых продавцов на рынок, ограниченность мощности по сравнению со спросом и др. Но в принципе на рынке олигополии чем лучше продавцы знают спрос, тем легче им воздерживаться от конкуренции. Ivaldi, M., Jullien, B., Rey, P., Seabright, P., & Tirole, J. (2003). The Economics of Tacit Collusion. http://publications.ut-capitole.fr/1200/1/tacit_collusion.pdf

невозможно выявить в рамках открытой процедуры просто, с незначительными затратами, - вполне вероятно⁵⁴.

Повторим, что искаженное соотношение понятия конкуренции в интерпретации законодательства о закупках приводит к взаимному недопониманию в дискуссиях о перспективах регламентированных закупок. Например, утверждения *«нельзя вводить ограничения на неконкурентные закупки, если мы хотим сохранить конкуренцию в закупках»*, *«конкурентные формы закупок должны быть ограничены, если мы хотим сохранить качество»*, *«конкурентные закупки разрушительны для качества»*, *«нужно стремиться не к максимальной конкуренции, а к управлению конкуренцией»* - в конкретном российском контексте справедливые, для любого неподготовленного эксперта выглядят, мягко выражаясь, странно. Во многих случаях они заставляют подозревать поддержку рентоориентированных лоббистских групп там, где эксперты имеют в виду всего лишь необходимость избежать избыточных расходов на закупку стандартной продукции и стремление к реальной экономии, а не к соблюдению жестких универсальных процедур.

Феномен «беневоолентных нарушителей»

Любые регулирующие нормы могут создавать стимулы и возможности обходить действующие правила. Но особенность действующего регулирования закупок – создание сильных стимулов обходить требования законодательства не для достижения собственных эгоистических целей – будь то недобросовестный выигрыш конкурсной процедуры, завышение цен или взятка, - а для решения задач держателя бюджета. Феномен «беневоолентных нарушителей» также не является исключительной особенностью регламентации закупок. Особенность регламентированных закупок – распространение таких стимулов на широкий круг участников и очень высокая сила подобных стимулов. Приведём некоторые примеры.

Беневоолентные нарушители-держатели бюджета: имитация конкурсной процедуры при заранее выбранном поставщике

Выше отмечалось, что около половины российских заказчиков при проведении конкурсной процедуры по закону 44-ФЗ имеют в виду конкретного победителя. Типичный способ обеспечить выигрыш желаемого конкретного победителя – манипулирование условиями конкурсной процедуры, или приводящее к отказу потенциальных конкурентов от участия, или дающее возможность не допустить конкурентов до участия.

Согласно тем же самым опросам, основные мотивы манипулирования условиями – вполне беневоолентные. По данным опросов, проведенных в 2018 и 2020 гг., более 4/5 заказчиков считают главным мотивом стремление обеспечить исполнение договора как таковое или же стремление обеспечить качественное выполнение работ или услуг/ поставку качественного товара. Показательно, что половина поставщиков соглашается с такой характеристикой мотивов заказчиков.

Приносит ли широкое распространение такой стратегии потери бюджету? Не исключено, хотя и не обязательно. Работы ИАПР НИУ ВШЭ показывают, что стабильные поставщики

⁵⁴ Приведённые ниже примеры из практики закупок компаний Россети и РусГидро хорошо иллюстрируют этот тезис.

в договорах на поставку автомобильного бензина⁵⁵ и сахарного песка⁵⁶ получают больше средней региональной цены, если закупка осуществляется с единственным подавшим заявку участником, и меньше – если закупка осуществляется в форме электронного аукциона. Статистически значимые различия в обоих случаях невелики – в пределах 1-3 процентов. Эта разница существенно ниже, чем типичное повышение цены в коррумпированных закупках или в закупках, подверженных сговору - разделу рынка между поставщиками. Во всяком случае, эти результаты не подтверждают предположения о существенных потерях в результате закупок у заранее определённых поставщиков.

Бенеvolentные нарушители-поставщики: «приведи второго»

Согласно правилам 44-ФЗ, конкурентная закупка может признаваться несостоявшейся в случае подачи только одной заявки. Заключение договора с единственным поставщиком, соответствующим условиям закупки, требует специального согласования (хотя с 1 июля 2020 г. – только для крупных закупок). Немало случаев, когда заказчик предпочитает согласованию попросить у поставщика организовать мнимое участие другой организации в подаче заявок. Подобное мнимое участие на результаты процедуры и условия поставок не влияют. Но как любое манипулирование эта практика создаёт двусмысленность как во взаимоотношениях между поставщиками и заказчиком, так и во взаимоотношениях заказчика и поставщика с контрольно-надзорными органами.

Предполагаемые нарушители-регулируемые компании: закупки в рамках группы лиц

Возможность вывести из-под действия 223-ФЗ закупки в рамках группы лиц (у юридических лиц, связанных единым контролем, в том числе материнских и дочерних обществ) в течение последних двух лет является предметом размена и между госкомпаниями и регуляторами, и между двумя регуляторами – Минфином и ФАС России. Однако само наличие проблемы (и невозможности её решения обычными инструментами, помимо собственно законодательных требований), остаётся неочевидным. Не было приведено ни одного серьезного примера того, что выведение закупок из-под требований 223-ФЗ снижает их результативность (в терминах соотношения «цена-качество»).

Исходя из базовых положений теории фирмы, распространение на внутрифирменные транзакции требований, применяемые к межфирменным сделкам, не оправданно. Если мы признаём, что набор активов, находящихся под контролем конкретной компании, сложился не случайно и не может быть произвольно изменён⁵⁷ без потери эффективности,

⁵⁵ Yakovlev, A., Vyglovsky, O., Demidova, O., & Bashlyk, A. (2016). Incentives for repeated contracts in public sector: empirical study of gasoline procurement in Russia. *International Journal of Procurement Management*, 9(3), 272-289.

⁵⁶ Tkachenko, A., Yakovlev, A., & Kuznetsova, A. (2017). 'Sweet deals': State-owned enterprises, corruption and repeated contracts in public procurement. *Economic Systems*, 41(1), 52-67.

⁵⁷ Коуз, Р. (1991). Фирма, рынок, и право; Уильямсон, О. И. (2009). Теория фирмы как организационной структуры: от теории выбора к теории контрактов. *Экономическая политика*, (6), 111-134; Joskow, P. L. (2002). Transaction cost economics, antitrust rules, and remedies. *Journal of Law, Economics, and Organization*, 18(1), 95-116.

распространение требований 223-ФЗ на закупки связанных компаний заведомо выглядят источником снижения экономических результатов.

Пусть даже не исключено, что в отдельных случаях это не так: каждому приходилось слышать о том, как сделки государственных компаний с дочерними и зависимыми обществами служили способом вывода активов. Означает ли такая возможность, что необходимо разрушить все внутрифирменные связи и заменить их даже не рыночными, а регламентированными трансакциями?

Дать количественно обоснованный ответ на такой вопрос невозможно просто потому, что крупномасштабного эксперимента подобного рода в мировой практике никто не ставил. Аналог подобного решения – разделение (divestiture) компаний, как правило, для решения задач развития конкуренции. Но подобные решения насчитываются десятками, не сотнями, каждое из них готовилось и осуществлялось на протяжении нескольких лет, и далеко не всегда конечный результат удовлетворял ожиданиям⁵⁸. Нет оснований предполагать, что регламентация закупок компаний-субъектов 223-ФЗ как форма фактического вертикального разделения будет иметь положительный интегральный результат.

Но прежде чем планировать действия, эквивалентные разделению компаний, нужно убедиться в отсутствии альтернативных инструментов решения потенциальной проблемы воровства и вывода активов. Для субъектов 223-ФЗ целый комплекс альтернативных инструментов лежит в сфере корпоративного управления. Представители государства и независимые директора, входящие в совет директоров независимых компаний, могут обоснованно инициировать аудит сделок со связанными обществами. То же самое может сделать государственная корпорация в отношении тех акционерных обществ, пакетами акций которых она владеет. Наконец, такую задачу может поставить и представляющее собственника Росимущество. Регламентация сделок в рамках 223-ФЗ в этом контексте, с одной стороны, не выглядит необходимой, с другой стороны, может породить целую волну «беневоленных нарушителей», которые будут одновременно нести и издержки процедуры, и издержки манипулирования процедурой.

Может возникнуть вопрос: почему мы специально обращаем внимание на типичные нарушения правил регламентированных закупок, если манипуляции относительно легко реализуемы, и потери от этих манипуляций для бюджета неочевидны. Причина в том, что необходимость приспособления к требованиям законодательства – то, что в России называется «обойти запреты», - имеет свои издержки. Даже в простой концепции альтернативных издержек затраты на манипуляции беневоленного участника закупок требуют затрат. На макроуровне эти затраты весьма велики благодаря большому количеству мелких закупок. Второй источник потерь от необходимости манипулирования законом – изменение отношения участников системы к законодательным требованиям как таковым. Один из выводов экономического анализа права – слишком жесткие требования, необоснованно негибкие критерии признания относительно безобидных действий нарушением закона делают выгодными более серьезные нарушения (соответственно,

⁵⁸ История разделения компаний как инструмента конкурентной политики насчитывает более ста лет, если отсчитывать срок от вертикального разделения Standard Oil в 1911 году. Разделение компаний действительно решает задачу развития конкуренции – но не конкуренции в поставках компании, а конкуренции на рынке, где крупная компания действует как продавец. Разделение регулируемых компаний – от American Telephone and Telegraph в 1986 г. до РАО ЕЭС в 2008 году, - всегда результат специальной отраслевой реформы. Далеко не все решения о разделении компаний признавались успешными, и в любом случае число подобных решений весьма ограничено – что является косвенным, но вполне надёжным доказательством того, с какими издержками и потерями эффективности подобные решения сопряжены.

приносящие большие потери). Всё большая часть бенеvolentных нарушителей закона становится нарушителями эгоистическими.

Детализированная мелочная регламентация и вынужденно (при данном масштабе объектов) поверхностный контроль за соблюдением введённых правил создаёт серьёзную проблему для расследования потенциальных нарушений законодательства (не только 44-ФЗ и 223-ФЗ, но и, к примеру, налогового и антимонопольного законодательства). В расследованиях «бенеvolentные нарушители» (изначально добросовестные) и недобросовестные заказчики⁵⁹ становятся неотличимыми друг от друга⁶⁰. В результате неусыпный контроль со стороны регулятора ни в коей мере не помогает решению проблем, с которыми сталкиваются заказчики.

Ещё один негативный эффект бенеvolentных нарушений для контрольно-надзорных органов возникает благодаря тому, что они начинают путаться в нарушениях разного типа и их признаках. Ниже приведён пример именно такой проблемы.

Предполагаемые нарушители: а был ли ~~мальчик~~ сговор?

В российской практике применения антимонопольных запретов типична интерпретация участников описанной выше практики «приведи второго» как соглашения, ограничивающего конкуренцию – картеля. Картельное соглашение (соглашение о ценах и/или разделе рынка) – одно из самых тяжелых нарушений антимонопольного законодательства, влекущее самые суровые санкции, вплоть до уголовной ответственности.

Но «приведи второго» хотя и является соглашением между поставщиками, не влечет ограничения конкуренции. Собственно, эта практика вообще не меняет числа участников конкурса. Поскольку антимонопольные органы – в первую очередь территориальные управления ФАС России, – имели опыт подобной ошибки, Президиум ФАС включил описание этой ситуации в свои разъяснения⁶¹ в следующей редакции: «... В случаях, когда регламентированная законодательством процедура проведения торгов предусматривает признание их несостоявшимися при наличии лишь одного участника и не создает оснований для заключения договора с единственным участником, соглашения двух хозяйствующих субъектов о совместном (согласованном) участии в таких торгах не могут быть квалифицированы по пункту 2 части 1 статьи 11 Закона о защите конкуренции только лишь на том основании, что один из участников осуществляет пассивное поведение при проведении торгов или такое пассивное поведение является предметом их договоренности...». Необходимость подобного уточнения (в условиях, когда ФАС России является автором большинства законодательных норм, регламентирующих закупки) чётко указывает и на то, что соответствующая регламентация слишком негибка, и на то, что манипулирование для компенсации негибкости законодательства – широко распространённая практика, и что квалификация такого манипулирования сопровождается

⁵⁹ Нет сомнений, что в ряде случаев имитация выбора при заведомо заданном заказчике предназначена для ограничения конкуренции и служит инструментом коррупции. См.: Ostrovnaya, M., & Podkolzina, E. (2015). Antitrust enforcement in public procurement: the case of Russia. *Journal of Competition Law & Economics*, 11(2), 331-352.

⁶⁰ Вот пример именно такой коллизии: Островная, М. В., & Подколзина, Е. А. (2018). Ограничения конкуренции на примере российских государственных закупок. *Вопросы экономики*, (2), 56-73.

⁶¹ Разъяснение Федеральной антимонопольной службы от 30 мая 2018 г. № 14 «О квалификации соглашений хозяйствующих субъектов, участвующих в торгах».

правовыми ошибками (добросовестных участников закупок принимают за недобросовестных).

Нужна ли дополнительная регламентация для совершенствования системы закупок

Группа компаний-субъектов 223-ФЗ, предоставляет множество примеров усилий по организации эффективных закупок, вне зависимости от требований, предъявляемых к этим компаниям законом. Приведем и кратко прокомментируем некоторые примеры, подготовленные на основе интервью, проведенных ИАПР и Институт государственного и муниципального управления (ИГМУ) НИУ ВШЭ в 2019 г. с крупными субъектами применения 223-ФЗ – ПАО РусГидро, ГК Автодор, ПАО Россети.

Компания Россети применяет специальные методики снижения цены до проведения закупок. В компании создана система индикаторов автоматического измерения риска, интегральные оценки которой могут углублённо анализироваться центральной закупочной комиссией. По данным компании, в 2018 г. было проведено около 170 экспертиз, в результате применения которых еще до выхода на торги была получена экономия на уровне 171 млн. руб. В одном отдельном случае цена, заявленная подразделением-заказчиком, была снижена в результате слушаний в центральной комиссии на 7%.

Одновременно компании-покупатели приводят множество примеров того, что введённые или предлагаемые изменения 223-ФЗ будут препятствовать именно эффективным закупкам. Вот пример ПАО РусГидро. Переторжка, которую применяла компания в рамках многоэтапной процедуры закупок, при закупках угля на 30 млрд. руб. позволила получить экономию на около 4,5 млрд. руб., то есть 15%. Последствия применения к закупкам компании правил 44-ФЗ были предметом специального анализа. На одном из региональных рынков угля с двумя-тремя поставщиками было проведено сопоставление цен закупок двух групп покупателей – субъектов 44-ФЗ и ПАО РусГидро. Уровень цен для ПАО РусГидро оказался значительно ниже.

Приведённые примеры – отнюдь не уникальные, - указывают на несколько важных обстоятельств. Во-первых, субъекты 223-ФЗ предпринимают шаги по развитию конкуренции в системах своих закупок. Во-вторых, их усилия не связаны непосредственно с нормами закона. В-третьих, каждая компания развивает свою собственную уникальную систему, осознавая стоящие именно перед ней проблемы. Всё это указывает на то, что ужесточение требований закона, унификация процедур закупок не помогут компаниям в их работе, но могут свести на нет усилия, которые не укладываются в очень узкие рамки регламентации.

Контроль, стимулирование и ответственность

Действующие нормы исходят из того, что эффективность закупок с точки зрения комбинации цена и качество должна быть обеспечена действием «невидимой руки рынка» в рамках правил, которые рассматриваются как универсально оптимальные для любых объектов закупки. Главным драйвером в обеспечении результативности выступают органы, контролирующие соблюдение процедуры.

Помимо принципиальной ошибочности тезиса об универсальной оптимальности электронного аукциона и конкурентных процедур, отдающих приоритет цене в качестве критерия выбора, недостатком такого подхода является подавление индивидуальных стимулов к эффективным закупкам. В рамках описанного выше представления о закупках это вообще не является проблемой, поскольку индивидуальные решения не могут повышать результативность. Показателем качества ответственного за организацию закупок является способность организовать поставку, не создавая конфликтов с действующими нормами закона. В то же время накопленные эмпирические свидетельства о российских закупках наглядно показывают, что «кадры решают всё»: более половины дисперсии цен контрактов объясняется индивидуальными характеристиками заказчика⁶².

Для закупок субъектов 223-ФЗ такой подход особенно разрушителен, и по мере унификации норм закона 223-ФЗ с законом 44-ФЗ он будет становиться всё более разрушительным. Именно на это указывают результаты интервью с компаниями-субъектами 223-ФЗ. Такой подход во многом исключает возможности применения в государственных и регулируемых компаниях инструментов менеджмента закупок, которые успешно используются в частных компаниях. Стимулирующие контракты для менеджеров по закупкам имеют тем меньший смысл и приносят тем меньшие эффекты, чем среди более узкого набора форм организации закупок менеджеры могут выбирать. Аналогично, бессмысленно возлагать на менеджмент ответственность за высокие издержки – если менеджмент ограничен в принятии дискреционных решений.

Конкурентная политика в закупках: возможности и их пределы

Конкурентная политика в закупках может быть условно разделена на три компонента: определение рамочных правил проведения закупок, планирование и проведение конкретных закупок, контроль процедур и результатов закупок. Нетрудно предсказать, что провала на любом этапе достаточно для того, чтобы свести на нет результаты усилий на двух остальных.

Из этих трех этапов роль исполнительных органов, ответственных за организацию закупок, и специализированных органов конкурентной политики важна на первом и на третьем. Возможности внешнего (то есть ФАС и Минфина России) воздействия на поведение распорядителей государственного бюджета и компаний–субъектов 223-ФЗ ограничены, хотя конечно существуют – в первую очередь благодаря третьему компоненту, контролю и надзору. Чем результативнее действующая система контроля и надзора способна выявить коррупцию и/или сговор на торгах, тем ниже вероятность того, что потенциальные нарушители будут их практиковать⁶³.

⁶² Best, M. C., Hjort, J., & Szakonyi, D. (2017). *Individuals and organizations as sources of state effectiveness* (No. w23350). National Bureau of Economic Research. На всякий случай подчеркнём, что в этом исследовании соблюдено требование «при прочих равных условиях» - учтены наблюдаемые характеристики закупающей организации, объем закупок, формальные квалификационные показатели заказчика, портфель закупок, регион и др. Но цены все равно зависят от того, кто именно планирует и осуществляет закупку.

⁶³ Такой вывод прямо адресует правилу Беккера: Беккер, Г. (2000). Преступление и наказание: Экономический подход/Ed. by GS Becker, WM Landes. NY, 1974. Непосредственная ссылка на правило Беккера тем более актуальна, что в России участники сговора (картеля) на торгах несут уголовную ответственность в соответствии со ст. 178 Уголовного кодекса Российской Федерации. Заметим, что по сравнению со многими странами – в том числе с Европейским Союзом, - уголовная ответственность за нарушение запрета на картельный сговор в России даёт гораздо более широкие

Бюджет ФАС России на 2020 год около 4,7 млрд. руб. Непосредственно выделить в структуре службы усилия и бюджет, ориентированный на защиту конкуренции на торгах, совсем точно затруднительно, хотя отчеты самой ФАС говорят о доле 35-40% в общей сумме бюджета. Воспользовавшись этой пропорцией, получим до 1,9 млрд. руб., которые служба ежегодно может тратить на конкурентную политику в отношении регламентированных закупок. При текущем объеме извещений о закупках это означает около 400 руб. на одну закупку. Глубокое расследование возможностей ограничения конкуренции в одной предполагает приблизительно в 10 тыс. раз большие затраты.

ФАС России расследует, вероятно, около тысячи дел о нарушении законодательства о конкуренции в одной закупке⁶⁴. В год выносятся около 300-400 решений о сговоре между поставщиками, и несколько меньше решений о соглашениях между поставщиками и организаторами торгов. Официальные лица ФАС России неоднократно подчеркивали, что они сами расценивают масштаб расследований и решений как недостаточный, ограниченный наличными ресурсами: *«мы расследуем сколько можем»*. Но это является еще одним – пусть и второстепенным, – аргументом в пользу вывода о том, что действующее законодательство (первый компонент конкурентной политики) создаёт слишком много объектов мониторинга для того, чтобы этот мониторинг был результативным в смысле эффективного предотвращения нарушений. На ограниченность мощностей контроля указывает и статистика проверок Федерального казначейства РФ: в течение 2018 г. была проведена 1411 проверка. Если бы проверки были адресованы только закупкам на сумму от 1 млрд. руб. и от 100 млн., было бы можно обеспечить сплошной контроль крупнейших закупок (свыше 1 млрд. руб.) и выборочный на уровне каждой шестой-восьмой второй размерной группы (см. рис. 1б). Такой подход хорошо бы соответствовал принципу риск-ориентированного контроля и надзора⁶⁵. Контроль более мелких закупок предполагает избыточные расходы.

Универсального результативного инструмента выявления ограничивающего конкуренцию соглашения, не существует. Важным инструментом, необходимость развития и использования которого подчеркивает ФАС России, является совершенствование технологии сбора косвенных доказательств⁶⁶. Доступность условий закупок в ЕИС для ряда товаров – там, где есть бенчмарк для сравнения, – даёт хорошие основания для автоматического скрининга условий заключенных договоров на закупку⁶⁷.

возможности для создания стимулов отказываться от нарушения закона. При важном необходимом условии – вероятность раскрытия картельного соглашения должна быть достаточно высока.

⁶⁴ Число получаемых ФАС России жалоб многократно выше – в пределах 85-90 тыс. жалоб в год. Ежегодно выявляется 40-50 тыс. нарушений. Приблизительно в половине случаев выдаются предписания, как правило, покупателям и организаторам торгов. Однако в этом параграфе под нарушениями мы имеем в виду «настоящие ограничения конкуренции» – в отличие от действий бенеvolentных нарушителей, – которые влияют на результаты проведения закупочных процедур.

⁶⁵ Чаплинский, А. В., & Плаксин, С. М. (2016). Управление рисками при осуществлении государственного контроля в России. *Вопросы государственного и муниципального управления*, (2).

⁶⁶ В соответствии с Разъяснениями Президиума ФАС России № 3 «Доказывание недопустимых соглашений (в том числе картелей) и согласованных действий на товарных рынках, в том числе на торгах» (Интернет-адрес: <https://fas.gov.ru/documents/562597>), *«факт заключения антиконкурентного соглашения может быть установлен как на основании прямых доказательств, так и [на основании] совокупности косвенных доказательств»*.

⁶⁷ Но здесь необходимо сделать оговорку. Мы не считаем целесообразным проведение специализированных закупок для стандартизованных товаров (как приведенные выше примеры сахара и/или бензина) – то есть именно для таких, где автоматический скрининг способен дать достаточно хорошие результаты. В отношении товаров того типа, по которым проведение

Совершенствование технологии сбора косвенных доказательств антиконкурентного соглашения на торгах – один из приоритетов конкурентной политики во всем мире. Задача разных проектов – предложить набор индикаторов, который достаточно надёжно указывал бы на вероятность сговора, при невысоких издержках применения. Практически проблема возникает именно здесь. Немало академических исследований, посвященных эмпирическому анализу признаков сговора на торгах, предлагает перечень индикаторов для скрининга⁶⁸. Большинство таких индикаторов в одиночку с точки зрения предсказательной силы ненадёжны; эксперты и органы конкурентной политики решают задачу поиска оптимальной комбинации надёжности и затрат на реализацию⁶⁹. ФАС России необходимо наделить ресурсами для разработки подобных автоматически работающих инструментов скрининга «подозрительных конкурсов». Наполнение Каталога товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд (существует в рамках ЕИС) и его совмещение с данными мониторинга розничных цен и цен площадок для закупок частных компаний в ближайшем будущем может повысить результативность контроля результатов закупок для целей применения антимонопольного законодательства.

специальной конкурсной процедуры имеет смысл, скрининг цены может дать ограниченные результаты – на уровне первого шага для более глубокого расследования.

⁶⁸ Bajari, P., & Ye, L. (2003). Deciding between competition and collusion. *Review of Economics and Statistics*, 85(4), 971-989; Porter, R. H., & Zona, J. D. (1993). Detection of bid rigging in procurement auctions. *Journal of Political Economy*, 101(3), 518-538; Hüscherlath, K. (2013). Economic approaches to fight bid rigging. *Journal of European Competition Law & Practice*, 4(2), 185-191.

⁶⁹ Приведем два любопытных примера. Комиссия по конкуренции Швейцарии для сканирования возможного соглашения между участниками конкурсов на дорожные работы использует процедуру из четырех шагов. На первом шаге из всей совокупности выбираются «подозрительные» конкурсы, где различия между ценами заявок невелики (авторы называют этот подход *variance screen*) и разрыв между выигравшей заявкой и первой проигравшей существенно превышает разрыв между проигравшими заявками (соответственно, *cover bidding screen*). На втором шаге определяется подгруппа заявителей, которые регулярно подают заявки в «подозрительных» конкурсах. Продавцы, регулярно участвующие в «подозрительных» конкурсах, признаются «подозрительными». На третьем шаге анализируется географическое распределение «подозрительных» заявок «подозрительных» компаний – и в пределах обнаруженных географических границ предполагаемого рынка аналитики определяют, ограничен ли перечень компаний в этих географических границах «подозрительными» участниками «подозрительных» конкурсов. В том случае, если в установленных географических границах мало потенциальных поставщиков работ и услуг, не входящих в «подозрительную» группу, аналитики переходят к четвертому этапу. На четвертом этапе анализируется и визуализируется процесс чередования победителей конкурсов внутри группы «подозрительных участников подозрительных конкурсов». В том случае, если подозрительные условия конкурсов (шаг 1) демонстрирует стабильная группа компаний (шаг 2), не сталкивающихся с конкуренцией в пределах релевантных географических границ рынка (шаг 3), и победители конкурсов в этой группе компаний или чередуются, или периодически заключают субподряды с проигравшими конкурентами (шаг 4) – тогда орган конкурентной политики считает собранные свидетельства достаточными для проведения углубленного исследования деятельности компаний с целью поиска прямых улик сговора. Сами по себе четыре группы косвенных свидетельств в качестве доказательства сговора не рассматриваются (Источник: Imhof, D., Karagök, Y., & Rutz, S. (2018). Screening for Bid Rigging—Does It Work? *Journal of Competition Law & Economics*, 14(2), 235-261). Орган конкурентной политики Великобритании – Competition and Market Authority, CMA, - использует для выявления сговора набор косвенных свидетельств, во многом совпадающий с теми, которые применяет в своей работе ФАС России. Это небольшое число участников, близость цен заявок, необоснованные издержки, заложенные в заявку, одно и то же авторство двух или более заявок, копи-паст в проигравших заявках, низкое качество подготовки проигравших заявок, одинаковое число слов/знаков в проигравших заявках (Источник: OECD Summary of the workshop on cartel screening in the digital era, 30.01.2018. Интернет-адрес: <http://www.oecd.org/competition/workshop-on-cartel-screening-in-the-digital-era.htm>)

Но необходимо с самого начала понимать, что наличие подобного инструмента не решит проблемы эффективного применения антимонопольных запретов, поскольку собираемая информация относится к числу косвенных улики. Косвенные доказательства достоверно указывают на ненаблюдаемый факт (в данном случае – сговор между поставщиками) только в том случае, когда из наблюдения совокупности косвенных доказательств невозможно сделать иной вывод, нежели вывод о наличии того факта, на который должны указывать прямые доказательства (прямые улики). Совокупность косвенных доказательств заменяет прямое доказательство только в том гипотетическом случае, когда иного вывода сделать невозможно. Собираемые информационными методами косвенные улики таким уровнем надёжности не обладают.

Наилучший вариант методики, использованный специалистами органа конкурентной политики Швейцарии позволяет корректно классифицировать состояние конкуренции около 85% закупок. Однако при этом процедуры, где существуют серьезные основания предполагать ограничения конкуренции на основе специального глубоко расследования, правильно классифицированы методикой в 91% случаев, а процедур, где углублённое расследование не выявляет наличия сговора, классифицированы верно в 69% случаев⁷⁰. Иначе говоря, из трёх случаев, где между поставщиками сговора не обнаружено, программа находит сговор в одном. Применение антимонопольных запретов и санкций не может быть основано на критерии, допускающем столь высокую вероятность ошибочных обвинений (ошибок первого рода).

На опасности ошибок первого рода необходимо остановиться специально. Модель Беккера незаконного поведения говорит, что принимая решение о соблюдении/ нарушении законодательных требований, рациональный субъект сопоставляет ожидаемые выигрыши при альтернативных решениях. С ростом вероятности быть ошибочно признанным нарушителем и наказанным при законном поведении растут и стимулы к нарушению закона, поскольку вероятность неоправданного наказания снижает привлекательность законных действий⁷¹. Этот эффект особенно важен для нарушений с высокими санкциями⁷² – но именно к таким относится ограничивающее конкуренцию соглашение, предусматривающее уголовную ответственность. Если практика применения запретов допускает высокую вероятность ошибок I рода, результативность применения запретов снижается. Для вынесения решений, которые эффективно предотвращали бы ограничения конкуренции в закупках, необходимо глубокое расследование доказательств сговора, позволяющее получить прямые улики.

Вот почему само избыточное число конкурентных процедур неизбежно ограничивает результативность применения антимонопольных запретов и санкций в отношении субъектов и 44-ФЗ, и 223-ФЗ.

Несколько слов о возможностях *активной* конкурентной политики в закупках⁷³. Такая политика предполагает, что применительно к каждому типу рынков разрабатываются

⁷⁰ Imhof, D., Karagök, Y., & Rutz, S. (2018). Screening for Bid Rigging—Does It Work? *Journal of Competition Law & Economics*, 14(2), 235-261

⁷¹ Garoupa, N., & Rizzolli, M. (2012). Wrongful convictions do lower deterrence. *Journal of Institutional and Theoretical Economics (JITE)/Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft*, 224-231.

⁷² Rizzolli, M., & Saraceno, M. (2013). Better that ten guilty persons escape: punishment costs explain the standard of evidence. *Public Choice*, 155(3-4), 395-411.

⁷³ Активная конкурентная политика – антоним *защитной*. Если защитная политика ориентирована на предотвращение ограничений конкуренции *при данных правилах* проведения закупок, то активная – разработку таких правил, следование которым объективно снижает возможности ограничения конкуренции и выигрыши от ограничения конкуренции.

специальные правила, повышающие стимулы к конкуренции (в нормальном смысле, не в смысле привлечения как можно большего числа конкурентов, конкурирующих строго по ценам). Это соответствует идее иметь отдельные правила закупок для результатов НИОКР и для рынка лекарственных препаратов, для рынка образовательных услуг и бензина, возможности при необходимости активно содействовать поставщикам. Возможности сэкономить разрабатываются для разных типов рынков.

Но в России, при значительном потенциале таких инструментов, и при наличии спроса на использование этих инструментов (как показано выше на примере компаний-субъектов 223-ФЗ), само их обсуждение наталкивается на главное на данный момент препятствие – стремление к унификации правил для закупок разных объектов, на разных рынках, разными типами покупателей, при том, что основной формой сделки рассматривается электронный аукцион. Подход *mechanism design* может дать положительные экономические эффекты, однако в последние десять лет возможности демонстрации таких положительных эффектов были ограниченными просто в силу действия законодательных норм⁷⁴. Немаловажным фактором, автоматически ограничивающим возможности применения активных мер конкурентной политики, является и небольшой размер средней закупки. Приведенные выше пример ПАО Россети даёт хороший ориентир для определения числа процедур, в отношении которых возможен углублённый анализ, а не формалистский контроль – 170 сделок в год для компании, находящейся в начале второго десятка рейтинга российских компаний по показателю оборота. Даже с учетом значительного объема расходов на контроль и надзор в России можно утверждать, что его мощности не существенно превышают эту границу.

(Очень краткий) обзор рекомендаций по совершенствованию системы регламентированных закупок

Проблемы организации регламентированных закупок в России в последние годы отмечались в многочисленных исследованиях – как ведомственных, так и независимых. Сформирован традиционный корпус рекомендаций, которые относятся к более или менее фундаментальным характеристикам регламентированных закупок.

Исторически важнейшую роль в развитии законодательства о регламентированных закупках в России играет Федеральная антимонопольная служба РФ. Будучи органом, обязанном осуществлять контроль при указанном выше дефиците ресурсов, ФАС России уделяет особое внимание возможности контролировать закупки с невысокими затратами. По мнению ФАС России, основные проблемы в сфере регламентированных закупок – слишком большая разнородность форм закупок по 223-ФЗ, включая право осуществления закупок у единственно поставщика, отсутствия единых требований разных заказчиков к участникам закупок, разные формы заявок и разные требования к составу заявок, а также

⁷⁴ Хотя такие примеры существуют. Из доклада в доклад кочует пример 62 больницы г. Москвы, которая закупала медицинскую технику и лекарственные средства дешевле благодаря тому, что использовала возможности определения цены, которые даёт 223-ФЗ, но не даёт 44-ФЗ (в частности, возможности переторжки). Интернет-адрес: <https://www.kommersant.ru/doc/3181033>, также <https://www.kommersant.ru/doc/3181033>.

О том же говорит пример ПАО Русгидро применительно к рынку угля: переторжка даёт возможность получить экономию на уровне 15% (4,5 млрд. из 30 млрд.).

Другой пример – ГК «Росатом», которая задолго до принятия закона 223-ФЗ выступала флагманом движения по развитию активной политики закупок.

возможности изменения условий договора. В качестве решения этих проблем предлагается сближение 223-ФЗ с нормами 44-ФЗ, ограничение стоимости закупок, осуществляемых так называемыми неконкурентными способами долей 10% от общей суммы закупок.

Повышение конкурентности предполагается достичь путем формализованного отражения репутации (как опыта работ), разделения между универсальной и специализированной предквалификацией на торгах, перевода взаимодействия между заказчиками и участниками закупок в ЕИС, включая всю переписку по поводу заключения договоров, жалоб и претензий, введением единой формы банковской гарантии, развитие закупок через электронный магазин, единых требований к составу заявок, единых для всех заказчиков оснований для закупки у единственного поставщика, единого порядка оценки заявок в рамках конкурсных процедур, утверждаемых Правительством РФ, включая предельные величины значимости каждого критерия, единого порядка обоснования заказчиком НМЦК, правил определения штрафов за нарушение условий договоров. В основе этих предложений – два ранее разобранных тезиса. Первый - о том, что конкуренция линейно положительно зависит от общей прозрачности системы, в том числе от прозрачности контрактных отношений, от однозначно заданных заранее критериев выбора, и измеряется количеством участников конкурса. Второй – о необходимости снижения издержек контроля за соблюдением процедур закупок. Некоторая часть рекомендаций могла бы быть поддержана – в частности, о возможности консолидации малых закупок путем использования «электронных магазинов» (со всеми приведёнными выше оговорками об электронных магазинах). Но унификация правил 223-ФЗ с 44-ФЗ, на наш взгляд, означала бы перенос всех изъянов государственных закупок на субъекты 223-ФЗ. В силу особенностей бизнеса субъектов 223-ФЗ недостатки 44-ФЗ сопровождалась бы более высокими ценами ошибок при определении поставщика, имели бы более разрушительные последствия, вели бы к большим потерям эффективности. В конечном итоге, изучение лучших практик заказчиков 223-ФЗ и их распространение представляется более заслуживающим внимания направлением развития институциональной среды закупок для этих компаний, нежели попытки перестроить нормативные требования по образцу, которые и в более простом случае – в отношении государственных закупок, - демонстрируют не самую высокую результативность.

Предложения Министерства финансов РФ менее радикальны, и в большей степени адресованы 44-ФЗ. Однако значительная часть предлагаемых изменений находится в том же самом русле «упрощения и унификации». Логика предложений основана на идее о том, что следование универсальным правилам создаёт меньшие затраты на этапе заключения контракта. Чем меньше вариантов будет предложено покупателям и поставщикам, тем проще (а значит, дешевле) будет следование установленным требованиям. Другим источником снижения издержек является упрощение самих требований. Поэтому следует заменить действующую систему нормирования единым порядком нормированием, несколько доступных способов закупок по 44-ФЗ – тремя (конкурс, аукцион, запрос котировок), процедуру специальной предквалификации ограничить в масштабах с введением универсальной единой предквалификации, установить единые квалификационные требования для всех способов закупки. Нетрудно заметить, что фактически эти изменения, при возможном (хотя и далеко не обязательном) снижении издержек на стадии отбора поставщиков и заключения договора, создали бы существенные дополнительные издержки и потери на стадии его исполнения. Более того, и преимущества универсализации требований сильно преувеличены. Для поставщиков стандартных товаров требования предквалификации были бы избыточными, а для исполнителей строительных или исследовательских работ – недостаточными. Наконец, сведение репутации к опыту имело бы эффект, прямо противоположный изначальной задаче развития конкуренции в закупках – предоставлению доступа новым поставщикам, в том числе малым и средним предприятиям. Игнорирование объективной сложности и разнородности объектов закупок,

целесообразности разных критериев отбора поставщиков для разных объектов, влияния взаимодействия заказчика и поставщика в процессе исполнения контракта на результат – может вести как к ухудшению результатов, так и к увеличению числа «беневолентных нарушителей».

Интересно, что за десять лет ни одного предложения об унификации нормативной регламентации закупок не исходило от представителей бизнес-сообщества. Применительно к Российскому союзу промышленников и предпринимателей (РСПП) это можно было бы объяснить, если отталкиваться от предубеждения против очень крупных компаний, которые не должны быть заинтересованы в развитии конкуренции (хотя и это – именно предубеждение). Но таких рекомендаций не исходило и от Деловой России – ассоциации, которая должна была бы поддерживать среднее и малое предпринимательство, которое должно являться основным бенефициаром развития конкуренции (в той степени, в которой развитие регламентации способствует «упрощению доступа» новых участников к системе закупок). Бизнес-ассоциации на протяжении десяти-пятнадцати лет занимают оборонительную позицию по отношению к изменениям законодательства о регламентированных закупках, стараясь предотвратить или отсрочить принятие наиболее неприятных.

Предложения Центра перспективных управленческих решений⁷⁵ наиболее близки позиции авторов настоящего доклада (с мелким уточнением о том, что вряд ли надо возлагать на конкуренцию ответственность за применение законодательства, исходящего из превратного понимания конкуренции). Главное из предложений ЦПУР – отказаться от идеи разработки единой закупочной процедуры, - заслуживает последовательной поддержки, так же как и предложение о развитии моделей специализированного регулирования для отдельных типов рынков. В данный момент такое специализированное регулирование применяется, по мнению ряда экспертов, довольно успешно в отношении лекарственных препаратов. Скорее всего, именно специализация регулирования для отдельных объектов закупки – отдельных видов товаров, работ, услуг, - а не совершенствование 44-ФЗ как единой нормативной основы закупок. В отношении второго предложения можно обсуждать возможность и целесообразность классифицировать рынки по типам. На взгляд авторов настоящего доклада, помимо разной регламентации закупок, правильным принципом была бы возможность более широкого выбора способов закупки покупателем⁷⁶. Среди наиболее важных рекомендаций ЦПУР – предложение о возможности квотирования закупок для определения более одного победителя процедуры (что конечно же невозможно при упрощении процедур до триады конкурса, аукциона и запроса котировок). Другая важная рекомендация – использование гибкого технического задания (эквивалент европейского «инновационного партнерства» или «конкуренции идей» - design contest).

Идея о возможности реализации пилотных проектов в закупках вместо внесения постоянных частичных изменений в 44-ФЗ и 223-ФЗ не совсем нова. Среди других экспертных докладов, три года назад, в 2017 г. она была сформулирована Центром стратегических исследований⁷⁷. Мы также солидаризируемся с докладом ЦСР в отношении необходимости предоставления большей свободы выбора процедуры заказчиком, а также

⁷⁵ <https://game.cpur.ru/pdf/policy-paper.pdf>

⁷⁶ Удивительно, насколько редко это предложение звучит в экспертных дискуссиях. В этом принципиальное отличие рекомендаций по применению 44-ФЗ от типичных «Методических рекомендаций по закупкам» ОЭСР и отдельных стран. Вторая группа рекомендаций посвящена тому, как лучше организовать закупку, по какой процедуре, как специфицировать техническое задание, укрупнять или делить закупку на лоты для того, чтобы получить наилучший результат. Отечественные рекомендации – на 95% о том, как не нарушить требования законодательства.

⁷⁷ <https://www.csr.ru/uploads/2017/07/Government-procurement-v2-web.pdf>

возможности самостоятельного дизайна процедуры, а также в отношении необходимости различного подхода к крупным и мелким закупкам и крупным и мелким заказчикам. Солидарны мы и с предложениями доклада ЦСР отменить публичную декларацию НМЦК (чтобы не подавлять конкуренцию), расширить применение фиксированных цен (что одновременно позволило бы избавиться от множества конкурсных процедур), ввести право на переговоры о ценах и условиях договора до объявления о закупке.

Общее в отношении рекомендаций ЦСР и ЦПУР, которые не будучи связаны ответственностью за контроль над закупками, могут занимать более сбалансированную позицию – то, что их реализация предполагает иное понимание проблемы регламентированных закупок, нежели то, которое лежит в основе действующей модели. Реализация предложений и ЦСР, и ЦПУР, и рекомендаций, которые выглядят желательными для авторов данного доклада, исходит из презумпции заинтересованности заказчика в результатах закупок и приоритета его интересов. Но задачу контроля и надзора реализация этих предложений усложнила бы.

Заключение

В отношении развития регламентации государственных закупок и закупок регулируемых компаний –Россия стоит перед выбором из двух альтернатив.

Первая альтернатива - продолжать совершенствовать режим регулирования в направлении более тщательного контроля за соблюдением процедур, которые предотвращают масштабную коррупцию и воровство, но делают это ценой устранения дискреции закупающего и при крайне высоких затратах на систему внутреннего мониторинга соблюдения закона (комплаенс) и внешний контроль – как добросовестных, так и потенциально недобросовестных участников рынка. В этой логике политика в отношении государственных закупок развивается более двадцати лет, с момента принятия первого закона о регламентации государственных закупок в 1997 году.

Вторая альтернатива – признать, что принятый в России подход к построению системы закупок порождает слишком высокие транзакционные затраты, выражающиеся в издержках на комплаенс, на контроль, и на приспособление добросовестных по существу заказчиков и поставщиков, нацеленное на формальное соблюдение требований закона, в то время как прямолинейное достижение поставленных конечных целей предполагало бы действия вразрез с законодательными требованиями. Лучшей была бы система, в центре которой лежало бы несколько простых идей, которые не оспариваются нигде в мире, кроме нашей страны. Первая - о неоднородности объектов закупок, покупателей, условий закупок и задач, которые решают конкретные закупки, или серия закупок. Вторая – о принципиальной неполноте контрактов, которая оказывает тем большее влияние на решения участников, чем более объект контракта подвержен неопределенности. Третья – о неразрывной связи дискреции, ответственности и положительного результата, и о том, что и государственная власть, и государственные компании имеют в своем арсенале не менее действенные инструменты воздействия на ответственных сотрудников, нежели внешний контроль, адресованный процедурам. Четвертая – о невозможности полного контроля и об ограниченности ресурсов на контроль, которые также следует размещать оптимально. Пятая – о том, что все действия, которые способствуют эффективному размещению ресурсов и снижению издержек (в том числе неявных), - создают конкуренцию, а действия, которые издержки повышают – конкуренции не способствуют. Шестая – о том, что потери от коррупции безусловно нежелательны, но в конечном итоге потери от процедур, создающих дополнительные издержки, не лучше.

Принципиальная неоднородность означала бы необходимость разных моделей решений для разных объектов закупки и разных закупающих сторон:

- Для однородных товаров, в отношении которых главная задача – заплатить меньше, – поощрение максимальной консолидации организации закупок в рамках уполномоченного органа, который бы отбирал и оценивал поставщиков однородных товаров и предлагаемые ими условия. Эта мера могла бы быть результативной только в случае расширения инструментов контрактации уполномоченных органов. Передача уполномоченным органам полномочий по проведению аукционов может и не дать существенной экономии на процедуре. Использование аналога рамочных соглашений с поставщиками, предусматривающего возможность поставки со скидкой по отношению к рыночным розничным ценам – для стандартных товаров, цены которых служат объектом регулярного статистического наблюдения, - могло бы дать некоторую экономию. Идеально, закупка небольших объемов простых товаров через уполномоченные организации без специальных конкурсных процедур на эти объемы закупок могла бы существенно снизить затраты покупателей.
- Для товаров, в отношении которых ставится задача получить лучший из возможных продуктов, с характеристиками, заранее не определенными, - предусмотреть систему не столько отбора будущих поставщиков с заранее определёнными ценовыми параметрами, сколько переговоров с альтернативными поставщиками, с возможностью применения гибких контрактов. Условия контрактов, непосредственной задачей которых являются финансирование производства инновационной продукции, в принципе не поддаются исчерпывающей оценке по критериям цены/ качества. Инструмент «инновационного партнёрства» и других способов закупок, которые предполагают формирование требований к конечному результату в самом процессе исполнения заказа, используется в европейской практике не случайно.
- Закупки компаний, по определению занимающихся бизнесом – вне зависимости от структуры собственности на этих компании, - имеют совершенно иное экономическое содержание, нежели закупки распорядителей государственного бюджета. Унификация правил закупок, с ужесточением требований к организации закупок, подлежащих действию закона 223-ФЗ, во многих случаях препятствуют результативному бизнесу этих компаний и не способствует экономии благодаря конкуренции.
- Для мониторинга закупок разных продуктов и разными группами покупателей следует использовать разные приёмы. Доля закупок на электронных аукционах ничего не говорит о результатах с точки зрения экономики. Цена закупки – хороший индикатор результативности только для однородных товаров с фиксированным качеством. Но заметим, что даже простое повышение порогов для обязательных конкурсных закупок и радикальное упрощение процедур закупок для небольших покупателей типовых товаров – конечно, вместе с применением всех доступных способов сбора и анализа информации, - позволило бы сконцентрировать внимание на масштабных источниках неэффективности.
- Процедура обоснования отказа от конкурсных закупок (фактически - *make or buy compliance*) для субъектов 223-ФЗ. Практика имитации конкурентных закупок закупки в целом ряде случаев оправдана соображениями экономии, долгосрочной конкурентоспособности, поддержки инвестиций. При наличии обоснованных соображений, компаниям следует дать возможность вместо имитации закупок обосновывать исключение конкретных типов закупок из-под соблюдения норм 223-ФЗ.

- Оптимальное совмещение/ разделение полномочий и ответственности. Целесообразно освободить мелких распорядителей бюджетных средств и от издержек соблюдения процедур, и от ответственности за них – в том числе с помощью централизации закупок, широкого использования инструмента референтных цен. В случае масштабных закупок сложной продукции или работ закупающий субъект должен нести ответственность за результат закупки в первую очередь, ответственность за соблюдение должной процедуры менее важна, чем ответственность за результат закупок. В идеале, распорядитель бюджетных средств должен вознаграждаться за их эффективное расходование. Тем более это важно в коммерческих компаниях.
- Процедуры закупки на крупные суммы (например, от 1 млрд. руб.) требует разработки специальных правил, в соответствии с выводами теории дизайна механизмов.

Российская система регламентации закупок далеко ушла по первому пути – пути стандартизации и упрощения договорных отношений, процедур и объектов контроля. Даже если бы мы согласованно пришли к выводу, что вторая альтернатива предпочтительна сама по себе, это не будет означать, что правильным решением сейчас была бы полная перестройка действующей системы в соответствии с представлениями об идеальной модели.

При сохранении ядра действующей системы можно принять решения, если не способствующие повышению эффективности расходования средств, но по крайней мере препятствующие росту неэффективности:

- Отказаться от идеи согласования/ гармонизации правил 223-ФЗ с правилами 44-ФЗ, от установления исчерпывающего перечня способов закупок регулируемых компаний и компаний с государственным участием. «Наведение порядка» в виде унифицированной регламентации и при этом не вполне подходящей регламентации может существенно снизить экономическую эффективность закупок. Надо помнить, что в экспертных докладах есть примеры, когда закупки одного и того же товара покупателями, действующими по правилам 223-ФЗ, проходили по более низким ценам по сравнению с закупками по правилам 44-ФЗ, но примеров обратного нет.
- Определить, как мы понимаем «открытость и прозрачность» закупок, которые должны рассматриваться как безусловное достижение применения 44-ФЗ и 223-ФЗ. Открытость данных об итогах закупок, то есть регистрация заключенных договоров должны таковыми считаться безусловно. Однако «открытость и прозрачность» на этапе определения НМЦК, и тем более на этапе подачи заявок (что прямо предусматривает, в частности, электронный аукцион) для конкуренции во многих случаях разрушительны.
- Инициативы о признании совокупности «прочих» закупок по 223-ФЗ неконкурентными и установлении порога для подобных «неконкурентных» закупок как доли от общей суммы закупок компаний (по состоянию на весну 2020 года – предложения об ограничении неконкурентных закупок долей 10% от суммы расходов) следует признать обладающими значительной разрушительной силой.
- Для субъектов 44-ФЗ может быть целесообразно изменение роли стоимостных и ассортиментных критериев в определении предписываемых законом форм закупки. Так, для многих товаров, в отношении которых по действующим правилам требуется проводить аукцион, существует достаточно развитый конкурентный рынок – для того, чтобы считать цену закупки, а не процедуру её реализации достаточным признаком эффективной закупки. По крайней мере для закупок не

очень большого объема (при границе, превышающей нынешнее выделение закупок малого объема). Поскольку опыт двух десятилетий показывает, что при закупках однородной продукции применение вариантов конкурентных процедур не позволяет сэкономить по сравнению с розничными ценами (и может сопровождаться ценами выше розничных), в этом случае можно по крайней мере сэкономить на процедуре, предусмотрев приобретение товара по розничным ценам без специальных процедур, и контроль на основе соответствия цены приобретения розничной цене.

- Существующий механизм централизации закупок следует плодотворно использовать не только, и даже не столько для контроля бюджетной эффективности крупных закупок (во многих регионах это именно так, объединяются в первую очередь закупки объемом свыше некоторого порога), сколько для повышения эффективности закупок мелких распорядителей государственного бюджета и объектов применения 223-ФЗ.
- Центр тяжести в политике государственных закупок следует перенести с регламентации способов и процедур закупок на создание стимулов (и положительных, и отрицательных) для конкретных должностных лиц, организующих закупку. Решение проблем результативности закупок, возникающих на стороне заказчика, лежит не только и не столько в плоскости законодательства о закупках, сколько в плоскости ответственности государственных служащих для 44-ФЗ и корпоративного менеджмента для 223-ФЗ.
- Шире распространять опыт успешных практик, позволяющих добиваться экономии затрат и повышения качества в рамках государственных закупок и закупок субъектов 223-ФЗ. На успешных практиках и на сумме экономии должны быть сосредоточены усилия органов исполнительной власти, ответственной за политику в области государственных закупок. Одновременно в качестве общего принципа следует предусмотреть отказ от попыток имплементации характеристик организационных форм в законодательные требования.
- Конкурентная политика, в том числе расследования соглашений, ограничивающих конкуренцию, должны оставаться предметом усилий органов конкурентной политики – ФАС России и его территориальных управлений. Можно рекомендовать развивать систему мониторинга торгов, в том числе выявления торгов, где потенциально имеет место ограничение конкуренции – и тратить на это дополнительные ресурсы. Но решения о коррупции и сговоре должны приниматься на основе прямых улик.
- В отношении всех предлагаемых изменений законодательства необходима полноценная, а не формальная оценка регулирующего воздействия, учитывающая затраты и выигрыши всех сторон процедуры закупок.

Приложение 1. Ключевые проблемы и критерии эффективности системы закупок глазами ее участников: результаты опроса⁷⁸

В марте-апреле 2020 года Институт анализа предприятий и рынков ВШЭ в рамках долгосрочного проекта фундаментальных исследований «Поведение экономических агентов на рынках государственных закупок и развитие предприятий в переходных экономиках» провел массовый онлайн-опрос госзаказчиков и поставщиков. Целью опроса был анализ существующих проблем в регулировании и практике применения Закона о контрактной системе (44-ФЗ) на основе оценок самих участников госзакупок. Опрос опирался на методологию аналогичного исследования, осуществленного ИАПР в 2017 году. При проведении анализа по сопоставимым вопросам также были использованы данные опроса 2017 года.

Характеристики выборки

База респондентов была сформирована на основе контактных данных из извещений и контрактов, заключенных в соответствии с 44-ФЗ с января 2017 г. по сентябрь 2019 г. Конечная выборка для рассылки опроса насчитывала 94,5 тысяч e-mail госзаказчиков (которые за три года разместили не менее 5 извещений о закупках, в т.ч. хотя бы одно в 2019 году) и 207,8 тысяч e-mail поставщиков (которые за три года заключили не менее 3 госконтрактов). Таким образом выборка была сформирована из специалистов предприятий и организаций, имеющих достаточный опыт участия в госзакупках. Опрос был начат 17 марта, и на 9 апреля было получено 295 ответов от заказчиков и 430 ответов от поставщиков.

Хотя выборка формировалась на данных о закупках по 44-ФЗ, 38% заказчиков и 86% поставщиков, ответивших на нашу анкету, также имели опыт работы по 223-ФЗ. Для опрошенных поставщиков общий стаж работы с государственными/ муниципальными контрактами в среднем составлял 9 лет, для заказчиков – 8 лет. 47% наших респондентов-заказчиков и 68% поставщиков имеет опыт участия в сложных процедурах закупок (открытых конкурсах, конкурсах с ограниченным участием, двухэтапных конкурсах). Среди заказчиков большинство составили женщины, среди поставщиков преобладали мужчины.

На стороне заказчиков выборка была смещена в пользу организаций федерального и регионального уровня (их суммарная доля составила 54% - против 27% в генеральной совокупности по данным сайта zakupki.gov.ru). 49% организаций поставщиков расположены в областных центрах и 20% в Москве, 55% заказчиков - в малых городах и поселках. 59% респондентов-поставщиков работали на предприятиях с 20 и менее занятыми, а опрошенные заказчики чаще представляли более крупные организации (46% имели 100 и более сотрудников и 24% насчитывали от 50 до 100 сотрудников).

Выборка текущего опроса по своим ключевым параметрам близка к выборке опроса 2017 года, которая включала 1251 заказчика и 721 поставщика и подробно описана в предшествующих публикациях ИАПР⁷⁹.

⁷⁸ Данный аналитический материал подготовлен коллективом сотрудников Института анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ в составе А.Яковлев, О.Балаева, А.Ткаченко, Ю.Родионова.

⁷⁹ См., например, 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

Предварительные результаты анализа данных опроса

С учетом предшествующих обсуждений с экспертами-практиками в сфере госзакупок нами были выделены двенадцать различных индикаторов, которые могут характеризовать эффективную закупку (см. таблицу П1). Отвечая на этот вопрос, респонденты делали основной акцент на конечных результатах закупки. Так, 75% заказчиков и 66% поставщиков считают, что эффективная закупка характеризуется «поставкой качественного товара», 52% заказчиков и 43% поставщиков отметили в качестве критерия эффективности закупки «исполнение контракта в срок».

При этом высокую конкуренцию и снижение цены в ходе закупки, которые традиционно рассматриваются ФАС как индикаторы эффективности госзакупок, посчитала существенными лишь небольшая доля опрошенных – соответственно, 17% и 20% заказчиков и 11% и 3% поставщиков. Показателен комментарий одного из респондентов-поставщиков, который отметил, что «поставка дешёвого оборудования - это очень краткосрочный эффект, в этом смысле 44-ФЗ неэффективен... В погоне за экономией средств при применении 44-ФЗ, по сути, идёт их растрата». Полученные результаты также показали, что специалисты по закупкам в качестве показателей эффективной закупки очень редко выделяют поставки товаров отечественного производства (2% ответов заказчиков и 6% ответов поставщиков), а также следование экологическим требованиям (1% ответов).

Основными целями оптимального регулирования государственных/ муниципальных закупок наши респонденты считают эффективность закупок для конкретного заказчика и борьбу с коррупцией (см. таблицу П2). Однако если заказчики на первое место ставят эффективность закупок (70%), то для поставщиков с небольшим отрывом на первом месте оказывается борьба с коррупцией (51%). Экономическое развитие страны также признается одной из приоритетных целей (30% заказчиков и 40% поставщиков), в то время как развитие региона в качестве приоритета в регулировании госзакупок рассматривается реже (23% ответов заказчиков и 27% среди поставщиков).

Прямым контрастом к оценкам показателей эффективности выступают ответы на вопрос о частоте возникновения различных проблем в системе госзакупок (см. таблицу П3). Несмотря на тенденцию к предъявлению претензий своим контрагентам (когда заказчики говорят о срыве сроков поставки, а поставщики ссылаются на выставление дополнительных требований, затягивание сроков приемки работ и их оплаты), обе стороны соглашались в том, что самой частой проблемой российской системы госзакупок является поставка некачественных товаров/работ/услуг. Ее отметили соответственно 64% заказчиков и 67% поставщиков. О наличии нерешенных проблем в российском законодательстве о госзакупках также свидетельствует тот факт, что больше половины (54%) поставщиков и 22% заказчиков отметили как часто встречающуюся проблему неформальных связей между заказчиком и поставщиком. Обе группы респондентов считают проблемой наличие сговора между поставщиками (33% заказчиков и 28% поставщиков).

Сравнение полученных результатов с итогами опроса 2017 года показывает, что наиболее значимые для обеих сторон проблемы («Поставка некачественных товаров/работ/услуг» и «Нарушение сроков поставки товаров/работ/услуг») за прошедшие три года не только не потеряли свою актуальность, а, наоборот, обострились (см. таблицу П4). Здесь надо отметить, что в опросе 2017 г. респондентам были предложены варианты ответов «часто», «иногда», «редко», «никогда» (в 2020 году – только «часто» и «крайне редко»). И

примечательно, что по обоим указанным проблемам доля оценок «часто» в 2020 году у заказчиков превосходит сумму оценок «часто» и «иногда» в 2017 году. Аналогичная тенденция прослеживается и у поставщиков в оценках поставки некачественных товаров/работ/услуг.

Наш опрос показывает, что на практике одним из способов решения проблем с качеством поставок является стратегия «заведомого выбора» - когда заказчик определяет поставщика еще до проведения закупки. Хотя такая стратегия прямо противоречит действующему законодательству о закупках, ее широкую распространенность и в опросе 2017 г., и 2020 г. признавали обе стороны (см. таблицу П5). В среднем, по оценкам поставщиков, ее придерживаются 52% организаций, проводящих госзакупки (аналогичная оценка респондентов-заказчиков - 38%), причем опрос 2017 года показал примерно такие же значения. Респонденты-руководители в среднем оценивали долю заказчиков, следовавших указанной стратегии, выше, чем респонденты на должностях специалистов/ менеджеров (54% по сравнению с 50% для поставщиков и 41% по сравнению с 36% для заказчиков). Вместе с тем интересным представляется тот факт, что в 2020 году радикально сократилась доля не ответивших на данный вопрос. Одновременно выросла доля отметивших «Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком» как часто встречающуюся проблему.

Возможное объяснение этих изменений сводится к тому, что в 2017 году практика «заведомого выбора» воспринималась как массовая, но нелегальная и потенциально чреватая санкциями – соответственно, многие респонденты (28% заказчиков и 15% поставщиков) предпочитали уходить от ответа на этот «чувствительный» вопрос. К 2020 году при тех же оценках распространенности данной стратегии заказчики и поставщики перестали бояться признавать наличие такой практики, что фактически говорит о том, что она никак и никем не наказывается.

Стратегию «заведомого выбора» массово оправдывают не только заказчики, но и поставщики. В рамках обоих опросов наиболее значимыми причинами использования госзаказчиком такой стратегии респонденты называли стремление обеспечить качественную поставку товаров и гарантированное исполнение контракта (см. таблицу П6). При этом показательно, что для поставщиков значимость этих причин за прошедшие три года увеличилась. По данным 2020 г. 58% поставщиков признают, что в основе «заведомого выбора» лежит стремление обеспечить качественную поставку товаров, а 62% соглашаются с тем, что это делается для «гарантированного исполнения контракта». В тоже время 54% поставщиков в качестве наиболее значимой причины «заведомого выбора» указали наличие неформальных связей между заказчиками и поставщиками.

Показательно, что несмотря на непрерывное совершенствование законодательства о госзакупках, доля респондентов, отметивших «несовершенство установленных подходов к требованиям, критериям, оценке заявок» в качестве одной из причин стратегии «заведомого выбора», не только не снизилась, но, напротив, возросла и составила 18% для заказчиков и 22% для поставщиков.

Все эти цифры говорят о консервации проблем, накопившихся в системе закупок, а также о том, что сложившаяся система регулирования фактически выталкивает добросовестных участников закупок в «серую» зону – когда для обеспечения конечных содержательных результатов закупки они оказываются вынуждены переступать через те или иные формальные правила. Следствием этого становится большое число нарушений, выявляемых в ходе проверок ФАС с последующим наложением штрафов (см. таблицу П7). В частности, о проверках контролирующим органом в 2018-2019 годах сообщили 83% заказчиков, выявление нарушений при таких проверках констатировали 56% и еще 36%

сталкивались со штрафами. Тем не менее, как было видно по приведенным выше данным, такая интенсивность контроля никак не отражается на качестве закупок.

Результаты проведенного опроса также показали, что на стадии определения поставщика почти половина заказчиков (48%) сталкивались с ситуацией жалоб на свою организацию, а 46% поставщиков подавали жалобы в контролирующий орган на стадии определения поставщика (см. таблицу П8). При этом, на стадии исполнения контракта большинство респондентов (80% заказчиков и 76% поставщиков) отдавали предпочтение переговорному механизму урегулирования конфликтов, и только около 20% обращались в суд.

Среди причин отказов от обращения к судебной системе 82% заказчиков и 62% поставщиков указали на возможность урегулировать спор без обращения в суд, а также ссылались на длительность рассмотрения спора в суде (соответственно, 67% и 55% - см. таблицу П9). Показательна довольно большая доля заказчиков и поставщиков, отметивших неуверенность в исполнении решения суда (34% и 33%) и в целом недоверие к судебной системе (13% заказчиков и 39% поставщиков). Такое распределение ответов респондентов говорит о неэффективности сложившейся судебной практики урегулирования конфликтов между госзаказчиками и поставщиками. В свою очередь, низкие оценки необходимости неофициальных расходов (8% заказчиков и 4% поставщиков) могут рассматриваться как индикатор того, что проблема заключается не в коррумпированности судебной системы, а, скорее, в ее низкой дееспособности.

В заключение мы задали нашим респондентам вопрос о факторах, которые важны для формирования хорошей деловой репутации на рынке госзакупок (см. таблицы П10 и П11). Опрос показал, что для репутации поставщика основными являются высокое качество поставляемых товаров (79% ответов заказчиков и 60% ответов поставщиков) и успешный опыт исполнения аналогичных контрактов (соответственно, 49% и 54%), а для репутации заказчиков – следование объявленным правилам и требованиям (61% ответов заказчиков и 45% ответов поставщиков). При этом интересно отметить, что если сами заказчики считают, что для их репутации вторым по важности является уровень профессионализма (51% ответов заказчиков), то поставщики ставят этот фактор лишь на пятое место и отмечают, что с их точки зрения более значимы отсутствие заведомых предпочтений для отдельных поставщиков и способность заказчика достигать компромиссов в конфликтных ситуациях (по 39% ответов поставщиков в каждом случае).

Основные выводы

По результатам проведенного опроса можно сделать вывод, что большинство респондентов считают действующую систему регулирования госзакупок неэффективной. При том, что поставка качественного товара и исполнение контракта в срок воспринимаются респондентами как основные критерии эффективности закупки, наиболее часто возникающей проблемой для российской системы госзакупок является поставка некачественных товаров/работ/услуг.

Невозможность обеспечения качественной поставки товаров и гарантированного исполнения контракта в рамках действующего регулирования приводит к тому, что добросовестным участникам закупок приходится уходить в неформальную зону. Как показывают результаты опроса, одним из распространенных способов решения проблем с качеством поставок выступает стратегия «заведомого выбора» - когда заказчик определяет поставщика еще до проведения закупки. При этом не только заказчики, но и поставщики признают, что выбор данной стратегии заказчиком часто продиктован стремлением обеспечить поставки качественного товара и гарантированное исполнение контракта.

На этом фоне, как было убедительно показано в аналитической записке ЦПУР «Система государственных закупок в России: конкуренция против качества?» на основе анализа конкретных ситуаций, возникающих в российской практике, добросовестные и недобросовестные действия участников закупок становятся почти неотличимы друг от друга. В результате контроль со стороны регулятора не помогает решению проблем, с которыми сталкиваются заказчики. В этом отношении весьма показателен эмоциональный комментарий одного из наших респондентов, который предложил ввести «мораторий на внесение изменений в законы», так как он «уже устал постоянно переучиваться».

Данные, полученные в ходе опроса ИАПР ВШЭ, свидетельствует о несоответствии между критериями эффективности закупок, которыми в своей текущей деятельности руководствуются заказчики и поставщики, и теми целями, на которых в настоящее время сфокусирована система регулирования закупок. Результаты опроса дают основание полагать, что при всей важности борьбы с коррупцией и усиления конкуренции на торгах регулирование закупок в первую очередь должно быть нацелено на обеспечение их конечной эффективности – в виде качественного и своевременного исполнения контрактов на поставки для государственных нужд.

Ответы на основные вопросы анкеты

Таблица П1. По вашему мнению, какие основные показатели характеризуют эффективную закупку? *(требовалось указать не более трех вариантов ответа)*

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Закупка проведена в запланированные сроки	95	32,4	98	22,8
Закупка проведена с использованием конкурентной процедуры	90	30,7	142	33,1
Закупка проведена с учетом экологических требований	3	1,0	2	0,5
Высокая конкуренция в ходе закупки	51	17,4	46	10,7
Существенное снижение цены в процессе закупки	58	19,8	14	3,3
Контракт заключен с субъектом малого предпринимательства	12	4,1	76	17,7
Контракт исполнен в срок	153	52,2	185	43,1
Поставлен товар отечественного производства	6	2,0	24	5,6
Поставлен качественный товар	220	75,1	282	65,7
Отсутствие конфликтов в процессе исполнения контракта	51	17,4	140	32,6
Отсутствие претензий со стороны контролирующих органов	63	21,5	48	11,2
Достигнут рыночный уровень цены	39	13,3	145	33,8
Другое	4	1,4	27	6,3

Таблица П2. По Вашему мнению, какие цели должно было бы преследовать оптимальное регулирование государственных/муниципальных закупок? *(требовалось указать не более двух вариантов ответа)*

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Эффективность закупок для конкретного заказчика	206	70,3	206	48,1
Развитие региона	67	22,9	115	26,9
Экономическое развитие страны	89	30,4	173	40,4
Социальное развитие общества	33	11,3	56	13,1
Приоритеты государственной политики	10	3,4	12	2,8
Национальная безопасность	17	5,8	13	3,0
Борьба с коррупцией	119	40,6	220	51,4
Другое	7	2,4	15	3,5

Таблица 3. По Вашему мнению, отталкиваясь от профессионального опыта, какие из перечисленных ситуаций возникают в практике государственных/муниципальных закупок ЧАСТО и какие КРАЙНЕ РЕДКО? (показана доля респондентов, отметивших, что указанные проблемы возникают «часто»)

	Часто			
	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Затягивание сроков проведения закупки	141	51,5	137	35,7
Поставка некачественных товаров/работ/услуг	179	64,4	262	67,0
Затягивание сроков оплаты	40	15,4	184	46,3
Затягивание сроков приемки работ или подписания актов	36	14,3	144	37,1
Обжалование поставщиками результатов процедуры закупок	53	20,2	58	15,8
Сговор поставщиков между собой	85	32,9	103	27,8
Необоснованные дополнительные требования заказчика	31	12,6	250	63,1
Нарушение сроков поставки товаров/работ/услуг	141	52,2	103	28,1
Расторжение контракта (договора)	45	17,4	37	10,0
Наличие конфликта интересов между сторонами контракта (договора)	30	12,0	104	27,5
Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком	54	22,1	211	54,1

Таблица 4. Сравнение доли респондентов, отметивших перечисленные ситуации из практики государственных/муниципальных закупок как «часто встречающиеся» (по результатам опросов 2017 и 2020 гг.) (в %)

	Заказчики		Поставщики	
	2017	2020	2017	2020
Сговор поставщиков между собой	15,5	32,9	24,6	27,8
Наличие неформальных связей между заказчиком и поставщиком	12,1	22,1	38,4	54,1
Нарушение сроков поставки товаров/работ/услуг	16,6	52,2	15,0	28,1
Поставка некачественных товаров/работ/услуг	19,2	64,4	17,2	67,0
Затягивание сроков оплаты	15,6	15,4	34,5	46,3
Затягивание сроков приемки работ или подписания актов	4,5	14,3	16,0	37,1
Расторжение контракта	5,9	17,4	3,2	10,0
Наличие конфликта интересов между сторонами контракта	3,7	12,0	10,4	27,5
Затягивание сроков проведения закупки		51,5		35,7
Обжалование поставщиками результатов процедуры закупок		20,2		15,8
Необоснованные дополнительные требования заказчика		12,6		63,1

Примечание: в опросе 2017 г. респондентам был предложен список из 18 проблемных ситуаций с просьбой оценить частоту их возникновения с вариантами ответов «часто», «иногда», «редко», «никогда». В опросе 2020 г. были сохранены 8 наиболее часто встречающихся ситуаций и добавлены 3 новые, а варианты ответов ограничены опциями «часто» и «крайне редко». В таблице показана только доля респондентов в %, отметивших, что указанные проблемы возникают «часто».

Таблица 5. Сравнение доли заказчиков, следовавших стратегии заключения контрактов (договоров) с заранее определенными ими поставщиками в период 2014-15 гг./2018-19 гг. (по результатам опросов 2017 и 2020 гг.)

	Заказчики		Поставщики	
	2017	2020	2017	2020
0-10%	26,1	20,7	6,9	7,5
11-20%	9,8	13,0	6,7	9,2
21-30%	9,5	11,6	9,4	12,3
31-40%	6,0	7,0	10,3	7,8
41-50%	8,7	14,4	10,9	8,7
51-60%	11,0	8,4	13,2	9,9
61-70%	5,3	8,8	8,6	9,4
71-80%	8,1	7,4	15,9	16,0
81-90%	9,3	6,7	10,8	12,7
91-100%	6,2	2,1	7,3	6,4
Средняя оценка (для ответивших)	40%	38%	53%	52%

Примечание: в опросе 2017 г. не ответили на данный вопрос 28% заказчиков и 15% поставщиков, в опросе 2020 г. – только 3% заказчиков и 1% поставщиков.

Таблица 6. Сравнение доли респондентов, отметивших как наиболее значимые перечисленные причины выбора государственными/муниципальными заказчиками стратегии заключения контрактов (договоров) с заранее определенными ими поставщиками (по результатам опросов 2017 и 2020 гг. - *требовалось указать не более трех вариантов ответа*) (в %)

	Заказчики		Поставщики	
	2017	2020	2017	2020
Стремление обеспечить гарантированное исполнение контракта	80,1	85,9	50,3	62,4
Стремление обеспечить качественную поставку товаров	80,3	85,2	47,4	57,5
Отсутствие конкуренции со стороны других добросовестных поставщиков требуемых товаров/работ/услуг	25,9	25,9	12,8	15,0
Стремление избежать ценового демпинга	10,4	20,3	18,7	22,7
Указания/рекомендации вышестоящих органов	14,0	13,1	23,8	19,9
Неформальные связи с поставщиками	8,5	11,7	61,3	54,2
Несовершенство установленных подходов к требованиям, критериям, оценке заявок	17,2	18,3	19,5	22,2
Другое	3,2	1,7	11,1	5,8

Таблица 7. Сталкивалась ли в период 2018-19 гг. Ваша организация со следующими ситуациями: (вопрос только для заказчиков)

	Да		Нет	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Проверка контролирующим органом	234	80,4	57	19,6
Выявление нарушений при проверках контролирующим органом	160	55,6	128	44,4
Наложение штрафов контролирующим органом	104	36,1	184	63,9

Таблица 8. Приходилось ли Вашей организации в 2018-2019 гг.:

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Сталкиваться с ситуацией жалоб на Вашу организацию (для заказчиков) /подавать жалобы в контролирующий орган на стадии определения поставщика (для поставщиков)	140	48,4	194	46,1
Проводить переговоры с поставщиком/заказчиком для урегулирования конфликтов на стадии исполнения контракта	227	79,9	321	76,2
Обращаться в суд для урегулирования конфликтов на стадии исполнения контракта	60	21,2	85	20,4

Таблица 9. Как Вы думаете, если заказчики/поставщики не обращаются в суд для разрешения конфликтов, то почему это происходит?

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Есть возможность урегулировать спор без обращения в суд	240	82,2	266	62,4
Нет уверенности в исполнении решения суда, если оно было принято в их пользу	98	33,6	139	32,6
Нежелательность огласки конфликта	23	7,9	72	16,9
Высокие расходы на участие в судебном процессе	63	21,6	128	30,0
Судебная система не вызывает доверия	38	13,0	167	39,2
Не уверены в том, что их аргументы будут убедительны для суда	40	13,7	93	21,8
Длительность рассмотрения спора в суде	196	67,1	236	55,4
Удовлетворение иска потребовало бы неофициальных расходов	22	7,5	17	4,0
Другое	9	3,1	12	2,8

Таблица 10. На Ваш взгляд, какие факторы являются основными для формирования хорошей деловой репутации ПОСТАВЩИКА? (требовалось указать не более двух вариантов ответа)

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Высокое качество поставляемых товаров	232	79,2	258	60,3
Профессиональный уровень сотрудников организации поставщика	85	29,0	147	34,3
Успешный опыт исполнения аналогичных контрактов	142	48,5	231	54,0
Соблюдение договоренностей с заказчиками	55	18,8	80	18,7
Отсутствие судебных разбирательств с заказчиками	23	7,8	26	6,1
Способность достигать компромиссов в конфликтных ситуациях	41	14,0	93	21,7
Другое	3	1,0	5	1,2

Таблица 11. На Ваш взгляд, какие факторы являются основными для формирования хорошей деловой репутации ЗАКАЗЧИКА? (требовалось указать не более двух вариантов ответа)

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Следование объявленным правилам и требованиям	178	60,8	191	45,2
Профессиональный уровень сотрудников организации заказчика	148	50,5	128	30,3
Отсутствие заведомых предпочтений для отдельных поставщиков	88	30,0	163	38,5
Соблюдение договоренностей с поставщиком	70	23,9	136	32,2
Отсутствие судебных разбирательств с поставщиками	16	5,5	33	7,8
Способность достигать компромиссов в конфликтных ситуациях	64	21,8	163	38,5
Другое	4	1,4	9	2,1

Характеристики респондентов

А. Личные характеристики респондентов

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Возраст				
До 20 лет включительно	0	0,0	2	0,5
21-30 лет	29	10,0	42	9,8
31-40 лет	94	32,3	143	33,5
41-50 лет	104	35,7	126	29,5
51-60 лет	52	17,9	100	23,4
Более 60 лет	12	4,1	14	3,3
Пол				
Мужской	108	37,1	267	62,7
Женский	183	62,9	159	37,3
Общий стаж работы с государственными/ муниципальными контрактами (договорами)				
До 5 лет	104	36,5	142	33,6
6-10 лет	108	37,9	147	34,8
11-15 лет	56	19,6	85	20,1
16 лет и более	17	6,0	48	11,4
Среднее значение	8,1 года		9,2 лет	
Опыт работы по 44-ФЗ				
Да	292	99,7	424	98,8
Нет	1	0,3	5	1,2
Опыт работы по 223-ФЗ				
Да	110	37,8	366	85,5
Нет	181	62,2	62	14,5
Опыт организации/участия в сложных процедурах закупок (открытых конкурсов, конкурсов с ограниченным участием, двухэтапных конкурсов)				
Да	138	47,4	289	68,3
Нет	153	52,6	134	31,7
Должность респондента				
Специалист (менеджер)	123	42,4	78	18,4
Начальник отдела	97	33,5	97	22,9
Руководитель департамента, зам. руководителя или руководитель организации	70	24,1	249	58,7

Б. Характеристики организаций, которые представляют респонденты

1) Субъект РФ, в котором расположена организация (ответы сгруппированы по федеральным округам с выделением Москвы из ЦФО и Санкт-Петербурга из СЗФО)

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Москва	33	11,9	68	16,3
Санкт-Петербург	14	5,0	36	8,6
Центральный федеральный округ	57	20,5	64	15,3
Приволжский федеральный округ	45	16,2	78	18,7
Северо-Западный федеральный округ	18	6,5	31	7,4
Южный федеральный округ	30	10,8	29	6,9
Сибирский федеральный округ	25	9,0	46	11,0
Дальневосточный федеральный округ	21	7,6	20	4,8
Северо-Кавказский федеральный округ	6	2,2	5	1,2
Уральский федеральный округ	29	10,4	41	9,8

2) Тип населенного пункта, в котором расположена организация

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
Москва	40	14,0	81	19,5
Областной центр	89	31,1	204	49,2
Другой город	116	40,6	118	28,4
ПГТ/Село	41	14,3	12	2,9

3) Общее число сотрудников:

	Заказчики		Поставщики	
	Кол-во	%	Кол-во	%
До 10 сотрудников включительно	3	1,0	173	40,6
11-20 сотрудников	18	6,2	80	18,8
21-50 сотрудников	63	21,6	64	15,0
51-100 сотрудников	74	25,3	48	11,3
101-250 сотрудников	63	21,6	19	4,5
Более 250 сотрудников	71	24,3	42	9,9

4) Организационно-правовая форма / правовой статус:

	Заказчики		Поставщики		
	Кол-во	%	Кол-во	%	
Казенное предприятие	102	35,1	ИП	67	15,7
Бюджетное учреждение	170	58,4	ООО	299	69,9
Автономное учреждение	1	0,3	АО	26	6,1
Другое	18	6,2	ПАО	6	1,4
			Прочее	30	7,0

5) Уровень подчинения организаций-заказчиков:

	Заказчики	
	Кол-во	%
Федеральный заказчик	66	22,8
Региональный заказчик	89	30,7
Муниципальный заказчик	131	45,2
Другое	4	1,4

б) Основная сфера деятельности:

	Заказчики	
	Кол-во	%
Здравоохранение	26	9,0
Образование	81	27,9
Культура, спорт и отдых	18	6,2
Социальные услуги	27	9,3
Другие услуги	14	4,8
Строительство	12	4,1
Государственное/муниципальное управление	81	27,9
Правоприменение и безопасность	11	3,8
Научная деятельность	9	3,1
Другое	11	3,8

	Поставщики	
	Кол-во	%
Промышленность	39	9,2
Сельское хозяйство	4	0,9
Строительство	74	17,4
Транспорт	17	4,0
Торговля	133	31,2
Услуги	63	14,8
Образование	10	2,3
Здравоохранение и медицина	11	2,6
Финансы	6	1,4
Информационные технологии и безопасность	43	10,1
Другое	26	6,1

7) Общий объем госконтрактов, заключённых (выполненных) в среднем за год в 2018-2019 годах

	Заказчики	
	Кол-во	%
до 3 млн руб	39	13,6
3 - 10 млн руб	62	21,7
10 - 30 млн руб	59	20,6
Свыше 30 млн руб	126	44,1

	Поставщики	
	Кол-во	%
до 3 млн руб	90	21,3
3 - 10 млн руб	92	21,7
10 - 30 млн руб	101	23,8
Свыше 30 млн руб	141	33,3