

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

*На правах рукописи*

Кашин Дмитрий Викторович

**ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ:  
ПРИОРИТЕТЫ ГОСУДАРСТВА И  
ПРИНЯТИЕ РЕШЕНИЙ ЗАКАЗЧИКАМИ**

РЕЗЮМЕ

диссертации на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Научный руководитель:  
doctor rerum politicarum (dr.rer.pol),  
Виноградов Дмитрий Владимирович

JEL: H57, D02, D78, D81

Москва — 2022

*Актуальность исследования.* Направления политики государства, требующие первоочередного внимания – ее приоритеты – отражаются в стратегических и программных документах государства, выступлениях первых лиц страны, законах и подзаконных актах. В июле 2021 года Указом Президента РФ № 400 обновлена «Стратегия национальной безопасности Российской Федерации»<sup>1</sup> (далее – Стратегия). В новой редакции Стратегии закреплены и приоритезированы национальные интересы и стратегические направления развития страны. Среди них значится устойчивое развитие экономики и экономическая безопасность, охрана окружающей среды, сохранение природных ресурсов и рациональное природопользование. На основе сформулированных в Стратегии национальных интересов и ключевых направлений развития страны определяются конкретные задачи по их достижению, организуются мероприятия, разрабатываются механизмы и программы действий для органов публичной власти.

Например, для обеспечения интересов в сфере экономической безопасности одной из ключевых задач в Стратегии ставится «совершенствование механизмов взаимодействия государства и бизнеса, содействие развитию малого и среднего предпринимательства (МСП)<sup>2</sup>». В предыдущей редакции Стратегии поддержка МСП также значилась в числе приоритетных задач, что свидетельствует о неизменности означенного приоритета. В законодательстве РФ закреплены такие механизмы поддержки МСП как сокращение налогового бремени, снижение административных барьеров, в том числе упрощение регистрации и процедур лицензирования бизнеса, льготное кредитование, консультационная поддержка субъектов

---

<sup>1</sup> Предшествующая редакция Стратегии национальной безопасности утверждена Указом Президента РФ от 31.12.2015 № 683 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации». Новая редакция содержит расширенный список стратегических приоритетов, дополняя и конкретизируя их. В июльском Указе Президента РФ от 2021 года национальным приоритетам присвоены порядковые номера и на первом месте значится приоритет «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала», в то время как в предыдущей редакции первой значилась «Оборона страны».

<sup>2</sup> В диссертационном исследовании термины «малый и средний бизнес (МСБ)», «малое и среднее предпринимательство» (МСП), «субъекты малого и среднего предпринимательства» (СМП) используются как синонимы. Они обобщают категории субъектов малого и среднего предпринимательства, установленные в ст. 4 Федерального закона РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

малого и среднего предпринимательства, а также стимулирование доступа малого бизнеса к закупкам товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Несмотря на многообразие механизмов и слаженность действий по поддержке МСП со стороны государства и планируемый рост целевых показателей в стратегических документах РФ и национальных проектах<sup>3</sup>, количество МСП в период с 2018 по 2020 г. в целом по стране уменьшилось на 5% от среднего числа МСП за три описываемых года<sup>4</sup>.

Еще одним приоритетным направлением внутренней политики РФ является экологическая безопасность<sup>5</sup>. Приоритеты государства в области экологии, помимо Стратегии национальной безопасности РФ, установлены в Стратегии экологической безопасности России до 2025 года и в национальном проекте «Экология». Актуальность проблем, связанных с экологической безопасностью, обозначил Президент РФ в послании Федеральному Собранию РФ в 2019 году. В числе механизмов по реализации приоритета экологической безопасности в стратегических документах установлено формирование системы технического регулирования, содержащей требования экологической безопасности, лицензирование видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, внедрение комплексных экологических решений в отношении экологически опасных производств. Некоторые из означенных механизмов строго определены законодательно. Например, для решения проблем сокращения и переработки отходов принят Федеральный закон от 26 июля 2019 года № 225-ФЗ, регламентирующий

---

<sup>3</sup> Паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», где в качестве одного из трех целевых показателей взята доля малого и среднего предпринимательства в ВВП. Плановые значения показателя должны увеличиваться в среднем на 3,2% ежегодно: с 22,9% в 2019 г. до 32,5% в 2021 г. URL: <http://government.ru/info/35563/>.

<sup>4</sup> Рассчитано по данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://rmsp.nalog.ru/>.

<sup>5</sup> В исследовании термины «экологическая безопасность», «забота об экологии», «экологичность», «принципы экологичности», «экологические критерии» синонимичны. Их использование терминологически обобщает принципы охраны окружающей среды, установленные в ст. 3 Федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды», которые включают такие аспекты как сохранение естественных экологических систем, природных ландшафтов и комплексов, соблюдение права человека на благоприятную окружающую среду, сохранение биологического разнообразия и многие другие. Термины «приоритет» и «экологический приоритет» в правовом контексте обсуждаются в работах Жарикова (2015) и Клюкановой (2017).

порядок обращения с твердыми коммунальными отходами. Лицензирование отдельных видов деятельности, потенциально опасных для окружающей среды, регулируется Федеральным законом от 10 января 2002 года № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды». Однако, в отличие от государственной поддержки МСП, среди законодательных механизмов реализации приоритета экологической безопасности не значатся государственные закупки.

Во многих странах система государственных закупок обеспечивает помимо своей основной задачи, связанной с удовлетворением нужд и потребностей государства, достижение стратегических целей по развитию конкуренции, инновационному росту, устойчивому развитию и других<sup>6</sup>. В России государственные, муниципальные и государственно-корпоративные закупки (далее – государственные закупки<sup>7</sup>) составляют значительную часть ВВП – 27% или 28,8 трлн. рублей в текущих ценах [Счетная палата, 2021]. Для сравнения, на государственные закупки в странах-членах ОЭСР приходится 12% валового внутреннего продукта [OECD, 2021]. Государство, являясь крупнейшим заказчиком и потребителем продукции многих отраслей, способно превратить государственный спрос в действенный инструмент регулирования экономики, способно проводить структурную экономическую политику через размещение заказов, поддерживая дотационные отрасли. Опыт зарубежных стран подсказывает возможность использования потенциала

---

<sup>6</sup> Например, задачи в сфере экологической безопасности сформулированы в директивах Европейского Союза по государственным закупкам (Directive 2014/24/EU; Directive 2014/25/EU) и в национальных законодательствах европейских стран, регламентирующих государственные закупки.

<sup>7</sup> В определение понятия «государственные закупки» (англ. «public procurement») в диссертационном исследовании включаются государственные и муниципальные закупки, подпадающие под действие Федерального закона от 05 апреля 2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ), а также государственно-корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – 223-ФЗ). В то время как законы регулируют разные организации и имеют разные цели закупок, в ч.1 ст.1 Федерального закона 44-ФЗ определено, что «закон регулирует отношения, направленные на обеспечение государственных и муниципальных нужд...» и такая же формулировка используется в отдельных положениях закона 223-ФЗ (например, в части бюджетных организаций), что и дает основание обобщать закупки, регулируемые этими двумя законами, понятием «государственные закупки» для краткости. В исследовании понятие «государственные закупки» используется так же, как и англоязычный термин «public procurement» (см., напр., определение ОЭСР: <https://www.oecd.org/gov/public-procurement/>), то есть закупки организациями, представляющими государство, принадлежащими ему или финансируемыми им. Это более широкое понимание термина, чем только закупки для государственных и муниципальных нужд.

государственных закупок в России для достижения целей устойчивого развития, в частности, для развития малого и среднего предпринимательства и для поддержания экологической безопасности страны.

Особенность системы государственных закупок в России – наличие двух законов, отличающихся разной степенью строгости требований и разными сферами воздействия. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 № 44-ФЗ (далее - №44-ФЗ) регламентирует закупки государственных и муниципальных органов власти, бюджетных учреждений, государственных и муниципальных казенных учреждений, унитарных предприятий. Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» от 18.07.2011 № 223-ФЗ (далее - №223-ФЗ) регулирует закупочную деятельность автономных учреждений, государственных корпораций, публично-правовых компаний, хозяйственных обществ с долей государственного участия. В Законе 44-ФЗ детально регламентирован весь процесс закупок от фазы определения потребности, процедуры отбора и до окончания исполнения обязательств по контракту. Организации, проводящие закупки по 44-ФЗ, обязаны строго следовать описанным в законе процедурам. Второй закон, 223-ФЗ, является рамочным, содержит основные принципы и ключевые правила процесса закупок, на его основе закупающие организации разрабатывают собственные правила закупок.

Приоритет поддержки малых и средних предприятий регламентирован в Законе 44-ФЗ, и в Законе 223-ФЗ, и можно ожидать, что он будет находить отражение в закупках государственных заказчиков, подпадающих под регулирование как 44-ФЗ, так и 223-ФЗ. Однако заказчики, регулируемые 44-ФЗ, будут в большей степени учитывать строгость положений закона, и, в связи с этим, чаще проводить закупки, поддерживающие МСП, чем организации, регулируемые рамочным 223-ФЗ. В свою очередь, нерегламентированный в 44-ФЗ и 223-ФЗ приоритет экологической

безопасности, не будет отражаться в закупках государственных заказчиков, поскольку формально организации не обязаны включать экологические критерии в закупки, так как это не значит в законах.

В диссертационном исследовании ставится следующий исследовательский вопрос: как влияет строгость законодательного регулирования государственных заказчиков на отражение двух приоритетов – поддержки МСП и экологической безопасности – в государственных закупках? Государственные закупки удобны в качестве объекта исследования, поскольку процесс их проведения подробно регламентирован в законодательстве, что позволяет отделить эффект, связанный с разной степенью строгости 44-ФЗ и 223-ФЗ от иных факторов, потенциально влияющих на решения государственных заказчиков о проведении закупок, в которых отражаются означенные приоритеты. В свою очередь, наличие двух законов о государственных закупках в России, дополнительно позволяет отследить поведение организаций разных форм собственности, подпадающих под каждый из законов.

### ***Степень разработки научной проблемы в литературе.***

Исследовательский вопрос связан с литературой, изучающей поведение организаций под влиянием формальных и неформальных институтов [DiMaggio & Powell 1983; Meyer & Rowan 1977; North, 1990, 1997, 2005]. Формальные институты включают в себя законодательные нормы и правила, нормативные механизмы, в то время как неформальные институты представляют собой культурные особенности, традиции и обычаи, морально-нравственные ценности [North, 2005; Scott, 2008; Casson et al., 2010]. Институты определяют стимулы для экономических агентов при принятии разного рода решений [см., например, Bull, 1987; Stiglitz, 1998; в работе Matten & Moon, 2008, к примеру, стимулы являются частью институтов]. Формальные институты определяют явные стимулы для экономических агентов, что выражается, например, в законодательном регулировании определенных видов деятельности и закреплении допустимых механизмов

поведения в нормативно-правовых актах. Организации, которые отклоняются от предписываемого поведения, потенциально имеют бóльшие издержки, связанные со штрафами и санкциями за невыполнение требований законодательства, и у таких организаций возрастает риск, связанный с нарушением законодательных требований, что порой делает уклонение от следования явным стимулам экономически невыгодным. Однако, возможен и обратный эффект, например, в Gerardino et al., 2017, ожидание аудиторских проверок государственных закупок (явный стимул) приводит к проведению заказчиками простых закупочных процедур.

В приложении к государственным закупкам явным стимулом, создаваемым государством, является регламентация приоритета поддержки малого и среднего бизнеса в законах 44-ФЗ и 223-ФЗ. Государство обязывает все организации, регулируемые двумя законами, действовать в соответствие с означенным стимулом. С точки зрения теории, создание явных стимулов должно мотивировать организации в большей степени следовать предписываемым нормам и правилам из-за увеличения риска наказания и штрафных санкций за несоблюдение этих норм и правил [см. например, Becker, 1968; Fama & Jensen, 1983; Laffont & Martimort, 2009]. Тем не менее, строгость регулирования может выступать показателем определенного недоверия, наоборот, уменьшая мотивацию организаций следовать явным стимулам [Frey, 1993; Dickinson & Villeval, 2008, в Vinogradov & Shadrina, 2018 мотивация снижается риском быть несправедливо наказанным]. Однако как явные стимулы влияют на решения организаций, подпадающих под регулирование законов с разной степенью строгости своих требований на данный момент в литературе не изучено.

В отличие от явных стимулов, неявные создаются неформальными институтами [Meyer & Vickers, 1997, Holmstrom, 1999, Aragon-Correa et al., 2020]. Организации на свое усмотрение принимают решения следовать им или нет [Laffont & Tirole, 1990; Morand, 2003; Raj et al., 2020]. Неявным стимулом для государственных заказчиков в России является приоритет экологической

безопасности. В законодательстве о государственных закупках отсутствует обязательное требование заботиться об экологии при размещении заказов, как следствие государственные заказчики решают делать это или нет на свое усмотрение. В литературе по неявному стимулированию большое внимание уделяется внутриорганизационным факторам, влияющим на действия организаций следовать таким стимулам, например, имиджу и репутации [Bernheim, 1994; Andreoni & Bernheim, 2009; Vinogradov, Shadrina & Kokareva, 2014], членству в ассоциациях и участию в программах сертификации [Potoski & Prakash, 2005, Aragon-Correa et. al., 2020]. Однако, влияние разной степени строгости законодательного регулирования на следование организациями неявным стимулам ранее не исследовалось.

В литературе по экологичным закупкам в основном анализируют потенциальный эффект на окружающую среду и выгоды для государства от стимулирования экологичных закупок [Hall & Purchase, 2006; Rüdener et al., 2007; Testa et al., 2012; Шадрина, Ромодина, 2017] и практики внедрения и использования экологичных критериев в закупках [Murray, 2000; Nissinen et al., 2009; Parikka-Alhola et al., 2007; Mathisen & Solvoll, 2008; Walker & Brammer, 2009]. Инструменты и механизмы стимулирования экологичных закупок изучаются в работах Ochoa & Erdmenger (2003), Michelsen & de Boer (2009), Bouwer et al. (2006), Nissinen et al. (2009), где, в частности, показано, что одним из эффективных инструментов стимулирования экологичных закупок является нормативное требование о включении заказчиком четко прописанных и проверяемых экологических критериев в закупочный процесс, к примеру, в извещения о закупках. Другие авторы, например, Simcoe & Toffel (2014), анализируют практические аспекты внедрения экологичных закупок (в данной статье – на примере Калифорнии (США), на муниципальном уровне, требование применения экологических критериев в строительстве) и влияние этой практики на решения и стратегии частного бизнеса (не изучая факторы, влияющие на принятие решений заказчиками). В целом, экологичные закупки в своих работах исследуют



многие авторы, но наблюдается пробел в части анализа влияния строгости законодательного регулирования на решения государственных заказчиков о проведении и не проведении экологичных закупок.

В части поддержки малого бизнеса во многих работах оценивается экономическая выгода закупок у малого бизнеса для заказчиков и их эффект на конкуренцию в закупках [De Silva, 2012, Bandiera & Prat, 2009, Athey & Levin, 2011, Nakabayashi, 2013]. Однозначного мнения относительно эффективности (в вышеозначенном смысле) поддержки МСП в литературе не сложилось. Другая часть работ исследует целесообразность механизмов поддержки малого бизнеса через госзакупки: участие в закупочных процедурах только малых предприятий дает им дополнительные возможности выигрывать контракты, а следовательно, развивать и расширять свое производство [Krasnokutskaya & Seim, 2011]. Тем не менее, закупочные процедуры исключительно у МСП могут уменьшить активность его участия в крупных торгах, где необходимо конкурировать с крупным бизнесом, что снизит уровень конкуренции [Nakabayashi, 2013]. На эффективность закупок у МСП оказывает влияние, к примеру, вид закупаемой продукции [Denes, 1997], внутриотраслевая конкуренция и уровень производства [Athey, Levin, 2011] тип процедуры закупок, в т.ч. электронные аукционы [Nakabayashi, 2013, Яковлев и др., 2013]. Эти факторы, как и сама эффективность (через снижение расходов на закупки), могут влиять и на решения заказчиков проводить или не проводить закупки у МСП, и будут использованы в диссертационном исследовании как контрольные переменные при моделировании. Однако, строгость законодательного регулирования как фактор, влияющий на решения государственных заказчиков о проведении закупок у МСП, ранее не изучался.

В более широком смысле анализ эффективности госзакупок проводится в работах Яковлева А.А., Ткаченко А.В., Демидовой О.А., Балаевой О.Н. (2013, 2014), Яковлева А.А., Демидовой О.А. (2015), в частности с фокусом на (1) конкуренцию в торгах, (2) снижение цены, (3) наличие проблем

исполнения контрактов. Из зарубежных исследований наиболее масштабным является проект PwC, в рамках которого анализируется эффективность закупок в странах Европейского Союза на данных опроса 5 500 заказчиков и 1 800 поставщиков [PwC, 2011]. Исследование эффективности закупок посредством масштабных опросов участников закупок также проводится в работах Flynn (2017), Kasandolli-Gjonbalaj et al. (2018), Grega et al. (2019). Часть литературы по государственным закупкам изучает потенциальный сговор между поставщиками и низкую конкуренцию в госзакупках [Бальсевич, Подколзина, 2014], информационную прозрачность и ее влияние на ценообразование [Бальсевич и др., 2012], а также коррупцию в системе закупок [Островная, Подколзина, 2014]. Можно предположить, что отдельные факторы, влияющие на эффективность закупок, также влияют на принятие решений заказчиками о проведении закупок, в которых отражаются явные и неявные приоритеты государства: заказчики, которые с большей вероятностью проводят эффективные закупки, могут обладать и большей готовностью к внедрению экологических критериев и к проведению процедур с исключительным участием МСП.

***Цель исследования*** – выявить и оценить влияние строгости законодательного регулирования на степень отражения двух приоритетов, поддержки малых и средних предприятий и экологической безопасности, в государственных закупках.

Для достижения цели диссертационного исследования были поставлены следующие ***задачи***:

1. Провести анализ литературы по явному и неявному стимулированию, изучив влияние стимулов на деятельность организаций;
2. Провести анализ нормативно-правовых актов, регламентирующих государственные закупки в России, изучить механизмы явного стимулирования, предусмотренные в них, и описать различия в строгости законов 44-ФЗ и 223-ФЗ;

3. Показать теоретически, как явные и неявные стимулы связаны со строгостью регулирования государственных закупок, построив теоретическую модель воздействия приоритета поддержки МСП и приоритета экологической безопасности на решения государственных заказчиков о выборе процедур закупок, в которых отражаются означенные приоритеты;

4. Сформировать методологию эмпирической оценки влияния строгости законодательного регулирования на степень отражения приоритетов поддержки малых и средних предприятий и экологической безопасности в государственных закупках;

5. Собрать данные из открытых источников, содержащие характеристики государственных закупок, через которые можно определить отражение приоритета поддержки МСП и приоритета экологической безопасности;

6. Построить эконометрические модели для количественной оценки влияния строгости законодательного регулирования на степень отражения означенных приоритетов в государственных закупках;

7. Провести опрос государственных заказчиков для подтверждения зависимостей, полученных на открытых данных;

8. Обобщить и описать результаты исследования;

9. Проверить устойчивость полученных результатов.

***Личное участие соискателя ученой степени в получении результатов, изложенных в диссертации.*** Личный вклад соискателя состоит в сборе трех баз данных с уникальными характеристиками российских государственных закупок общим количеством более 500 тыс. закупок. Соискателем разработана теоретическая модель, в которой демонстрируется как строгость регулирования государственных закупок влияет на решения государственных заказчиков о проведении закупок, в которых отражается приоритет поддержки МСП и приоритет экологической безопасности. Диссертантом проведен опрос государственных заказчиков, получены и апробированы результаты исследования, опубликованы научные статьи по

теме диссертации и подготовлены, и сделаны выступления на российских и международных конференциях. Соискателем самостоятельно проведен и структурирован обзор литературы, обобщающий теоретические и эмпирические исследования по теме, выявлено и описано влияние строгости законодательного регулирования на степень отражения приоритета поддержки малых и средних предприятий и приоритета экологической безопасности в государственных закупках, включая оценку доли означенных закупок в общем количестве процедур за исследуемый период, сформулированы практические рекомендации по совершенствованию процесса закупок на основе полученных результатов.

### ***Структура и логика работы.***

В *первой главе* обобщается теоретический вклад диссертационного исследования в литературу. В первом разделе рассматриваются правовые основы государственных закупок в России и различия в законодательном регулировании организаций, подпадающих под каждый из законов, описывается воздействие государственных приоритетов на закупочную деятельность организаций, вводится определение приоритетов и форм их влияния. Во втором разделе описывается как приоритет поддержки МСП и приоритет экологической безопасности, являясь явным и неявным приоритетом по отношению к системе государственных закупок, связан со строгостью регулирования госзакупок и решениями заказчиков о проведении закупок с означенными приоритетами. Вводится определение двух факторов, определяющих решения государственных заказчиков: фактора опасений потенциального нарушения норм законодательства и фактора информированности организации. Третий раздел посвящен формулированию теоретической модели, демонстрирующей как строгость законодательного регулирования влияет на степень отражения двух приоритетов, поддержки малых и средних предприятий и экологической безопасности, в государственных закупках. В разделе приводится математическая постановка модели и формализуется влияние фактора опасений и фактора

информированности организаций при принятии решений заказчиками. В четвертом разделе описываются проблемы идентификации двух факторов, означенных в теоретической модели и делаются выводы для их дальнейшей эмпирической оценки.

**Вторая глава** посвящена оценке влияния строгости законодательного регулирования на степень отражения явного приоритета для системы государственных закупок – приоритета поддержки малых и средних предприятий. В первом разделе рассматриваются механизмы поддержки малого и среднего бизнеса в государственных закупках, демонстрируется обязательность их применения российскими организациями-заказчиками. Во втором разделе приводится методология оценки влияния строгости законодательного регулирования на степень отражения приоритета поддержки малых и средних предприятий в государственных закупках, описываются данные для эконометрического моделирования. В третьем разделе оценивается фактор опасений государственных заказчиков при принятии решений о закупках у МСП. Показано, что опасения штрафов и санкций в большей степени, чем другие факторы влияют на решения государственных заказчиков при выборе закупок у МСП. В четвертом разделе демонстрируется влияние означенного фактора на подвыборках закупок – по 44-ФЗ и по 223-ФЗ в отдельности, и приводится обсуждение результатов главы.

**Третья глава** посвящена оценке влияния строгости законодательного регулирования на степень отражения неявного приоритета для системы государственных закупок – приоритета экологической безопасности. В первом разделе рассматриваются возможности для государственных заказчиков по использованию экологических критериев в государственных закупках, демонстрируется добровольность их применения. Во втором разделе приводится методология оценки влияния строгости законодательного регулирования на степень отражения приоритета экологической безопасности, описываются данные для эконометрического моделирования. В третьем

разделе оценивается фактор опасений государственных заказчиков при принятии решений о проведении экологических закупок. Показано, что опасения штрафов и санкций в меньшей степени, чем другие факторы влияют на решения государственных заказчиков при проведении экологических закупок. Демонстрируется влияние означенного фактора на подвыборках закупок – по 44-ФЗ и по 223-ФЗ в отдельности. Четвертый раздел посвящен оценке устойчивости результатов на выборке закупок из одной отрасли. В пятом разделе описывается влияние изменений в классификаторе экологических закупок на результаты исследования и приводится обсуждение результатов главы.

В *четвертой главе* посредством опроса российских государственных заказчиков подтверждается влияние фактора опасений при нарушении норм закона и оценивается влияние фактора информированности организаций – фактора, который можно только косвенно оценить на открытых данных. В первом разделе обосновывается методология проведения опроса заказчиков, конструируются вопросы, позволяющие эмпирически оценить два означенных фактора. Во втором разделе анализируется как два означенных фактора способствуют проведению закупок у малых и средних предприятий. В третьем разделе оценивается как фактор опасений и фактор информированности влияют на проведение экологических закупок. В четвертом разделе приводится обсуждение результатов диссертационного исследования.

#### ***Методология исследования.***

Общность методологии в работе заключается в использовании единого порядка идентификации влияния строгости законодательного регулирования на отражение приоритета поддержки малых и средних предприятий и приоритета экологической безопасности в государственных закупках. Первым этапом анализируется общая выборка госзакупок и на ней оценивается влияние фактора опасений организации, а вторым этапом означенный фактор оценивается на подвыборках закупочных процедур по 44-ФЗ и по 223-ФЗ в отдельности. Информационная база исследования представляет собой серию

кросс-секций с общим количеством закупок более 500 тыс. и включает процедуры закупок по 44-ФЗ и 223-ФЗ в России в 2019 году. Выбор года продиктован стремлением избежать эффекта пандемии коронавируса.

Первая база данных – квотная выборка, полученная методом простого случайного отбора, по всем субъектам РФ, содержащая информацию о закупках у МСП и закупках у крупных поставщиков и об использовании заказчиками экологических критериев. База данных включает информацию о 109 490 государственных закупках в России, размещенных 21 225 заказчиками из всех 85 регионов. Источник данных – Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС). Идентификатор закупок, проводимых исключительно у МСП непосредственно доступен из собранной базы данных, в то время как индикатор применения экологических критериев заказчиками можно выявить только из данных внутри формулировок в закупочной документации. Классификация закупок как экологичных проводится по описываемой базе данных с использованием ключевых слов и словосочетаний, встречающимся в закупочной документации.

Для проверки результатов в части классификации закупок как экологичных используется вторая база данных – сплошная выборка закупок по одной отрасли. Выбор отрасли для проверки устойчивости результатов – строительные работы (ОКВЭД-2. Код F) – обусловлен несколькими причинами. Во-первых, в области строительства в мировой практике разработаны и широко применяются стандарты экологичности; широкий пласт научных работ посвящен отражению требований экологичности в закупках строительных работ. Во-вторых, в части государственных закупок строительных работ в 2018 году принято Постановление Правительства РФ № 486, устанавливающее перечень товаров, работ, услуг по проектированию, строительству, реконструкции и капитальному ремонту объектов капитального строительства, для которых четко определяются требования энергетической эффективности; это предоставляет возможность отделить экологические критерий энергетической эффективности от других

экологических критериев и изучить его влияние в отдельности. В-третьих, фокус на одной отрасли позволяет существенно ограничить гетерогенность закупаемых товаров и услуг и при этом работать со сплошной выборкой по всем закупкам всех заказчиков за целый календарный год. Означенная база данных включает информацию о 388 770 государственных закупках в России в соответствии с классификатором ОКВЭД-2 (Код F) из всех 85 регионов. Источник данных – Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС).

Третья база данных собрана методом онлайн-опроса 1 395 организаций-заказчиков и содержит информацию о характеристиках заказчиков, закупках у МСП, использовании экологических критериев в закупках, а также о барьерах, которые, по мнению заказчиков, влияют на их решения о проведении закупок с означенными приоритетами. Опрос проводился в четыре волны в ноябре и декабре 2021 года. Особое внимание в анкете уделялось вопросам, направленным на выявление фактора опасений непреднамеренного нарушения законодательства и фактора информированности организаций. В ходе опроса был проведен эксперимент, выявляющий воздействие информации на принимаемые организациями решения. Заказчики, получавшие письмо в каждую из четырех волн, при каждой рассылке распределялись методом простого случайного отбора в две группы респондентов: контрольную и экспериментальную. Контрольной группе отправлялось сопроводительное письмо, не содержащее информацию о том, что поддержка МСП и экологическая безопасность являются приоритетами государства. Экспериментальной группе в сопроводительном письме и в описании блоков вопросов прямо приводилась означенная информация о государственных приоритетах. Дизайн опроса позволил получить выборку, включающую в себя организации различных форм собственности, во всех 8 федеральных округах, разных размеров, регулируемых двумя законами.

Для оценки зависимостей в диссертационном исследовании применяются регрессионные модели (линейные, логит и пробит-регрессии).



В моделях, построенных по первой и второй базе данных, зависимая переменная отражает непосредственно тип закупки и представляет собой бинарные характеристики закупочной процедуры, а именно идентификатор закупки как у МСП и не у МСП; экологичной закупки и закупки, не содержащей экологических критериев. В регрессиях, оцениваемых по третьей базе данных, зависимая переменная конструируется на основе ответов государственных заказчиков на вопросы анкеты о доле закупок у МСП и доле экологических закупок в общем объеме своих закупок за год. Ключевой независимой переменной во всех пробит-регрессиях является тип закона, по которому проводится закупка – 44-ФЗ и 223-ФЗ. В качестве контрольных независимых переменных используется форма собственности заказчика, способ определения поставщика, начальная цена закупки, наличие жалоб в ФАС и другие.

***Основные положения и результаты исследования, выносимые на защиту.*** Ниже приведены основные положения диссертационного исследования и обобщенные результаты работы:

1. Строгость законодательного регулирования оказывает существенное влияние на степень отражения как явно установленного приоритета поддержки малых и средних предприятий, так и неявного приоритета экологической безопасности при проведении государственных закупок;
2. Решения государственных заказчиков о проведении означенных закупок объясняются двумя факторами – фактором опасений нарушить законодательные нормы и фактором информированности о приоритетах государства;
3. Фактор опасений нарушить законодательные нормы превалирует при принятии решений о проведении закупок у малых и средних компаний;
4. Фактор информированности организации оказывает существенное влияние на принятие решений о проведении экологических закупок;
5. В части закупок у МСП строгость регулирования воспринимается заказчиками как стимул к большему проведению таких закупок, а

дополнительное информирование о преимуществах таких закупок не оказывает существенного влияния на частоту их проведения;

6. При проведении экологических закупок строгость регулирования выступает барьером, сдерживающим их широкое проведение среди заказчиков, в то время как информирование о преимуществах экологических закупок стимулирует частоту их проведения;

7. Основным препятствием при явном и неявном стимулировании государственных заказчиков является их осторожность при проведении закупок, которая выражается в желании и потребности использовать типовые требования к продукции, типовые критерии при оценке заявок.

**Научная новизна** исследования состоит в следующем:

1. Вопрос о влиянии строгости законодательного регулирования на отражение двух приоритетов – поддержки малых и средних предприятий и экологической безопасности – в государственных закупках ранее не исследовался.

2. Сформулирована теоретическая модель, демонстрирующая влияние явных и неявных стимулов на принятие решений государственными заказчиками с учетом разной строгости законодательного регулирования.

3. Впервые на российских данных эмпирически оценено влияние строгости законодательного регулирования на отражение приоритета поддержки малых и средних предприятий и приоритета экологической безопасности в государственных закупках.

4. Впервые выявлены фактор опасений непреднамеренно нарушить требования законодательства и фактор информированности организаций. Оценено влияние этих факторов на решения заказчиков.

**Теоретическая значимость работы.** Исследование вносит вклад в теорию явных и неявных стимулов, изучая влияние степени строгости законодательства на принятие решений организациями. С одной стороны, чем формализованнее явные стимулы, тем больше организаций им следует. В основном это связано с санкциями и штрафами за нарушение требований

законодательства. С другой стороны, степень формализации стимулов может порождать и обратный эффект – организации могут воспринять излишнюю регламентацию как препятствие в своей деятельности и в меньшей степени следовать явным стимулам. Однако, в теории на данный момент не изучено как организации будут принимать решения, когда явный стимул регламентирован сразу в двух законах, один из которых обладает бóльшей степенью строгости, а другой меньшей. В свою очередь, в части неявных стимулов также не изучено как разная строгость законодательного регулирования влияет на следование неявным стимулам среди организаций. Диссертационное исследование заполняет имеющийся пробел экономической теории в части демонстрации влияния строгости законодательного регулирования на степень следования явным и неявным стимулам государственными организациями.

***Практическая значимость.*** Выводы, сформулированные в диссертационном исследовании, могут быть использованы регуляторами системы государственных закупок и исследователями в сфере устойчивого развития. Уполномоченные органы и законодатели могут использовать результаты для оценки планируемых нормативных изменений, касающихся поддержки малого и среднего бизнеса и необходимости включения обязательных (явных) экологических требований к закупкам в законодательство. Уполномоченным структурам целесообразно обратить внимание на степень формализации новых требований и механизмов, предназначенных для непосредственных участников госзаказа, а также на процесс сближения норм 44-ФЗ и 223-ФЗ в контексте государственных приоритетов.

Регуляторы системы госзакупок могут использовать результаты исследования для оценки необходимости увеличения квоты на закупки у МСП в ближайшие годы. Дополнительно может быть проведена оценка целесообразности отмены ограничений на начальную (максимальную) цену контракта для малых и средних компаний. Систематическое размещение

закупок у МСП российскими заказчиками показывает значимость дальнейшего стимулирования вовлеченности малого и среднего бизнеса в систему госзакупок, указывает не только на важность снижения административных и иных барьеров для МСП, но и на необходимость анализа неявных мотивов и стимуловкупающих организаций. В части стимулирования проведения экологичных закупок результаты исследования указывают на необходимость разработки методической помощи заказчикам, набора готовых и конкретных типовых требований по разным видам продукции, стандартных формулировок для экологических критериев в документации. Результаты исследования диктуют важность поддержки в обучении заказчиков экологическим требованиям и стандартам со стороны руководителей регионов, муниципалитетов и на федеральном уровне в целом.

Выводы исследования могут быть также использованы для анализа механизмов поддержки малого и среднего бизнеса на статистических данных более поздних периодов — 2020 и 2021 годов, при изучении проблематики закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства, для оценки реализации мероприятий национального проекта РФ «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и оценки эффективности «Стратегии экологической безопасности Российской Федерации на период до 2025 года».

*Список публикаций по теме диссертации.* Основные результаты диссертационного исследования опубликованы в 5 работах общим объемом 7,4 п.л.; личный вклад соискателя составляет 4,5 п.л.:

1. Shadrina E. V., Vinogradov D. V., Kashin D. V. Implicit Incentives in Green Public Procurement: Good Intentions versus Rigid Regulations // *Ecological Economics*. 2022. Vol. 198. – 2,0 п.л. (личный вклад – 0,7 п.л.)

2. Виноградов Д. В., Кашин Д. В., Шадрина Е. В. Влияние институциональных факторов на применение экологических критериев в государственных закупках строительных работ // *Журнал Новой*

экономической ассоциации. 2022. № 56 (в печати) – 2,0 п.л. (личный вклад – 1 п.л.)

3. Кашин Д. В. Закупки у малого и среднего бизнеса: что влияет на решения заказчиков? // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. 2021. Т. 20. № 3. С. 410-431. – 1,4 п.л.

4. Шадрина Е. В., Виноградов Д. В., Кашин Д. В. Отражение экологических приоритетов государства в закупочной деятельности государственных организаций // Вопросы государственного и муниципального управления. 2021. № 2. С. 34-60. – 1,7 п.л. (личный вклад - 0,7 п.л.)

5. Кашин Д. В., Шадрина Е. В. Эффективность механизма поддержки малого и среднего бизнеса в системе государственных закупок Российской Федерации // Вестник Санкт-Петербургского университета. Серия 8. Менеджмент. 2019. Т. 18. № 1. С. 94-114. – 1,3 п.л. (личный вклад - 0,7 п.л.)

Иные публикации по теме диссертации:

1. Шадрина Е. В., Кашин Д. В. Циркулярные закупки в России. Данные исследования закупок 2019 г. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2020. № 62. С. 50-57.

2. Shadrina E. V., Kashin D.V., Vinogradov D.V. Set-Asides: The Not-So-Clear Side of Public Procurement // SSRN. Series "Working Papers". 2020.

3. Шадрина Е. В., Кашин Д. В. Поддержка малого и среднего бизнеса в госзакупках. Эффективны ли механизмы? // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2018. № 54. С. 42-45.

***Апробация результатов исследования.*** Результаты диссертационного исследования были представлены на следующих мероприятиях:

1. Научная конференция преподавателей и сотрудников НИУ ВШЭ – Пермь «Соседи по науке» (Пермь, Россия, НИУ ВШЭ, 14.05.2018). Тема доклада: Государственные закупки как механизм поддержки малого и среднего бизнеса;

2. iCare 7th International Conference on Applied Research in Economics (Пермь, Россия, НИУ ВШЭ, 23.09.2019). Тема доклада: "Set-Aside or Non-Set-Aside": The Decision of Contracting Authorities on Public Purchases from SME's;

3. Научная конференция преподавателей и сотрудников НИУ ВШЭ – Пермь «Соседи по науке» (Пермь, Россия, НИУ ВШЭ, 12.05.2020). Тема доклада: Экологические критерии в государственных закупках Российской Федерации: детерминанты решений заказчиков;

4. iCare 8 – International Conference on Applied Research in Economics (Пермь, Россия, НИУ ВШЭ, 21.09.2020). Тема доклада: Environmental Criteria in Public Procurement of the Russian Federation: Determinants of Contracting Authorities Decisions;

5. VIII Научная конференция преподавателей и сотрудников НИУ ВШЭ-Пермь «Соседи по науке» (Пермь, Россия, НИУ ВШЭ, 11.05.2021). Тема доклада: Влияние институциональных факторов на применение экологических критериев в государственных закупках строительных работ;

6. iCare 9 – International Conference on Applied Research in Economics (Пермь, Россия, НИУ ВШЭ, 02.11.2021). Тема доклада: Declared Environmental Priorities of the Government as Implicit Incentives for Organizations to Act Green;

7. Аспирантский семинар НИУ ВШЭ под руководством профессора Х. Леманна и О. А. Демидовой. Темы докладов: Declared Priorities of the State as Implicit Incentives: Environmental Criteria in Public Procurement in Russia (13.11.2020), Towards Green Public Procurement in Russian Construction Industry (03.12.2021).

8. IX Научная конференция преподавателей и сотрудников НИУ ВШЭ-Пермь «Соседи по науке» (Пермь, Россия, НИУ ВШЭ, 14.02.2022). Доклад: Государственные приоритеты в закупках: результаты опроса российских заказчиков.

9. XVIII Ежегодная молодежная научная конференция «Наука Юга России: достижения и перспективы» (Ростов-на-Дону, Россия, Южный

научный центр РАН, 21.04.2022). Доклад: Государственные приоритеты в закупках: результаты опроса российских заказчиков.

10. Международная научно-практическая конференция «Формирование и развитие кластеров в инновационной экономике» (Самарканд, Узбекистан, Самаркандский Государственный университет, 13.05.2022). Доклад: Государственные закупки у малых и средних компаний: обязанность или свободный выбор заказчиков?

Основные результаты диссертационного исследования вошли в отчеты по грантам РФФИ № 20-310-90010 «Государственные закупки в Российской Федерации: влияние явных и неявных приоритетов государства на решения заказчиков» (2020-2022) и № 18-010-01166 «Оценка эффективности методов неденежного стимулирования в формировании экологичного поведения индивидуумов и организаций» (2018).

Материалы диссертации используются автором в преподавательской деятельности в рамках курсов «Анализ данных» (бакалавриат НИУ ВШЭ-Пермь) и «Проектный семинар» (бакалавриат НИУ ВШЭ-Пермь).

**Структура работы.** Диссертация состоит из введения, четырех глав, заключения, списка используемой литературы и приложений. Общий объем работы составляет 130 страниц основного текста и списка литературы из 147 наименований, а также 8 страниц приложений.