

Проблемы и неучтенные эффекты при организации закупок под нужды комплексных проектов

Вопросы эффективности закупок государственного сектора, составляющих значительную часть экономической деятельности во многих странах, вызывают устойчивый интерес экономистов.

Настоящая работа посвящена анализу институциональных альтернатив закупок, осуществляемых под нужды комплексных инфраструктурных проектов и рассматривает два аспекта в вопросах решения оптимизационных задач в области организации закупок. Первый блок исследования посвящен активно обсуждаемому в литературе вопросу выбора оптимальных способов закупок для различного рода контрактов и закупаемых благ¹. Второй касается менее проработанной проблемы – решению оптимизационных задач в области государственных закупок не только в заданных институциональных условиях, но и с учетом возможностей изменения граничных условий.

В отечественной литературе, посвященной регулируемым закупкам, наблюдается ряд пробелов. Например, большинство российских исследований касается закупок в рамках №44-ФЗ, тогда как закупки по №223-ФЗ остаются слабо изученными. Вместе с тем они занимают львиную долю в совокупном объеме государственного заказа², и под регулирование №223-ФЗ попадают закупки, выполняемые под нужды многих стратегически значимых инфраструктурных проектов, таких как строительство железных дорог, прокладка и эксплуатация магистральных трубопроводов и многих других. Кроме того работы, оценивающие сравнительную эффективность закупочных процедур в институциональной среде РФ крайне малочисленны, что вероятно обусловлено жесткими ограничениями, накладываемыми №44-ФЗ и другими нормативными актами на выбор процедур.

Подходы к анализу эффективности регулируемых закупок в российской практике на государственном уровне также обладают некоторыми

¹ См., например: (Goldberg, 1977; Estache, et al., 2009; Vajari et al., 2009; Chong et al., 2014; Юдкевич, Пивоварова, 2010; Яковлев, 2012 и др.)

² См., например: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/fea/fea86920fc7f4c8b39262ce74beb32d8.pdf>

недостатками. В основном, они основываются на показателях, достигаемых на этапе заключения контракта, и не учитывают итоги исполнения контрактов ни по ценовым, ни по качественным характеристикам. Не учитывается также специфика сложных комплексных проектов, в реализации которых критическую роль могут иметь результаты выполнения отдельного контракта. Особенно «чувствительными» в данном контексте являются инфраструктурные проекты³ - от качества отдельных элементов инфраструктуры может зависеть ее функционирование целиком, а экономия на отдельном участке или этапе работ не гарантирует улучшение экономики всего проекта, а в некоторых случаях, напротив, может приводить к его удорожанию⁴.

Настоящей работой мы стремимся восполнить описанные выше пробелы и внести вклад в развитие научной дискуссии, а также в формирование подходов к оценке результативности и повышению эффективности системы регулируемых закупок.

Принимая во внимание высокую значимость инфраструктурных проектов для российской экономики⁵ и особую роль транспортной инфраструктуры⁶, мы проводим эконометрическое исследование на данных о закупках под нужды строительства, модернизации и эксплуатации объектов Московского Метрополитена. Нами анализируются закупки в рамках №223-ФЗ, где в отличие от №44-ФЗ заказчик более свободен в выборе процедуры для присуждения контракта. Это позволяет смоделировать эффекты от использования двух форм в рамках одной институционально-правовой среды для выбора поставщиков на сопоставимые контракты.

Результаты проведенного эмпирического анализа свидетельствуют о том, что форма аукциона, несмотря на более высокие показатели уровня

³ Подробнее о специфике инфраструктурных проектов см. (Flyvbjerg, 2007; Künneke et al., 2010; Алаев и др., 2015; Шабалов и др., 2016)

⁴ См., например, (Künneke et al., 2010).

⁵ См., например: <https://roscongress.org/news/razvitie-infrastruktury-dlja-rosta-ekonomiki-i-urovnja-zhizni-grazhdan/>

⁶ См., например: <https://mintrans.gov.ru/documents/2/11577>

конкуренции на торгах, теряет свою эффективность по ценовому критерию с увеличением сложности контракта и демонстрирует стабильно более низкие показатели относительной экономии по сравнению с запросом предложений в случае закупок проектных, строительных и ремонтных работ. Кроме того, аукцион характеризуется более высокими показателями задержками исполнения контракта, имеющими критическую роль в реализации инфраструктурных проектов.

В дополнение к сравнению эффектов от альтернативных закупочных форм в заданных (сложившихся) институциональных условиях на основе анализа отраслевых кейсов мы выявляем некоторые искажения в структуре стимулов участников системы госзакупок и формируем ряд предварительных предложений по институциональным изменениям, направленным на нивелирование выявленных источников неэффективности.

Предложенные в работе подходы и полученные результаты могут быть полезны при формировании методик планирования для широкого класса проектов в части организации закупочной деятельности.

Список литературы

Алаев А. А., Козлова, С.В., Малютин, К.М., Перова, И.Т. (2015). Оценка социально-экономической эффективности инфраструктурных проектов // Финансовый журнал, № 4 (26), С. 41–51. [Alaev A.A., Kozlova, S.V., Malyutin, K.M., Perova, I.T. (2015). Assessment of the socio-economic efficiency of infrastructure projects // *Finansovyy zhurnal*, no. 4 (26), pp. 41–51. (In Russian).]

Шабалов И. П., Шаститко А. Е., Голованова С. В. (2016). Распределение рисков в инфраструктурных проектах с участием крупного заказчика: Учебно-методическое пособие. М.: Экономический факультет МГУ имени М. В. Ломоносова. [Shabalov I. P., Shastitko A. E., Golovanova S. V. (2016). Risk allocation in infrastructure projects with the major customer participation. Study guide. Moscow: Lomonosov Moscow State University, Faculty of Economics. (In Russian).]

Юдкевич М. М., Пивоварова С. Г. (2009). Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение, №. 18, С. 54–61. [Yudkevich M.M., Pivovarova S.G. (2009). Classification of goods and the choice of the optimal procedure in the system of public procurement. *Goszakaz: upravlenie, razmeshchenie, obespechenie*, No. 18, pp. 54–61. (In Russian).]

Яковлев А. А. (2012). Система госзакупок в России: на пороге третьей реформы // Общественные науки и современность, №. 5, С. 54–70. [Yakovlev A.A. (2012). The public procurement system in Russia: on the verge of the third reform. *Obshchestvennye nauki i sovremennost'*, No. 5, pp. 54–70. (In Russian).]

Bajari, P., McMillan, R., Tadelis S. (2009). Auctions versus negotiations in procurement: an empirical analysis. *The Journal of Law, Economics, & Organization*, 25.2, pp. 372-399. <https://doi.org/10.1093/jleo/ewn002>

Chong, E., Staropoli K., Yvrande-Billon. A. (2014). Auction versus negotiation in public procurement: Looking for empirical evidence. E. Brousseau et J-M.

Estache, A., Guasch, J. L., Iimi, A., & Trujillo, L. (2009). Multidimensionality and renegotiation: Evidence from transport-sector public-private-partnership transactions in Latin America. *Review of Industrial Organization*, Vol 35(1-2), No. 41. doi 10.1007/s11151-009-9225-0

Flyvbjerg B. (2007). Policy and planning for large-infrastructure projects: problems, causes, cures. *Environment and Planning B: planning and design*, Vol. 34, No. 4, pp. 578-597.

Goldberg V. P. (1977). Competitive bidding and the production of precontract information. *The Bell Journal of Economics*, pp. 250-261.

Künneke R., Groenewegen J., Ménard C. (2010). Aligning modes of organization with technology: Critical transactions in the reform of infrastructures. *Journal of Economic Behavior & Organization*, Vol. 75, No. 3, pp. 494-505. <https://doi.org/10.1016/j.jebo.2010.05.009>