

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
Федеральное государственное автономное образовательное
учреждение высшего образования
«ЮЖНЫЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

**ЦИФРОВИЗАЦИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ
ЗАКУПОК КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ
КОНКУРЕНТНОГО МЕХАНИЗМА
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

Монография

Ростов-на-Дону – Таганрог
Издательство Южного федерального университета
2025

УДК 65.871:[338.2+001.895](035.3)

ББК 65.41+32.81я44

К64

*Печатается по решению Ученого совета экономического факультета ЮФУ
(протокол № 8 от 17.09.2025 г.)*

Рецензенты:

доктор экономических наук, ректор ГБОУ ВО «Волжский институт экономики, педагогики и права» (ВИЭПП), председатель общественного совета при комитете по контролю в сфере закупок Волгоградской области *Р. Ю. Скоков*;

доктор экономических наук, профессор кафедры информационной экономики ФГАОУ ВО «Южный федеральный университет»

Л. Г. Матвеева

К64

Цифровизация контрактной системы закупок как составляющей конкурентного механизма общественного сектора : монография / О. С. Белокрылова, Е. И. Фирсов, Ю. Р. Туманян, М. А. Корытцев ; Южный федеральный университет. – Ростов-на-Дону ; Таганрог : Издательство Южного федерального университета, 2025. – 208 с.

ISBN 978-5-9275-4989-4

В монографии выделены этапы институциональной трансформации общественного сектора в условиях цифровизации экономики. Разработана концепция конкурентного механизма общественного сектора и обоснована контрактная система закупок как его базовая составляющая. Мониторинг ее институциональных изменений в условиях цифровизации позволил оценить на основе опроса сотрудников Федерального дорожного агентства ее эффекты. Выявлены проблемные зоны функционирования контрактной системы закупок, включая искажения конкуренции и влияние институционального изоморфизма на процесс ее цифровой трансформации. Предложены авторские критерии эффективности закупок для нужд общественного сектора

Монография предназначена научным работникам, преподавателям, аспирантам, магистрантам и студентам экономических специальностей и вузов, специалистам сферы публичных закупок и органов их государственного регулирования.

Публикуется в авторской редакции.

УДК 65.871:[338.2+001.895](035.3)

ББК 65.41+32.81я44

ISBN 978-5-9275-4989-4

© Южный федеральный университет, 2025

© Белокрылова О. С., Фирсов Е. И.,

Туманян Ю. Р., Корытцев М. А., 2025

© Оформление. Макет. Издательство Южного федерального университета, 2025

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	4
1. Концептуальные основания исследования общественного сектора.....	12
1.1. Общественный сектор: теоретические подходы и субъектная структура.....	12
1.2. Цифровизация общественного сектора как современная форма его институциональной трансформации.....	42
2. Контрактная система закупок – базовая составляющая конкурентного механизма общественного сектора.....	58
2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие.....	58
2.2. Институционально-цифровая трансформация контрактной системы закупок.....	75
3. Проблемные зоны функционирования российской системы публичных закупок в санкционных условиях.....	94
3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок.....	94
3.2. Влияние институционального изоморфизма на процесс цифровой трансформации контрактной системы закупок.....	113
4. Направления совершенствования национальной системы публичных закупок.....	130
4.1. Оценка эффектов электронизации контрактной системы закупок и перспективы ее цифровизации	130
4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок субъектов общественного сектора	140
Послесловие	156
Библиография.....	163
Приложения	184

ПРЕДИСЛОВИЕ

Цифровая трансформация экономики, государства и общества в современных условиях стала важнейшим драйвером инноваций и изменений в общественном секторе, позволив обеспечить устойчивость реализации государственных функций в период пандемии 2020 г., когда ключевые процессы эффективно продолжались независимо от местоположения организации и ее кадровых ресурсов. Однако ускорившаяся цифровизация выявила новые проблемы, что требует пересмотра стратегий и модернизации подходов к регулированию общественного сектора. Конкурентный механизм, интегрированный в общественный сектор, является необходимым инструментом согласования интересов государства, бизнеса и гражданского общества. Этот механизм, основанный на рыночных принципах, позволяет эффективно распределять ресурсы и достигать таких стратегических целей, как производство общественных благ. Однако его применение в масштабной сфере публичных закупок осложняется систематическими изменениями институциональной и правовой базы, особенно в условиях нарастающего санкционного давления 2022–2024 годов. Это требует углубления институционально-экономических исследований эффективности внедрения рыночных механизмов в общественный сектор и гибкости их адаптации к новой реальности.

В рамках экономической теории накоплен значительный опыт исследования общественного сектора, прежде всего в классических работах Дж. М. Кейнса, Р. Масгрейва, П. Самуэльсона, Дж. Стиглица, М. Фридмена. Современные проблемы его функционирования анализируются в исследованиях А. Е. Абрамова, Е. В. Балацкого, О. С. Белокрыловой, В. В. Вольчика, М. А. Коротцева, Л. Б. Парфенова, Е. А. Севастьянова, Л. И. Якобсона.

Механизмы организации и управления системой публичных закупок, ее эволюции и эффективности обоснованы К. А. Белокрыловым, Е. Ф. Гуцелюк, В. В. Мель-

никовым, С. С. Цыганковым, Е. В. Шадринной. Элементы рыночного механизма, включаемые в институциональную структуру общественного сектора, выделены Дж. Ле Грандом, Дж. Гэлбрейтом, Б. Марки-Таулером, Д. Нортотом.

Особую роль в данном исследовании сыграли работы ученых, решающих проблему локализации институционального изоморфизма на рынке закупок для нужд организаций общественного сектора: А. Флигстейна, К. Оливера, П. Студенски, Д. Ходжсона, А. J. Hoffman, P. S. Olupot, W. R. Scott и др. В вопросах внедрения цифровых технологий, становления и развития информационных систем в общественном секторе, блокчейн-технологий, их применения в бюджетной области авторы опираются на работы Б. М. Бижоева, Д. Кеттла, Х. Маргетса, Дж. Нильсона, А. Нэйпана, М. Форда, Х. Фредриксона, М. Харриса, К. Шваба, Н. Эджесбо и др.

Однако, несмотря на значительное число исследований национальной системы закупок государства, обеспечивающей в рыночной экономике удовлетворение производственных нужд общественного сектора, проблемы ее функционирования как базовой составляющей его конкурентного механизма в значительной мере все еще остаются вне поля зрения отечественных и зарубежных ученых, прежде всего формы искажения конкуренции в условиях цифровизации, а также наличие и меры локализации институционального изоморфизма. Между тем накопленный мировой опыт их электронизации в развитых, развивающихся странах, и в частности в России, их ускоряющейся цифровизации свидетельствует о возможности роста конкуренции на торгах, снижения трансакционных издержек государства и бизнеса, роста прозрачности и открытости закупочных процедур, предотвращения коррупции и, в целом, повышения результативности функционирования института публичных закупок. Недостаточная разработанность проблем развития конкурентного механизма общественного сектора в условиях цифровизации с выделенными выше пробелами

научного знания определила выбор проблемы, формулировку цели и исследовательских задач.

Цель работы: на базе структуризации конкурентного механизма общественного сектора обосновать публичные закупки как его базовую составляющую, выявить искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок, оценить влияние институционального изоморфизма на общественный сектор (через конкурентный механизм публичных закупок) и предложить пути локализации его различных форм.

Формулировка цели работы потребовала постановки следующих задач исследования:

- обосновать категориальную специфику общественного сектора, его субъектную структуру в условиях его цифровой трансформации;
- определить структурные составляющие конкурентного механизма общественного сектора;
- содержательно охарактеризовать квазирынок публичных закупок как базовый конкурентный механизм общественного сектора и оценить результаты его институциональной трансформации в процессе завершения электронизации закупочных процедур;
- оценить воздействие институционального изоморфизма на поведение субъектов контрактной системы в условиях цифровизации;
- обосновать дополнительные показатели оценки эффективности публичных закупок;
- разработать рекомендации по совершенствованию контрактной системы закупок с учетом полученных результатов по оценке влияния институционального изоморфизма.

Методология исследования сформирована на базе концептуальных классических разработок и современных поисковых работ в области институциональной экономики, экономики общественного сектора, теории публичных закупок и экономической социологии (институциональный изоморфизм). Масштабность и социальная значимость

общественного сектора, непрерывные институциональные изменения системы обеспечения его нужд обусловили необходимость использования также положений теории общественного выбора, нового государственного управления, экономики знаний. Для выявления предметно-содержательных характеристик цифровизации и ее особенностей в системе публичных закупок были использованы концепции Четвертой промышленной революции, цифровой экономики, институциональной трансформации.

Исследование институциональных изменений публичных закупок как базовой составляющей конкурентного механизма общественного сектора потребовало использования качественных методов и количественного инструментария. Из числа общих методов научного исследования применены системный статистический, дискурсивный анализ, методы анкетирования, глубинного интервьюирования, экспертных фокус-групп. В качестве методов собственно экономического исследования использован инструментарий институциональной экономики, неоклассического подхода, историко-генетический, категориальный, нарративный анализ

Авторская база эмпирических данных включает результаты анкетирования и глубинного интервьюирования закупщиков Федерального дорожного агентства и его подведомственных организаций, первичную отчетность по закупкам организаций, зарегистрированных в Единой информационной системе закупок.

Институциональная трансформация общественного сектора в целом и системы закупок для обеспечения нужд его субъектов, как базовой составляющей его конкурентного механизма, в условиях цифровизации сопровождается искажением конкуренции на квазирынке закупок, обусловленным жестким государственным регулированием, расширением закупок у единственного поставщика в условиях санкций, наличием институционального изоморфизма. Снижение негативных последствий этих эффектов обе-

спечивается внедрением предложенных показателей оценки эффективности закупок на всех этапах их жизненного цикла, совершенствованием законодательства, профессиональных компетенций госзаказчиков, углублением цифровизации контрактной системы, прежде всего ее неконкурентного сегмента.

Институциональная трансформация общественного сектора, как масштабной составляющей современной смешанной экономики, в условиях цифровизации представляет собой эволюционные изменения его институтов, в частности, института публичных закупок, удовлетворяющего потребности его учреждений в товарах и услугах, обеспечивающих начало и поддерживающих непрерывность производства общественных благ.

Цифровизация общественного сектора, как комплексная реструктуризация поведения его субъектов на основе технологических инноваций, повышает доступность общественных благ для населения и публичных закупок государства для бизнеса на базе следующих положительных эффектов их полной электронизации, выявленных в процессе авторского опроса специалистов контрактных служб Федерального дорожного агентства и его подразделений:

- обеспечение прозрачности и доступности информации как о функционировании субъектов общественного сектора, так и относительно осуществляемых ими закупок;
- повышение производительности труда персонала за счет автоматизации рутинных операций по поиску необходимой информации и расширение поля его креативной деятельности;
- сокращение трансакционных издержек заказчиков и участников торгов;
- снижение «материальных издержек» заказчиков;
- уменьшение сроков проведения процедур закупок.

Контрактная система закупок, как базовая составляющая конкурентного механизма общественного сектора, дополняется такими его видами, как финансирование через

сертификаты, государственно-частное партнерство, концессии, а конкурентный механизм обеспечивает использование современных позитивных достижений частного сектора, рост (до санкций 2022 г.) конкурентности госторгов по закупкам субъектов общественного сектора, увеличение объемов экономии бюджетных средств и др.

Искажения конкуренции на рынке закупок государства обусловлены систематическими корректировками закупочного законодательства, антисанкционным введением регионами новых ситуаций закупок у единственного поставщика, а также наличием институционального изоморфизма. Это позволило на основе углубления концепции институционального изоморфизма посредством модернизации традиционно выделяемых его структурных составляющих (принудительный, нормативный, имитационный) выявить коррупционный изоморфизм в системе публичных закупок и обосновать следующие направления его локализации: совершенствование законодательного регулирования закупок, повышение профессиональных навыков субъектов контрактной системы, углубление ее цифровизации, в том числе ее неконкурентного сегмента.

Выявленные случаи искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок – увеличение закупок у единственного поставщика, институциональный изоморфизм, жесткое регулирование публичных закупок – позволили дополнительно обосновать необходимость совершенствования контрактной системы закупок в части разработки более адекватных критериев оценки их эффективности.

В монографии представлены результаты разработки концепции конкурентного механизма общественного сектора, в качестве базовой составляющей которого выделена система публичных закупок как наиболее масштабная и обеспечивающая насущные потребности его субъектов. Конкретизация принципов организации публичных закупок, выявление искажений конкуренции на данном квазирынке, оценка эффектов электронизации закупок и влияния

институционального изоморфизма, в том числе обоснованного коррупционного изоморфизма позволили предложить дополнительные показатели их эффективности, включая учет затрат на весь срок службы закупленных товаров и оценку транзакционных издержек.

Дополнение теории общественного сектора концепцией его институциональной трансформации в условиях цифровизации, модернизации субъектной структуры в условиях санкционного давления показало, что институционально-цифровизация трансформация увеличивает потенциал общественного сектора путем повышения прозрачности и доступности его закупок для бизнеса, государственного и общественного контроля.

Разработка концепции конкурентного механизма общественного сектора, в качестве базового элемента которого обоснована система публичных закупок вследствие ее масштабности и жизнеобеспечивающей значимости по сравнению с другими его составляющими, позволила конкретизировать принцип конкуренции в организации контрактной системы, обосновать ее искажения и предложить меры по их ограничению.

Структурирование и исследование эффектов электронизации контрактной системы закупок на основе применения метода качественного анализа таких критериев оценки, как экономия временных затрат госзакупщиков, эффективность, конкуренция, дематериализация и прозрачность, показало, что их использование генерирует ряд положительных эффектов в системе публичных закупок России.

Цифровизация общественного сектора продуцирует ряд негативных эффектов, искажающих конкуренцию, в частности, на квазирынке публичных закупок присутствуют избыточное законодательное (формальное) регулирование, негативная тенденция по увеличению закупок у единственного поставщика, наличие институционального, в том числе коррупционного изоморфизма.

На базе теории организационного институционализма тестировано наличие и влияние институционального изоморфизма в контрактной системе закупок. Дополнительно к традиционной его структуризации на принудительный, нормативный и имитационный (следование позитивным практикам лидеров) выявлен коррупционный вид изоморфизма (как следование массовым негативным практикам).

Разработаны новации по внедрению дополнительных показателей оценки эффективности публичных закупок в контексте учета полного жизненного цикла закупочной деятельности и ситуаций, искажающих конкуренцию на квазирынке закупок государства:

- расчет плановой стоимости закупки (затраты на весь срок службы);
- измерение транзакционных издержек системы закупок;
- оценка влияния институционального изоморфизма;
- оценка неконкурентного сегмента закупок.

1. КОНЦЕПТУАЛЬНЫЕ ОСНОВАНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

1.1. **Общественный сектор: теоретические подходы и субъектная структура**

Стремительно ускорившаяся в условиях борьбы с инфекцией коронавируса COVID-2019, а в настоящее время – развития деглобализации, расширения санкций и других мер ограничительного характера, усиления мобилизационного характера российской экономики – цифровая трансформация экономики, государства и общества поставила перед такой масштабной сферой национальной экономики, каким является общественный сектор (от 30 до 60 % ВВП в разных странах, рис. 1, 2), новые сложные проблемы его стратегического развития. Масштабное поражение в 2020 г. населения западных стран, где доминируют частные учреждения здравоохранения, способствовало возобновлению и обострению дискуссий по оптимизации соотношения общественного и частного сектора в современной смешанной экономике. Это дополнительно актуализирует углубление экономико-теоретических исследований общественного сектора и его границ с использованием историко-генетического подхода для уточнения его целей, масштабов и особенностей функционирования в условиях цифровизации.

Как известно, чтобы поддерживать и воспроизводить жизнь, люди получали в процессе исторической эволюции экономики необходимые блага различными способами. Хотя рыночные механизмы занимают центральное место в современной экономике, и экономико-исторические исследования, как правило, подчеркивают эту ее особенность вследствие определяющей роли рынка в обеспечении эффективного использования ресурсов и устойчивого развития, но очевидно, что необходимо учитывать значительные масштабы нерыночной деятельности в современной смешанной экономике (рис. 1, 2).

1.1. Общественный сектор: теоретические подходы...

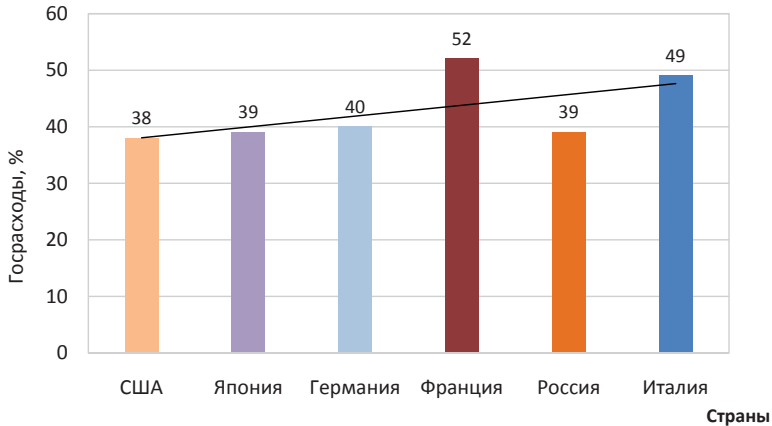


Рис. 1. Государственные расходы (в процентах от ВВП), в среднем за 2000–2022 г.¹

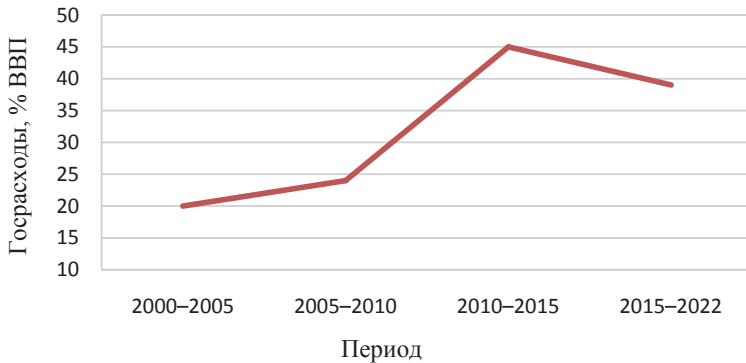


Рис. 2. Динамика государственных расходов в России (в среднем за указанные периоды, в процентах от ВВП)²

¹ Составлено по данным: Международный валютный фонд. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/exp@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND/TUR> (дата обращения: 06.02.2024).

² Составлено по данным: Международный валютный фонд. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/exp@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND> (дата обращения: 06.02.2024).

Историко-генетический анализ нерыночного сектора показывает, что причинным фактором его существования в современной экономике, начиная с О. фон Бисмарка, выступают общественные блага, которые, используя введенную почти 70 лет назад формулировку П. Самуэльсона, возникают из одноименного «рыночного провала». В ориентированном на рынок мире общественные блага являются «проблемой», поскольку, будучи «неконкурентными» и «неисключаемыми», они не обеспечиваются рынком¹ и производятся государством.

О деятельности государства в экономике упоминал еще А. Смит. Он определил три задачи, которые государство должно решать в рамках своей деятельности: защита суверенитета, охрана прав индивида от посягательства других индивидов, защита от внешних угроз. Исследования А. Смита в целом не касались роли государства в экономике, он ограничился только вышеуказанными высказываниями². Государственный сектор стал предметом исследования камералистов³. Они заложили традицию рассмотрения экономической деятельности государства наравне с частным предпринимательством. Д. Рикардо, в свою очередь, изучал экономические функции государства через анализ системы налогообложения и предложил варианты развития данного вопроса⁴.

¹ *Samuelson P. A. Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure // Review of Economics and Statistics. 1955. Vol. 37 (4). P. 350–356.*

² *Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2016. С. 215.*

³ *Дарьес И. Г. О познании человеческих нравов. М.: Печ. при Императорском Московском университете, 1760. 22 с.; Расков Д. Е. Камерализм книг: переводы Юсти в России XVIII века // Terra Economicus. 2019. Т. 17, № 4. С. 62–79.*

⁴ *Рикардо Д. Начала политической экономии и налогового обложения. М.: Эксмо. 2007. С. 129.*

В XIX в. была сформулирована идея о необходимости удовлетворения общественных нужд, которое обеспечивается за счет механизма рынка и государства совместно (А. Шефле)¹. Немецкие исследователи также выступали за обязательный рост доли государства в экономике, обосновывая это «закономерным характером экономической жизни» по причинам технологических изменений (А. Вагнер)². Но основными предшественниками современной экономики общественного сектора следует рассматривать итальянских исследователей XIX–XX вв. У. Маццола и А. де Вити де Марко, а также шведского ученого К. Викселя³. Ими рассмотрены вопросы, с одной стороны, благосостояния индивидов с учетом потребления как общественных, так и рыночных благ (термин «общественные блага» тогда еще не употреблялся), а с другой – государства как субъекта экономической деятельности со своими потребностями. В дальнейшем эти проблемы исследовались К. Викселем и Э. Линдалем⁴.

¹ *Schäffle A. E. F.* Kapitalismus und Sozialismus, mit besonderer Rücksicht auf Geschäfts- und Vermögensformen. Moskau: Verlag für fremdsprachige Literatur, 1938. P. 123.

² *Wagner A.* Grundlegung der politischen Ökonomie. Leipzig: C. F. Winter, 1892. 325 s. URL: <https://archive.org/details/grundlegungderp00wagngoog> (дата обращения: 10.10.2024).

³ *Mazzola U.* I dati scientific della finanza pubblica. Roma: Ermanno Loescher & C°, 1890. 216 p.; *Viti de Marco A., de.* First principles of public finances. London: Jonathan Cape, 1952. 435 p.; *Wicksell K.* Lectures on political Economy. Vol. 1: General theory. Augustus M. Kelley, 1977. 300 p. URL: https://mises.org/library/book/lectures-political-economy-volume-i-general-theory?d7_alias_migrate=1 (дата обращения: 15.12.2023).

⁴ *Wicksell K.* A new principle of just taxation = Finanztheoretische Untersuchungen // Classics in the theory of public finance / R. A. Musgrave and A. T. Peacock (eds.). London: Macmillan, 1958. P. 72–118; *Lindahl E. R.* The place of capital in the theory of price // E. R. Lindahl. Studies in the theory of money and capital. London: Allen and Unwin, 1939. P. 271–350.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

Р. А. Масгрейв выделил три функции государства: назначения, распределения и стабилизации. Роль функции назначения возрастает, когда правительство пытается исправить экономические искажения, вызванные несовершенством рынка. При неспособности рынка обеспечить адекватное распределение доходов государство осуществляет их перераспределение. Кроме того, государство реализует также функцию стабилизации экономики, необходимость которой обусловлена тем, что рынок страдает от нестабильности, безработицы и инфляции¹. Три функции Р. А. Масгрейва являлись ответом на провалы рынка и целенаправлены на обеспечение экономической эффективности.

Либертарианскую точку зрения отстаивал М. Фридмен, начав свой анализ с «состояния природы» или чистой анархии, обосновав, при уважении к человеческой индивидуальности, всеобщность основных прав, выведя из этого принцип мирного сосуществования в обществе и доказав необходимость государства как агентства, которое имеет право на принуждение как одну из минимальных его функций, включающих в целом также общественное благо, защиту от насилия, кражи, мошенничества и правоприменение контрактов².

Согласно подходу С. Дж. Бейли, «общественный сектор рассматривается как результат исторического процесса и политического компромисса в ответ на императивы национальной безопасности и изменения социальных ожиданий в отношении государства всеобщего благосостояния»³. Критикуя эту дотеоретическую интерпретацию природы «общественности» с позиций неоклассической экономиче-

¹ *Musgrave R.* The theory of public finance. N. Y.: McGraw-Hill, 1959. P. 119.

² *Friedman M., Friedman R. D.* Capitalism and Freedom. Chicago: The University Chicago Press, 1982. P. 26.

³ *Bailey S. J.* Public sector economics: theory, policy and practice. London: Bloomsbury Publishing, Red Globe Press, 2001. P. 202.

ской теории, автор, определяя характер «общественности» на теоретических основаниях неоклассики, обосновывает эффективность государства с двух сторон: во-первых, тем, что рынки не достигают эффективного распределения ресурсов, а во-вторых, показав, что государственное вмешательство корректирует, а не усугубляет степень распределения. Этими двумя условиями С. Дж. Бейли оправдывает вмешательство государства, необходимое для создания общественного сектора¹.

У. Льюис, характеризуя государство как катализатор развития, обеспечивающий путем создания соответствующих институтов защиту прав собственности как условие формирования и накопления капитала, включает в число девяти функций правительства, обеспечивающих экономический рост и развитие, прежде всего поддержку производства общественных товаров и услуг и формирование для этого экономических учреждений, влияющих на использование ресурсов и распределение национального дохода².

В. Танци подчеркивает: «...выполняя свои функции, государство использует разные инструменты и средства осуществления своей политики. Оно пользуется активами, которыми владеет...»³. В исследованиях отечественных экономистов общественный сектор представляется как совокупность ресурсов экономики, находящихся в распоряжении государства⁴. Так, Л. В. Якобсон характеризует экономику общественного сектора в качестве сферы аккумуля-

¹ *Bailey S. J.* Public sector economics: theory, policy and practice. London: Bloomsbury Publishing, Red Globe Press, 2001. P. 205.

² *Lewis W. A.* The theory of economic growth. London: Allen and Unwin, 1955. P. 392.

³ *Танци В.* Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства // Экономическая политика. 2017. Т. 12, № 1. С. 135.

⁴ *Парфенова Л. Б., Кузьмин И. Г., Бойко Г. А.* Экономика государственного и муниципального сектора: учебное пособие. Ярославль: Издательство ЯрГУ, 2012.

муляции и реализации государственных расходов с целью обеспечения общественных потребностей компаний и домашних хозяйств¹.

Общественный сектор, который изначально в экономической теории определялся как сфера экономики, производящая общественные блага, то есть обеспечивающая компенсацию этого важнейшего «провала» рынка. Чаще всего он определяется как объективно необходимая составляющая смешанной экономики, создаваемая государством для компенсации такого фиаско рынка как общественные блага. «Поэтому предоставление государством этих благ и услуг носит нерыночный характер, например, медицинских, образовательных, инфраструктурно-транспортных»². В контексте экономики общественный сектор исследуется как необходимое вмешательство государства в рыночные действия с целью роста общественного благосостояния. Поэтому целью государства как актора в экономике является поддержание и рост общественного благосостояния, а также формирование ограниченных «общественных ресурсов»³. Современные экономические системы разных стран сочетают в себе рыночный и общественный (государственный и третий) сектор, что, как показывают исследования, обеспечивает стабильность развития. В модели смешанной экономики «на госу-

¹ *Яacobson Л. И.* Государственный сектор рыночной экономики: экономическая теория и политика: учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ. 2000. С. 365.

² *Белокрылова О. С.* Факторы и последствия ускорения цифровизации общественного сектора в условиях пандемии // Экономика России: институты адаптации и развития в условиях мировой нестабильности: материалы III Всероссийской научно-практической конференции в рамках XXI Научной сессии экономического факультета Южного федерального университета (Ростов-на-Дону, 15–16 мая 2020 г.): в 2 т. Т. 1. Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2020. С. 14.

³ *Дьячкова А. В.* Экономика общественного сектора: учебное пособие. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016. С. 166.

дарство ... возложена функция институционального планирования – производства и поставки на рынок продуктов в виде институтов и общественных благ»¹.

Оптимизация масштабов общественного и рыночного секторов ряда национальных экономик была исследована практически одновременно в конце 1990-х годов рядом экономистов (Р. Арми, Р. Барро, Р. Ран, Дж. Скалли). Ими обоснована кривая Арми–Рана как перевернутая U-образная кривая взаимосвязи размеров государства (оценка его доли в ВВП страны) и динамики ВВП. Согласно этим исследованиям, оптимальный размер «наличия» государства в экономике США составил 23 %. Следовательно, масштабы государства в экономике уже давно преодолели «порог», обеспечивающий рост ВВП².

Для России аналогичные исследования проведены в последние годы А. Е. Абрамовым с соавторами³, обосновавшими оптимальный уровень государства в экономике в размере 41 % ВВП. Это свидетельствует о неэффективности политики государства по расширению общественного сектора. Однако проанализированные исследования подчеркивают волатильность результатов регрессионного анализа, что доказывает необъективность выявленных границ, особенно в современной санкционной экономике России, отличающейся усилением государственного регулирования.

На наш взгляд, в целом, вывод о замедлении динамики ВВП при государственном вмешательстве нерелевантен в полной мере. Так, опыт скандинавских стран показывает

¹ *Сухарев О. С.* Институциональный анализ производства общественных благ // *Terra Economicus*. 2013. Т. 11, № 1. С. 68.

² *Magazzino C., Forte F.* Optimal size of government and economic growth in EU-27 // *MPRA Paper No. 26669*. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/26669> (дата обращения 12.12.2023).

³ *Абрамов А. Е., Першин А. А., Чернова М. И.* Подходы к измерению государственного сектора и оценке его эффективности // *Финансовый журнал*. 2023. Т. 15, № 2. С. 30.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

устойчивость экономического роста вплоть до кризисного 2022 г., хотя и с более низкой динамикой, чем в других странах ЕС. Сейчас доля государства в экономике скандинавских стран превышает 50 %¹.

Таким образом, существенная доля государства в экономике обеспечивает более устойчивый экономический рост, но главным критерием его поддержания выступает эффективное использование бюджетных средств, а также качество управления в общественном секторе. Более того, субъекты общественного сектора зачастую тратят бюджетные средства неэффективно, так как имеют «неограниченную» поддержку государства.

В целом масштабы государства (включая госкомпании), оцениваемые его удельным весом в ВВП страны, выросли вдвое за последнее почти десятилетие – с 35 % в 2005 г. до 70 % в начале 2023 г. Исходя из этого, российскую модель относят к типу государственно-монополистического капитализма. Однако специалисты ОЭСР оценивали в 2015 г. долю госрасходов в ВВП России на уровне 34,5 %, а в странах ОЭСР – в 43,6 %². Российские исследователи тестировали рост доли государства в российском ВВП с 40 % в 2000 г. до 46 % в 2016 г.³; в 2019 г. специалисты Международного валютного фонда оценивали ее в 33 %⁴.

¹ Юстратов Д. В. Экономика скандинавских стран // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Наука и социум». 2020. Вып. 14. С. 130.

² OECD Data. General government spending [Электронный ресурс] // Organisation for Economic Co-operation and Development: official website. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (дата обращения: 02.03.2024).

³ Государственная собственность и характеристики эффективности / А. Е. Абрамов, А. Д. Радыгин, М. И. Чернова, Р. М. Энтов // Вопросы экономики. 2017. № 4. С. 5.

⁴ The Russian State's Size and its Footprint: Have They Increased? [Электронный ресурс] // International Monetary Fund: official website. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/20>

Во-вторых, именно масштабы общественного сектора России, прежде всего оборонного комплекса, сферы здравоохранения, силовых структур, наличие госкомпаний в различных отраслях, критически важных для национальной экономики, способствовали более «мягкому» преодолению таких экзогенных шоков, как санкции недружественных государств, расширяющиеся с 2014 г. и особенно масштабные в 2022–2024 гг.

В своем недавнем исследовании Радыгин А. Д. с соавторами оценили масштабы государства по трем показателям:

– «роль государства в экономике (характеризует уровень государственных субсидий и социальных гарантий в экономике)..., активность вмешательства государства в экономику (Size of Government)...»¹;

– «защита прав собственности... В странах БРИКС, включая Россию, присутствие государственной собственности было заметно выше, чем не только в развитых, но и в развивающихся странах, и стабильно повышалось на протяжении трех десятилетий»²;

– «уровень государственного вмешательства в экономику... В России наблюдалось существенное снижение этого вмешательства в 2013–2022 годах по сравнению с 2003–2012 годами»³.

В результате авторы сделали вывод о том, что для России характерен «интервенционизм и значительный уровень госсобственности»⁴.

За последние 30 лет организации общественного сектора

Issues/2019/03/09/The-Russian-States-Size-and-its-Footprint-Have-They-Increased-46662 (дата обращения: 01.03.2022).

¹ Радыгин А. Д., Абрамов А. Е., Чернова М. И. Динамика совокупной факторной производительности экономики и влияющие на нее факторы // Экономическая политика. 2024. Т. 19, № 3. С. 18. DOI: 10.18288/1994-5124-2024-3-6-43.

² Там же. С. 18–19.

³ Там же. С. 19.

⁴ Там же. С. 25.

превратились из жестких бюрократических структур в более децентрализованные институты координации, заменив некоторые административные иерархии рынками для более эффективного распределения ограниченных государственных ресурсов¹. Сегодня выделяются две основные причины формирования государством субъектов общественного сектора – экономическая и политическая. Экономическим обоснованием их создания является отсутствие рыночных механизмов для производства общественных благ. Несостоятельность рынка можно определить, как несовместимость оптимизации частной целевой функции с оптимизацией функции общественного благосостояния. Рынок не может предложить набор решений, при котором предельные затраты на производство общественных благ равны предельным выгодам из-за внешних эффектов².

Однако само по себе наличие провалов рынка не оправдывает существование общественного сектора. На наш взгляд, его формирование государством обосновывается отсутствием частного капитала и производственных факторов для создания производства товаров и услуг, обеспечивающих удовлетворение приоритетных общественных потребностей в образовании, здравоохранении, транспортных и коммунальных услугах. Таким образом, когда частный сектор не мог предоставить капитал в достаточно большом масштабе, тогда государство через национальные банковские и финансовые учреждения формировало необходимые ресурсы для строительства школ, больниц, дорог, коммунальной инфраструктуры. При этом банки частного сектора не склонны рисковать, кредитуя проекты, ориентированные

¹ *Баженова В. С.* Вопросы взаимодействия государства и бизнеса в процессе регионального развития // Известия. 2011. № 3 (77). С. 521.

² *Семина И. А.* Актуальные вопросы изучения третичного сектора экономики и организации городского общественного пространства: теория, опыт и проблематика // Успехи современного естествознания. 2017. № 11. С. 97.

на развитие и имеющие длительный период реализации и окупаемости инвестиций.

Субъекты общественного сектора – это организации, обеспечивающие производство общественных благ, а также их реализацию (предоставление), в частности, государственных услуг через многофункциональные центры или дистанционно. Цель всех субъектов общественного сектора – максимизировать доходы и общее благосостояние граждан, поэтому они рассматриваются как важный инструмент политики для его достижения¹. Такие организации наиболее востребованы в условиях, когда частный сектор состоит из малых и средних бизнес-структур, и только целенаправленный бюджетный, управленческий и регулирующий потенциал субъектов общественного сектора позволяет достичь критической массы, необходимой для решения основных инфраструктурных, экономических и социальных задач. При этом в субъектной структуре общественного сектора могут присутствовать предпринимательские, венчурные предприятия, генерирующие инновации и инициативы, если риски новых проектов превышают возможности частного сектора.

Субъекты общественного сектора также рассматриваются как организации, расширяющие участие государства в собственности, контроле, эксплуатации в сфере промышленности, услугах, других отраслях, что способствует увеличению объемов предоставляемых государством общественных благ. В этом контексте они реализуют функционал стабилизаторов экономики, поскольку основным мотивом расширения общественного сектора является активизация роли государства в сфере планирования и прогнозирования экономического развития. Субъектная структура общественного сектора представлена на рис. 3.

¹ *Севастьянова Е. А.* Особенности взаимодействия экономических агентов в секторе общественных благ // *Материалы IV Всероссийского симпозиума по региональной экономике*, Екатеринбург, 3–4 октября 2017 г. Т. 1. Екатеринбург: Институт экономики Уральского отделения РАН, 2017. С. 270.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

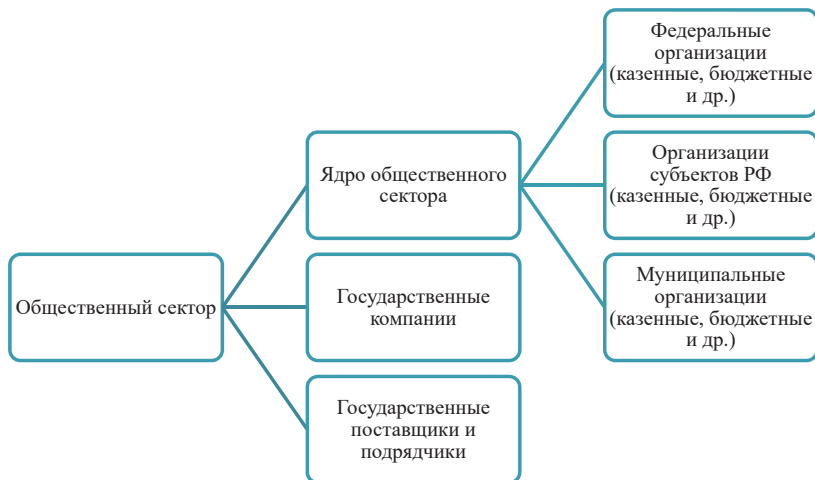


Рис. 3. Субъектная структура общественного сектора и его бизнес-партнеров¹

Классически в качестве ядра субъектной структуры общественного сектора идентифицируются государственные и муниципальные организации, которые не наделены правом хозяйственной деятельности и являются субъектами осуществления государством своих прямых функций.

С позиций уровневого подхода структуризации современных экономических систем, субъекты общественного сектора типологизируются на:

- международные (многострановые организации или партнерства);
- национальные;
- региональные;
- местные (муниципальные).

¹ Составлено с использованием источника: *Nielsen J., Mathiasen L., Newell S.* Theorization and translation in information technology institutionalization: evidence from Danish home care // *Quarterly*. 2014. Vol. 38 (1). P. 165.

Наряду с государственным сектором, представленным сетью органов государственного и муниципального управления и сформированных государством организаций, к числу субъектов общественного сектора, согласно международному «Руководству по статистике государственных финансов 2001 года», относятся также субъекты третьего сектора экономики¹ – некоммерческие организации (НКО) – на основе следующих критериев:

- целевая ориентация деятельности, задачи и функции НКО;
- наличие связи между НКО и государством, заданность целевой функции государством;
- расходы покрываются за счет государственных грантов;
- гарантия покрытия кредитной нагрузки НКО государством.

На конец 2023 г. в РФ зарегистрировано 227,4 тыс. НКО, включая 45 тыс. в г. Москва, 11,2 тыс. в Подмосковье, 12,2 тыс. в г. Санкт-Петербург, 6,6 тыс. в Свердловской обл., 6,5 тыс. в Краснодарском крае, 5,5 тыс. в Татарстане, 5,2 тыс. в Башкирии. В целом в НКО трудятся более 770 тыс. чел.²

Таким образом, государственный сектор включает организации и учреждения, финансируемые и управляемые государством, тогда как общественный сектор охватывает более широкий круг субъектов, включая некоммерческие организации, обеспечивающие производство общественных благ. Следовательно, общественный сектор включает в себя

¹ Руководство по статистике государственных финансов 2001 года // Статистическое управление. [2-е изд.]. Международный валютный фонд, Служба переводов, 2002. С. 9, 18.

² Информация о деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год [Электронный ресурс] // Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx> (дата обращения: 01.06.2024).

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

как государственные, так и некоммерческие организации, которые выполняют функции по предоставлению общественных благ и услуг.

Объектом исследования данной части работы является общественный сектор в узком смысле, ограниченный «бюджетной сферой»¹, включающей государственные, муниципальные организации, органы государственного управления и местного самоуправления, а также «отдельные виды юридических лиц»² (регулируемые организации). Все они осуществляют закупки необходимых для производства общественных благ товаров и услуг и представлены в единой информационной системе в сфере закупок (ЕИС). В 2024 г. в ней зарегистрировано 54 тыс. муниципальных организаций, 23 тыс. региональных и 7 тыс. федеральных организаций, осуществляющих государственные и муниципальные закупки, хотя в 2022 г. их было соответственно 170 тыс., 130 тыс. 30 тыс. федеральных. Существенное снижение числа субъектов контрактной системы обуслов-

¹ О бухгалтерском учете: Федеральный закон № 402-ФЗ: принят Государственной Думой 22 ноября 2011 года: одобрен Советом Федерации 29 ноября 2011 года. Ст. 2 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122855 (дата обращения: 07.10.2024).

² Согласно ст. 2 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ (ред. от 08.08.2024) «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» представлены: «государственными корпорациями, государственными компаниями, публично-правовыми компаниями, субъектами естественных монополий, организациями, осуществляющими регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, обращения с твердыми коммунальными отходами, автономными учреждениями, а также хозяйственными обществами, в уставном капитале которых доля участия РФ, субъекта РФ, муниципального образования в совокупности превышает пятьдесят процентов» (URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/7ebde198084b87c82df00e99d34872c74b0229b7 (дата обращения: 22.10.2024)).

лено тем, что заказчики, попавшие под санкции, проводят закрытые торги и обязаны не размещать информацию в ЕИС¹ (рис. 4).

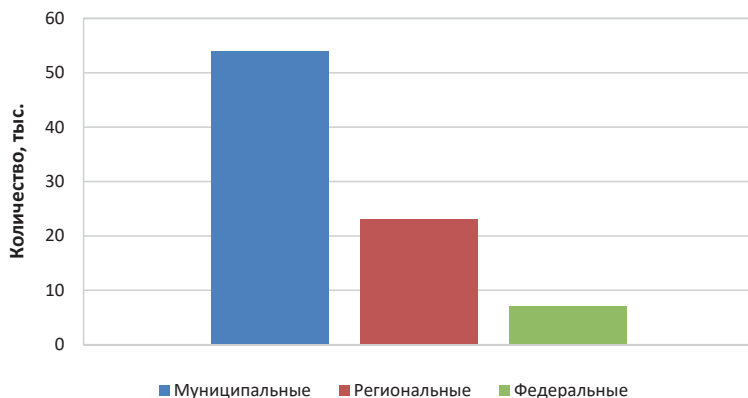


Рис. 4. Структура государственных и муниципальных организаций общественного сектора, осуществляющих закупки, 2024 г.²

Второй, наиболее масштабный блок субъектов общественного сектора составляют государственные компании,

¹ Об основаниях неразмещения на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры: Постановление Правительства РФ от 06.03.2022 № 301 (ред. от 19.10.2024) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411094/ (дата обращения: 22.10.2024).

² Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 47 [Электронный ресурс]. URL: http://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/05/Minfin-Svodnyu_2023.pdf (дата обращения: 19.02.2024).

организации (учреждения и предприятия), которые реализуют государственные программы и предоставляют товары или услуги, но функционируют относительно самостоятельно, часто имеют свои собственные источники доходов в дополнение к прямому государственному финансированию. Они также могут конкурировать на частных рынках, например, за доступ к государственным закупкам, и получать прибыль. Тем не менее в большинстве случаев государство является их основным акционером. Так, в России на первое полугодие 2022 г. функционировало 70,9 тыс. подобных организаций¹.

Государственными предприятиями во всем мире осуществляются достаточно масштабные капиталовложения в экономику, например, до 1/6 общего объема инвестиций в Германии и Великобритании. В некоторых странах эта доля доходит до половины (Австрия), а в таких отраслях, как железнодорожный транспорт, электроэнергетика, достигает 100 % (Италия, Швеция, Испания, Япония и др.)². Организационно-правовые формы таких организаций в России достаточно многообразны (рис. 5).

За пределами этой чисто общественной (государственной и муниципальной) области общественного сектора находится пограничная зона, с двумя типами организаций, которые могут и не входить в общественный сектор. Например, это государственные предприятия, которые являются контролируемыми правительством, но продают товары на различных отраслевых рынках в целях максимизации прибыли (Роснефть, Газпром, Автодор). Конечно, они не производят

¹ Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 47 [Электронный ресурс]. URL: http://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/05/Minfin-Svodnyu_2023.pdf (дата обращения: 19.02.2024).

² *Tresch R. W.* Public Sector Economics. London: Palgrave Macmillan, 2008. P. 426.

чисто общественные блага, но согласно форме их собственности – частично-государственной – относятся к субъектам этой пограничной зоны общественного сектора, которых в России зарегистрировано 26,3 тыс. предприятий¹ (рис. 6).

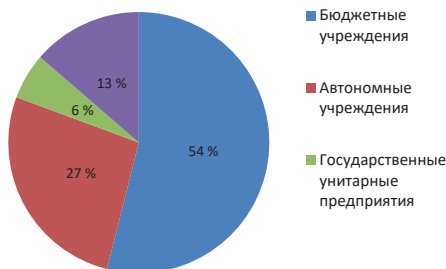


Рис. 5. Структура организационно-правовых форм субъектов общественного сектора, 2023 г.²

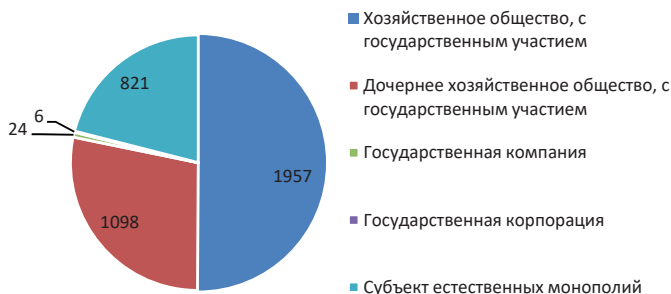


Рис. 6. Субъектная структура организаций пограничной зоны общественного сектора России³

¹ Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 31 [Электронный ресурс]. URL: https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/05/Minfin-Svodnyu_2023.pdf (дата обращения: 19.02.2024).

² Составлено на основе данных Единой информационной системы закупок [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2024).

³ Там же.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

В отдельную группу следует выделить государственных подрядчиков и поставщиков. За 2023 г. в России 754,2 тыс. организаций работало по государственным и муниципальным контрактам¹. Рост с 2021 г., несмотря на санкции, составил 12%. Это экономически самостоятельные бизнес-субъекты, которые посредством конкурентных государственных тендеров получают государственное финансирование – по контракту или договору – на выполнение государственных программ, поставку товаров или услуг в качестве основного бизнеса. Эти субъекты государственно-частного партнерства² вследствие ограниченности общественного контроля обычно классифицируются как коммерческие или частные организации.

Безусловно, организации общественного сектора принципиально отличаются от частных фирм³. Во-первых, организации с госучастием, предоставляющие чисто общественные блага или смешанные, ответственны перед обществом, а не перед акционерами, как частные компании.

Кроме того, эти организации имеют многоуровневое подчинение, чем также отличны от частных компаний. Поэтому субъекты общественного сектора нами определяются как организации различных уровней подчинения, на-

¹ Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 11 [Электронный ресурс]. URL: https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/05/Minfin-Svodnyy_2023.pdf (дата обращения: 19.02.2024).

² Белокрылов К. А. Система публичного прокьюремента как государственно-частное партнерство // Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию. 2016. № 1. С. 24–26.

³ Финансирование и производство в общественном секторе / Ю. Н. Казеева, В. В. Меркулова, Е. Ю. Огорокова, Д. А. Осипова // Социально-культурное и политико-экономическое развитие территории РФ: сборник статей IV Международной научно-практической конференции, Пенза, 27–28 октября 2016 г. Пенза: Приволжский Дом знаний, 2016. С. 121.

деленные различными правами и формами собственности и действующие с целью достижения благосостояния общества и удовлетворения потребностей его граждан в общественных благах.

Традиционно общественный сектор по своей предметно-содержательной характеристике дефинируется через идентификацию его функционала. Проблема с использованием функционального подхода, на наш взгляд, заключается в том, что большинство функций, выполняемых учреждениями общественного сектора, осуществляют и частные компании в здравоохранении, образовании, соцзащите, экологии и др., производящие смешанные или частично-общественные блага. Безусловно, объемы их производства частными фирмами в отношении к государственным организациями различны в разных странах в зависимости от политических и культурных факторов, а также консенсуса относительно роли и границ государства в обществе. Однако имеется ряд исключений, когда общественный сектор несет исключительную или почти исключительную функциональную ответственность, особенно за национальную оборону и международные связи.

Таким образом, общественные блага могут производиться и частными, и некоммерческими организациями, если их производство удовлетворяет потребности общества и осуществляется без исключения отдельных лиц от потребления этих благ. Например, инфраструктурные объекты или услуги здравоохранения, образования могут быть предоставлены частными организациями, но иметь характер общественных благ. Важно подчеркнуть, что общественные блага могут производиться в разных секторах экономики, включая государственный, частный сектор и сектор некоммерческих организаций. П. Студенски в эссе «Государство как производитель» подчеркивает, что «во всех типах политических организаций, известных в истории человечества, от самых примитивных до самых сложных, государство должно было предоставлять услуги, удовлетворяющие

важные потребности членов общества, помогать им зарабатывать на жизнь, влиять на их производственные процессы и потребление, привычки, управлять экономическими ресурсами для достижения этих нескольких целей и, как правило, функционировать как коллективный экономический агент»¹. Поэтому основная цель сектора общественного нерыночного производства состоит в удовлетворении потребностей общества в общественных благах.

Но, по нашему мнению, общественные блага определяются не только такими неотъемлемыми характеристиками, как «неконкурентоспособность» или «неисключаемость», как полагал П. Самуэльсон. Это не позволяет провести разграничительную линию между государством и рынком на основе некоторых гипотетических отличительных качеств самих товаров или услуг². Этот аргумент выдвигался и раньше, но Г. Колм утверждал, что «линия разграничения между общественными и частными задачами является гибкой, меняющейся с изменением общественного мнения, с изменением веса интересов и политических групп. Эту демаркационную линию определяет не научный расчет, а политическая борьба»³.

Легитимность только государственных школ или только частного образования, государственных или только платных дорог, частных пожарных служб или только министерства по чрезвычайным ситуациям – является результатом общественного выбора, в итоге принимаемого демократическим

¹ *Studenski P.* Government as a producer // *Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 1939. Vol. 206. P. 30.

² *Попов Е. В., Веретенникова А. Ю., Севастьянова Е. А.* Институциональная модель развития сектора локальных общественных благ // *Вестник Удмуртского университета.* Серия: Экономика и право. 2017. Т. 27, № 5. С. 56.

³ *Colm G.* Theory of public expenditures // *Annals of the American Academy of Political and Social Science.* 1936. Vol. 183 (1). P. 11.

путем¹, анализируемым в рамках теории общественного выбора, объектом исследования которой является общественный сектор. В прошлом предлагались различные таксономии коллективных потребностей и общественных целей. Нами выделяется еще одно свойство общественных благ, определяемое как «невидимость». На рынке продукты и услуги ощутимы и заметны. Когда покупатели приобретают товар или услугу, они видят и знают, что купили. Фактически неоклассическая рыночная модель основана на предположении о том, что покупатели имеют информацию о продукте или услуге и знают их цены. В противоположность этому многие нерыночные блага являются нематериальными услугами и, следовательно, проявляют свои качественные характеристики непосредственно в процессе их производства. Следовательно, государство эффективно производит общественные блага, но все граждане знают о системе государственного страхования вкладов, работе уличного освещения, чистоте воздуха или питьевой воды, о государственных инвестициях в НИОКР, оплачиваемых за счет налогов. Эта доступность информации реализована в поисковом алгоритме Google и технологии, лежащей в основе iPhone².

На наш взгляд, ключевым признаком, характеризующим общественный сектор, является создание, развитие и успешное функционирование инфраструктуры. Инфраструктура в целом – это продукт государства, который в значительной степени недооценивается, когда он эффективен. Инфраструктура привлекает внимание общества чаще всего тогда, когда она выходит из строя. С. Грэм опи-

¹ Мотивация, стимулирование и оплата труда: учебник / Е. В. Михалкина, Л. С. Скачкова, Е. П. Костенко, И. П. Маличенко, С. В. Бутова, О. В. Несоленая; Южный федеральный университет; под общ. ред. Е. В. Михалкиной. Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2017. С. 127.

² *Mazzucato M.* The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. London; N. Y.; Delhi: Anthem Press, 2013. P. 165.

сывает это свойство инфраструктур в работе «Разрушенные города: когда инфраструктура дает сбой». Он отмечает, что «хорошие, пригодные для использования системы исчезают почти по определению. Чем легче ими пользоваться, тем труднее их видеть. Кроме того, в большинстве случаев, чем они больше, тем труднее их увидеть»¹.

Одной из определяющих характеристик инфраструктуры является то, что она «становится видимой при поломке. Обычно невидимое качество работающей инфраструктуры становится видимым, когда она выходит из строя: сервер не работает, мост размывается, происходит отключение электроэнергии»². Даже инновации незаметны, когда дело касается инфраструктуры. Инновации, которые объединяют более безопасные или долговечные мосты, такие же дороги, более надежное электричество или более плавный общественный транспорт, остаются практически незамеченными. Когда учреждения общественной инфраструктуры вводят новшества и упрощают ее использование, эти общественные блага становятся еще более невидимыми. Поэтому инновации фактически становятся все более незаметными.

Другим признаком, имеющим значение для общественного сектора, являются правовые элементы его институциональной структуры, которые традиционно определяются как восприятие того, что действия организации желательны, правильны и уместны с учетом норм, ценностей и верования в области, в которой они действуют³. Исходя из современной неинституциональной теории, процесс изоморфизма заставляет организации развиваться согласно соответствующим нормам, ценностям и убеждениям, чтобы

¹ *Graham S.* Disrupted cities: When infrastructures fail. New York; London: Routledge, 2010. P. 26.

² Там же. P. 29.

³ *Ушакова Э. Т.* Проблемы регулирования рыночной экономики в курсах «Экономическая теория» и «Экономика общественного сектора» // Вестник Томского государственного университета. 2010. № 1 (9). С. 96.

получить доступ к ресурсам. Государство формирует эти нормы (правила игры), используя свои полномочия для создания и обеспечения соблюдения законов, устанавливающих институциональные стандарты¹. Соответственно, организации общественного сектора вынуждены следовать этой массовой институциональной практике легального функционирования. С позиций организационной теории государственное законодательство и экономическая политика определяются как принудительные, потому что организации в соответствии с законом должны следовать стандартам, изложенным в законах вне связи с их эффективностью.

Согласно Дж. Стиглицу, «в общественном секторе выбор делается коллективно. Коллективный выбор – это выбор, который общество должно сделать вместе. В отличие от расходов на обычные частные блага, которые определяются через систему цен, расходы на общественные блага определяются в рамках политического процесса. Люди голосуют за избранных представителей, эти избранные представители по очереди голосуют за государственный бюджет, а сами деньги тратятся различными административными учреждениями»².

Граждане участвуют в управлении ресурсами общества, т. е. осуществляют коллективный выбор (наряду с коллективной оплатой налогами) в пользу осуществления производства общественных благ субъектами общественного сектора. В результате, на наш взгляд, их голоса как избирателей представляют собой особый фактор производства. По нашему мнению, к числу достаточно новационных следует отнести характеристику функционала общественного сектора с позиций рыночных принципов, что позволяет адекватно идентифицировать механизм его функционирования

¹ *Короткова В. И.* Социально-экономическое состояние частного и общественного секторов экономики Российской Федерации. Томск: ИП Иванов Владислав Вячеславович, 2019. С. 59.

² *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора. М.: Издательство МГУ; Инфра-М, 1997. С. 561.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

в современной экономике, оценить, насколько существенно отличается динамика его развития в современных технологических условиях, и разработать методы повышения эффективности производства общественных благ (табл. 1). Актуальность данной проблематики подтверждают активные научные дискуссии (рис. 7).

Таблица 1

Концептуальные основания исследования общественного сектора в условиях цифровизации экономики

	Вопросы	Элементы	Разработка	
Цель	Зачем?		«Пункт назначения», «направленность», «причинно-следственная связь»	
Процесс	Для чего?	Наличие ресурсов	<ul style="list-style-type: none"> – энергия; – природные ресурсы; – труд; – предпринимательские способности; – технологии; – финансовый капитал 	
	Как?	Цифровая трансформация	<p>Движущие силы:</p> <ul style="list-style-type: none"> – коллективный выбор; – коллективный платеж; – динамика; <p>– отношения между движущими силами, ресурсами, агентами. Агент – государство (правительство) как институциональный инноватор.</p> <p>Цифровизация как основной вектор трансформации</p>	
Продукт	Каков результат?	Результат	Выпуск	<ul style="list-style-type: none"> – продукты; – услуги; – преимущества; – стандарты; – регулирование (обязательства)
			Воздействие	определяется путем анализа



Рис. 7. Динамика роста публикаций по проблематике функционирования общественного сектора в базе «Books Ngram Viewer»¹

Нами предложена следующая декомпозиция целей общественного сектора:

- поставка товаров или услуг, не производимых рынком;
- решение стратегических социальных, технологических и экономических проблем;
- обеспечение доступности общественных благ для всех граждан, независимо от их платежеспособности;
- достижение эффективности единого провайдера (эффект масштаба, сетевой эффект, эффект цифровизации).

В современных условиях одной из основных и важных характеристик общественного сектора является степень его цифровизации². С массовыми сдвигами в цифровых технологиях, изменяющих современный мир, быстро меняются демографические, социальные, экономические и технологические тенденции. Потребности и запросы граждан так-

¹ Составлено на основе данных [Электронный ресурс]. URL: <https://books.google.com/ngrams> (дата обращения: 09.09.2023).

² Белокрылов К. А. Постпандемическая стратегия цифровизации общественного сектора региона // Научные труды Вольного экономического общества России. 2020. Т. 4 (224). С. 237.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

же развиваются, и государственная инновационно-технологическая политика должна гибко реагировать на современные институционально-технологические изменения. При этом государство сталкивается со сложными проблемами в нескольких областях: занятости, здравоохранения, жилья и образования. Доверие к государству снижается во многих странах ОЭСР, где только 43 % граждан доверяют своему государству¹, вследствие чего государство должно быть более инклюзивным, прозрачным, восприимчивым и эффективным². В результате оно должно использовать новые методы и технологии для разработки решений, которые ориентированы на пользователя и обеспечивают гражданам и бизнесу прозрачность информации о функционировании государственных структур. Поэтому общественный сектор должен измениться на институциональном уровне, чтобы реагировать на быстро меняющиеся потребности общества³.

Литература, посвященная поиску новых способов повышения эффективности общественного сектора, достаточно обширна (см. рис. 7).

В последнее десятилетие XX века доминировал подход нового государственного управления (NPM), который характеризуется использованием управленческих технологий частного сектора в государственном управлении: измерение результатов, а не процессов, внедрение бюджетирования, ориентированного на результат, акцент на стимулировании, подотчетности и конкуренции, информационных, а в настоящее время – цифровых технологиях.

¹ International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook and data files, and World Bank and OECD GDP estimates. 2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.XGRT.GD.ZS?locations=OE> (дата обращения: 09.09.2022).

² OECD Integrity in public procurement, good practice A-Z. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2007. P. 13.

³ Там же. P. 15.

Данные модели развития общественного сектора, несмотря на их разнообразие, базируются на следующих пяти ключевых факторах повышения эффективности общественного сектора: политическое лидерство, наращивание институционального потенциала, стимулирование, прозрачность и технологии¹. Понятие «институциональный потенциал», используемое С. Оффе, базируется, на наш взгляд, на традиционном в неинституционализме определении института Д. Норта: «Институты – это “правила игры” в обществе или, выражаясь более формально, созданные человеком ограничительные рамки, которые организуют взаимоотношения между людьми»². По нашему мнению, понятие «институциональный потенциал» отражает способность институтов общественного сектора, как формальных (законодательные нормы), так и неформальных (традиционные нормы поведения), выполнять свои функции и обеспечивать эффективное решение экономических и социальных задач. Институциональный потенциал оценивается по тому, насколько данные институты способны поддерживать устойчивое развитие общественного сектора, улучшать его работу в условиях цифровизации и справляться с такими вызовами, как изменения в экономике или, например, в России санкционное давление. Действительно, каждое нововведение в общественном секторе требует прежде всего принятия политических решений и их формального отражения в стратегиях, дорожных картах, законодательстве.

Повышение институционального потенциала общественного сектора обеспечивается, помимо прочего, на основе роботизации и цифровизации деятельности его субъектов,

¹ *Offe C.* Shared social responsibility, a concept in search of its political meaning and promise. *The Berlin Journal*. 2014. No. 26. P. 9.

² *Норт Д.* Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. С. 17.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

включая использования ряда управленческих технологий частных компаний, расширением компетенций персонала для экономного расходования государственных ресурсов в производстве общественных благ, их экономию в процессе закупок необходимых для осуществления производства общественных благ товаров и услуг.

Следует определиться также относительно понятия «институт» в контекста данного исследования. В рамках организационного институционализма, где институты трактуются как устойчивые, социально сконструированные системы формальных и неформальных правил, норм, ролей и практик, которые ограничивают поведение участников и обеспечивают стабильность в организации и обществе в целом. П. Димаджио и В. Пауэлл характеризуют институты в нортонской традиции как «правила игры», регулирующие поведение и структуру организаций через принудительные, нормативные и имитационные механизмы, что особенно важно для системы публичных закупок, где строгие регуляторные нормы и внешнее давление играют ключевую роль¹. В контексте данной работы институты рассматриваются как комплекс правил, норм и процедур, определяющих взаимодействие субъектов общественного сектора в условиях конкурентного механизма, включая механизмы наказания за их неисполнение. Следовательно, институты играют ключевую роль в организации конкурентного механизма общественного сектора, регулируя поведение его субъектов в рамках конкурентного механизма. Стимулирование применяется как на макроуровне (например, посредством общегосударственной закупочной преференциальной политики, создания систем и структур, которые формируют цели и системы мониторинга), а также на индивидуальном уровне (например, через антистимулы для чиновников – штра-

¹ *DiMaggio P. J., Powell W. W. The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // American Sociological Review. 1983. Vol. 48 (2). P. 150.*

фы за нарушения законодательства по закупкам). Прозрачность функционирования субъектов общественного сектора как для государственного, так и общественного контроля, а также заинтересованных, например, в доступе к публичным закупкам бизнес-структур обеспечивает предотвращение потерь бюджетных средств и рост экономии за счет повышения уровня конкурентности рынка закупок государства. Помимо этого аргумента о доступности информации и общих преимуществах открытости, повышение прозрачности способствует совершенствованию деятельности субъектов общественного сектора через обеспечение межведомственного обмена информацией и повышение мотивации чиновников.

Таким образом, общественный сектор с позиции всех теоретических подходов трактуется как объективно необходимая составляющая современной экономической системы и характеризуется постоянной трансформацией, что связано с изменением правовой базы, масштабов общественно-го сектора, а также его функциональной роли. Процессы институциональной трансформации общественного сектора следует рассматривать в контексте его эффективности и качества, а их рост зависит от улучшения функционала общественного сектора в условиях цифровой трансформации. Реализация теоретико-прикладных исследований обусловила новое понимание как роли, так и механизмов функционирования общественного сектора¹, институциональная среда которого трансформируется вследствие позитивной или негативной динамики численности населения, общеэкономической тенденции его старения, потребности в улучшенной инфраструктуре, устойчивости потребления общественных благ, а также роста спроса гражданского общества на прозрачность и эффективность использования бюджетных средств. Эти проблемы усугубляются в услови-

¹ *Вольчик В. В.* Междисциплинарность в экономической науке: между империализмом и плюрализмом // *Terra Economicus*. 2015. Т. 13, № 4. С. 27.

ях стремительной цифровизации государства, санкционной экономической и политической неопределенности. В новой реальности эти факторы формируют серьезные и неопределенные последствия и жесткие императивы роста эффективности для субъектов общественного сектора.

1.2. Цифровизация общественного сектора как современная форма его институциональной трансформации

Стремительно ускорившаяся с 2020 г. цифровизация экономики и всех сфер жизнедеятельности общества коренным образом меняет деятельность субъектов общественного сектора. Формирование электронного правительства началось в РФ еще в 2000-х годах, но цифровизация государственных услуг, введение дистанционного режима в школах и вузах в 2020 г. трансформировали цифровизацию в национальную стратегию, осуществляемую согласно национальному проекту «Цифровая экономика». В других странах, например, входящих в ОЭСР, цифровизация рассматривается как возможность решения таких проблем, как высокие государственные расходы, неэффективность, участие пользователей и необходимость прозрачности государственного управления¹. В литературе по государственному управлению цифровизация общественного сектора определяется как формирование электронного правительства (рис. 8) или управление в цифровую эпоху². Распространение цифровых технологий в общественном секторе привело к оживлению дискуссий по технологическим

¹ Rethinking e-Government Services: User-Centred Approaches. Organisation for Economic Co-Operation Anddevelopment The OECD, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264059412-en> (дата обращения: 26.02.2024).

² Margetts H. Public management change and e-government: The emergence of digital-era governance // Routledge Handbook of Internet Politics. London: Routledge, 2009. P. 114.

трансформациям¹ и формированию концепции Четвертой промышленной революции².

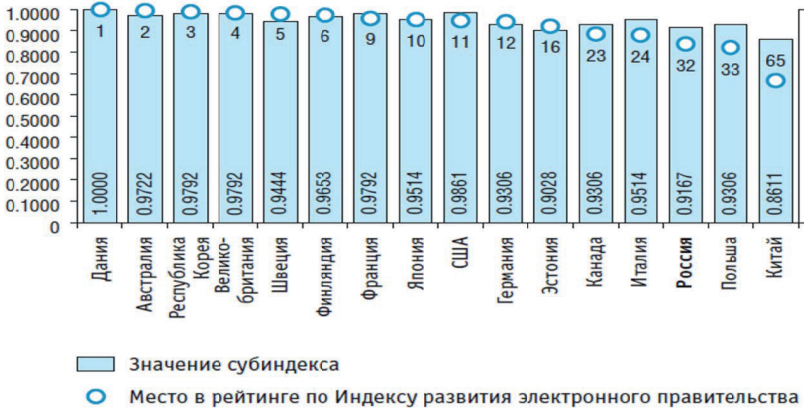


Рис. 8. Развитие онлайн-государственных сервисов по странам, 2018 г. (субиндекс индекса развития электронного правительства)³

Цифровизация общественного сектора остается недостаточно изученной областью в рамках его исследований. Как правило, изучение изменений, вызванных цифровизацией, фокусируется на результатах внедрения конкретных технологий в тех или иных организациях, что не позволяет представить целостную характеристику институциональной трансформации общественного сектора в целом в условиях цифровизации.

¹ *Kallinikos J.* The consequences of information: institutional implications of technological change. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2006. P. 103.

² *Шваб К.* Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016. С. 22.

³ Цифровая экономика: 2020: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 67.

Термин «цифровизация» зачастую интерпретируется как внедрение различных технологий, начиная от устройств для мониторинга и управления процессами вывоза твердых бытовых отходов до систем самообслуживания и новых методов производства и анализа данных. Однако, на наш взгляд, цифровизация включает не только внедрение и применение отдельных технологий. «Цифровизация фокусируется на цифровых изменениях и возможностях», полностью охватывает «цифровые решения в контакте с пользователями/гражданами, то есть происходит оцифровка взаимодействия с гражданами и бизнесом»¹.

Цифровые инновации в настоящее время затрагивают все сферы социально-экономической жизнедеятельности государства, бизнеса и общества. Они обеспечивают формирование новой бизнес-среды, деятельности общественного сектора и населения, являются связующим звеном всех секторов экономики, способствующим ее развитию. Эти взаимодействия проявляются в динамике экономического развития, росте ВВП, снижении затрат на производство общественных благ.

Научные дискуссии еще не охватили все эти многочисленные последствия цифровизации². Более того, общественный сектор не рассматривается в этих исследованиях как особый институт, хотя в настоящее время цифровизация является основным фактором изменений в общественном секторе, и этот сектор осуществляет значительные инвестиции в цифровые технологии (рис. 9, 10).

¹ *Ejersbo N., Greve C. Digital era governance reform and accountability: the case of Denmark // The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe. Abingdon: Routledge, 2017. P. 267.*

² *Wajcman J. Pressed for time: The acceleration of life in digital capitalism. Chicago: The University of Chicago Press, 2015. P. 156.*



Рис. 9. Реструктуризация валовых внутренних затрат организаций и домохозяйств на развитие цифровизации, млрд руб., 2017–2022 гг.¹

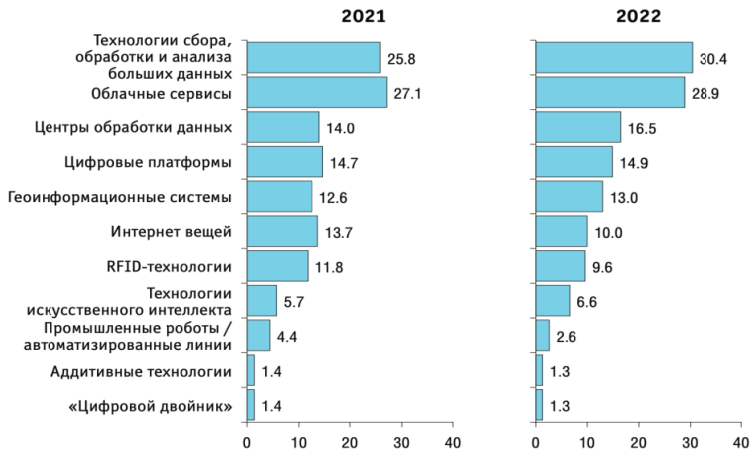


Рис. 10. Динамика структуры цифровых технологий, используемых органами государственной власти и местного самоуправления, 2021–2022 гг., % от общего числа органов²

¹ Цифровая экономика: 2024: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2024. С. 12.

² Там же. С. 51.

Цифровизация стала неотъемлемым элементом развития электронного правительства, которое ряд ученых считают новым движением в государственном управлении¹. Причем именно организации общественного сектора призваны разрабатывать более амбициозные стратегии цифровизации путем углубленной оцифровки на основе использования информационных технологий четвертого поколения.

Исследования цифровизации общественного сектора, за некоторыми заметными исключениями, концентрируются на анализе макроуровня в качестве инновационной стратегии для организации государственного управления и предоставления услуг, их дополнения или замены². Исследователи общественного сектора оценивают масштабы программ цифровизации, но информации о результатах функционирования оцифрованного сегмента общественного сектора представлено относительно мало. Зачастую использование информационных технологий в общественном секторе отождествляется с оцифровкой продуктов и документов, которая фактически обеспечивает лишь перевод аналоговых сигналов в двоичную форму. В отличие от оцифровки цифровизация является социотехническим явлением по переводу всех сфер и структур в цифровое поле на базе новых технологий³, новой формой использования информации, ее структурирования и анализа с помощью инновационного инструментария⁴.

¹ *Yeo R. K., Marquardt M. J.* Think before you act: organizing structures of action in technology-induced change // *Journal of Organizational Change Management*. 2015. Vol. 28 (4). P. 528.

² *Pors A. S.* Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy // *Journal of Organizational Ethnography*. 2015. Vol. 4 (2). P. 177.

³ *Белокрылов К. А.* Постпандемическая стратегия цифровизации общественного сектора региона // *Научные труды Вольного экономического общества России*. 2020. Т. 4 (224). С. 237.

⁴ *Домашенко Д. В., Михайлова Г. В., Передереева Е. В.* Цифровизации казначейства и ее основные направления // *Россия*,

Цифровизация трансформирует подходы к работе как в государственных, так и в частных организациях. Однако методы организации и выполнения задач в государственных учреждениях имеют существенные отличия от подходов в других типах организаций. Рассматривая цифровизацию как многоаспектный феномен, зависящий от институционального контекста, важно учитывать особенности общественного сектора как уникального объекта цифровой трансформации. Во-первых, цифровизация в государственном секторе отличается от аналогичных процессов в частных структурах, поскольку она, как упомянуто выше, является общеэкономическим процессом, охватывающим все сферы и отрасли экономики. Это не только внедрение новых цифровых технологий, но и необходимость политической воли, а также государственного финансирования, направленных на реализацию цифровой трансформации. государственных организаций и достижение ее положительных эффектов.

Во-вторых, институциональная трансформация общественного сектора в условиях цифровизации вследствие того, что его субъекты работают в иной институциональной среде, чем организации частного сектора, отличается специфическими особенностями, прежде всего обеспечением прозрачности информации, например, о закупках государства, для гражданского общества. В силу этого организации общественного сектора «подключены» к цифровым технологиям иначе, чем частные фирмы, поскольку они «в основном управляются в соответствии с законами и политическими решениями» и, кроме того, часто подвергаются особым требованиям бухгалтерского учета и отчетности¹.

Европа, Азия: цифровизация глобального пространства: Сборник научных трудов III Международного научно-практического форума, Невинномыск, 16–21 ноября 2020 г. Невинномыск: СЕКВОЙЯ, 2018. С. 238.

¹ *Bejerot E., Hasselbladh H.* Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms // *Organization Studies*. 2013. Vol. 1. P. 1357.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

Конечно, цифровая трансформация общественного сектора требует последовательного повышения эффективности и производительности производства общественных благ, особенно в областях с высоким положительным внешним эффектом, таких как образование, здравоохранение, социальная помощь, предоставление государственных услуг, в сфере которых особенно значимы повышение производительности, снижение трудоемкости, рост уровня удовлетворенности получателей и эффективности услуг, а также открытости и доверия общества.

Первый этап внедрения информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) с середины 1990-х годов был целеориентирован на обеспечение эффективного использования государственных финансовых ресурсов и их экономию в процессе публичных закупок. В ходе эволюционного углубления цифровизации главным приоритетом становятся удобство и доступность цифровых инструментов для пользователя. Мировой опыт внедрения цифровых технологий свидетельствует о том, что административные службы в итоге эволюционируют в систему цифровых правительств. Конечно, еще немного стран перешли к полностью цифровому режиму предоставления государственных услуг, в частности социального обеспечения. Этот процесс перехода от оцифровки через электронное правительство к цифровому правительству представлен в табл. 2.

Как и в случае с другими институциональными изменениями в общественном секторе, цифровизация, учитывая высокую социальную значимость общественных благ, трактуется как «комплексное политическое вмешательство»¹. Это предполагает фундаментальное переосмысление и перестройку всего общественного сектора и его организаций. Ключевым преимуществом цифровизации является сниже-

¹ *Bejerot E., Hasselbladh H. Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms // Organization Studies. 2013. Vol. 1. P. 1380.*

Таблица 2

Эволюция цифровизации в общественном секторе

ИНФОРМАЦИОННО-КОММУНИКАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ			
	Цифровизация	Оцифрованное правительство	Цифровое правительство
Институциональная трансформация	Расширение использования цифровых технологий для эффективных коммуникаций, обеспечения прозрачности, управления данными и их хранения	Использование правительствами цифровых технологий, Интернета для повышения эффективности, прозрачности управления	Цифровые технологии интегрированы в разработку и предоставление госуслуг
	Повышение эффективности и производительности предоставления госуслуг	Повышение эффективности и производительности предоставления общественных благ и услуг	Повышение эффективности государственного управления на основе достижения открытости, прозрачности, производительности государства, формирование доверия населения
	Граждане являются пассивными получателями услуг	На институты гражданского общества возлагается функция общественного контроля процесса государственного управления и предоставления госуслуг	Граждане в порядке обратной связи выдвигают требования по качеству предоставления общественных благ и госуслуг

	Цифровизация	Оцифрованное правительство	Цифровое правительство
ЦИФРОВИЗАЦИЯ СИСТЕМ НАКОПЛЕНИЯ И РАСПРОСТРАНЕНИЯ ИНФОРМАЦИИ			
Администрирование процессов распространения информации	<ul style="list-style-type: none"> – Индивидуальные базы данных и информационные системы – Стандартизация предоставления информации 	<ul style="list-style-type: none"> – Интеграция государственных IT-систем и баз данных; – формирование цифровых экосистем и их интеграционное взаимодействие; – использование платформ 24/7 	<ul style="list-style-type: none"> – Обмен данными, информацией, аналитикой; – интегрированная экосистема администрирования и обмена информацией, совершенствование сотрудничества государства и гражданского общества

ние транзакционных издержек для всех субъектов экономики – фирм, граждан, домохозяйств, государства, включая общественный сектор. Более того, на наш взгляд, цифровизация приобретает особую значимость в общественном секторе, поскольку, во-первых, он реализует лидирующую роль в ее развитии, а во-вторых, она связана с более широкими программами экономической трансформации, а операционное взаимодействие между технологией и ее локальным контекстом детерминирует соответствующие институциональные изменения.

Это подтверждает трактовку цифровизации общественно-го сектора как средства, а не цели, в качестве составляющих которой выступают: эффективность, включая, в частности, административные механизмы в государственных организациях; производительность; транспарентность (рис. 11).

Таким образом, цифровизация в общественном секторе обуславливает необходимость значимых институциональных изменений. В контексте данной работы институциональные

изменения – это преобразования в структурах, правилах и процессах, регулирующих конкурентный механизм общественного сектора, прежде всего публичных закупок как его базовой составляющей, под влиянием цифровизации. Эти изменения направлены на укрепление прозрачности и повышение эффективности закупок за счет корректировки нормативной базы и модернизации структурных элементов, отвечающих за конкурентные процедуры.



Рис. 11. Декомпозиция целей цифровизации в общественном секторе

В современных условиях ключевой задачей использования цифровых технологий в общественном секторе, которые стимулировали рост производительности в странах-лидерах, постепенно распространяясь на другие страны¹ стала транспарентность информации о деятельности государства. Как показано выше, цифровизация обеспечивает снижение

¹ OECD Statistics. Education at a glance // Country note: The Russian Federation. 2019. P. 120.

1. Концептуальные основания исследования общественного сектора

административных затрат, освобождая управленческий персонал от рутинных операций и повышая эффективность функционирования цифрового правительства на основе разделения ответственности общественного сектора и государства, более широкого использования цифровых госуслуг для граждан.

Безусловно, цифровизация общественного сектора непосредственно связана с повышением производительности в экономике в целом¹, что ставит задачу ее оценки, осложненную необходимостью измерения выпуска продукции (услуг), не имеющей рыночной цены для определения добавленной стоимости. При этом необходимо увязать показатели производительности с внедрением цифровых технологий в предоставление госуслуг.

На наш взгляд, цифровизация меняет устоявшиеся границы общественного сектора, трансформирует функционал его субъектов, в частности субъектов контрактной системы закупок. Реализация неоклассического либерального подхода к ограничению роли государства в экономике привела к стремлению развитых стран уменьшить размер общественного сектора, сужая или приватизируя некоторые обязанности государства. Эти изменения повлияли на взаимодействия государства с частными поставщиками, в том числе на развитие новых рынков, формирование цифровых экосистем предоставления госуслуг, углубление конкуренции. Развивая партнерские отношения с частным бизнесом, общественный сектор повышает свой потенциал в достижении желаемых результатов социально-экономической политики. Наконец, растущее вовлечение гражданского общества в реализацию возложенной на его институты функции общественного контроля эффективности использования бюджетных средств и предотвра-

¹ OECD Data. General government spending [Электронный ресурс]. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-governmentspending.htm#indicator-chart> (дата обращения: 02.03.2024).

щения их потерь меняет границы предоставления услуг и их стоимость.

Цифровизация экономики России тесно связана с внедрением новых информационных технологий в среду государственного управления, например, в расширение сферы деятельности федерального казначейства в соответствии с постановлением Правительства РФ «О передаче федеральному казначейству полномочий отдельных федеральных органов исполнительной власти, их территориальных органов и подведомственных им казенных учреждений», 2019 г. Его расширенный функционал, включая «Централизованную бухгалтерию» может быть эффективно реализован лишь на основе цифровизации информационной системы «Электронный бюджет», координирующей взаимосвязи органов управления и субъектов общественного сектора, ее связи с ЕИС в сфере закупок и другими цифровыми платформами государства.

Модель цифрового казначейства ставит стратегические задачи, особенно в условиях санкционного давления недружественных государств, по созданию отечественных информационных систем, помогающих субъектам экономики, в том числе общественного сектора, в сфере цифровизации бизнес-процессов, прежде всего в области принятия финансовых решений. Так, Министерством транспорта РФ формируется единый цифровой портал дорожной отрасли, обеспечивающий единство информационного пространства отрасли с целью повышения доступности информации о создании и использовании средств дорожных фондов для дорожно-строительных организаций, органов власти и гражданского общества. В результате, как подчеркивает заместитель директора Департамента цифровой трансформации Минтранса России Е. Ткаченко, информационная система контроля дорожных фондов – «это один из тех проектов в плане цифровизации, который поможет получить надежные инструменты для принятия обоснованных решений для планомерного развития инфраструктуры.

А то, что уже создали, эксплуатировать обоснованными нормативами расходов. Важно, чтобы и мы как регулятор, и вы как гражданское общество знали, на что же наши народные деньги расходуются и какой они дают результат»¹.

Однако развитие информационных технологий и объектов цифровой инфраструктуры также, наряду с возможностями, несет в себе и существенные риски, одним из которых является расширение сферы киберпреступлений. Перспективным вызовом цифровизации является также монополизация рынка ИТ-индустрии, в том числе в общественном секторе. Кроме того, отсутствие существенной конкуренции в данной сфере влияет на скорость цифровизации. Особо следует отметить социальные риски замены рабочих мест на роботизированные инструменты. Развитие технологий, как и институтов, в ходе цифровой трансформации детерминирует не только положительные эффекты, поскольку использование прежних подходов может превалировать при внедрении цифровых инструментов². Так, в результате введения этих инноваций существенно повышается неопределенность поведения экономических агентов. Поэтому они предпочитают пользоваться уже проверенными инструментами работы, поскольку они являются привычными и, по мнению агентов, эффективными. Это определяет значимость учета концепции Path dependence («колеи», траектории предшествующего развития)³.

¹ На площадке форума «Транспорт России» анонсировали запуск единого цифрового портала дорожной отрасли // Министерство транспорта Российской Федерации: официальный сайт. 20.11.2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/9795> (дата обращения: 02.03.2024).

² Arthur W. B. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events // The Economic Journal. 1989. Vol. 99, No. 394. P. 116.

³ Authenticity at work – a job-demands resources perspective / U. B. Metin, T. W. Taris, M. C. Peeters, I. van Beek, R. van den Bosch // Journal of Managerial Psychology. 2016. Vol. 31 (2). P. 499.

Модернизация институтов требует времени для ее осуществления в связи с вовлечением значительного числа людей в формирование новой массовой институциональной практики. Причем, им необходимо пройти определенное обучение для создания условий адаптации. Привычки (рутины) и неформальные правила могут стать тормозом внедрения технологических изменений¹. Принудительное приспособление происходит за счет формальной силы государства, которое налагает определенные санкции за неисполнение новых правил².

Субъекты общественного сектора также подвержены изменению формальных институциональных правил, более того, функционал его организаций зависит от внутренне установленных правил, бюрократических инструкций и др. Адаптивное поведение и сопротивление преобразованиям могут существенно исказить ожидаемые результаты цифровизации вследствие конфликта интересов учреждения и персональных интересов его сотрудников, или невосприимчивости ими прогнозируемого хода цифровой трансформации. Но постепенно естественный механизм адаптации к изменениям заставляет менять уже известные и привычные правила функционирования на новые (табл. 3).

Существенно влияет на ход и скорость цифровизации институциональный изоморфизм, обеспечивающий адаптацию субъектов общественного сектора к ее вызовам (рис. 12).

Эти три вида институционального изоморфизма в рамках общественного сектора формируют институциональную среду, которая структурирует действия организации,

¹ *Вольчик В. В., Посухова О. Ю.* Прекариат и профессиональная идентичность в контексте институциональных изменений // *Terra Economicus*. 2016. Т. 14, № 2. С. 163.

² *Markey-Towler B.* The competition and evolution of ideas in the public sphere: a new foundation for institutional theory // *Journal of Institutional Economics*. 2018. Vol. 15 (1). P. 48.

принимающей легитимные поведенческие решения¹. Они комбинируются для объяснения поведения экономических субъектов и общественного сектора, и предполагают, что они могут использоваться для объяснения их поведения. Организации общественного сектора реагируют на принуждение со стороны нормативных актов более рациональным образом (регулирующий компонент – нормативный изоморфизм), поскольку они встроены в рутинные правила².

Таблица 3

Стандартная система адаптации к изменениям институтов в ходе цифровизации

	Поведение	Механизмы	Характеристика
Адаптация экономических агентов к цифровой трансформации	Эффективное	Взаимодействие	Вовлеченность, ассоциированность
	Нейтральное	Принятие	Отсутствие доверия, формализация
	Неэффективное	Сопrotивление, оппортунистическое поведение	Следование собственным интересам, бойкотирование

Таким образом, цифровизация играет ключевую роль в институциональной трансформации общественного сектора в целом, учитывая ее потенциал для повышения эффективности производства и предоставления услуг в его сферах. В краткосрочной перспективе цифровизация становится предпосылкой для разработки и реализации благоприятной для предпринимательства налогово-бюджетной политики,

¹ Fligstein N. Social skill and institutional theory // American Behavioral Scientist. 1997. Vol. 40 (4). P. 397.

² Hoffman A. J. From heresy to dogma: an institutional history of corporate environmentalism. Stanford, CA: Stanford Business Books, 2001. P. 98.



Рис. 12. Влияние институционального изоморфизма на адаптацию общественного сектора к цифровизации

а в более долгосрочном периоде не менее важно поддерживать доверие к общественному сектору с точки зрения эффективного и действенного предоставления высококачественных услуг, которые реагируют на потребности пользователей, тем самым укрепляя доверие общества к способности государства их обеспечить. Углубление цифровизации общественного сектора обеспечивает развитие институционального потенциала его конкурентного механизма, прежде всего системы закупок государства для удовлетворения производственных нужд его субъектов.

2. КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА ЗАКУПОК – БАЗОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ КОНКУРЕНТНОГО МЕХАНИЗМА ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА

2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие

Механизмы рыночного типа начали внедряться в общественный сектор в 1990-е годы в ЕС в рамках реализации концепции нового государственного управления. Эти изменения механизмов предоставления услуг в общественном секторе через частичную имплементацию рыночных принципов имели основной целью повышение эффективности бюджетных расходов бюджетных средств, качества обслуживания и предоставления услуг государственных организаций¹. Введение некоторых рыночных, точнее, на наш взгляд, квазирыночных принципов в общественный сектор также детерминирует изменения поведения и общего контента деятельности его субъектов. Поощряя организации общественного сектора привлекать частные фирмы в качестве поставщиков товаров и услуг, обеспечивающих потребности производства общественных благ, принуждая их к конкуренции за поставки государству и позволяя заказчикам осуществлять выбор победителя, конкурентный механизм публичных закупок, имитируя рынок, является, «движущей силой позитивных изменений с преимуществами как для налогоплательщиков, так и для пользователей общественных благ»². «В этих обстоятельствах создание эффективного государственного сектора подразумевает принесение открытости в деятельности основных институтов с целью усиления рыночной мотива-

¹ *Kettl D. F.* The global public management revolution: a report on the transformation of governance. Washington: Brookings Institution Press, 2000. P. 144.

² Quasi-markets and social policy / J. Le Grand, W. Bartlett, eds. London: Macmillan Press, 1993. P. 76.

2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие

ции в тех областях, которые давно были монополизированы государством. ... Конкуренция также усиливается за счет конкурсного распределения контрактов на предоставление услуг путем проведения тендеров и аукционов»¹. Термин «новое государственное управление» (NPM) охватывает широкий спектр методов и подходов, призванных преодолеть выявившиеся проблемы традиционной модели государственного управления. Р. Бен определяет новое государственное управление как «набор тактик и стратегий, направленных на повышение эффективности общественного сектора»². Отправной точкой стало понимание того, что традиционные бюрократические структуры, которые положили начало промышленно развитой экономике XX века, были адекватными для индустриальной эпохи, но достигли точки убывающей отдачи в своем развитии. Масштабы и жесткость традиционной индустриальной системы не соответствуют новой эпохе мгновенной связи, то есть экономике, в которой доминантным фактором производства стала информация.

Таким образом, новое государственное управление ориентировано на децентрализацию, делегирование полномочий по заключению контрактов для обеспечения производственных нужд учреждений общественного сектора, расширенное использование рыночных принципов конкуренции и повышение производительности труда персонала госзаказчика. Оно целеориентировано, как показано в таблице 1, на измерение результатов (в РФ бюджетирование по результатам), а не объемов вводимых ресурсов.

Д. Кеттл определяет цель этого нового подхода в системе государственного управления как стремление «испра-

¹ Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии. 1997. М.: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС», 1997. С. 20.

² *Behn R. D. Rethinking democratic accountability.* Washington: Brookings, 2001. P. 26.

вить патологию традиционной бюрократии»¹. Он выделяет шесть «основных характеристик» нового подхода к механизмам функционирования общественного сектора: производительность, коммерциализацию, ориентацию на услуги, децентрализацию, политическую ориентацию и ответственность за результаты².

В силу этого «конкурентный механизм» трактуется как набор рыночных правил и норм, модифицированных мегарегулятором (государством) применительно к общественному сектору³. Многие государственные учреждения для экономного расходования государственных финансовых ресурсов стали использовать конкуренцию между поставщиками, сохраняя условия производства общественных благ и одновременно получая выгоды от «подражания» рынку. Конкурентный механизм способствует повышению качества общественных благ тремя способами:

– повышая эффективность производства общественных благ за счет обеспечения качества и снижения стоимости необходимых для их производства товаров и услуг, финансируемых государством;

– повышая благосостояние конечных потребителей общественных благ посредством принуждения государственных поставщиков к более рациональному распределению ресурсов;

– повышая эффективность управления бюджетом за счет обеспечения осведомленности налогоплательщиков о ресурсных затратах на предоставление общественных благ: «Решения общественного сектора для борьбы с беспокойной институциональной средой заключались в 1990-е годы

¹ *Kettl D. F.* The global public management revolution: a report on the transformation of governance. Washington: Brookings Institution Press, 2000. P. 111.

² Там же.

³ *Pollitt C., Bouckaert G.* Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 111.

2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие

в изменении политики в сторону усиления конкуренции в общественном секторе и применения практики управления в стиле частного сектора в целях достижения общественного благосостояния»¹.

Конкурентный механизм общественного сектора реализуется в разных странах посредством различных инструментов. Так, эксперты ОЭСР предложили базовую типологию составляющих конкурентного механизма в общественном секторе, включающих²:

– аутсорсинг государственных услуг – именно эта западная концепция конкурентного механизма реализована в общественном секторе России через систему публичных закупок;

– государственно-частное партнерство, концессии;

– ваучеры (сертификаты) на предоставление общественных благ.

Безусловно, к настоящему времени в России развиваются все составляющие конкурентного механизма общественного сектора, включая институт государственно-частного партнерства, например, при строительстве (реконструкции) платных автодорог, а также конкурентный механизм страховой медицины в сфере здравоохранения. Но, во-первых, в рамках научной школы кафедры экономической теории ЮФУ расширяются исследования национальной системы публичных закупок, а во-вторых, согласно закону «О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов» расходы на обязательное медицинское страхование в 2022 г. предусматривались в сумме 2801 млрд руб.³ При этом объемы закупок государства в том

¹ Hood C. A public management for all seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69. P. 19.

² OECD Statistics. Education at a glance // Country note: The Russian Federation. 2019. P. 120.

³ О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024

же году составили 22 520 млрд руб.¹, что свидетельствует о необходимости углубления исследований именно этой составляющей конкурентного механизма в целях разработки системы мер по предотвращению потерь в наиболее масштабной сфере государственных расходов. С другой стороны, по нашему мнению, реализованным конкурентным механизмом в общественном секторе России является рынок, точнее, квазирынок публичных закупок, который представляет собой гибрид традиционных форм государственного вмешательства через распределение ресурсов в соответствии с требованиями рыночной экономики.

Следует отметить, что в этом случае «государство делает выбор: либо организовывать собственное производство необходимых товаров и услуг, а следовательно, расширять государственный сектор, либо совершать закупки у частных производителей»², формируя для этого квазирынок своих закупок. Это позволяет эффективно, на основе их конкурентной борьбы более экономно использовать самую масштабную часть государственных расходов – «так называемые общественные расходы, обеспечивающие непрерывность производства общественных благ»³.

Квазирынок чаще всего трактуется как форма организации экономической деятельности, при которой элемен-

годов: Федеральный закон № 392-ФЗ: принят Государственной Думой 24 ноября 2021 года: одобрен Советом Федерации 1 декабря 2021 года. Ст. 1 [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402545 (дата обращения: 13.03.2024).

¹ Статистика. Единая информационная система в сфере закупок. Главный портал закупок [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 12.03.2024).

² *Белокрылов К. А.* Институционально-цифровая трансформация механизма использования государственных расходов: монография / Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. С. 23.

³ Там же.

2.1. Конкуренстный механизм общественного сектора и его составляющие

ты рыночной конкуренции внедряются в традиционно регулируемые государством сферы, такие как образование, здравоохранение или публичные закупки¹. В контексте данной работы квазирынок публичных закупок означает систему, где поставщики товаров и услуг соревнуются (конкурируют) за государственные контракты, однако эта квазиконкуренция ограничивается нормативно-правовыми актами, административными правилами и процедурами: «Рынок закупок государства является «как бы» рынком, т. е. идентифицируется ... как квазирынок в силу того, что закупка проводится на основе порядка, выработанного государством, его интересы опосредованно представляются заказчиками, а участники закупочных процедур обязаны строго подчиняться этим правилам, удовлетворяя потребности государства»².

С. В. Сулова связывает критериальную характеристику квазирынка госзакупок с ограничением монопольного положения государства в производстве общественных благ, поскольку в этом процессе своими товарами и услугами участвует частный сектор: «Главный признак квазирынка состоит в том, что государство по-прежнему финансирует и регулирует производство товаров и услуг, но при этом ликвидирует собственную монополию на участие в самом производственном процессе: он становится открытым для организаций всех форм собственности»³.

¹ *Корытцев М. А.* Реформирование общественного сектора и становление квазирыночных институтов // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Т. 6, № 4–3. С. 8.

² *Цыганков С. С.* Развитие рынка публичных закупок в контексте совершенствования взаимодействия институтов гражданского общества: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2019. С. 14.

³ *Сулова С. В.* Некоммерческие производители на региональных квазирынках социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 74.

Г. В. Андрущак относит квазирынки к производству общественных благ в государственном секторе: «В традиционной рыночной системе предложение товаров и услуг осуществляется частными предпринимателями. При этом предпринимательская деятельность всегда направлена на получение прибыли ... В случае квазирынков производство товаров и услуг осуществляется специально созданными для этого организациями, в основном находящимися в государственной собственности. И они не всегда ориентированы на получение прибыли»¹.

Таким образом, квазирынок публичных закупок сочетает рыночные механизмы конкуренции и ценообразования с жестким государственным контролем и регуляцией, что позволяет поддерживать баланс между эффективностью рынка и соблюдением общественных интересов.

Распределение государственных расходов, выделенных для обеспечения производственных нужд субъектов общественного сектора, происходит в процессе конкуренции между множеством автономных агентов частного сектора. В зависимости от функций той или иной сферы общественного сектора и особенностей каждой составляющей конкретного механизма существует несколько типов вмешательства, которое государство может выбрать. На многих рынках государство участвует непосредственно в качестве поставщика общественных благ или покупателя товаров и услуг. Косвенное регулирование государством различных отраслевых рынков осуществляется через налоги, субсидии и иные формы влияния на экономику. Ниже, на рис. 13, представлены способы участия государства в рыночной экономике.

Основной принцип функционирования системы обеспечения общественного сектора необходимыми товарами услугами в рыночной экономике заключается в создании

¹ *Андрущак Г. В.* Квазирынки в экономике общественного сектора // Вопросы образования. 2005. № 4. С. 351.

2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие

квазиконкуренции на рынке государственных закупок с целью использования механизма рынка для достижения более эффективного распределения ресурсов. Это обусловлено тем, что «командно-административное» вмешательство ведет к тому, что товары или услуги предоставляются общественному сектору по завышенным ценам или низкого качества.



Рис. 13. Способы участия государства в рыночной экономике

Конкурентный механизм общественного сектора обеспечивает необходимые стимулы для того, что товары, необходимые для начала и обеспечения непрерывности производства общественных благ, предоставлялись его субъектам более эффективно. В развитых странах выработаны три общих составляющих конкурентного механизма, с помощью которых государство осуществляет финансирование соответствующих сфер общественного сектора.

Первые две составляющие используются главным образом при предоставлении общественных благ, которые без вмешательства общественного сектора рынки не производят, – образование, здравоохранение, оборона. Традиционно это области, где ранее общественный сектор осущест-

влял прямое обеспечение населения, т. е. выступал монополистом.

Теория провалов рынка предполагает, что одной из причин существования государства является его способность гарантировать всем гражданам доступ к общественным благам независимо от платежеспособности¹. В то же время ключевой принцип, лежащий в основе веберовского обоснования государственной бюрократии², состоит в том, что правовая основа государства требует, чтобы оно относилось ко всем гражданам (пользователям госуслуг через многофункциональные центры) одинаково, как с точки зрения доступности общественных благ, так и распространения этих услуг. Анализ конкурентного механизма современного общественного сектора предполагает прежде всего обоснование принципов его функционирования на базе частичной имплементации рыночных принципов конкуренции, предпосылок ее появления, а также принципов и инструментов реализации.

Так, в качестве предпосылок введения конкуренции в общественный сектор выступают выявившиеся проблемы в механизме расходования бюджетных средств. В частном секторе экономические субъекты проводят рыночные сделки на «справедливую» цену, формируемую посредством конкуренции, т. е. конкуренция минимизирует затраты на факторы производства. В общественном секторе ситуация противоположная, поскольку, по словам Ф. Хайека, «общественные расходы определяются в неконкурентной среде»³. Следовательно, справедливая цена неизвестна вплоть до включения механизма конкуренции.

¹ *Stiglitz J. E.* Economics of the public sector. 3rd ed. N. Y.: W. W. Norton & Co, 2000. P. 78.

² *Вебер М.* Основные социологические категории хозяйствования // М. Вебер. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. Т. 1. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. С. 113–251.

³ Хайек (Науек), Фридрих фон // Лауреаты Нобелевской премии: Энциклопедия: М–Я. М.: Прогресс, 1992. С. 611–615.

2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие

Таким образом, цель использования государственных расходов заключается в предоставлении общественных благ и услуг по стоимости, не превышающей «справедливой цены», т. е. чаще всего минимальной цены. Во всем мире государства используют конкурентный механизм, чтобы применить рыночные силы для повышения эффективности производства общественных благ.

Анализ конкурентного механизма в общественном секторе позволяет предложить три агрегированных индикатора его составляющих (рис. 14).



Рис. 14. Ключевые индикаторы конкурентного механизма общественного сектора

Однако, согласно Дж. Гэлбрейту, «конкуренция в общественном секторе не проявляет всех своих преимуществ или, по крайней мере, работает ниже своего потенциального уровня», поскольку только «рынок является реально конкурентным, если, среди прочего, имеется прогрессивная технология и передача потребителям ре-

зультатов этой прогрессии в виде более низких цен, более лучшего качества»¹. Конечно, следует учитывать, что конкуренция как, с одной стороны, механизм рынка влечет за собой издержки, например, составление контракта, переговоры с агентами и поиск подходящих цен и качества сопряжены с расходами² (транзакционными издержками). С другой стороны, согласно ряду подходов³, по мере роста масштабов общественного сектора состязательность поставщиков становится менее эффективным механизмом в производстве общественных благ. По Р. Коузу «неэкономия на масштабе» (неэффективность, связанная с большим размером фирмы) будет развиваться, например, когда появляется бюрократическая летаргия⁴. Более того, в своей ранней теории транзакционных издержек О. Уильямсон предположил, что сложные виды деятельности (в которых транзакции многомерны, а результаты зависят от неопределенной среды) с большей вероятностью будут иметь место в иерархически организованных фирмах, поскольку сложность и неопределенность создают потребность в прямом контроле и предотвращении оппортунистического поведения⁵.

Одним из основных аргументов сторонников внедрения конкуренции, точнее квазиконкуренции в общественный сектор является ее позитивное влияние на повышение эффективности производства общественных благ и качества

¹ *Гэлбрейт Дж. К.* Новое индустриальное общество. Избранное. М.: Эксмо, 2008. 1200 с.

² *Williamson O.* The economic institutions of capitalism. N. Y.: Free Press; London: Collier Macmillan, 1985. P. 11.

³ *Pollitt C., Bouckaert G.* Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-Weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011. P. 111.

⁴ *Коуз Р.* Природа фирмы // Фирма, рынок и право. М.: Новое издательство, 2007. С. 114.

⁵ *Williamson O.* The economic institutions of capitalism. N. Y.: Free Press; London: Collier Macmillan, 1985. P. 16.

2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие

обслуживания конечных их потребителей, а также снижение издержек. Во-вторых, в системе удовлетворения производственных потребностей субъектов общественного сектора она реализуется в форме конкурентности закупочных торгов. Кроме того, разделение уровней управленческого контроля с установлением четких целей, а также методик оценки эффективности их деятельности позволяет предупредить риски оппортунистического поведения госзаказчиков. Помимо этого рост экономии посредством имплементации рыночных принципов, а также роста конкуренции госторгах могут создать ситуацию, когда «сервис и качество общественных услуг будут ухудшаться»¹.

Конкуренция в рыночной экономике возникает при наличии таких принципов, как состязательность экономических субъектов в получении максимальной прибыли. При этом в общественном секторе условия для возникновения конкуренции формируются государством искусственно, путем установления формальных регламентов создания и работы квазирынка закупок государства, которое контролирует и влияет на этот рынок законодательными инструментами в целях достижения конкурентности процедуры получения государственного контракта. В этой ситуации действует механизм квазиконкуренции между многочисленными частными производителями товаров и услуг за право быть единственным госпоставщиком в течение определенного периода в результате победы в конкурентных торгах². Структура базовой составляющей конкурентного механизма общественного сектора отражена на рис. 15.

¹ *Баженова В. С., Балданова С. Д.* Становление и развитие института частно-государственного партнерства в России. Улан-Удэ: Издательство ВСГТУ, 2008. С. 55.

² *Dornberger U., Utama I. B.* Collective Efficiency and Enterprise Performance in Different Stages of the Cluster Life Cycle // The Competitiveness Institute Cluster conference. Lyon: TCI, 2006. P. 41.

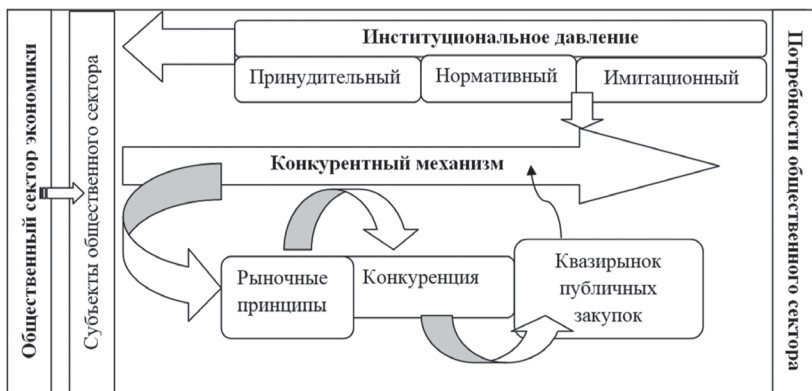


Рис. 15. Конкурентный механизма общественного сектора

При этом введение рыночных принципов подвергается критике по вопросу эффектов их использования. За счет акцента на экономии бюджетных средств конкурентный механизм неизбежно снижает значимость достижения других результатов производства общественных благ, которые традиционно рассматриваются как основополагающие для государства, особенно в контексте целей обеспечения социальной справедливости¹. По мнению ряда авторов, конкурентный механизм ведет к тому, что государственные службы не реагируют на потребности уязвимых групп населения из-за дополнительных затрат времени и денег, необходимых для его создания и поддержания².

С этой точки зрения предполагается, что введение рыночных принципов в общественный сектор наносит ущерб

¹ *Fredrickson H. G.* Public administration and social equity: Origins, developments, and applications. Abingdon: Routledge, 2010. P. 130.

² *Koning P, Heinrich C.* Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2013. Vol. 32 (3). P. 483.

2.1. Конкуренстный механизм общественного сектора и его составляющие

социальной справедливости, поскольку давление конкуренции формирует у субъектов общественного сектора девиантное поведение, что влияет на качество предоставляемых общественных благ. В результате конкурентный механизм общественного сектора обычно описывается как порождающий конфликт между требованиями экономии, на которую он обычно направлен, и социальной справедливостью, за которую несет ответственность государство¹. Все это отражается в необходимости постоянного поиска компромисса между эффективностью и справедливостью при принятии политических и управленческих решений². Тем не менее еще в 1997 г. в «Отчете о мировом развитии 1997» эксперты Мирового банка, оценивая влияние конкуренции на эффективность государственного сектора, подчеркивали, что «конкуренция также усиливается за счет конкурентного распределения контрактов на предоставление услуг путем проведения тендеров и аукционов. Такая тенденция распространена в промышленно развитых странах..., но подобные механизмы используются также для повышения эффективности в развивающихся странах...»³.

Одним из основных критических аргументов против внедрения конкурентного механизма является наличие институционального изоморфизма, влияющего на деятельность субъектов общественного сектора. По мере того, как эти субъекты действуют внутри созданного конкурентного механизма, они реагируют на некоторое давление со стороны его жестких императивов, других организаций и внутреннее давление, связанное с бюрократизмом государственных организаций. В экономической социологии оно идентифи-

¹ *Wolf C.* Market and non-market failures: Comparison and assessment // *Journal of Public Policy*. 1987. Vol. 7 (1). P. 70.

² *Михалкина Е. В.* Эффективность и справедливость: подходы к компромиссу // *Философия хозяйства*. 2006. № 4 (46). С. 138.

³ *Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии. 1997.* М.: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС», 1997. С. 11.

цируется как институциональный изоморфизм (проанализирован в п. 3.2).

Наконец, в основе внедрения конкурентного механизма в общественном секторе лежит необходимость оказания конкурентного давления на поставщиков государственных товаров и услуг. Так, представители теории общественного выбора обосновывают некачественное предоставления общественных благ тем, что вместо того, чтобы стремиться к расширению производства общественных благ и услуг, политики, как правило, ведут себя корыстно. Опираясь на неоклассическую парадигму, сторонники теории общественного выбора полагают, что государственные служащие стремятся максимизировать бюджет госучреждения (бюро, по У. Нисканену) и удовлетворить свои личные интересы за счет граждан¹. Вследствие этого императива максимизации бюджета вполне вероятно, что объем общественных благ госучреждения будет избыточным, и, в частности, пострадает эффективность². Следовательно, применение таких рыночных механизмов, как система публичных закупок, утверждают теоретики общественного выбора, необходимо для предотвращения или минимизации дисфункциональных эффектов злоупотреблений производителями общественных благ³.

Влияние идей, разработанных в рамках теории общественного выбора, на общественный сектор привело к масштабной приватизации государственных структур или дерегулированию в 1970-х годах многих государственных услуг⁴. Примером этого в РФ начала 2000-х годов может

¹ *Niskanen W.* Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton, 1971. P. 75.

² *Savas E.* Privatization. The key to better government. Chatham, NJ: Chatham House, 1987. P. 193.

³ *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N. Y.: Penguin. 1993. P. 77.

⁴ *Swann D.* The retreat of the state: Deregulation and

2.1. Конкурентный механизм общественного сектора и его составляющие

служить «Стратегическая программа социально-экономического развития России в 2000 году», известная как «Программа Грефа». Хотя данные ряда авторов показывают, что такая рыночная политика снизила производственные затраты, но она также привела в целом к ухудшению качества общественных благ, особенно в системе публичных закупок, аутсорсинга, или отсутствию значимых альтернатив в случае квазирынков¹.

Прежде всего, при введении конкурентного механизма в систему производства общественных благ и услуг субъекты общественного сектора имеют больший стимул вести себя таким образом, чтобы минимизировать затраты, с которыми они сталкиваются. Это, в свою очередь, обычно означает, что те социальные группы, обслуживание которых является наиболее дорогостоящим и сложным, получают услуги самого низкого качества, что неизбежно приводит к несправедливому распределению общественных благ и услуг.

Таким образом, анализируемый в данной работе конкурентный механизм общественного сектора – это основанная на рыночных принципах система организации удовлетворения потребностей общественного сектора, целью которой является достижение максимально возможного уровня благосостояния общества путем повышения количественно-качественных параметров предоставления общественных благ, а также эффективное распределение ресурсов общественного сектора.

Проведенное различие между финансированием общественных благ и услуг, которое в условиях режима квазирынка остается в значительной степени ответственностью государства, и фактическими затратами их производства,

privatisation in the UK and US. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1988. 344 p.

¹ *Wolf C.* Market and non-market failures: Comparison and assessment // *Journal of Public Policy*. 1987. Vol. 7 (1). P. 70.

необходимые товары и услуги для которого закупаются на рынке госзакупок, напрямую детерминирует его специфические черты. Квaziрынок закупок государства реализован в экономике России через контрактную систему закупок, формируемую с 2014 г. на основе закона «О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд» (44-ФЗ). Квaziрынок закупок государства ¹ функционирует в российской экономике в рамках контрактной системы закупок, с 2014 г. формирующейся согласно закону «О контрактной системе закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд».

Таким образом, конкурентный механизм общественно-го сектора сегодня является необходимым условием его эффективного функционирования. В данном исследовании нами для изучения выбрана система публичных закупок как базовая составляющая конкурентного механизма общественного сектора. Ее субъектами, наряду с государственными и муниципальными заказчиками, регулируемые организациями поставщиками, операторами электронных площадок, являются также институты гражданского общества, реализующие функцию общественного контроля закупочных процедур и их результатов. Развитие института публичных закупок существенно влияет на цели и задачи, поставленные перед общественным сектором, поскольку именно через систему публичных закупок конкурентный механизм реализует свои основополагающие цели.

¹ *Фирсов Е. И., Белокрылова О. С.* Влияние государственного покупателя на конкуренцию в сфере публичных закупок России // *Journal of Economic Regulation*. 2022. Т. 13, № 4. С. 152.

2.2. Институционально-цифровая трансформация контрактной системы закупок

Как показано выше, конкурентный механизм в настоящее время является неотъемлемым элементом общественного сектора, обеспечивая функционирование квазирыночных институтов определения исполнителей для обеспечения производственных нужд его субъектов на базе принципа квазиконкуренции. Наиболее масштабной, базовой составляющей конкурентного механизма общественного сектора является рынок (квазирынок¹) публичных закупок, который стал эффективной формой реализации нового государственного управления в ЕС и других странах в 1990-х годах. Но и в настоящее время публичные закупки подвергаются радикальным институциональным изменениям в условиях экзогенных шоков цифровизации и санкций 2022–2024 гг.

«Публичные закупки – это универсальный рыночный (квазирыночный) механизм, с помощью которого государство, используя агрегированные финансовые средства, получает из частного сектора (и государственного – автор) материальные ресурсы, необходимые для производства и расширенного воспроизводства общественных благ»². Ускорившееся изменение внешней среды мировой и национальной экономики стало основным фактором институциональной трансформации рынка публичных закупок (прил. 1). Прежде всего экзогенные шоки эпидемии и деглобализации существенно ускорили цифровизацию экономики, государства и общества всех стран, включая систему гос-

¹ *Корытцев М. А.* Реформирование общественного сектора и становление квазирыночных институтов // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Т. 6, № 4–3.

² *Обаляева Ю. И., Фирсов Е. И.* Оценка финансовых эффектов централизации публичных закупок в России // Горизонты экономики. 2022. № 2 (68). С. 14.

закупок, что позволило за 7 месяцев 2020 г. обеспечить заключение и реализацию госконтрактов во всем мире на 100 млрд долл. США в целях обеспечения населения услугами здравоохранения¹. С развитием тенденций к открытости и децентрализации условия закупочной деятельности стали более разнообразными, что ускорило их цифровую трансформацию. Закупки на основе электронной коммерции и электронного бизнеса, поддерживаемые разработкой ИТ-технологий, революционизировали этот публичный рынок. Электронные закупки – это «использование технологии для эффективного управления (производство, накопление, использование, применение и обмен) информацией о товарах и услугах»².

Традиционно в экономической теории господствовало представление о том, что публичные закупки должны быть исключены из стратегии либерализации торговли в связи с тем, что они создают материальные предпосылки для непрерывности производства общественных благ, а следовательно, формируют базу для ускорения развития национальной экономики. Тем не менее спрос на открытие рынков закупок неуклонно рос одновременно с формирующимся научным консенсусом о значимости публичных закупок и растущего внешнего давления на повышение степени либерализации торговли. Упрощение и открытие рынка публичных закупок гарантирует большую прозрачность законодательных и административных закупочных процедур и их недискриминационных практик.

Наиболее значимым и многообразным фактором, обусловившим изменение стратегической парадигмы закупок

¹ The Open Contracting Partnership. How government spend. 2021. P. 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.open-contracting.org/wp-content/uploads/2020/08/OCP2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf> (дата обращения: 10.10.2024).

² Urjumelashvili, T. E-Procurement in Georgia, Rapid development and low cost model // Presentation made at the 5th Global Conference on e-GP. 2011. Vol. 4. P. 96–111.

государства, выступает стремительное развитие информационных технологий, которые формируют новые возможности для этого рынка¹. Ускорение развития информационных технологий обусловило инновационные изменения многих сфер экономики и общества, особенно в области электронного обмена данными². Эта тенденция также четко тестируется через реализацию многими государствами стратегии цифровизации рынка публичных закупок. Электронные закупки базируются на использовании сетевых ИТ-технологий для осуществления закупочных процедур³. По этой причине во многих развитых странах, включая Россию, к настоящему времени сформирована целостная государственная система электронных закупок, способная предоставлять комплексные услуги как заказчикам, так и фирмам-пользователям⁴, и начат переход к их цифровизации. На наш взгляд, цифровизация в общественном секторе детерминирует фундаментальные институциональные изменения на рынке публичных закупок за счет сокращения трансакционных издержек государственных и бизнес-структур, повышения его прозрачно-

¹ *Kang S.* Innovating public procurement through KONEPS // Presentation made at the 5th Global Conference on e-GP. 2011. Vol. 4. P. 123–126.

² *Андреев Н. Ю.* Критерии оценки эффективности автоматизированных систем электронных торговых площадок // Контролинг. 2015. № 1 (55). С. 70–78.

³ *Мельников В. В.* Конкуренция как оправдание неэффективности госзакупок // Актуальные направления научной мысли: проблемы и перспективы: Сборник материалов IX Всероссийской научно-практической (национальной) конференции. Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИИХ», 2023. С. 87.

⁴ *Белокрылова О. С., Фирсов Е. И.* Цифровая модернизация публичной закупочной системы: воздействие на локализацию проблемных зон и эффективность // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество: ежегодник. М.: ИНИОН РАН, 2019. С. 274.

2. *Контрактная система закупок – базовая составляющая...*

сти, а также снятия барьеров при входе на рынок, оперативности и доступности информации для потенциальных поставщиков.

Система закупок (снабжения) в частном секторе, в современной трактовке – система поставок компании – целеориентирована на минимизацию издержек приобретения требуемых для производства товаров и услуг. В настоящее время этим требованиям удовлетворяет цепочка поставок 4.0 (Supply Chain 4.0)¹ как современная цифровая система. Однако финансирование закупок субъектов общественного сектора осуществляет государство, используя агрегированные посредством налогов средства граждан. Это налагает на госзакупщиков обязательство их эффективного, экономного использования. Институциональные основания национальной системы публичных закупок России представлены на рис. 16.

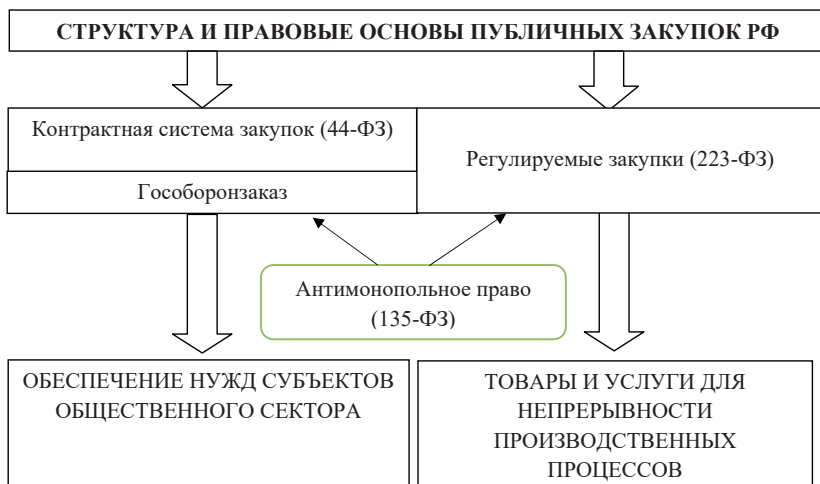


Рис. 16. Система публичных закупок России

¹ *Seifert R.W., Markoff R. The digital supply chain challenge: Breaking through. 2th ed. IMD International. 2023. 243 p.*

Хотя традиционная система публичных закупок базировалась на таких принципах, как прозрачность и открытость, но в современных условиях их значимость возрастет по следующим причинам:

Во-первых, стоимостные объемы закупок государства систематически возрастают во всех странах: по данным The Open Contracting Partnership мировой рынок госзакупок превышает 13 трлн долл. ежегодно или 15 % мирового ВВП. Конечно, свыше 10 трлн долл. (77 % общего объема) сконцентрировано в 16 странах, включая Китай – 4,2 трлн долл., США – 1,8 трлн долл., оставшиеся 14 государств (Япония, Германия, Индия, Франция, Великобритания, Индонезия, Канада, Италия, Южная Корея, Австралия, Бразилия, Нидерланды, Россия, Испания) тратят до 1 трлн долл. в год на свои закупки. Объем открытых публичных закупок России в условиях санкций сократился с 32,9 трлн руб. (25,2% ВВП) в досанкционном 2021 г. до 22,5 трлн руб. (15 % ВВП) в 2022г.¹ и 20,8 трлн руб. (12,2 % ВВП) в 2023 г.² в связи с обязанностью проведения закрытых торгов госзаказчиками, попавшими под санкции. Конечно, публичные закупки оказывают существенное влияние на экономику в целом. Поэтому большое значение придается принципу обеспечения прозрачности путем предоставления публичного доступа к информации о торгах, их результатах, жалобах и др. данным через цифровые экоплатформы, что гарантирует справедливость и отсутствие

¹ Статистика. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. 2022 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 12.03.2024); О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) в 2022 году [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/22_20-02-2023.html (дата обращения: 09.02.2024).

² Разработано автором по: Статистика. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок. 2023 г. [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 12.03.2024).

дискриминации при выборе государственных поставщиков с использованием информационных технологий.

Во-вторых, до последних событий 2022 г. прозрачность и открытость высоко ценились в торговых соглашениях международных организаций или стран. В 1994 г. ВТО подписано «Соглашение о государственных закупках», в котором признана более высокая значимость повышения их прозрачности, а не только эффективности. Другие международные организации – ОЭСР и АТЭС – также приняли принципы публичных закупок, основанные на прозрачности¹. В-третьих, электронизация как начальная форма цифровизации обеспечила эффективные технические условия для транспарентности национальной системы госзакупок. Доцифровая система госзакупок базировалась на непосредственном взаимодействии госзаказчиков и участников торгов, что детерминировало ее непрозрачность в связи «с отсутствием информации о торгах, ... публикации процессов торгов, уведомлений об их результатах. Прозрачность и открытость закупок» вместе с эффективностью закупочных процедур способны «предотвратить коррупцию, возникающую в результате незаконных действий между государственными чиновниками и поставщиками»². Непрерывное развитие информационных технологий детерминирует инновационные изменения на рынке публичных закупок посредством полной электронизации системы госзакупок как средства активного реагирования на институциональные изменения закупочной среды. Одним из достаточно распространенных подходов ряда исследователей является трактовка электронизации закупок как сугубо технологического проекта. Но перевод рынка публичных закупок в электронный формат является только началом его более обширной цифровиза-

¹ OECD. Integrity in public procurement, good practice. Organization for Economic Cooperation and Development. 2007. P. 13.

² *Фирсов Е. И., Обалеева Ю. И.* Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3052.

ции. Традиционная система публичных закупок в развитых странах сформировалась, когда они были сосредоточены на основных товарах и военной технике, которые на протяжении достаточно длительного периода усложнялись незначительно. Информация, необходимая для обеспечения эффективности и продуктивности публичных закупок, занимала центральное место в планировании, мониторинге и расходовании бюджетных средств. Эти информационные требования не могли быть реально предоставлены на бумажном носителе. В результате значительные усилия госзаказчиков понадобились для создания системы управления информацией о закупках, многие элементы которой в настоящее время автоматически генерируются Единой информационной системой закупок. В дополнение к нехватке управленческой информации другие проблемы, присущие традиционной бумажной основе закупок, включали также неэффективные процедуры, транзакционные издержки, отсутствие полноты информации о ходе исполнения контрактов. Работа с бумажными закупками также замедляла освоение продуктивных информационных технологий в экономике в целом и характеризовалась:

- разбросанностью и несогласованностью действий различных отделов и департаментов субъектов общественного сектора в процессе осуществления закупок;
- издержками по анализу рынка;
- неполнотой информации об участниках торгов;
- отсутствием стандартизированного платежного процесса.

В настоящее время рынок публичных закупок как базовая составляющая конкурентного механизма общественного сектора находится в состоянии цифровой трансформации, затрагивающей и уровень его конкурентности. Институциональная трансформация означает глубокие изменения внутри госучреждения и в его внешней среде. Она включает в себя изменения базовых ценностей и убеждений, доминирующих в определенном институте,

а также изменения правил и положений, которые ведут к повышению эффективности их работы. Процессы институциональных изменений внутри госучреждений осуществляются постоянно из-за меняющейся среды, тем самым создавая новые требования или стимулы. Это изменение происходит либо непреднамеренно (тем самым рискуя быть неэффективным), либо спланировано и скоординировано, с элементами, которые выступают в качестве координаторов. Большинство заявленных преимуществ цифровизации в сфере закупок обусловлены спросом на доступ и открытость данных¹. По этой причине, как и для большей части электронного государства в целом, электронизация и переход к цифровизации на рынке госзакупок осуществляются в форме полноценного реформирования всего института закупок государства. Внедрение цифровых технологий детерминирует институциональные изменения методов работы заказчиков и поставщиков, модернизацию закупочных процедур, что обеспечивает в полной мере реализацию потенциала цифровизации².

Преимущества разработанной и эффективно реализуемой стратегии цифровизации закупок в России описываются с позиций качественного и количественного анализа. Качественные преимущества, как известно, сложно измеримы, а количественные оцениваются экономией бюджета государства³. В целом на рынке публичных закупок этот потенциал сбережения госрасходов является значитель-

¹ *Belokrylov K. A., Gutzluk E. F., Firsov E. I.* «Smart» innovations in the public sector // *Lecture Notes in Networks and Systems*. Springer Nature Switzerland. 2021. Vol. 20. P. 1224.

² *Мельников В. В.* Эффективность госзакупок и роль конкуренции // *Journal of Institutional Studies*. 2022. Т. 14, № 3. С. 120.

³ *Baghdasaryan K.* Armenia: Case study on e-government procurement development // *ADB: Technical Assistance Consultant's Report*. 2011, May. Project Number: 43149-01 [Электронный ресурс]. URL: <https://mpr.ub.uni-muenchen.de/26669> (дата обращения 20.12.2023).

ным, а соотношение полученных выгод и затрат растет даже без учета их качественной составляющей.

Необходимо подчеркнуть, некоторые данные показывают, что сама по себе институциональная трансформация в условиях цифровизации может иметь и негативные последствия, которые тестируются на российском рынке публичных закупок:

1. Не только не снижается, но с марта 2020 г. увеличился удельный вес несостоявшихся и неконкурентных закупок: за 2020–2021 гг. стоимость контрактов с единственным поставщиком выросла на 17 % и составила 74,1 %. Пик таких закупок тестируется во втором и четвертом кварталах, хотя удельный вес несостоявшихся закупок снизился на 3 %. В 2020 г. почти 83 % стоимостного объема несостоявшихся закупок пришлось на электронные аукционы (подана или допущена одна заявка)¹, в санкционном 2022 г. этот показатель составил 81 % (рис. 17). В 2023 г. число несостоявшихся закупок выросло на 5,5 %, но их стоимостный объем сократился на 4 %. Главной их причиной остается подача одной заявки (70 %)².

2. Недостаточно адекватной является адаптивная реакция законодательства к ускоряющейся цифровизации государства, бизнеса и общества, российской спецификой которого в системе закупок государства выступают его систематические корректировки. В среднем период стабиль-

¹ Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf> (дата обращения: 10.02.2024).

² Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 16 [Электронный ресурс]. URL: https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/05/Minfin-Svodnyu_2023.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

2. Контрактная система закупок – базовая составляющая...

ности 44-ФЗ за последнее десятилетие сократился до полутора месяцев, а включая принятие ведомственных актов – до двух недель. Причем внесение поправок ускоряется в условиях систематического масштабирования санкций недружественных государств. В целом с 2014 г. в целях защиты контрактной системы внесено 77 изменений в 44-ФЗ, введено свыше трех сотен постановлений Правительства РФ, более 100 из которых также касаются «44-ФЗ, более половины ... изменялись три и более раз»¹: постановление Правительства РФ № 2571 о дополнительных требованиях к участникам закупок (2021 г.) изменялось 17 раз, аналогичное Постановление о реестре контрактов – 16 раз, порядок работы ЕИС – 8 раз.

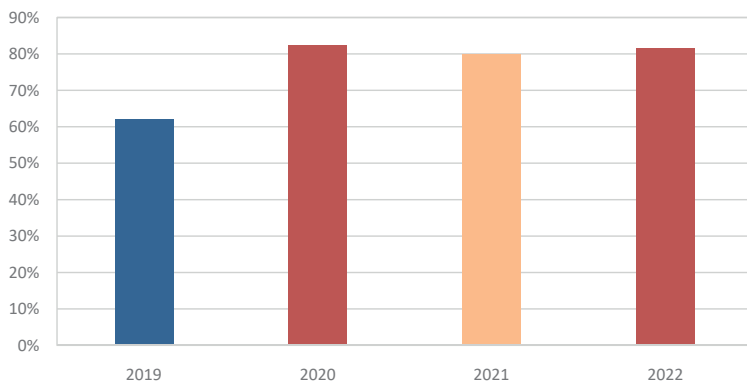


Рис. 17. Доля закупок у единственного поставщика, 2019–2022 гг.²

¹ Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf> (дата обращения: 10.02.2024).

² Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг

3. Количество нарушений в сфере публичных закупок увеличивается, вследствие чего число поданных жалоб за 2018–2020 гг. выросло вдвое – с 6,5 тыс. в 2018 г. до 13,1 тыс. в 2020 г.¹

4. Усиливается влияние институционального изоморфизма на субъектов публичных закупок – принудительно-нормативного, коррупционного и имитационного, что создает негативные паттерны поведения госзаказчиков в условиях ускоряющейся цифровой трансформации института публичных закупок.

5. Даже после перевода всех способов определения поставщика в электронный режим на рынке публичных закупок все еще тестируется слабая конкуренция, прежде всего вследствие высокой степени концентрации закупок как крупных заказчиков, так и поставщиков: в среднем на 1 лот в 2020–2021 гг. приходилось 3,31 заявки, но с учетом номенклатуры закупаемой продукции разброс составил от 1,7 до 5,6 заявки. Но в санкционных условиях 2022 г. уровень конкуренции на торгах по 44-ФЗ снизился до 2,82 заявки, а в 2023 г. – до 2,76². Следует отметить более высокую конкурентность закупок объемом не более 10 млн руб. с участием в основном субъектов малого предпринимательства. Кроме того, именно результаты этих закупок показывают наибольшую эффективность: относительная экономия составила 18 % в отличие от средней по 2020 г. 6,2 %.

Кроме того, при углублении цифровизации необходимо также учитывать достаточно высокую стоимость ее внедрения, которая, на наш взгляд, оценивается не в полной мере в общественном секторе, во-первых, вследствие ее

отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 16 [Электронный ресурс]. URL: https://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/05/Minfin-Svodnyu_2023.pdf (дата обращения: 19.05.2024).

¹ Там же.

² Там же.

осуществления за счет государственного финансирования, а во-вторых, без учета, как правило, возрастающей стоимости проектов в период их реализации. По нашему мнению, целесообразно выделять два этапа внедрения ИКТ, которые тесно взаимосвязаны и трактуются некорректно: электронизацию и цифровизацию. На первом этапе фактически осуществляется электронизация (оцифровка), например, «бумажных» закупочных процедур, то есть преобразование аналоговых данных (изображений, видео, текстов) в цифровой (скан-версию) формат¹. С другой стороны, электронизация представляет собой физический процесс преобразования информации на бумажных носителях и аналоговых потоках в цифровые биты.

Стратегия цифровизации национальной системы публичных закупок предусматривает формирование единой цифровой экоплатформы для всех государственных структур и уровней управления. Это позволяет эффективнее использовать технологии, сводя к минимуму дублирование таких процессов, как управление безопасностью, реестры заказчиков и поставщиков, вопросы их взаимодействия, а также обеспечить единый вход (окно) для поставщиков. Хотя в настоящее время заказчики остаются в значительной мере самостоятельными в выборе стратегии закупочной деятельности, которая в основном осуществляется децентрализованно, но «на общей цифровой платформе в окружении таких общих институтов как национальная валюта, законодательство и банковская система»².

Завершение электронизации способов публичных закупок в 2019 г. трансформировало массовую институциональную практику осуществления закупочных процедур, правил и принципов их регулирования, паттерны поведе-

¹ *Gibbert M., Ruigrok W.* What passes as a rigorous case study // *Strategic Management Journal*. 2008. Vol. 29 (13). P. 1465.

² *Bing X.* Development and Future Plan of Chinese e-Procurement // *Presentation made at the 3rd Global Conference on e-GP*. 2011. Vol. 2. P. 156–159.

2.2. Институционально-цифровая трансформация контрактной системы...

ния государства, поставщиков, институтов гражданского общества¹.

Взаимосвязь между использованием закупок в качестве инструмента стимулирования инноваций и адаптацией процессов закупок в свете технологических инноваций широко реализуется в мире. Фактически переход к электронным закупкам также стал основным драйвером модернизации правил и регламентов публичных закупок в РФ, институционализированных законом, согласно которому вся конкурентная система определения госпоставщиков в 2019 г. перешла в электронную форму, и уже в 2020 г. все закупки на 100 % были осуществлены в электронном формате. Но к 2021 г. электронизация исчерпала свои преимущества, что поставило задачу дальнейшего развития рынка публичных закупок России согласно оптимизационному закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» (360-ФЗ, 2021 г.), регламентирующему автоматизацию ЕИС, региональных, муниципальных порталов малых закупок, электронных торговых площадок, переход к цифровизации контрактной системы и электронный документооборот. Эта институциональная трансформация целеориентирована на завершение электронизации всего жизненного цикла закупок государства (табл. 4).

Помимо этого, дальнейшее углубление цифровизация контрактной системы закупок идентифицируется как стратегический приоритет как собственно закупочной политики, так и «в контексте более широкой стратегии создания более благоприятной институциональной среды»... «Перемены сформировали тенденцию будущих закупок, основанных на новых цифровых технологиях, в которых видится

¹ Proceedings of the IV Ibero-American Conference on Local Finance, Santiago de Chile, 1-2 September 2015. P. 32 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/en/eventos/iv-jornadas-ibero-americanas-de-financiacion-local-1y-2-de-septiembre-de-2015-chile-peticion> (дата обращения: 26.02.2024).

потенциал преобразований»¹. Кроме того, «новые технологии дают возможность коренным образом переосмыслить способ государственных закупок и соответствующие части государственного управления. Это уникальный шанс изменить соответствующие системы и добиться цифровой трансформации»². В табл. 5 отражен процесс цифровой трансформации национальной системы закупок государства РФ.

Таблица 4

Электронизация закупки на всех этапах ее жизненного цикла согласно 360-ФЗ³

Наименование изменений	Предмет изменений	Содержание изменений
Способы закупки	Число конкурентных способов определения победителя уменьшено с 11 до трех	Сохраняются конкурсы (открытый в электронном режиме, закрытый в электронной форме; аукционы (открытый в электронной форме, закрытый в электронной форме; запрос котировок в электронной форме
Документация	Вместо документации о закупке остается извещение, отражающее всю информацию в структурированном виде	Сокращено число документов, что снижает вероятность человеческих ошибок за счет представления их в структурированном виде

¹ *Фирсов Е. И.* Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 49.

² Цифровая экономика: 2020: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2020. С. 67.

³ *Фирсов Е. И., Обалеева Ю. И.* Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3050.

Продолжение табл. 4

Наименование изменений	Предмет изменений	Содержание изменений
Члены комиссии	Члены комиссии заверяют цифровой подписью сформированный на электронной площадке протокол определения победителя	Обеспечивается дистанционное его подписание
Контракт	В случае расторжения заключается без проведения новой закупки	с 1 июля 2022 г. в структурированном виде
Документооборот	В ЕИС автоматически формируется: – акт приемки; – претензионная документация; – расторжение контракта; – жалоба; – реестр недобросовестных поставщиков	Обеспечивается: – прозрачность исполнения контракта; – упрощение и повышение качества администрирования
Активование	Приемка товара проводится через ЕИС	Электронное активование в ЕИС способствует обеспечению достоверности исполнения контракта
Обжалование	Подача жалобы в ФАС на любые нарушения осуществляется в электронной форме в личном кабинете в ЕИС зарегистрированными в едином реестре участниками	Для подателя: – автоматическое формирование сведений по данным ЕИС; – снижение вероятности возврата жалобы на основе автоматического контроля; – упрощенный отзыв жалобы;

Окончание табл. 4

Наименование изменений	Предмет изменений	Содержание изменений
		– уведомления в личном кабинете в ЕИС об этапе рассмотрения. Для объекта жалобы: – немедленная информация о подаче жалобы; – об этапах ее рассмотрения; – о решении ФАС.

Безусловно, не все цифровые технологии применимы для публичных закупок, но уже сейчас существуют инструменты, которые имеют более высокий потенциал для поддержки функции публичных закупок в перспективе. Их разработка не ограничивается исключительно закупками государства, а должна проводиться в более широком контексте внедрения цифровых технологий в общественном секторе и других сферах.

Конечно, внедрение цифровых технологий в общественном секторе сталкивается с рядом конкретных трудностей, и не в последнюю очередь в связи с доступностью и навыками работы с данными¹. Очевидно, что они окажут влияние на государственное управление в целом и предоставление государственных услуг, но оно будет постепенным, эволюционным. Поэтому многими исследователями подчеркивается необходимость критических оценок использования потенциала искусственного интеллекта в общественном секторе².

¹ OECD Data. General government spending [Электронный ресурс]. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (дата обращения: 02.03.2024).

² Там же.

Таблица 5

Этапы цифровизации публичных закупок в России¹

ЭЛЕКТРОНИЗАЦИЯ			ЦИФРОВИЗАЦИЯ		
1 этап	2 этап	3 этап	4 этап	5 этап	6 этап
Введение электронного аукциона и первых региональных площадок по его осуществлению	Формирование контрактной системы закупок, системы «Электронный бюджет» и введение Единой информационной системы	Увеличение числа электронных процедур, развитие ЭТП	Весь жизненный цикл закупки переведен в электронную форму	Появление автоматизированных экоплатформ в сфере публичных закупок (мобильное приложение ЕИС, первый опыт цифровизации на электронных торговых площадках)	Использование всего потенциала цифровых технологий
2006–2013	2014–2016	2017–2019	2020–2021	2022–2024	2025–...

¹ Фирсов Е. И. Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 50.

2. Контрактная система закупок – базовая составляющая...

В целом, проведенное исследование позволяет выделить следующие перспективные варианты использования цифровых технологий в публичных закупках:

1. Аналитика больших данных для отслеживания степени, в которой расходы на закупки государства достигают поставленных целей развития в целом, что определяет направления совершенствования закупочной политики, способствует публичному раскрытию информации для стимулирования гражданской активности (общественного контроля) и обратной связи с гражданским обществом.

2. Разработка транспарентных рейтингов поставщиков и заказчиков в контексте инициатив Федеральной антимонопольной службы: «Рейтинг деловой репутации планируется вводить с 2023 года. Это связано с тем, что Единая информационная система в сфере закупок должна накопить чистые и достоверные данные по исполненным контрактам – на основе таких данных и будет автоматически рассчитываться рейтинг деловой репутации»¹.

3. Планирование закупок, ориентированное на устойчивость, повлечет за собой развертывание алгоритмов прогнозной аналитики, обеспечивающих совершенствование планирования закупок, в частности, для усиления их воздействия на достижение стратегических национальных целей.

4. Смарт-контракты – технология, трансформирующая условия соглашения между покупателем и продавцом в строки кода, встраиваемого в распределенную децентрализованную сеть и контролирующего выполнение контракта с отслеживаемостью и необратимостью транзакции. Эта технология успешно используется электронной торговой площадкой «СБЕР А» для закупок по закону «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридиче-

¹ Данные из открытых источников интернет [Электронный ресурс]. URL: <https://fas.gov.ru/publications/21113> (дата обращения: 01.03.2024).

2.2. Институционально-цифровая трансформация контрактной системы...

ских лиц» (223-ФЗ) в целях фиксации транзакции между заказчиком и поставщиком в автоматизируемой среде. После этого с использованием электронной цифровой подписи заключается смарт-контракт по исполнению первой части транзакции с переводом денежных средств поставщику.

В заключение следует отметить, что контрактная система закупок переходит на новый этап использования широких возможности современных цифровых технологий, радикально трансформирующих все стороны взаимодействия ее субъектов. Это ставит перед государством задачу своевременного и адекватного законодательного или нормативного оформления процедур и этапов дальнейшей цифровизации контрактной системы в целях предупреждения институциональных провалов и обеспечения благоприятности как институциональной среды рынка публичных закупок, так и общественного сектора в целом.

3. ПРОБЛЕМНЫЕ ЗОНЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК В САНКЦИОННЫХ УСЛОВИЯХ

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

Принцип конкурентности рынка публичных закупок является также важнейшим показателем эффективности закупочной системы государства¹. Значимость исследования искажений конкуренции на рынке госзакупок определяется как общей экономико-теоретической предпосылкой об ограниченности сферы государственного регулирования рыночной экономики, так и масштабностью и существенной значимостью общественного сектора в обеспечении благосостояния населения. Эта актуализировавшаяся в санкционных условиях проблема подтверждается растущим числом публикаций по проблематике конкурентности закупочной системы государства до 2019 г., когда завершилась в разных странах электронизация конкурентных способов закупок (рис. 18).

Понятие «искажение» конкуренции достаточно широко используется в нормативных документах ЕС, США, ВТО. Так, в антимонопольном праве ЕС оно применено в контексте регулирования государственной помощи и монопольных соглашений (статьи 101 и 107 Договора о функционировании Европейского Союза, TFEU). В частности, статья 107 запрещает государственную помощь, если она «искажает или угрожает исказить конкуренцию, давая предпочтение отдельным предприятиям или производству отдельных товаров»².

¹ Белокрылова О. С., Кишковская А. О. Опыт электронизации и перспективы цифровизации региональной системы публичных закупок в Ростовской области // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 4 (64). С. 43.

² European Commission, Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU), Article 107. URL: <https://eur-lex.europa.eu/lex-94>

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

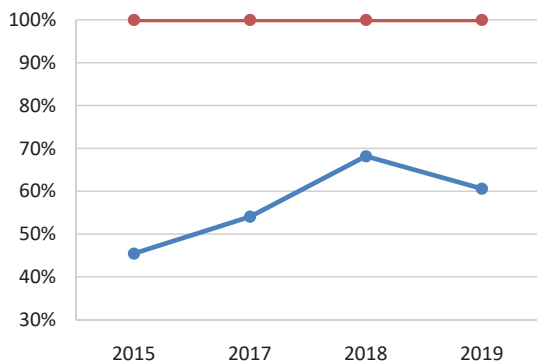


Рис. 18. Динамика числа публикаций по запросу «Конкуренция публичных закупок» в базе Google Ngram¹

В конкурентном праве и антимонопольном законодательстве США термин «искажения конкуренции» применяется при рассмотрении дел о его нарушениях. Так, в деле «United States v. Microsoft Corp.» «искажение конкуренции» рассматривалось как результат злоупотребления доминирующим положением на рынке и практики, направленной на устранение конкурентов². В документах ВТО оно используется в рамках обсуждения антидемпинговых мер и регулирования субсидий: искажения возникают, когда субсидии или демпинговые цены создают неравные условия для участников международной торговли³.

gal-content/EN/ТХТ/?uri=celex%3A12008E107 (дата обращения: 14.10.2024).

¹ Составлено на основе данных Google Ngram [Электронный ресурс]. URL: <https://books.google.com/ngrams> (дата обращения: 09.09.2023).

² United States vs. Microsoft Corp., 253 F.3d 34 (D.C. Cir. 2001): argued February 26 and 27, 2001: decided June 28, 2001 [Электронный ресурс]. URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/253/34/576095> (дата обращения: 14.11.2024).

³ World Trade Organization (WTO), Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Article 6.

3. Проблемные зоны функционирования российской системы...

В немногочисленных научных исследованиях представителей экономической теории регулирования искажения конкуренции привлекаются для описания последствий государственного вмешательства, которые приводят к отклонению от рыночного равновесия и оптимальной конкуренции. Ж. Тироль рассматривает «искажения конкуренции» в контексте регулирования монополий и рыночной власти¹. В отечественной науке это понятие в основном трактуется в контексте доклада Мирового банка «Борьба с коррупцией в переходный период: вклад в обсуждение вопросов политики» (2000 г.): «Искажение конкуренции – это явление, когда «Правила игры» формируются или изменяются в пользу определенных субъектов рынка за счет других. Это искажение конкуренции может проявляться в форме конкурентного искажения конкуренции, искажения структуры и рыночных условий, искажающей движущей силы экономического развития»².

На наш взгляд, искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок представляют собой совокупность факторов и механизмов, препятствующих эффективному функционированию конкуренции среди участников рынка, связанных с институциональными, нормативными и экономическими условиями, характерными для данного рынка.

Публичные закупки как базовая составляющая конкурентного механизма обеспечивают производственные потребности общественного сектора, способствуя достижению его целей, но при условии формирования на рынке

¹ *Tirole J.* The Theory of Industrial Organization. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988. 479 p.

² *Понов М. Н.* Феномен искажения конкуренции [Электронный ресурс] // Научный диалог: экономика и управление: Сборник тезисов Международной онлайн-конференции. Чебоксары: Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс». URL: https://interactive-plus.ru/ru/article/471511/discussion_platform (дата обращения 23.05.2024).

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

закупок государства необходимого уровня конкуренции¹. Конкуренция на торгах по госзакупкам, во-первых, способствует оптимизации цены и качества, во-вторых, предотвращает нарушения закупочного законодательства и, в-третьих, снижает риски коррупционного поведения заказчиков и проявления фаворитизма к аффилированным фирмам². «С этой точки зрения конкуренция рассматривается как ключевой инструмент локализации коррупционных практик, обеспечения экономии бюджетных средств как показателя эффективности закупки, выгоды осуществившего ее субъекта»³.

В настоящее время в публичных закупках России тестируется ряд одновременных вызовов, которые существенно искажают конкуренцию. Первым вызовом является то, что в 2021–2022 гг. законодательство в сфере закупок менялось множество раз согласно одноименным законам от 16 апреля 2022 г. № 104-ФЗ, от 26 марта 2022 г. № 64-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» и др. Так, только на региональном уровне было принято 80 специальных нормативных актов по закреплению отдельных ситуаций закупок у единственного поставщика. Более того, Единая информационная система в 2022 г. была обновлена и доработана 4 раза. Все эти документы принимаются вне плановых регламентов, зачастую одновременно, что обуславливает негативную ре-

¹ *Kallinikos J.* The consequences of information: institutional implications of technological change. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2006. P. 107.

² *Ostrovnaya M. V., Podkolzina E. A.* E-auctions as a way to eliminate favoritism in public procurement // XV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: сборник: в 4-х кн. Кн. 2. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2015. С. 506–517.

³ *Фирсов Е. И., Белокрылова О. С.* Влияние государственного покупателя на конкуренцию в сфере публичных закупок России // *Journal of Economic Regulation.* 2022. Т. 13, № 4. С. 152.

акцию субъектов рынка публичных закупок. Данную тенденцию также отмечают органы контроля: «Особенностью действующего законодательства в сфере государственных и муниципальных закупок является его нестабильность»¹, которая усиливается в условиях мировых кризисов. Так, нестабильность в 2020 г., а в настоящее время усиление санкционного давления и изоляции России, обусловили необходимость введения системы мер по правовому регулированию и защите национальной системы публичных закупок. К тому же различные органы, регулирующие и контролирующие деятельность субъектов контрактной системы, принимают разрозненные нормативно-правовые акты, что осложняет реализацию институтом госзакупок его основных целей².

Вторым вызовом является усиление тенденции по раскрытию информации о проведении закупочных процедур и рост объемов неконкурентных закупок субъектов Федерации, а также на муниципальном уровне. Это стало объективным следствием введения с началом специальной военной операции (СВО) закона «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ», наделившего российские регионы правом формально институционализировать дополнительные ситуации проведения неконкурентных закупок у единственного поставщика. Но «принятие данного федерального закона увеличивает риски ограничения конкуренции, повышения коррупции, а также снижает показатели общей эффективности в сфере закупок. Стоит отметить, что сегмент неконкурентных закупок яв-

¹ Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/> (дата обращения: 10.02.2024).

² *Фирсов Е. И., Обаляева Ю. И.* Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3056.

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

ляется существенным для общего института публичных закупок. ... При этом в законодательной структуре закупки у единственного поставщика имеют ограниченное регулирование»¹.

О существенном масштабировании сегмента закупок у единственного поставщика свидетельствует сравнение следующих данных: если до СВО, в 2021 г. заключалось 1016 тыс. таких контрактов объемом 1,8 трлн руб. или 19,3 % общей суммы государственных и муниципальных закупок², то в 2023 г., хотя количество контрактов с единственным поставщиком по 44-ФЗ сократилось до 869 тыс., но их стоимостный объем вырос до 2241,6 тыс. руб.³ Регламенты таких закупок установлены ст. 93, ч. 1 44-ФЗ, где приведено почти полсотни случаев закупок у единственного поставщика. В соответствии со статьей 93 (часть 12) закупки до 5 млн руб. заказчики вправе осуществлять на региональных порталах закупок малого объема или в электронных магазинах отобранных электронных торговых площадок. И если в 2021 г. на новых платформах было осуществлено 345 закупочных проце-

¹ *Фирсов Е. И., Обалеева Ю. И.* Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3055.

² Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за 2021 г. С. 13 [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchas> (дата обращения: 19.02.2024).

³ Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 22 [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchas> (дата обращения: 19.02.2024).

дур, то в 2023 г. из число выросло до 53291¹. Вводимые ситуации закупок у единственного поставщика институционализированы в соответствующих нормативных актах региональных властей.

Регулируемые организации, работающие по 223-ФЗ, в своем «Положении о закупках» прописывают в том числе правила осуществления неконкурентных закупок. С середины 2022 г. в целях антисанкционной защиты они Постановлением Правительства РФ от 16.12.2021 № 2323² наделены правом проводить малые закупки до 20 млн руб. в электронных магазинах (табл. 6).

Таблица 6

**Нормативное оформление цифровых
неконкурентных закупок³**

Каналы	Регламенты	Платформы
Часть 12 статьи 93 44-ФЗ	НМЦК не выше 3 млн руб.	отобранные ЭТП
Единый агрегатор торговли (ЕАТ) «Березка»	Закупки федеральных заказчиков согласно 44-ФЗ (п.п. 4,5 ч. 1 ст. 93)	ЕАТ «БЕ-РЕЗКА»

¹ Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. С. 18 [Электронный ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchas> (дата обращения: 19.02.2024).

² О внесении изменения в Положение об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352: Постановление Правительства РФ № 2323: принято Правительством России 16 декабря 2021 г.

³ *Фирсов Е. И., Обалева Ю. И.* Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3056.

Окончание табл. 6

Каналы	Регламенты	Платформы
Постановление Правительства РФ от 16.12.2021 № 2323	223-ФЗ, закупка у СМСП, НМЦК не выше 20 млн руб.	отобранные ЭТП
Едиственный поставщик, региональный уровень	Решения субъектов РФ	Региональные порталы, иные платформы малых закупок

Существенно искажает конкуренцию на квазирынке публичных закупок, наряду с неконкурентными закупками, также институциональный изоморфизм, определяющий однородность поведения субъектов общественного сектора, в частности госзаказчиков. Следует отметить, что в научной литературе представлены обширные исследования институционального изоморфизма в частном секторе¹, но значимые публикации, обосновывающие его наличие в «публичном» секторе экономики, отсутствуют.

Как показано выше, важнейшим фактором внедрения конкурентного механизма в общественный сектор в ЕС в 1990-х годах было наличие институционального изоморфизма, влияющего на деятельность его субъектов. Конечно, теория институционального изоморфизма разработана в рамках экономической социологии, но, во-первых, в современных экономических исследованиях широко используется междисциплинарный подход, для помощи в реализации которого и обеспечения «взаимопонимания исследователей, изучающих институты в рамках различных социаль-

¹ *Hoffman A.* Linking organizational and field-level analysis: The diffusion of corporate environmental practice // *Organization & Environment*. 2001. Vol. 14 (2). P. 146.

ных дисциплин»¹, В. Л. Тамбовцев провел сравнительный анализ «институтов в социологии, политологии и правоведении» с позиций экономиста, подтверждая высокий потенциал междисциплинарного подхода в экономических исследованиях; а во-вторых, для комплексного анализа процессов, происходящих в общественном секторе, целесообразно, на наш взгляд, использование теории институционального изоморфизма, которая, несмотря на свое социологическое происхождение, успешно применяется для интерпретации экономических явлений².

Разработанная в рамках новой институциональной социологии теория изоморфизма, предложенная Дж. ДиМаджио и У. Пауэллом³, объясняет, что нормы и практики, принимаемые организациями, не всегда обусловлены исключительно экономической целесообразностью, но формируются под влиянием культурных, политических и нормативных ожиданий общества, внутри которого функционирует организация. Это обстоятельство придает данной концепции особую значимость при изучении конкурентного механизма в общественном секторе. Включение этого социологического подхода позволяет глубже понять природу взаимодействия общественного сектора с внешней средой и его внутренние институциональные изменения.

В институциональной теории значительное внимание уделяется механизму продуцирования институционального изоморфизма среди организаций в организационном поле.

¹ Тамбовцев В. Л. Институты в социологии, политологии и правоведении: взгляд экономиста // *Общественные науки и современность*. 2015. № 1. С. 115.

² Kirdina-Chandler S. G. Western and non-Western economic institutional models in time and geographical space // *Terra Economicus*. 2019. Vol. 17, No. 1. P. 8–23. DOI: 10.23683/2073-6606-2019-17-1-8-23.

³ DiMaggio P. J., Powell W. W. The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // *American Sociological Review*. 1983. Vol. 48 (2). P. 150.

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

Поскольку организации стремятся к обеспечению легитимности своего поведения, наряду с повышением конкурентоспособности, то они реагируют на одинаковое внешнее воздействие в соответствующей сфере, что обуславливает их поведение согласно аналогичным нормам и правилам. В современной литературе институциональный изоморфизм принято разделять на три вида: коэргитивный (принудительный), миметический (подражательный) и нормативный¹. В. Скотт разделяет институциональный изоморфизм на три категории: принудительный (регулятивный), нормативный (профессионализация) и миметический (имитационный)². Принудительный или регуляционный вид реализуется законодателями, устанавливающими правила экономических взаимодействий, которым, наряду со всеми акторами, подчиняются и субъекты общественного сектора, причем, в сфере закупок влияние регулятивного компонента на них существенно усиливается вследствие систематических корректировок законодательства. Нормативный изоморфизм реализуется через неформальные нормы и профессиональные стандарты, в частности специалиста и эксперта в сфере закупок. В целом, как показано выше, институциональный изоморфизм классифицируется на:

– принудительный – как результат установления формальных (законодательных) правил и норм, нарушения которых сопровождаются наложением санкций со стороны органов государственного регулирования;

– нормативный изоморфизм – является результатом действия норм и правил, которые устанавливают профессионалы, эксперты, профессиональные организации в контексте развития знаний и технологий и которые формализуются в профессиональных стандартах;

¹ *DiMaggio P. J., Powell W. W. The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // American Sociological Review. 1983. Vol. 48 (2). P. 154.*

² *Scott W. R. Institutions and organizations. 2th ed. Thousand Oaks, 2001. P. 45.*

3. Проблемные зоны функционирования российской системы...

– имитационный изоморфизм как реакция на неопределенность, для локализации которой учреждения общественного сектора подражают другим успешным организациям и лучшим практикам, используя их опыт.

Опираясь на эту трактовку, в общественном секторе также выделяются эти виды институционального изоморфизма:

– принудительный – результат введения государством формальных правил и норм, а также неформального давления, выражающегося в культурных и социальных ожиданиях, оказывающих влияние на деятельность субъектов общественного сектора и определяющих паттерны их поведения;

– нормативный (профессиональный), обусловленный такими факторами, как морально-этические нормы и профессиональные (образовательные) регламенты;

– имитация лучших практик лидеров как паттерн поведения, обусловленный влиянием передовых институциональных практик организаций, которые имеют авторитет в соответствующей области деятельности субъектов общественного сектора, т. е. имитация их поведения.

Таким образом, принудительный, нормативный и имитационный виды изоморфизма объясняют, как происходит адаптация экономических институтов к изменяющимся требованиям цифровизации и экономической ситуации. Следует подчеркнуть, что принудительный изоморфизм в институциональной теории охватывает формальные и неформальные механизмы давления, формирующие и стандартизирующие поведение организаций. В своей работе Дж. ДиМаджио и У. Пауэлл определяют принудительный изоморфизм как результат формального давления, связанного с установлением обязательных нормативных требований, так и неформального, выражающегося в культурных и социальных ожиданиях, оказывающих влияние на деятельность организаций.

Учитывая трактовку неформальных институтов В. Тамбовцева, исходящую из проведенной автором «иденти-

фикации института» по критерию регулярности санкций на нарушения соответствующих норм, как их следование «со стороны одной и той же группы лиц, скорее всего, это формальный институт; если же санкции осуществляют разные, неповторяющиеся лица, это, вероятно, неформальный институт. ... Ведь для большинства формальных институтов существуют те или иные знаковые репрезентации (документы, нормативные акты и тому подобное, в которых зафиксировано содержание правила, состав его адресатов и гарантов), применяемые за нарушение санкции. Для неформальных институтов такие репрезентации обычно отсутствуют»¹. В рамках общественного сектора принудительный изоморфизм включает как формальные регулятивные нормы, установленные, например, Министерством финансов РФ, ФАС и другими надзорными органами, так и неформальное давление, исходящее из ожиданий общества и ключевых заинтересованных сторон (групп специальных интересов), прежде всего руководства госучреждения, склонного к оппортунистическому поведению в процессе госзакупок. Следовательно, данный тип изоморфизма охватывает и формальное регулирование, и культурные ожидания, что делает его важным элементом институционального анализа общественного сектора.

Однако трактовка институционального изоморфизма представляет собой не только проблему интерпретации установленных норм и правил – формальных и неформальных, но и функционал санкционного давления со стороны таких внешних сил, как суды, антимонопольные органы, эксперты, профессиональные организации, руководство более высокого уровня, в случае их нарушения. В связи с этим данный институциональный изоморфизм может привести к девиантному поведению организации, хотя и

¹ Тамбовцев В. Л. Методология эмпирического анализа неформальных институтов // Journal of Institutional Studies. 2020. № 12 (3). С. 14. DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.3.006-02.

зависит от избранной ею стратегической реакции. К. Оливер выделил пять таких реакций, определяемых склонностью организаций функционировать в легитимном поле, в диапазоне от низкого сопротивления до высокого¹:

– стратегия принятия институционального изоморфизма или осознанного подчинения ему;

– стратегия компромисса – частичное согласие с институциональным изоморфизмом при столкновении организации с несоответствующими ее целям и миссии институциональными императивами;

– стратегия избегания – стремление организации обойти необходимость подчинения, присоединение к более крупному партнеру или, наоборот, разделение в целях ухода из-под влияния институционального изоморфизма;

– неповиновение – стратегия, реализуемая в условиях невысокой цены неподчинения воздействию институционального изоморфизма, но несовместимости интересов и целей организации с императивами институционального изоморфизма и уверенностью в этом высшего менеджмента;

– стратегия манипулирования – преднамеренного, активного – в ситуации, когда институциональные правила слабы и предоставляют возможности для изменений институциональной среды со стороны центральной организации в соответствии с ее требованиями.

Выбор той или иной из выделенных К. Оливером стратегий поведения организацией определяется относительной силой институционального изоморфизма. Так, крупные развивающиеся компании уверенно противостоят ему, но при отсутствии угрозы наказания. При этом слабость механизмов принуждения или расширение несоответствия внешних требований техническим императивам усиливает склонность организаций к осуществлению девиантных

¹ *Oliver C. Strategic responses to institutional processes // Academy of Management Review. 1991. Vol. 16 (1). P. 146.*

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

стратегий¹. Это также возможно, когда организации внешне подчиняются институциональному изоморфизму, но фактически принимают стратегию, которая лучше всего подходит для реализации их функций.

К числу описанных выше «классических» видов институционального изоморфизма, на наш взгляд, в системе публичных закупок, которая выступает одной из наиболее коррупционногенных сфер национальной экономики, следует добавить выявленный нами вид институционального изоморфизма, характерный для субъектов общественного сектора и определяемый как коррупционный изоморфизм. На наш взгляд, коррупционный изоморфизм – это массовый патерн поведения сотрудников государственных организаций и аффилированных бизнес-структур, участвующих в госзакупках, обусловленный как нормативным (этические неформальные нормы), принудительным (обструкция при отклонении от общепринятого поведения), подражательным (лучшие практики) компонентами институционального изоморфизма. Следовательно, коррупционное, достаточно массовое поведение госзаказчиков, в отличие от этих традиционных видов изоморфизма, обладает системной природой и механизмами, которые формируются за пределами легитимных практик. Оно укореняется прежде всего через неформальные, но массовые негативные практики, распространенные среди сотрудников государственных организаций. Это создает собственные правила и стимулы для участников, что отличает коррупционный изоморфизм как отдельный вид институционального изоморфизма, не сводимый к традиционным его видам. Поэтому в отличие от профессионального (нормативного) изоморфизма коррупционный его вид детерминируется, хотя также неформальными нормами, но прежде всего достаточно массовыми негативными практиками. Институциональный

¹ *Oliver C. Strategic responses to institutional processes // Academy of Management Review. 1991. Vol. 16 (1). P. 156.*

изоморфизм позитивно и негативно влияет на деятельность субъектов общественного сектора, он также включается в совокупный эффект результатов функционирования конкурентного механизма общественного сектора.

Выделение «коррупционного изоморфизма» как самостоятельного вида представляется обоснованным, во-первых, вследствие массовости коррупции в сфере публичных закупок, масштабы которой оцениваются в 6,6 трлн руб.¹, во-вторых, в рамках институционального анализа данный вид изоморфизма отражает специфический паттерн поведения, формирующийся в результате комбинированного влияния принудительных, нормативных и имитационных механизмов, но не сводимый исключительно к ним. Ряд авторов проанализировали влияние институционального изоморфизма на коррупцию². В. Venard, М. Hanafi разработали модель на основе эмпирических исследований в России в конце 1990-х годов, которая позволила оценить влияния конкурентного и институционального изоморфизма на коррупцию. Ю.В. Бережнова, анализируя влияние институционального изоморфизма с позиций неинституциональной теории, делает вывод о том, что она позволяет «выявить институциональные условия, способствующие коррупции, ... и в этом её главное преимущество, которое ведёт к выработке наиболее эффективных методов борьбы с коррупцией. ... постулирует, что на уровень коррупции влияют как формальные институты (качество законода-

¹ Эксперты ВШЭ оценили объем взяток при госзакупках в треть доходной части бюджета России // Коммерсантъ. 21.12.2021. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5140174?ysclid=m33zu1ozibz863324439> (дата обращения: 25.05.2024).

² Venard В., Hanafi М. Organizational Isomorphism and Corruption in Financial Institutions: Empirical Research in Emerging Countries // Journal of Business Ethics. 2008. Vol. 81, No. 2. P. 481–498; Бережнова Ю. В. Сети, ресурсы, изоморфизм: коррупция с точки зрения социологии организаций // Экономическая социология. 2023. Т. 24, № 5. С. 128–147.

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

тельства и исполнительной власти, количество регулирующих органов с пересекающейся областью полномочий, доступность финансовой системы), так и неформальные (нормы и ценности, культура в широком смысле слова), а также в первую очередь поведение других акторов»¹.

Но масштабность коррупции в сфере публичных закупок, имитируемые многими госзаказчиками коррупционные практики проявляются через устойчивое воспроизводство коррупционных стратегий и схем, формируемых на пересечении формальных регулятивных норм и неформальных ожиданий. Эти практики не только переносятся по имитационным каналам от других участников, но и усиливаются как необходимый стандарт поведения в определенных институциональных рамках, где сложившиеся правила обеспечивают их распространение.

Коррупционный изоморфизм, таким образом, формируется через взаимодействие предписываемых норм, ожиданий профессионального сообщества и установленных практик, которые в сочетании провоцируют и поддерживают коррупционные стратегии. К примеру, если принудительное регулятивное давление акцентировано на формальной отчетности, а имитационные практики предполагают «общепринятые» схемы получения государственных контрактов, то коррупционный изоморфизм выражается в систематической реализации схем обхода справедливой конкуренции. Подобное многоаспектное влияние формирует устойчивое институциональное поведение, которое оправдывает выделение коррупционного изоморфизма как отдельного явления, представляющего собой гибридный тип, обусловленный множественными факторами взаимодействия между основными видами изоморфизма.

¹ *Бережнова Ю. В.* Сети, ресурсы, изоморфизм: коррупция с точки зрения социологии организаций // *Экономическая социология.* 2023. Т. 24, № 5. С. 139.

В экономической системе публичные закупки характеризуются как процесс, начинающийся с планирования закупочной процедуры и последовательно переходящий к разработке ее стратегии, публикации извещения, определению квалификации участников, оценке заявок, заключению контракта, выполнению работ, экспертизе результатов и их активированию. Каждое звено в этой цепочке жизненного цикла закупки потенциально уязвимо для коррупции в соответствующей форме. Выявление потребностей и планирование, разработка закупки, по мнению ряда исследователей¹, подвержены коррупции в наибольшей мере. Кроме того, на этом этапе можно заранее спланировать коррупционные действия, которые произойдут позже. Например, обмен мнениями на этапе планирования зачастую способствует передаче конфиденциальной информации о закупке

Кроме того, взаимодействие госзаказчиков с посредниками при участии бюджетодержателей обуславливает включение в планирование закупки скрытых намеренных ошибок, фиктивных позиций в техзадании, используемых на последующих этапах коррупционерами для обоснования растущих издержек, воздействия на выбор способа определения победителя и саму процедуру выбора. При этом связанные коррупционными отношениями госзаказчик и участник закупки могут, например:

- корректировать сроки ее проведения;
- манипулировать спецификациями для исключения конкурентных закупок;
- избрать в качестве победителей фиктивных участников закупок, которые откажутся заключать контракты;

¹ Белокрылова О. С. Институциональная модернизация системы госзакупок: зоны риска // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 4. С. 21–29; Белокрылова О. С., Гуцелюк Е. Ф. Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок // Journal of Economic Regulation. 2015. Т. 6, № 4. С. 154–161.

3.1. Искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок

– спланировать низкую цену закупки, заложив потенциал увеличения цены контракта в дальнейшем, и др.

Следует отметить, что одним из основных условий реализации коррупционного поведения госзаказчика является наличие институционального изоморфизма со стороны руководства, отвечающего за принятие решений. Руководство учреждения общественного сектора имеет мотивы для коррупционного поведения по многим причинам, в том числе в связи с «устоявшейся» практикой, личными интересами и др. Воздействие на конкуренцию субъектов общественного сектора (заказчиков) напрямую зависит от выбранной ими стратегической реакции на соответствующий вид институционального изоморфизма – подражательный, принудительный, нормативный и коррупционный. В качестве приоритетного направления совершенствования контрактной системы закупок как базовой составляющей конкурентного механизма общественного сектора, по всему миру рассматривают внедрение цифровых инноваций. Цифровизация общественного сектора в целом и закупочных процедур в частности является важной технологией поддержки конкуренции с целью локализации мотивов искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок, повышения его транспарентности, предотвращения коррупции, развития конкурентной среды.

В научной литературе все еще отсутствуют исследования, подтверждающие наличие институционального изоморфизма в общественном секторе при его адаптации к цифровой трансформации контрактной системы закупок, которая, согласно ожиданиям, обеспечит достижение ее стратегических целей, а также повышение эффективности закупок. Однако выгоды возникают не только от внедрения технологий, но и от адаптации к ним¹. Как было показано, для достижения таких результатов закупок, их

¹ *Müleisen M.* The long and short of the digital revolution // Finance and Development. 2018. Vol. 55 (2). P. 8.

3. Проблемные зоны функционирования российской системы...

соответствия высоким стандартам качества персонал заказчика должен владеть юридическими, техническими и экономическими знаниями, а также исключительными деловыми навыками и процедурными регламентами¹. Однако зачастую у госзаказчиков отсутствуют необходимые навыки, что ведет к несоблюдению правил закупок, провоцирует девиантное поведение в условиях нарастания влияния институционального изоморфизма с негативными последствиями для экономики и общества в целом.

Следовательно, обучение и повышение профессионализма сотрудников заказчика является ключевым фактором повышения эффективности публичных закупок. Кроме того, профессионализация имеет решающее значение для их совершенствования, поскольку заключается не только в расширении знаний о преимуществах электронных закупок, но и в формировании необходимых технических цифровых навыков, а также в повышении степени осведомленности персонала о преимуществах новых методов работы.

Также важно не допустить влияния такого вида институционального изоморфизма, как избыточное законодательное регулирование, которое может сформировать у субъектов общественного сектора негативные реакции по поиску их обходных путей, что объективно приводит и к их коррупционному взаимодействию с участниками закупок. Это ставит исследовательскую задачу идентификации влияния институционального изоморфизма на субъекты общественного сектора для углубления цифровой трансформации контрактной системы закупок с сохранением всех ее преимуществ. Наличие существенного влияния институционального изоморфизма на субъекты общественного сектора и негативные реакции на него ведут к искажениям конкуренции на торгах.

¹ Reformation or deformation of the EU public procurement rules / G. Skovgaard Ølykke, A. Sanchez-Graells, eds. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. P. 25.

В целом, выявленные причины искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок включают: избыточное регулирование со стороны формальных норм регулирования госзакупок, расширение масштабов закупок у единственного поставщика, усиление влияния институционального изоморфизма как фактора искажения конкуренции на данном рынке.

3.2. Влияние институционального изоморфизма на процесс цифровой трансформации контрактной системы закупок

К настоящему времени на опыте государственных и частных организаций выявлены и достаточно глубоко изучены преимущества электронизации закупок. Результаты авторского опроса сотрудников госзаказчиков по оценке эффектов электронизации закупок приведены в главе 2. В данной части работы исследование направлено на изучение принятия цифровизации закупок в общественном секторе и выявление влияния институционального изоморфизма, что позволило оценить восприятие электронизации закупок субъектами общественного сектора и предположить, что существуют определенные последствия и барьеры на пути их адаптации к технологическим инновациям, которые являются результатом влияния институционального изоморфизма. Электронные закупки, использование информационных технологий для автоматизации закупочных процедур представляют собой стратегический инструмент совершенствования управления цепочками поставок учреждения общественного сектора и ее эффективности, повышения конкурентоспособности.

К числу значимых факторов, изучению которого, по нашему мнению, в отечественной науке еще не уделяется должного внимания, но который определяет действия и результаты деятельности бюджетного учреждения в отношении внедрения новационных закупочных техно-

логий, следует отнести институциональный изоморфизм. Именно благодаря ему организации легитимно вписываются в формальные и неформальные правила, нормы, составляющие институциональную структуру рынка публичных закупок. Поэтому субъекты общественного сектора в процессе закупок постоянно находятся под влиянием институционального изоморфизма, прежде всего принудительного, детерминирующего их тождественную реакцию на введение цифровых инноваций в контрактную систему. Причем это важно не только для ускорения ее цифровой трансформации, но и ее восприятия субъектами общественного сектора. Исходя из этого, цель данной части исследования заключается в том, чтобы, используя институциональную теорию в качестве методологической основы, выявить роль институционального изоморфизма в восприятии систем электронных закупок субъектами общественного сектора.

В свое время ускорению электронизации контрактной системы закупок России способствовало существование таких проблемных зон, как длительные сроки закупок товаров и услуг, задержки в исполнении контрактов, непрозрачность закупочных процедур, масштабность коррупции. Однако уже на начальном этапе электронизации, а особенно с 2014 г., сотрудники заказчиков рассматривали электронные закупки в качестве лучшей альтернативы «бумажным» процедурам, хотя и отмечали значительную потребность в обучении. Данные, представленные в табл. 7, хотя и не являются исчерпывающими, но адекватно отражают проблемы, с которыми сталкиваются организации общественного сектора при внедрении электронных закупок.

Изоморфные изменения в сторону повышения давления на госзаказчиков причинно обусловлены прежде всего принуждением со стороны вышестоящих организаций, регулирующих органов к исполнению принятого законодательства о контрактной системе. Так, учитывая «политику, которая поощряет закупки у субъектов малого предприниматель-

ства»¹, этими органами усиливается давление на закупающие госорганизации, субъектов малого бизнеса с тем, чтобы они активно реализовывали эту политику в своей практической деятельности, поскольку она легитимна и служит интересам страны. На организации, которые не достигают установленных и систематически повышающихся порогов (в 2022 г. обязательная квота годового объема закупок у субъектов малого предпринимательства (МП) по 223-ФЗ повышена с 20 до 25 %, а доля стоимости таких договоров – с 18 до 20 %), накладываются соответствующие санкции.

Таблица 7

Барьеры на пути внедрения электронных закупок на начальных этапах электронизации

Внешние	Отсутствие политической воли
	Нормативно-правовая инфраструктура – отсутствие определенной государственной политики по внедрению электронных закупок
	Ненадежная ИТ-инфраструктура
	Социально-экономические и культурные факторы
	Инфраструктура знаний – недостаток осведомленности и обучения
Внутренние	Минимальная поддержка высшего руководства
	Трудовые ресурсы: низкий уровень подготовки персонала и навыков использования ИКТ в соответствии с нормами, а также профессиональных знаний
	Сопротивление переменам со стороны сотрудников
	ИТ-инфраструктура: наличие устаревшего ИТ-оборудования в большинстве сельских и поселковых организаций
	Высокие затраты по установке и эксплуатации систем электронных закупок

¹ Walker H., Brammer S. The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector // International Journal of Production Economics. 2012. Vol. 140 (1). P. 268.

3. Проблемные зоны функционирования российской системы...

Анализ проведенных глубинных интервью и фокус-групп с участниками закупок позволил выявить ряд проблем, с которыми сталкивается государственное учреждение при осуществлении цифровизации в сфере закупок. Для интервьюирования, как и описанного в параграфе 2.2 опроса, были выбраны сотрудники Федерального дорожного агентства и его 39 подведомственных организаций, проводивших электронные закупки в 2016–2021 гг. Данная организация выбрана по двум причинам. Первая заключается в том, что Федеральное дорожное агентство анализируется в качестве примера государственной организации, проводящей публичные закупки, что необходимо для целей исследования. Второй причиной является то, что исследование затрагивает несколько лет и для анализа данных во времени, а также получения достоверных нарративов от сотрудников, необходим доступ к одной из организаций, проводящей закупки не первый год, и сотрудники которой готовы принять участие в интервьюировании. Следуя этой логике, выбор был сделан в пользу Федерального дорожного агентства.

В данной части исследования для тестирования изоморфных изменений в процессе цифровизации закупочной деятельности использовался метод глубинного интервьюирования.

Для анализа проведено 30 глубинных интервью сотрудников различных отделов Федерального дорожного агентства, которые отвечают за разные этапы жизненного цикла закупочной деятельности: в центральном аппарате агентства 10 интервью, в подведомственных учреждениях проведено 20 интервью (вопросы для глубинных интервью см. в прил. 3). Структурирование интервьюируемых по подразделениям, должностям и возрастному критерию отражено в табл. 8.

Таблица 8

**Структура респондентов по отделам, должностям
и возрасту**

Федеральное дорожное агентство и подведомственные учреждения				
Отдел государственных закупок	Отдел правового обеспечения	Отдел бухгалтерского учета и отчетности	Отдел планирования текущих расходов подведомственных организаций	Отдел судебно-правового обеспечения
16 (53,33%)	8 (26,67%)	2 (6,67%)	2(6,67%)	2 (6,67%)
Занимаемая должность				
Заместитель начальника отдела	Начальник отдела	Главный специалист	Начальник управления	Заместитель руководителя
11 (36,67%)	8 (26,67%)	8 (26,67%)	2 (6,67%)	1 (3,33%)
Возраст				
До 30	35–40	Свыше 60		
7 (18 %)	17 (62 %)	6 (20 %)		

Достаточно информативные эмпирические данные были получены на основе организации трех экспертных фокус-групп, соответственно включающих (табл. 9):

- первая и вторая – 11 участников;
- третья – 8 экспертов.

Программа проведения исследования в фокус-группах изложена в прил. 4.

Это соответствует наиболее оптимальному числу участников фокус-группы – 8–12 человек¹, и числу самих фо-

¹ *Greenbaum T. Moderating focus groups: a practical guide for group facilitation. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2000. 249 p.*

кус-групп, поскольку учитывая их гомогенность, точка насыщения¹ достигнута при проведении третьей.

В качестве экспертов нами привлечен персонал отдела закупок Федерального дорожного агентства, а также руководители и исполнители связанных с закупками подразделений – бухгалтерии, юр- и планового отдела.

Таблица 9

Структура экспертов проведенных фокус-групп

Федеральное дорожное агентство и подведомственные учреждения				
Отдел государственных закупок	Отдел правового обеспечения	Отдел бухгалтерского учета и отчетности	Отдел планирования текущих расходов подведомственных организаций	Отдел судебно-правового обеспечения
10 (33,33%)	8 (26,67%)	8 (26,67%)	2 (6,67%)	2 (6,67%)
Должность				
Заместитель начальника отдела	Начальник отдела	Главный специалист	Начальник управления	Заместитель руководителя
11 (36,67%)	8 (26,67%)	8 (26,67%)	2 (6,67%)	1 (3,33%)
Возраст				
До 30	35–40	Старше 60	До 30	35–40
6 (17%)	19 (63%)	5 (20%)	6 (17%)	19 (63%)

В проведенных экспертных фокус-группах был выявлен ряд нарративов о наличии институционального изоморфизма при цифровизации закупочной деятельности. В данном исследовании было выявлено наличие трех «классических» вида институционального изоморфизма и выявлен новый вид изоморфизма – «коррупционный». «Исполь-

¹ Белановский С. А. Глубокое интервью: учебное пособие для студентов вузов. М.: Никколо М, 2001. С. 60–61.

зование нарративов...» представляет собой, по Р. Arthur, применение «...индуктивного мышления» экономических субъектов¹. Такая целеориентация обеспечивает выявление «поведенческих паттернов и институтов», зависящих «от... характеристик агента»².

Следует согласиться с Bookstaber R. в том, что трактовка результатов «...повествования не является» полной. Она является попыткой «зафиксировать... специфические закономерности...» объяснения окружающего мира³. В силу этого получение нарративов в процессе качественного анализа, в частности, глубинного интервьюирования и их адекватная интерпретация обеспечивают выявление контекста взаимодействий экономических агентов, идентифицировать их связи на основе анализа их повествований о тех или иных процессах в их деятельности, в данном случае – закупочной.

Связывая нарративный анализ с оценкой воздействия институционального изоморфизма, следует отметить, что принятие новых нормативных правовых актов существенно влияет на эффективность работы закупщиков учреждений общественного сектора, появление принудительных и императивных правил по использованию законодательства свидетельствует о наличии принудительного институционального изоморфизма в системе публичных закупок.

«Как закупщик, могу отметить, что сегодня мы существенно подвержены изменениям законодательной базы в нашей сфере. Наличие обязательных норм, на которые следует

¹ Arthur W. B. Inductive reasoning and bounded rationality (the El Farol Problem) // The American Economic Review. 1994. Vol. 84, No. 2. P. 406–411.

² Вольчик В. В. Индуктивное мышление и экономическое поведение // Journal of Institutional Studies. 2014. Т. 6, № 3. С. 8.

³ Bookstaber R. The end of theory: financial crises, the failure of economics, and the sweep of human interaction. Princeton University Press, 2017. 240 p.

3. Проблемные зоны функционирования российской системы...

ориентироваться, существенно возрастает. Особенно на это влияют процессы, связанные с цифровизацией. Появление нового способа закупок (ч. 12 ст. 93 44-ФЗ), функционала расчета кассового прихода в электронной форме, электронное активирование и другие процессы, возможно, и делает закупки прозрачными, но усложняет работу закупщиков на начальном этапе, в процессе адаптации. Учитывая общую нагрузку на сотрудников, возможно, стоит более глубоко обдумать эти вопросы законодателям».

(Фокус-группа 2, заместитель начальника отдела)

Наличие принудительного изоморфизма существенно влияет и на решения об использовании всех цифровых новаций и продуктов, которые являются на данный момент обязательными для субъектов общественного сектора. В процессе интервью определена тенденция к оппортунистическому поведению при проведении закупок, как конкурентных, так и неконкурентных, в части использования или не использования цифровых инструментов.

«Хочу отметить, что государственная организация, безусловно, расходует средства в соответствии с действующим законодательством. При этом, необходимо подчеркнуть, что уставные цели организации «фактически» необходимо выполнять в кратчайшие сроки, особенно учитывая экономическую и политическую ситуацию. Конечно, в будущем цифровизация даст свои плоды по увеличению эффективности деятельности закупщиков, но на данном этапе необходимо поддерживать заказчиков и дать возможность выбора между цифровым инструментом или стандартными процедурами, например в закупках у единственного поставщика. Положительно оцениваю появления закона № 46-ФЗ, который дает возможность регионам стремительно реагировать на вызовы, ждем появления такой нормы на федеральном уровне».

(Фокус-группа 1, заместитель руководителя)

3.2. Влияние институционального изоморфизма...

Оценка влияния нормативного вида изоморфизма на работу госзаказчиков выявила, что они реагируют на современные методы для достижения стабильности и легитимности, в том числе в контексте императивов гражданского общества (общественного контроля), однако недостаточно инвестируют в качественное обучение персонала, зависят от качественных отношений с поставщиками и институтами общественного контроля.

«Сегодня цифровизация в закупках - это вектор развития системы, мы это слышим на различных мероприятиях и видим, как меняется сама электронная система закупок. Лично я субъективно сталкиваюсь с отсутствием возможности обучения всем новинкам, изучения нового функционала. Да, в ЕИС существуют методические рекомендации, но фактически реального практического опыта нет. Отсутствуют системы обучения при выходе новых новаций».

(Фокус-группа 3, главный специалист)

«Сейчас при размещении закупок малого объема от главного распорядителя бюджетных средств поступило требование проводить это только на агрегаторе малых торгов в электронной форме. При этом в моем отделе людей, работающий в этой системе, нет, обучение тоже отсутствует, это все усложняет закупочный процесс».

(Фокус-группа 3, начальник отдела)

«Остановить развитие цифровых технологий в закупках не удастся, поэтому организации придется инвестировать в обучение сотрудников»

(Фокус-группа 1, начальник отдела)

Оценка влияния имитационного изоморфизма относительно «эффективности закупочной деятельности субъектов общественного сектора»¹ выявила, что госзаказчики

¹ Фирсов Е. И., Белокрылова О. С. Влияние государственного покупателя на конкуренцию в сфере публичных закупок России // Journal of Economic Regulation. 2022. Т. 13, № 4. С. 155.

3. Проблемные зоны функционирования российской системы...

часто копируют и перенимают передовые методы у других организаций или закупщиков. Согласно выводам, подражание лидерам рассматривается респондентами как средство уменьшения неопределенности. Результаты также показали, что у заказчиков отсутствует стремление внедрять и использовать собственные показатели эффективности.

Первый вопрос интервью (прил. 3) был направлен на определение того, насколько часто сотрудники госзаказчика перенимают современные практики сторонних организаций для соответствия требованиям законодательства. Согласно данным интервью, большинство закупщиков согласились с тем, что они знакомы с лучшими институциональными практиками.

«Первый пласт нашей совместной работы – повышение эффективности работы системы, второй – ее перестройка под давлением технологической революции, которая затрагивает не только реальный сектор, но и систему управления».

(Фокус-группа 3, начальник отдела)

Развитие контрактной системы – один из приоритетных проектов национального масштаба, всем ее участникам важно не только видеть, но и слышать друг друга».

(Фокус-группа 1, зам. начальника отдела)

«На самом деле хочется отметить, что однородность подходов, с одной стороны, помогает в работе, с другой, – нет. Например мы всегда смотрим на опыт коллег по отрасли в сфере реализации новаций, решения различных вопросов при подготовке закупок».

(Фокус-группа 2, главный специалист)

В целях распространения лучших региональных практик «Союз закупщиков России» (szrus.ru) как правопреемник «Гильдии отечественных закупщиков и специалистов по закупкам и продажам» продолжает вести их реестр, спо-

3.2. Влияние институционального изоморфизма...

способствуя усилению влияния подражательного (миметического) изоморфизма на госзакупщиков.

Реализация метода глубинного интервьюирования позволила выделить дополнительный к традиционным коррупционный вид институционального изоморфизма (транскрипты интервью см. в прил. 5). Неприятие и даже сопротивление внедрению цифровых технологий, «высвечивающих» все уловки госзаказчиков, на наш взгляд, косвенно свидетельствует о наличии коррупционного (оппортунистического) поведения заказчиков, которое стало массовой институциональной практикой. Это подтверждает наличие коррупционного изоморфизма, существенно воздействующего на восприятие цифровых технологий госзакупщиками. Следует отметить, что на прямые вопросы о коррупции зачастую интервьюируемые не отвечали. Вследствие этого должности авторов полученных нарративов не указываются. Хотя они, мотивируясь вероятными рисками, не включали в свои нарративы прямую оценку влияния коррупционного изоморфизма, но в целом тестируется достаточно значимый нарратив в рамках анализируемой организации.

«Закупочная сфера действительно остается плодородной почвой для всевозможных злоупотреблений, и, конечно, многие встречают новые цифровые инструменты как что-то враждебное, так как они открывают возможность гражданскому обществу проследить все шаги по закупке».

(Фокус-группа 3)

«Влияние на закупщиков по «заданному» Вами вопросу, конечно, существует, отрицать этого нельзя. Особенно подвержены этому закупки у единственного поставщика».
(Фокус-группа 1)

«Цифровая трансформация не всеми воспринимается позитивно. Закупщики обязаны, с одной стороны, выполнять законодательные требования, с другой, обслуживать «интересы определенной группы лиц».

(Фокус-группа 2)

Реализация проектного подхода в рамках институционального анализа требует институционального проектирования правил и норм (институтов) формирования стратегических целей субъектов общественного сектора и их сотрудников.

В рамках неинституционализма институциональное проектирование трактуется как разработка «идеальных нормативных моделей экономических институтов, сознательно и целенаправленно “оживляемых” в массовое хозяйственное поведение», «сознательное формирование нового института» как «разновидность культурной инновации»¹. Для раскрытия концепта институционального проектирования в контексте проектного подхода к формированию стратегии развития общественного сектора необходимо учитывать особенности, цели и задачи, стоящие перед его субъектами, в частности, их роль в производстве общественных благ и реализации функций государства. Для раскрытия концепта институционального проектирования в контексте проектного подхода необходимо учитывать особенности, цели и задачи, стоящие перед субъектами общественного сектора, в частности, их роль в производстве общественных благ, обеспечивающих удовлетворение потребностей населения. Институциональное проектирование предполагает разработку и реализацию комплексной системы правил, норм и целей, которые стратегически направляют действия сотрудников общественного сектора². Такой подход позволяет обеспечить согласованность между потребностями общества и операционными задачами организаций, придавая гибкость адаптации к изменениям и конкретным задачам, что особенно важно для субъектов общественного сектора, функционирующих в условиях цифровизации и санкционных вызовов.

¹ Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3. С. 84.

² Тамбовцев В. Л., Рождественская И. А. Теория стратегического планирования: институциональный подход // Terra Economicus. 2020. Т. 18, № 2. С. 24.

Реализация проектного подхода через институциональное проектирование способствует формированию стратегических целей государственных организаций, ориентируя их действия в рамках конкурентного механизма общественного сектора. Этот подход обеспечивает определение долгосрочных приоритетов, адаптируя их к текущей ситуации, что способствует сглаживанию институциональных искажений (аномалий¹), повышению эффективности реализации функционала общественного сектора.

1. *Регулирование закупок.* Хотя, начиная с принятия, законодательств контрактной системе подвержено постоянным корректировкам, но при этом оценка влияния этих перманентных изменений на систему закупок не проводится, что снижает ее эффективность. Более того, постоянное изменение законодательства существенно увеличивает влияние, и даже давление, принудительного изоморфизма на субъектов общественного сектора, что обуславливает необходимость изменения стратегии развития системы публичных закупок в направлении введения четких критериев оценки ее эффективности. Предлагаемая ниже (п. 3.3) система оценки эффективности закупок может быть использована и для совершенствования контрактной системы в целом.

2. *Повышение профессиональных компетенций субъектов публичных закупок и их сотрудников.* Как было установлено в процессе исследования, субъекты общественного сектора недостаточно инвестируют в обучение своих сотрудников в области публичных закупок, причем в России пока отсутствует стратегия развития специалистов в дан-

¹ *Лаврентьева А. В., Фролов Д. П.* Институциональные противоречия как источник дисфункций, аномалий и патологий экономических институтов // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях: Сборник научных трудов по материалам II Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 14 января 2015 г. Вып. 2. СПб.: Инновационный центр развития образования и науки, 2015. С. 14–15.

ной области. Поэтому приоритетным направлением развития публичных закупок в контексте снижения нормативного институционального давления должна стать разработка модели развития потенциала специалистов в области закупок, т. е. стратегии их обучения. Выявление позитивных и негативных характеристик кадрового состава сферы государственных закупок может стать первым шагом к идентификации тех областей, в рамках которых необходимо наращивание их профессионального потенциала. В России, как показано в исследовании, существует потенциал для увеличения профессиональных навыков кадров государственной службы, но для этого необходимо обеспечить достижение принятых профессиональных стандартов в сфере закупок посредством формирования компетенций и навыков государственных закупщиков в процессе обучения для более эффективного выполнения их профессиональных функций. Кроме того, эти стандарты были приняты в 2015 г., практически, в начале процесса электронизации закупочных процедур. Поэтому необходимо их обновление. Это также ставит задачу разработки стратегии развития самой системы публичных закупок, которая предполагает систематизацию компетенций и навыков, требуемых от государственных закупщиков. Такая стратегия и руководящие принципы в отношении кадрового потенциала должны основываться на результатах оценки качества обучения в процессе аттестации персонала, позволяющей выявить пробелы в обучении и сформированных навыках в целях их устранения. Структура компетенций государственных закупщиков также может стать отправной точкой систематизации их навыков и модернизации императивов профессиональных стандартов специалиста и эксперта в сфере публичных закупок.

3. Дальнейшая цифровая трансформация жизненного цикла закупочной деятельности. В настоящее время, как показано в данном исследовании, осуществляется цифровая трансформация всех этапов закупочной деятельности субъектов общественного сектора. При этом оценка суще-

ствующего влияния имитационного изоморфизма на субъектов общественного сектора показывает, что использование опыта сторонних организаций до сих пор является существенным фактором при повышении качества закупочных процедур. Дальнейшая цифровизация публичных закупок, появление структурированных контрактов, ведение претензионной работы через ЕИС должны способствовать уменьшению влияния имитационного изоморфизма. Следует отметить, что ключевым звеном в снижении подражательного давления, в том числе и негативного могут, по нашему мнению, стать электронные торговые площадки. На них госзаказчики бесплатно используют такие современные инновационные сервисы, как автоматический калькулятор начальной (максимальной) цены контракта, календарь заказчика, интеллектуальный поиск, другие программы. Систематически внедряя новационные цифровые технологии – AI, Big Data, искусственный интеллект, например, площадка «СБЕР А», обеспечивает минимизацию человеческих ошибок, рисков незаключения и неисполнения контрактов, рост конкурентности квазирынка публичных закупок. К тому же описанные цифровые технологии непосредственно влияют на субъектов общественного сектора в направлении повышения качества их закупочной деятельности. Однако, следует подчеркнуть, что до сих пор формально не институционализирован список используемых госзаказчиками сервисов в законодательстве, устанавливающим регламенты работы отобранных электронных торговых площадок. Поэтому их использование не является для заказчиков обязательным, а применяется ими по собственной инициативе, в зависимости от уровня цифровой компетентности и, к тому же, лишь в случае предоставления операторами электронных площадок свободного доступа к новационным цифровым инструментам.

4. *Цифровизация неконкурентного сегмента закупок.* Коррупционное давление, оказываемое на субъектов общественного сектора, является значимым препятствием

3. Проблемные зоны функционирования российской системы...

на пути ускорения цифровизации системы публичных закупок. Конечно, цифровая транспарентность уже существенно снизила это коррупционное воздействие, но существующее законодательное регулирование в сегменте неконкурентных закупок, существенно расширившегося в условиях санкций 2022–2024 гг., является способом обхода установленных правил цифровых закупок. Поэтому дальнейшее развитие института закупок непосредственно связано с цифровой трансформацией данного сегмента, способствующей снижению также принудительного давления на субъектов общественного сектора. В параграфе 4.2 нами обоснован критерий оценки неконкурентного сегмента рынка публичных закупок как один из показателей эффективности закупочной деятельности.

Таким образом, обоснованная система мер по снижению влияния различных видов институционального изоморфизма должна быть реализована в процессе совершенствования закупок учреждений общественного сектора и их сотрудников. Наиболее общая мера регулирования закупок должна быть пересмотрена и всесторонне изучена законодателем и регуляторами. Повышение профессионализма сотрудников является объективно необходимым как вследствие высокой скорости ротации сотрудников контрактных служб и сопутствующих отделов, так и из-за систематических корректировок законодательных и нормативных актов по закупкам общественного сектора. Стратегия дальнейшей цифровой трансформации объективно требует реализации и пересмотра методики оценки эффективности закупок и ее критериев.

Проведенный нарративный анализ результатов глубокого интервьюирования и экспертных фокус-групп позволяет сделать обоснованный вывод о том, что цифровая трансформация контрактной системы закупок сопровождается усилением влияния институционального изоморфизма на учреждения общественного сектора и их сотрудников. Законодательное оформление и внедрение цифровых тех-

3.2. Влияние институционального изоморфизма...

нологий встречает сопротивление госзакупщиков, требует развития их цифровых компетенций, повышает издержки закупочной деятельности вследствие высокой стоимости оборудования и программного обеспечения, усиливает зависимость госзаказчиков от надежности их работы и мнения вышестоящего руководства. Следовательно, существующий институциональный изоморфизм осложняет потенциальные перспективы развития цифровой революции в закупочной сфере.

4. НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ НАЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ ПУБЛИЧНЫХ ЗАКУПОК

4.1. Оценка эффектов электронизации контрактной системы закупок и перспективы ее цифровизации

В 2000-х годах в большинстве стран мира была осуществлена электронизация публичных закупок государства. Применяемые электронно-цифровые технологии, конечно, дифференцированы по странам, однако во всех обеспечивают техническую возможность государственного управления закупочными процедурами в удаленном режиме в ЕИС. Как и в бизнес-структурах, внедрение электронных закупок в общественном секторе осуществлялось с высокой интенсивностью.

Практически одновременно в научной литературе начались активные исследования электронных закупок. В середине первого десятилетия XXI в. тестируется всплеск количества статей, но их достаточно много публикуется и в последние годы (рис. 19).

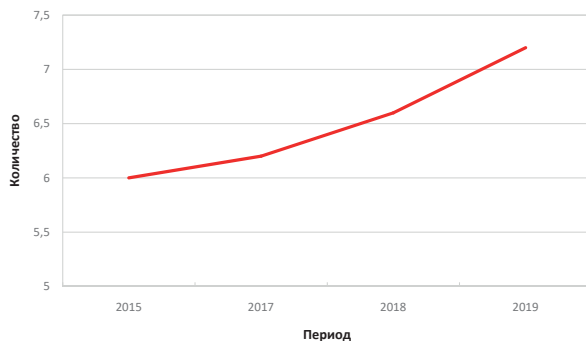


Рис. 19. Количество публикаций по электронным закупкам 2010–2019 гг.¹

¹ Составлено на основе данных: URL: <https://books.google.com/ngrams> (дата обращения: 09.09.2024).

4.1. Оценка эффектов электронизации контрактной системы закупок...

«Первые статьи, посвященные этим вопросам, относятся еще на конец 90-х годов, с тех пор авторы постоянно подчеркивали важность использования ИТ-технологий в закупочной деятельности. Было подчеркнуто, что электронные закупки необходимо оценивать в системе, которая охватывает множество целей»¹. Это прежде всего эффективное использование бюджетных средств, предотвращение «административной путаницы», по Ford M.², или человеческих ошибок, автоматизация рутинных операций госзакупщиков³.

Систематическое повышение зрелости электронно-цифровых технологий показывает, что ожидания их результатов чаще всего приходится на ближайшее время после внедрения новых технологических решений⁴.

В 2019 г. завершился этап электронизации всех способов торгов и начался переход к цифровизации российской системы публичных закупок. Однако ожидания от электронизации реализовались не в полной мере относительно снижения коррупции, автоматизации рутинных операций закупщиков и поставщиков, стоимости цифровых проектов. Это ставит исследовательскую проблему измерения эффективности электронных закупок государства. На наш взгляд, она решается на основе качественного метода обработки эмпирических данных, которые в процессе структурирования преоб-

¹ *Фирсов Е. И.* Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 49.

² *Ford M.* The rise of the robots. Technology and the threat of mass unemployment. N. Y.: Basic Books, 2015. P. 211.

³ *Boudreau M.-C., Serrano C., Larson K.* IT-driven identity work: Creating a group identity in a digital environment // Information and Organization. 2014. Vol. 24 (1). P. 24.

⁴ *Davis C. J., Hufnagel E. V.* Through the eyes of experts: A socio-cognitive perspective on the automation of fingerprint work // Mis Quarterly. 2007. Vol. 31 (4). P. 685.

разуются в информацию, а ее усвоение субъектом становится знанием, позволяющим принимать обоснованные выводы об оценке воздействия новых информационных технологий¹ на эффективность электронных публичных закупок. Данная оценка позволяет охарактеризовать электронную закупку на всех этапах ее жизненного цикла, начиная с представления извещения в ЕИС и до подписания акта об исполнении госконтракта. Оценка проводилась в форме тестового опроса сотрудников Федерального дорожного агентства и включала пять составляющих, т. е. наборов индикаторов. Каждая составляющая описывает соответствующие показатели электронных закупок: экономию временных затрат, эффективность, конкуренцию, дематериализацию и прозрачность (транспарентность) информации.

Экономия рабочего времени измеряет эффективность использования трудовых ресурсов, т. е. отношение результата к затратам. Электронизация закупок в этом контексте обеспечивает достижение персоналом госзаказчика по меньшей мере не менее значимых результатов в сравнении с «бумажными» закупками, но при снижении временных затрат на основе автоматизации рутинных операций. Следовательно, сокращение времени осуществления электронных закупочных процедур выступает базовым фактором роста их эффективности.

Эффективность электронных закупок в отношении использования бюджетных средств отражается показателем относительной их экономии, но «при соблюдении стандартов качества товаров, работ, услуг или его повышении. Среднее падение начальной (максимальной) цены контракта – хороший показатель для оценки производительности в этом измерении, учитывая, что электронные закупки должны, как минимум, предоставить соответствие стандар-

¹ Вольчик В. В., Маскаев А. И. Влияние технологий на экономическое развитие в контексте неявного знания и институтов // Terra Economicus. 2014. Т. 12, № 2–3. С. 10.

там качества», а также обеспечить «сведение к минимуму жалоб и обращений со стороны поставщиков»¹, разбор и ответ на которые непроизводительно занимают рабочее время госзаказчиков.

Дематериализация закупочных процедур на основе введения электронного документооборота, снижающего расход материальных ресурсов (бумаги), используемых при традиционных закупках, в том числе в процессе архивирования. Однако электронизация закупок, изменяя операционный стандарт поведения госзаказчиков и поставщиков, сопровождалась ее неприятием, т. е. конфликтами². Кроме того, сохранение электронных документов в ЕИС и на электронных площадках, применение электронных подписей (ЭЦП), сертифицированных электронных писем с ЭЦП обостряет проблемы информационной безопасности данных, но значимость дематериализации определяется достаточно существенным снижением материальных затрат и, в целом, стоимости проведения закупок.

Транспарентность (прозрачность) информации о закупке обеспечивает ее доступность для бизнеса, государственного и общественного контроля. Электронизация и цифровизация закупочных процедур, повышая транспарентность представления в ЕИС структурированного извещения, контракта, акта о его исполнении способствуют увеличению числа участников торгов, а следовательно, росту экономии бюджетных средств.

Конкуренция участников госторгов по закупкам отражает уровень их развитости как базовой составляющей конкурентного механизма общественного сектора, поскольку

¹ *Фирсов Е. И.* Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 49–50.

² *Вольчик В. В., Посухова О. Ю.* Прекариат и профессиональная идентичность в контексте институциональных изменений // Terra Economicus. 2016. Т. 14, № 2. С. 159.

их электронизация способствует повышению конкурентоспособности участников торгов, обеспечивая в 2019–2021 гг. (до санкционного 2022 г.) более высокий уровень их участия в закупках на основе использования передовых инструментов электронных «переговоров» – электронных аукционов, запросов котировок и предложений, двухэтапного конкурса и других электронных процедур определения поставщика, число которых с 2022 г. существенно сократилось по закону «О внесении изменений в отдельные законодательные акты РФ» от 02.07.2021 № 360-ФЗ.

Как известно, оценка эффектов внедрения новых технологий осуществляется на основе детального анализа этих сложных экономико-технологических процессов, выявления рамок предвзятого отношения субъектов к изменениям. Хотя результаты опроса могут соответствовать ожиданиям, но возможное дублирование, эффект синергизма могут возникать вследствие его особенностей. Чтобы обеспечить адекватность результатов опроса необходима последовательная реализация следующих этапов:

- разработка анкеты;
- проведение опроса госслужащих;
- формирование базы эмпирических данных;
- анализ полученных результатов;
- обоснование выводов на базе полученных результатов.

Качественный анализ результатов опроса является методом сравнения ситуации текущего периода t_0 и предыдущего t_{-1} , в качестве которого в данном исследовании рассматривается базовая ситуация до «внедрения электронных закупок. Кроме того, модель можно использовать для сравнения ситуации в t_0 с гипотетическим желаемым сценарием будущего t_{+1} , что влечет за собой динамический компонент анализа»¹. Это предполагает определение показателей

¹ Фирсов Е. И. Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 50.

базовой ситуации как исходный пункт ее оценки. Анкета опроса представлена в приложении 2. Оценка базируется на ряде общих правил. Прежде всего опрос по оценке базовой (доэлектронной) ситуации t_{-1} проведен в период времени t_0 одновременно с привлечением данных о текущей ситуации t_0 . Это допускается, поскольку опрос в период t_0 позволяет собрать данные об этом периоде t_0 и одновременно о ситуации в прошлом периоде t_{-1} . В результате получены данные «для расчета Δ между t_0 и t_{-1} ... Базовый сценарий будет почти постоянным в течение первых лет использования модели в организации. Для опроса была выбрана дорожная отрасль Российской Федерации, главным органом выступало Федеральное дорожное агентство, а также 39 подведомственных организаций, осуществляющих электронные процедуры в период 2016–2019 годов. Также среди опрошенных были сотрудники Министерства транспорта Российской Федерации и его подведомственные организации, органы исполнительной власти на уровне субъектов, а также эксперты в области публичных закупок»¹ (табл. 10). В качестве экспертов выступили сотрудники электронных торговых площадок, отобранные по принципу причастности к цифровой трансформации системы закупок на разных этапах.

Как показано в табл. 10, более половины данных собраны в Федеральном дорожном агентстве. В процессе анализа текущая ситуация t_0 сравнивалась с базовой, «доэлектронной» t_{-1} и прогнозируемой (тогда еще будущей) ситуацией t_n с полной электронизацией всех способов определения поставщика.

Для достоверной характеристики этих периодов были обобщены данные о стоимостных объемах и способах закупки, позволяющие произвести сравнение результатов «бумажных» процедур и процедур проведения электрон-

¹ *Фирсов Е. И.* Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 51.

ных закупок. «Оценка каждого индикатора – это процентное отклонение между результатом бумажной традиционной процедуры и электронной закупкой. Результаты представляют собой рассчитываемое влияние электронных закупок как средневзвешенное значение данных респондентов»¹ в 2016–2019 гг. (табл. 11). Следовательно, показатели табл. 11 отражают эффекты электронных закупок на деятельность опрошенных госзаказчиков.

Таблица 10

Структура респондентов²

	Число респондентов	Получено ответов
Федеральное дорожное агентство	45	45
Минтранс РФ	26	22
Субъекты РФ	15	15
Эксперты	5	5
Итого	91	87

Таблица 11

Сравнительный анализ «бумажных» и электронных закупок³

Характеристики закупок	Инструменты	Единица измерения	Бумажные процедуры	Электронные процедуры	Отклонение, %
Экономия рабочего времени	Затраты времени персонала на аукцион	дни, календарные	45	32	-19

¹ Фирсов Е. И. Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 51.

² Там же.

³ Там же.

Окончание табл. 11

Характеристики закупок	Инструменты	Единица измерения	Бумажные процедуры	Электронные процедуры	Отклонение, %
	Временные затраты на открытый конкурс	дни, календарные	48	37	-13
Эффективность	Занято специалистов на аукцион	чел.	11	9	-18
	Число занятых на открытый конкурс	чел.	12	17	+23
	Экономия, аукцион	руб.	11	13	+18
	Экономия, открытый конкурс	руб.	8	9	+8
	Жалобы	ед.	2	4	+50
Конкуренция	Число заявок на 1 лот	ед.	1	2	+50
	Использование наиболее экономически выгодного предложения	ед.	53%	23%	-57
Дематериализация	Экономия бумаги	страницы А4	106	40	-62
	Снижение затрат	руб.	1860	860	-64
Транспарентность	Онлайн-доступность извещения	извещения	58%	71%	+22
	Техническая оценка	извещения	44%	16%	-64

4. Направления совершенствования национальной системы...

Представленные результаты (рис. 20) оценки влияния электронизации на эффективность закупок свидетельствуют о ее положительных эффектах, так как электронные процедуры осуществляются в среднем на треть быстрее, чем «бумажные» (по вертикали – время в днях).

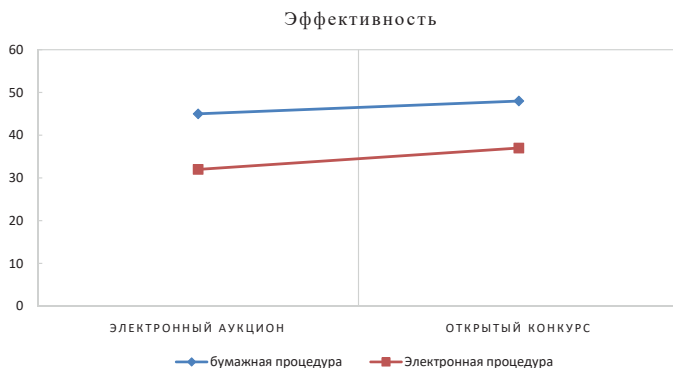


Рис. 20. Влияние электронизации на эффективность закупок

Жизненный цикл закупки включает ряд этапов, представленных на рис. 21 (по вертикали – время в днях).

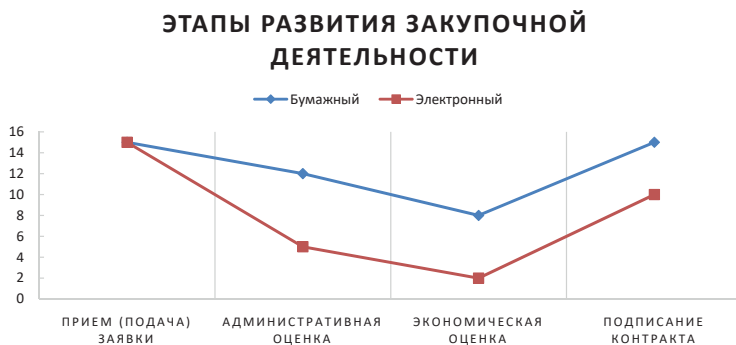


Рис. 21. Сравнительный анализ затрат времени на проведение «бумажных» и электронных закупок, в среднем

4.1. Оценка эффектов электронизации контрактной системы закупок...

Процедуру оценки поданных участниками закупки заявок сложно автоматизировать, хотя именно объективность этой оценки определяет победителя и требует высокой квалификации госзаказчика. Содержательно этап оценки заявок включает их рассмотрение, определение уровня квалификации участников торгов и идентификацию государственного поставщика. Проведенное сравнение длительности «бумажной» и электронной закупки (рис. 21) показало, что «продолжительность жизненного цикла закупочной деятельности уменьшилась»¹, включая рассмотрение заявок, проведение торгов и определение победителя по сумме баллов и учитывая оценку влияния дематериализации. Так, ежегодная экономия используемой в процессе закупок Минтрансом РФ бумаги приближается к 62 %.

Результаты опроса сотрудников Федерального дорожного агентства, Минтранса РФ свидетельствуют о том, что электронизация госзакупок обеспечивает оптимизацию закупочной деятельности госзаказчиков, судя по динамике совокупности показателей, анализируемых в процессе опроса госслужащих.

Таким образом, использование опроса как метода качественного анализа воздействия электронно-цифровых технологий на эффективность закупок общественного сектора показывает, что использование электронных закупок «формирует ряд положительных и отрицательных эффектов, а именно:

- сокращение общих сроков закупочных процедур;
- увеличение числа задействованных сотрудников при реализации закупки;
- увеличение конкуренции при проведении закупки;
- увеличение прозрачности и доступности закупок;

¹ *Фирсов Е. И.* Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 52.

– уменьшение “материальных издержек” на архивацию закупочных документов»¹.

Таким образом, результаты авторского опроса охарактеризовали влияние электронизации на эффективность закупок подразделений дорожной отрасли России. Но, по нашему мнению, эти результаты, как и разработанная анкета, также могут эффективно применяться в процессе исследования эффектов цифровизации закупок, осуществляемых субъектами других сфер общественного сектора.

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок субъектов общественного сектора

Совершенствование государственного регулирования и цифровизация общественного сектора осуществляются в направлении совершенствования системы управления институтом публичных закупок. Однако для полноценного использования результатов этого развития, необходима оценка эффективности закупочной деятельности при одновременном уточнении ее целей².

В условиях высокой степени электронизации закупочной деятельности, а также перехода к ее цифровизации перед государством возникли новые вызовы по ее совершенствованию. По нашему мнению, с учетом геополитической нестабильности, мобилизационных императивов, санкционного давления 2022–2024 гг., тестируемой деглобализации, искажения конкуренции (в том числе намерен-

¹ *Фирсов Е. И.* Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. 2022. № 1. С. 53.

² *Обалева Ю. И., Фирсов Е. И.* Оценка финансовых эффектов централизации публичных закупок в России // Горизонты экономики. 2022. № 2 (68). С. 15.

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

ного госзаказчиками) на госторгах по закупкам¹ встает задача инвентаризации целей контрактной системы закупок и включения в совокупность принципов организации закупочной деятельности дополнительных критериев по измерению ее эффективности.

После введения оптимизационного 360-ФЗ российская система закупок государства была упрощена в контексте сокращения длительности закупочных процедур, уменьшения числа конкурентных способов закупок с 11 до 3, электронизации новых этапов жизненного цикла закупки. Но в настоящее время, проблемы в системе публичных закупок остаются достаточно масштабными и актуальными. Для сокращения потерь в общественном благосостоянии из-за «слабой конкуренции» на торгах по госзакупкам особенно значимым критерием является оценка эффективности публичных закупок в контексте их влияния на качество предоставляемых общественных благ и услуг гражданам.

Измерение эффективности публичных закупок в целом является сложной задачей отчасти потому, что характеристики влияния на их эффективность производства общественных благ определить непросто. Публичные закупки призваны создать материальные условия для предоставления благ и услуг, отвечающих потребностям граждан и общества в целом. Эти цели и в свою очередь их достижение трудно количественно охарактеризовать и измерить: результаты обычно видны только в долгосрочной перспективе и не поддаются четкому измерению. Кроме того, оценки воздействия стали более сложными, учитывая, что теперь госзаказчики должны выходить за рамки чисто экономических показателей для измерения эффективности, а также

¹ Фирсов Е. И., Белокрылова О. С. Влияние государственного покупателя на конкуренцию в сфере публичных закупок России // *Journal of Economic Regulation*. 2022. Т. 13, № 4. С. 150–157.

учитывать социальные и экологические факторы¹, в частности в соответствии с постановлением Правительства РФ № 1224 «Об особенностях описания отдельных видов товаров, являющихся объектом закупки для обеспечения государственных и муниципальных нужд, при закупках которых предъявляются экологические требования» (2022 г.).

Поэтому представляется целесообразным дополнить набор показателей эффективности, которые в настоящее время используются в публичных закупках России и включают такие базовые критерии, как экономия бюджетных средств, число заявок на один лот, а также количество нарушений в общем объеме процедур. При этом оценка данных критериев разными контрольными органами осуществляется по-разному. Предлагаемые нами критерии добавляются на разных этапах жизненного цикла закупочной деятельности (рис. 22).



Рис. 22. Жизненный цикл закупочной деятельности

В представленной на рис. 22 структуре жизненного цикла закупочной деятельности предэтап «Финансирование» и первый этап «Планирование закупки» непосредственно связаны между собой. Задача проведения закупки состоит в том, чтобы она осуществлялась максимально экономичным, эффективным и действенным способом.

¹ Boland T., Fowler A. A systems perspective of performance management in public sector organizations // International Journal of Public Sector Management. 2000. Vol. 13 (5). P. 420.

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

Однако учитывая, что закупки имеют двойственную характеристику – как операционный процесс по использованию определенного объема бюджетных средств для обеспечения нужд государства и как механизм достижения целей государства, – этап финансирования обеспечивает реализацию приоритетов, которые государство намерено достичь через закупки.

Первый этап «Планирование» является исходной основой жизненного цикла закупочной деятельности, когда заказчик определяет плановую потребность в необходимом объеме своего потребления. Документируется данная информация в плане-графике закупок, который регулирует плановые закупки согласно 44-ФЗ, и плане закупок, фиксирующем плановые закупки по 223-ФЗ. Данные документы имеют открытый доступ в ЕИС; более того, заказчик обязан руководствоваться императивными правилами их заполнения.

Однако в системе закупок России в настоящее время ограниченно используются системы по оценке общей стоимости как отдельной закупочной процедуры, так и общей системы закупок в целом. Расчет общей стоимости поставляемой продукции в долгосрочной перспективе, неэффективные регулятивные правила планирования закупок, разрозненные институты контрактной системы и отсутствие оценки постоянных ее формальных корректировок влекут за собой потери для общества в целом. Эти проблемные зоны закупочной деятельности, по нашему мнению, могут быть локализованы посредством введения следующих дополнительных критериев эффективности этапа «Планирование» общего жизненного цикла закупочной деятельности:

- 1. Оценка плановой стоимости товаров, работ, услуг, которая в настоящее время выполняется путем сравнения фактических затрат с плановой ценой. Более того, государственное финансирование закупок также осуществляется с учетом показателей предыдущих затрат*

на приобретение подобной продукции и анализа рыночных изменений, которые могут повлиять на объемы бюджетирования. Поэтому, по нашему мнению, прогнозную целостную оценку плановой стоимости проведения закупочной процедуры необходимо осуществлять на основе измерения издержек приобретения, эксплуатации в течение всего срока службы и утилизации товара. Предлагаемый метод основывается на определении стоимости закупки, исходя из бюджета, необходимого государственному органу для покрытия расчетной общей стоимости любых обязательств по расходам, которые могут возникнуть в результате планируемой закупки. Это позволит государственным органам точнее определять бюджетные требования для покрытия всех расходов, связанных с закупкой, а не только с ее первоначальной ценой. На наш взгляд, предполагаемая стоимость планируемой закупки должна учитывать затраты в течение всего срока использования продукции. Кроме того, данный метод целесообразно императивно использовать для расчета плановой стоимости и начальной (максимальной) цены контракта, которая должна включать: расходы на приобретение продукции, операционные расходы, расходы на ее поддержание и утилизацию. Измерение общей стоимости продукта на весь период его эксплуатации определяет объективную цену затрат. Данная плановая цена обеспечивает долгосрочные отношения с потенциальным поставщиком. Цифровизация уже привнесла технологические инновации в данную сферу: сервисы электронных торговых площадок, построенные на аналитических технологиях Big Data, позволяют обосновывать начальную (максимальную) цену контракта с минимальным вмешательством госзакупщика и могут стать основой для дальнейшего изменения цены согласно принципу «затраты на весь срок службы».

2. Учет транзакционных издержек учреждений общественного сектора, предполагающий расчет стоимости содержания института внутри организации или в рамках

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

иерархии структуры¹. Контрактная служба как составляющая структуры государственного органа или учреждения поддерживается рядом других отделов, включая службу информационных технологий, отделы кадров и финансов, юридический отдел. Оценка стоимости данной поддержки также, на наш взгляд, необходима для расчета общих затрат на систему закупок государственной организации. Так, при избыточном обслуживании контрактной службы сотрудниками взаимосвязанных отделов эффекты функционирования конкурентного механизма в системе закупок снижаются. Кроме того, обслуживание общей системы закупок влечет за собой расходы со стороны других органов государственного управления. Так, обслуживанием системы закупок России занимается несколько министерств, а косвенно ее курируют силовые ведомства, счетно-ревизионные, статистические и др. органы. Модель расчета транзакционных издержек прежде всего включает определение общего вида их функции ТИ и ее независимых переменных:

$$ТИ = g(\Xi_{ш}, B_{ш}, O_p, I_a, K_{п}, I_k),$$

где $\Xi_{ш}$ – экзогенные шоки (пандемия, санкции, СВО), $B_{ш}$ – внутренние шоки (корректировки законодательства), O_p – ограниченная рациональность (непреднамеренные нарушения законодательства, человеческие ошибки), I_a – асимметричность информации, $K_{п}$ – риск коррупционного (оппортунистического) поведения госзаказчика, I_k – издержки координации деятельности различных отделов организации.

Конечно, данная модель расчета не является окончательной, не выступает предметом настоящего исследования. Нами предлагается ее авторский вариант для стимулирования дополнительных исследований при оценке дан-

¹ *Urjumelashvili T. E-Procurement in Georgia, Rapid development and low cost model // Presentation made at the 5th Global Conference on e-GP. 2011. Vol. 4. P. 96–111.*

ного критерия, использование которого позволяет обосновать целесообразность создания особого единого органа по обслуживанию закупочного подразделения госучреждения. Данный принцип может быть положен в основу оценки затрат системы закупок субъекта общественного сектора (рис. 23).



Рис. 23. Жизненный цикл закупочной деятельности: этап «Планирование»

Как показано выше, базовая составляющая конкурентного механизма в общественном секторе – это основанная на рыночных принципах система организации процесса «удовлетворения производственных потребностей его субъектов»¹, целью которой является, в конечном счете, максимизация благосостояния общества путем повышения качества предоставления общественных благ, а также эффективного распределения его ресурсов. Цифровая революция радикально трансформирует и рынок публичных госзакупок. При этом, как показано в п. 3.1, полная электронизация большинства этапов жизненного цикла закуп-

¹ *Фирсов Е. И., Белокрылова О. С.* Влияние государственного покупателя на конкуренцию в сфере публичных закупок России // *Journal of Economic Regulation*. 2022. Т. 13, № 4. С. 151.

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

ки и переход к их цифровизации не обеспечили существенного роста конкуренции на торгах и не исправили ее искажения. Конечно, на искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок наложился переход попавших под санкции госзаказчиков на проведение закрытых торгов по закупкам. Но в целом, достигнутые результаты цифровой трансформации контрактной системы явно не соответствуют ожиданиям государства. «Рыночные искажения, создаваемые доминирующим покупателем, могут оказывать значительное влияние на общественное благосостояние и должны быть в центре внимания государственной политики поддержки конкуренции»¹. Кроме того, выше выявлено (п. 3.2), что еще одним искажением конкуренции в общественном секторе является институциональный изоморфизм. Поэтому в анализируемой модели жизненного цикла закупочной деятельности необходимо оценить воздействие его различных видов на деятельность госзаказчиков как значимого фактора модификации их поведения на каждом из его этапов.

Специфической особенностью закупочного законодательства России является его нестабильность, что отражается в наличии существенного влияния принудительного изоморфизма на субъектов общественного сектора. К тому же, издержки законодательных корректировок и его «усложнения» не оцениваются и не принимаются во внимание. Между тем систематические, а зачастую и «пакетные» поправки, прежде всего 44-ФЗ, безусловно, негативно влияют на эффективность национальной закупочной системы.

Согласно институциональной теории, экономические субъекты ограниченно рациональны², а их способность

¹ *Фирсов Е. И., Белокрылова О. С.* Влияние государственного покупателя на конкуренцию в сфере публичных закупок России // *Journal of Economic Regulation*. 2022. Т. 13, № 4. С. 154.

² *Williamson O.* The economic institutions of capitalism. New York: Free Press; London: Collier Macmillan, 1985. P. 16.

принимать решения является дефицитным ресурсом. Поэтому требуется время, чтобы госзаказчики адаптировались к усложненному новому законодательству. Сложность, наряду с неопределенностью, выступает ключевым фактором, определяющим трансакционные издержки¹. Особенно значимо измерение «сложности» регулирования системы закупок в условиях ее цифровизации. Регулирование как часть институциональной структуры определяет ее эффективность. Хотя целью регулирования является снижение трансакционных издержек государства и бизнеса, смягчение последствий других рыночных искажений, его последствия могут быть даже контрпродуктивными, если правовая база нестабильна или недоработана. Следовательно, одной из причин, которая снижает эффективность регулирования, является его сложность. Понятие сложности относится к проблемам, касающимся формы, а не содержательных характеристик регулирования. Во-первых, свод нормативных актов может быть сложным, поскольку он слишком широк (количественный подход). Во-вторых, нормы могут быть «качественно сложными», потому что они сформулированы двусмысленно или плохо (лингвистический подход), что затрудняет их понимание и соблюдение государством и бизнесом. Кроме того, сложность, зачастую, обусловлена тем, как правила связаны друг с другом (реляционный подход)². Нормы, разработанные с большим количеством ссылок на другие нормативные акты, требуют больше ресурсов для понимания и обеспечения соблюдения.

По нашему мнению, в процессе совершенствования институциональных оснований российской системы публичных закупок необходима реализация реляционного подхода. Цитаты и ссылки на другие нормы увеличивают

¹ Коуз Р. Природа фирмы // Фирма, рынок и право. М.: Новое издательство, 2007. С. 36–57.

² Миллер А. Е., Миллер М. А. Влияние реляционного подхода на взаимодействие промышленных предприятий // Омский научный вестник. 2011. № 6 (102). С. 40.

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

стоимость приобретения знаний. Юридический текст, который обязывает пользователя обращаться к другим законам для достижения более полного понимания его содержания, требует дополнительных усилий с точки зрения использования и правоприменения. В силу этого нами предложен для оценки транзакционных издержек закупочной деятельности госзаказчика критерий среднего количества норм, на которые есть ссылки в закупочном законодательстве, оцениваемый по формуле:

$$\text{LINKS}_{\text{reg}, t} = \frac{\sum n\epsilon(\text{reg}, t)\text{LINKS}n}{\sum n\epsilon(\text{reg}, t)n},$$

где $\text{LINKS}_{\text{reg}, t}$ – соответствует среднему количеству ссылок, включающих нормы, принятые законодателем за год t . Числитель представляет собой сумму звеньев, заложенных в нормах n , принятых в течение года, в знаменателе – количество норм, принятых законодателем «reg» в год t .

Особо следует отметить влияние сложности законодательства в системе закупок на такую составляющую транзакционных издержек, как судебные издержки (судебные разбирательства). Это издержки, которые связаны с эффективностью судебной системы и имеющимися в экономике правоприменительными механизмами. Эксперты ОЭСР обнаружили, что низкое качество регулирования связано с большим количеством судебных разбирательств в ряде анализируемых ими стран. В свою очередь, их увеличение отражает более низкую эффективность судебной системы¹, которая характеризуется перегруженностью или удлинением судебных процессов.

Разработанный критерий позволяет провести анализ, особенно важный для государства как основного институционального инноватора, «который создает и поддержива-

¹ OECD Data. General government spending [Электронный ресурс]. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (дата обращения: 02.03.2024).

ет институциональную структуру»¹, т. е. правовую, а также для национальной системы публичных закупок. Во-первых, регулирующие органы и определяющие политику должны учитывать экономические и социальные издержки регулирования. В этом смысле для совершенствования процесса принятия новых правил необходимы консультации и предзаконодательный контроль, включая общественный контроль институтов гражданского общества².

Во-вторых, одновременно необходимо обновить политику принятия законодательных актов, которую можно охарактеризовать как «разработку инструкций», и обеспечить ее реализацию. Эта политика должна включать этап разработки регулирующих норм (проверка необходимости, желательности или приемлемости нового законодательства), корректировки существующего (пересмотр норм для устранения избыточных, противоречивых, неясных положений, поскольку это послужит повышению качества нормативно-правовой базы) и, наконец, обеспечение доступности законодательства для общества

3. *Оценка транспарентности неконкурентных закупок.* Принцип транспарентности является базовым в организации системы публичных закупок. Доступ к информации обеспечивает существенные экономические преимущества для участников закупок и для общества в целом³. Неконкурентные процедуры определения поставщика также стали объектом цифровизации, обеспечивающей прозрачность закупочных процедур. Так, 44-ФЗ

¹ *Вольчик В. В.* Эволюция российского института власти-собственности // Политическая концептология: журнал мегадисциплинарных исследований. 2009. № 1. С. 163.

² *Белокрылова О. С., Цыганков С. С.* Взаимодействие гражданского общества и государства на рынке публичных закупок. Ростов-на-Дону: Содействие – XXI век, 2019. 110 с.

³ *Фирсов Е. И., Обалыева Ю. И.* Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3051.

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

обязывает заказчиков федерального уровня проводить неконкурентные закупки на специальном агрегаторе торговли «Березка» посредством особых процедур отбора поставщиков. Также 44-ФЗ (ч. 12 ст. 93) позволяет заказчикам проводить малые закупки до 3 млн руб. в электронной форме через электронные магазины отобранных электронных торговых площадок. Более того, согласно постановлению Правительства № 2323 «О внесении изменения в Положение об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденное постановлением Правительства РФ от 11.12.2014 № 1352»¹ госзакупщики, работающие по 223-ФЗ, вправе проводить закупки у СМП через электронный магазин, в Ростовской области – региональный портал закупок малого объема. Данные тенденции к прозрачности и открытости неконкурентного сегмента рынка публичных закупок существенно экономят бюджетные средства, повышают общее благосостояние общества, уменьшая коррупционные риски и обеспечивая дополнительные рынки сбыта субъектам местного бизнеса.

Перевод малых неконкурентных закупок у единственного поставщика в электронные магазины также обеспечивает получение экономии бюджетных средств, а следовательно, повышение эффективности закупок. Например, созданный электронной торговой площадкой «СБЕР А» электронный магазин Sberb2b способствовал увеличению

¹ О внесении изменения в Положение об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352; Постановление Правительства РФ № 2323: принято Правительством России 16 декабря 2021 г.

количестве сопоставимых сделок госзаказчиков на 96 %, конкуренции – на 74 %, средней относительной экономии в 2021 г. – до 11,7 %. Поставщики в среднем получают 74 госзапроса в месяц, по половине из них заключаются сделки, а предложения госзаказчикам от бизнес-структур как потенциальных поставщиков увеличились в 3 раза. Эти позитивные эффекты транспарентности тестируются у госзаказчиков по собственной инициативе размещающих извещения о закупках единственного поставщика в электронном магазине «СБЕР А»¹.

Однако эти закупки до сих пор, как отмечалось выше, не урегулированы законодательно, а вводимые цифровые технологии электронных магазинов не обеспечили ни ожидаемого роста эффективности этого способа закупок, ни повышения транспарентности данного сегмента рынка публичных закупок². Но, с другой стороны, уже разработаны новые цифровые инструменты, которые способны существенно «высветить» этот неконкурентный сегмент.

Поэтому, на наш взгляд, целесообразно ввести индекс транспарентности неконкурентных способов определения поставщика для составления рейтинга регионов и заказчиков с высоким коррупционным риском. Это будет стимулировать руководителей данных субъектов Федерации и заказчиков к использованию цифровых инструментов в неконкурентном сегменте рынка публичных закупок. Прозрачность электронных закупок неконкурентного рынка может определяться по следующей формуле:

$$X = B \times 100/A,$$

где X – процентное отношение стоимости контрактов, договоров по малым закупкам к общему стоимостному объему заключенных контрактов, договоров; A – общая стоимость

¹ Фирсов Е. И., Обалева Ю. И. Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3053.

² Там же. С. 3054.

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

заключенных контрактов, договоров; B – стоимость контрактов, заключенных по малым закупкам.

Этот показатель отражает соотношение объема контрактов, заключенных по конкурентным способам определения поставщиков (лотов), и малых закупок у единственного поставщика. На рис. 24 отражен жизненный цикл закупочной деятельности с учетом добавления дополнительных критериев.



Рис. 24. Оценка влияния институционального изоморфизма на госзаказчиков

Дальнейшим этапом жизненного цикла закупочной деятельности является процесс получения результатов. Они могут быть оценены на основе заключенного в ходе проведения закупочной процедуры контракта между заказчиком и контрагентом. В контракте изложены согласованные требования к поставке товаров или услуг и связанные с этим расходы. Товар или услуга могут включать некоторые дополнительные характеристики, такие как инновационность или экологические критерии (маркировки и т. д.).

В настоящее время заполнение структурированного контракта по государственным и муниципальным закупкам (44-ФЗ) осуществляется в электронно-цифровой среде. Стремительный перевод в «цифру» этого этапа жизненного цикла закупочной деятельности обуславливает значимость гибкой адаптации заказчиков и оценки влияния институционального изоморфизма при внедрении цифровых инструментов. При этом закупки в сегменте 223-ФЗ остаются вне данных изменений. Заключение контракта и договора происходит на электронных торговых площадках, что актуализирует дальнейшие исследования формата цифровых платформ при адаптации заказчиков.

Наконец, необходимо отметить этап «Исполнение контрактов», или актирование, который в государственных закупках с 1 января 2022 г. был электронизирован согласно изменениям законодательства о закупках. В результате все документы по исполнению контрактов размещаются в структурированной электронной форме через ЕИС. Это усиливает влияние институционального изоморфизма на заказчиков и поставщиков в условиях введения институционально-цифровых инноваций. Представление структурированного акта исполнения контракта в ЕИС предъявляет жесткие императивы к госзаказчикам относительно сформированности у высококвалифицированного персонала не только экономико-правовых, но и цифровых компетенций. К тому же систематически повышается административная и уголовная ответственность госзаказчиков, особенно в рамках гособоронзаказа за нарушения и ошибки. Прежде всего, постоянный дефицит квалифицированных закупщиков с цифровыми компетенциями характерен для администраций малых городов и сельских поселений, а также для новых территорий России.

Таким образом, формирование устойчивой взаимосвязи между результатами закупочных процедур учреждений общественного сектора и предоставлением общественных благ гражданам в соответствии с установленными социаль-

4.2. Разработка дополнительных критериев эффективности закупок

ными нормами, на наш взгляд, следует отнести к одной из проблемных зон совершенствования института публичных закупок. Учет жизненного цикла закупочной деятельности и предложенных критериев оценки эффективности его этапов является необходимым элементом оценки удовлетворенности потребностей граждан в общественных благах и услугах. Оценка результатов закупок государственных учреждений с использованием существующих критериев неэффективна и требует новых способов их измерения. Включение в систему публичных закупок оценки эффективности закупочной деятельности в определенной мере решает эту проблему. Дальнейшие исследования в этой области целесообразно направить на включение качества осуществления закупочных процедур в оценку закупочной деятельности госучреждений.

По мере развития публичных закупок России в условиях цифровизации возрастает и сложность измерения ее воздействия. Введение предложенных дополнительных критериев оценки эффективности закупочной деятельности путем учета ее новых характеристик позволяет как измерить эффективность деятельности в области закупок, так и оценить вклад системы публичных закупок в экономику страны и общественное благосостояние в более широком смысле с учетом роли цифровизации в ее дальнейшем развитии.

ПОСЛЕСЛОВИЕ

Общественный сектор, как объект данного исследования, реализует функции государственного управления, производит общественные блага в современной смешанной экономике, является масштабным актором национальной экономики, представленным сетью органов государственного управления, сформированных государством организаций и субъектов третьего сектора. В процессе обеспечения своих производственных нужд в различных товарах, они вступают в экономические взаимоотношения с субъектами частного сектора на основе рыночного принципа конкуренции (квазиконкуренции). Цифровизация общественного сектора детерминирует изменения поведения как его субъектов, так и акторов частного сектора, ускоряя цифровую трансформацию государства, бизнеса и общества.

Субъекты общественного сектора – это организации, обеспечивающие производство общественных благ, а также их реализацию. Цель всех субъектов общественного сектора – максимизировать доходы и общее благосостояние граждан, поэтому они рассматриваются как важный инструмент политики для его достижения. Такие организации наиболее востребованы в условиях, когда частный сектор состоит из малых и средних бизнес-структур, и только целенаправленный бюджетный, управленческий и регулирующий потенциал субъектов общественного сектора позволяет достичь критической массы, необходимой для решения основных инфраструктурных, экономических и социальных задач. При этом в субъектной структуре общественного сектора могут присутствовать предпринимательские, венчурные предприятия, генерирующие инновации и инициативы, если риски новых проектов превышают возможности частного сектора.

В современных условиях одной из основных и важных характеристик общественного сектора является степень его цифровизации. С массовыми сдвигами в цифровых технологиях, преобразующих современный мир, быстро меня-

ются демографические, социальные, экономические и технологические тенденции. Потребности и запросы граждан также развиваются, и государства во всем мире должны стать более гибкими, чтобы идти в ногу с этим быстро меняющимся миром. При этом государство сталкивается со сложными проблемами в нескольких областях: занятости, здравоохранения, жилья, образования и др. В результате оно должно использовать новые методы и технологии для разработки решений, которые ориентированы на пользователя и обеспечивают гражданам и бизнесу прозрачность информации о функционировании государственных структур. Поэтому общественный сектор должен измениться на институциональном уровне, чтобы реагировать на быстро меняющиеся потребности общества.

Цифровизация играет ключевую роль в институциональной трансформации общественного сектора в целом, учитывая ее потенциал для повышения эффективности производства и предоставления услуг в его сферах. В краткосрочной перспективе цифровизация становится предпосылкой для разработки и реализации благоприятной для предпринимательства налогово-бюджетной политики, а в более долгосрочном периоде не менее важно поддерживать доверие к общественному сектору с точки зрения эффективного и действенного предоставления высококачественных услуг, которые реагируют на потребности пользователей, тем самым укрепляя доверие общества к способности государства их обеспечить. Углубление цифровизации общественного сектора обеспечивает развитие институционального потенциала его конкурентного механизма, прежде всего системы публичных закупок как его базовой составляющей.

Конкуренция в рыночной экономике возникает при наличии таких принципов, как состязательность экономических субъектов в получении максимальной прибыли. При этом в общественном секторе условия для возникновения конкуренции формируются государством искусственно, путем установления формальных регламентов закупочной де-

тельности его субъектов. Государство контролирует и влияет на этот рынок публичных закупок законодательными инструментами в целях достижения конкурентности получения государственного контракта. В этой ситуации действует механизм квазиконкуренции между многочисленными частными производителями товаров и услуг за право быть единственным госпоставщиком в течение определенного периода в результате победы в конкурентных торгах.

Одним из основных критических аргументов против внедрения конкурентных механизмов является наличие институционального изоморфизма, влияющего на деятельность субъектов общественного сектора. По мере того, как эти субъекты действуют внутри созданного конкурентного механизма, они реагируют на некоторое давление со стороны жестких императивов конкурентного механизма, других организаций и внутреннее давление, связанное с бюрократизмом государственных организаций.

В качестве базовой составляющей конкурентного механизма общественного сектора выступает рынок, точнее, квазирынок публичных закупок. Публичные закупки – это особый формируемый государством в рыночной экономике механизм использования его налоговых доходов для приобретения, чаще всего, в частном секторе товаров и услуг для начала и обеспечения непрерывности производства общественных благ. Наиболее значимым и многообразным фактором, обусловившим изменение стратегической парадигмы закупок государства, выступает стремительное развитие информационных технологий, которые формируют новые возможности для этого рынка. Ускорение развития информационных технологий обусловило инновационные изменения многих сфер экономики и общества, особенно в области электронного обмена данными.

Внедрение цифровых технологий в общественном секторе сталкивается с рядом конкретных трудностей, и не в последнюю очередь в связи с доступностью и навыками работы с данными. Хотя очевидно, что они окажут влияние на

государственное управление в целом и предоставление государственных услуг, но оно будет постепенным, эволюционным. Поэтому многими исследователями подчеркивается необходимость критических оценок использования потенциала искусственного интеллекта в общественном секторе. Проведенное исследование позволяет выделить следующие перспективные варианты использования цифровых технологий в публичных закупках:

- аналитика больших данных для отслеживания степени, в которой расходы на закупки государства достигают поставленных целей развития в целом, что определяет направления совершенствования закупочной политики, способствует публичному раскрытию информации для стимулирования гражданской активности (общественного контроля) и обратной связи с гражданским обществом;

- разработка прозрачных и автоматически формируемых в ЕИС рейтингов поставщиков и заказчиков в контексте инициатив Федеральной антимонопольной службы с целью накопления достоверных данных по исполненным контрактам (договорам);

- планирование закупок, ориентированное на устойчивость, повлечет за собой развертывание алгоритмов прогнозной аналитики, обеспечивающих совершенствование планирования закупок, в частности, для усиления их воздействия на достижение стратегических национальных целей;

- смарт-контракты – технология, трансформирующая условия соглашения между покупателем и продавцом в строки кода, встраиваемого в распределенную децентрализованную сеть и контролирующего выполнение контракта с отслеживаемостью и необратимостью транзакции – успешно используется электронной торговой площадкой «СБЕР А» для закупок по 223-ФЗ в целях фиксации транзакции между заказчиком и поставщиком в автоматизируемой среде. После этого с использованием электронной цифровой подписи заключается смарт-контракт по исполнению

первой части транзакции с переводом денежных средств поставщику. В результате национальная система закупок государства переходит на новый этап использования широких возможности современных цифровых технологий, радикально трансформирующих все стороны взаимодействия его субъектов. Это ставит перед государством задачу своевременного и адекватного законодательного и нормативного отражения электронно-цифровых технологий, обеспечивающих предупреждение их негативных эффектов.

Результаты авторского опроса госзаказчиков Федерального дорожного агентства и его подведомственных структур позволяют сравнивать закупочную ситуацию текущего периода t_0 в отношении к предшествующему t_{-1} . Оценка ответов респондентов Федерального дорожного агентства показывает, что осуществленная электронизация всех способов закупок обеспечила оптимизацию закупочной деятельности госзаказчиков и характеризуется следующими последствиями:

- уменьшение времени закупок;
- рост конкуренции в процессе торгов (до 2022 г.);
- повышение прозрачности информации о государственных, муниципальных и корпоративных закупках и их доступности для бизнеса, а также государственного и общественного контроля;
- уменьшение издержек как процессов архивации документации по закупкам, так и хранения архивов.

Однако современная российская система закупок государства характеризуется рядом факторов, существенно искажающих конкуренцию:

- В 2021–2022 гг. законодательство в сфере закупок изменялось неоднократно, что вызывает негативную реакцию у субъектов рынка публичных закупок. Нестабильность закупочного законодательства повышают экзогенные шоки различного уровня, в частности, санкции 2022 г. актуализируют проблемы совершенствования правового регулирования сферы публичных закупок. Различные

органы, отвечающие за деятельность сферы госзакупок, принимают разрозненные нормативно-правовые акты, что отклоняет весь институт от его основных целей.

– Вторым фактором является санкционное усиление тенденции по закрытию информации о закупках государства и увеличению закупок у единственного поставщика на уровне субъектов Федерации. В целях антисанкционной защиты контрактной системы субъекты РФ в марте 2022 г. были наделены правом институционализировать новые ситуации закупки у единственного поставщика. При этом неконкурентные закупки законодательно регулируются весьма ограниченно.

– Значимым фактором искажения конкуренции на квазирынке публичных закупок выступает влияние институционального изоморфизма на субъектов общественного сектора, достаточно глубоко исследованное в частном секторе, но все еще не анализируемое в публичном секторе.

Проведенный нарративный анализ результатов глубокого интервьюирования и экспертных фокус-групп позволяет сделать обоснованный вывод о том, что цифровая трансформация контрактной системы закупок сопровождается усилением влияния институционального изоморфизма на учреждения общественного сектора и их сотрудников. Законодательное и нормативное отражение внедрения цифровых технологий встречает сопротивление госзакупщиков, требует развития их цифровых компетенций, повышает издержки закупочной деятельности вследствие высокой стоимости оборудования и программного обеспечения, усиливает зависимость госзаказчиков от надежности их работы и мнения вышестоящего руководства. Следовательно, существующий институциональный изоморфизм осложняет потенциальные перспективы развития цифровой революции в закупочной сфере.

Формирование устойчивой взаимосвязи между результатами закупок учреждений общественного сектора и предоставлением ими общественных благ гражданам в соответ-

ствии с установленными социальными нормами выступает наиболее сложным элементом совершенствования института публичных закупок. Учет жизненного цикла закупочной деятельности и предложенных критериев оценки эффективности его этапов является необходимым элементом оценки удовлетворенности потребностей граждан в общественных благах и услугах. Оценка результатов закупок в общественном секторе с использованием существующих критериев неэффективна и требует новых способов их измерения. Включение в систему публичных закупок оценки закупочной деятельности в определенной мере решает эту проблему. Дальнейшие исследования в этой области целесообразно направить на включение качества осуществления закупочных процедур в оценку закупочной деятельности госучреждений.

По мере развития публичных закупок России в условиях цифровизации возрастает и сложность измерения ее воздействия. Введение предложенных дополнительных критериев оценки эффективности закупочной деятельности путем учета ее новых характеристик позволяет как измерить эффективность деятельности в области закупок, так и оценить вклад системы публичных закупок в экономику страны и общественное благосостояние в более широком смысле с учетом роли цифровизации в ее дальнейшем развитии.

БИБЛИОГРАФИЯ

1. *Абрамов А. Е., Першин А. А., Чернова М. И.* Подходы к измерению государственного сектора и оценке его эффективности // *Финансовый журнал.* 2023. Т. 15, № 2. С. 27–46.
2. *Андреев Н. Ю.* Критерии оценки эффективности автоматизированных систем электронных торговых площадок // *Контроллинг.* 2015. № 1 (55). С. 70–78.
3. *Андрущак Г. В.* Квазирынки в экономике общественно-го сектора // *Вопросы образования.* 2005. № 4. С. 346–364.
4. *Баженова В. С.* Вопросы взаимодействия государства и бизнеса в процессе регионального развития // *Известия Иркутской государственной экономической академии.* 2011. № 3 (77). С. 58–62.
5. *Баженова В. С., Балданова С. Д.* Становление и развитие института частно-государственного партнерства в России. Улан-Удэ: Издательство ВСГТУ, 2008. 136 с.
6. *Балацкий Е. В., Екимова Н. А., Юревич М. А.* Механизмы противодействия международным санкциям // *Муниципальная академия.* 2022. № 3. С. 97–104.
7. *Белановский С. А.* Глубокое интервью: Учебное пособие для студентов вузов. М.: Никколо М, 2001. 320 с.
8. *Белокрылов К. А.* Институционально-цифровая трансформация механизма использования государственных расходов: монография / Южный федеральный университет. Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2021. 202 с.
9. *Белокрылов К. А.* Постпандемическая стратегия цифровизации общественного сектора региона // *Научные труды Вольного экономического общества России.* 2020. № 4 (224). С. 235–249.
10. *Белокрылов К. А.* Система публичного прокьюрента как государственно-частное партнерство // *Интеллектуальные ресурсы – региональному развитию.* 2016. № 1. С. 24–26.
11. *Белокрылова О. С.* Институциональная модернизация системы госзакупок: зоны риска // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС.* 2016. № 4. С. 21–29.

12. *Белокрылова О. С.* Факторы и последствия ускорения цифровизации общественного сектора в условиях пандемии // Экономика России: институты адаптации и развития в условиях мировой нестабильности: материалы III Всероссийской научно-практической конференции в рамках XLI Научной сессии экономического факультета Южного федерального университета (Ростов-на-Дону, 15–16 мая 2020 г.): в 2 т. Т. 1. Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2020. С. 12–17.

13. *Белокрылова О. С., Гуцелюк Е. Ф.* Экономические риски системы государственных и муниципальных закупок // Journal of Economic Regulation. 2015. Т. 6, № 4. С. 154–161.

14. *Белокрылова О. С., Кишковская А. О.* Опыт электронизации и перспективы цифровизации региональной системы публичных закупок в Ростовской области // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. 2020. № 4 (64). С. 43–67.

15. *Белокрылова О. С., Фирсов Е. И.* Цифровая модернизация публичной закупочной системы: воздействие на локализацию проблемных зон и эффективность // Большая Евразия: развитие, безопасность, сотрудничество: ежегодник. М.: ИНИОН РАН, 2019. С. 274–276.

16. *Белокрылова О. С., Фирсов Е. И.* Цифровая модернизация системы публичных закупок: мировой опыт и особенности в России // Междисциплинарность в современном социально-гуманитарном знании: материалы III Международной научной конференции (Ростов-на-Дону, 20–22 сентября 2018 г.). Т. 2: Секционные доклады, ч. 1 (2). Ростов-на-Дону: Издательство ЮФУ, 2018. С. 53–60.

17. *Белокрылова О. С., Цыганков С. С.* Взаимодействие гражданского общества и государства на рынке публичных закупок. Ростов-на-Дону: Содействие – XXI век, 2019. 110 с.

18. *Бережнова Ю. В.* Сети, ресурсы, изоморфизм: коррупция с точки зрения социологии организаций // Экономическая социология. 2023. Т. 24, № 5. С. 128–147.

19. *Бижоев В.* Основы интеллектуальной контрактной системы в сфере государственных закупок // *Journal of Economic Regulation*. 2018. Т. 9, № 1. С. 110–122.

20. *Вебер М.* Основные социологические категории хозяйствования // М. Вебер. Хозяйство и общество: очерки понимающей социологии: в 4 т. Т. 1. М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2016. С. 113–251.

21. *Вольчик В. В.* Индуктивное мышление и экономическое поведение // *Journal of Institutional Studies*. 2014. Т. 6, № 3. С. 6–12.

22. *Вольчик В. В.* Институты, экономическая координация и неявное знание // *Terra Economicus*. 2011. Т. 9, № 2. С. 17–22.

23. *Вольчик В. В.* Институциональные ловушки в сфере образования и науки в условиях оптимизации // *Журнал экономической теории*. 2019. Т. 16, № 4. С. 783–795.

24. *Вольчик В. В.* Культура, поведенческие паттерны и индуктивное мышление // *Journal of Institutional Studies*. 2016. Т. 8, № 4. С. 28–39.

25. *Вольчик В. В.* Междисциплинарность в экономической науке: между империализмом и плюрализмом // *Terra Economicus*. 2015. Т. 13, № 4. С. 52–64.

26. *Вольчик В. В.* Нарративная и институциональная экономика // *Журнал институциональных исследований*. 2017. Т. 9, № 4. С. 132–143.

27. *Вольчик В. В.* Эволюционный подход к анализу институциональных изменений // *Terra Economicus*. 2012. Т. 10, № 4. С. 62–69.

28. *Вольчик В. В.* Эволюция российского института власти-собственности // *Политическая концептология: журнал метадисциплинарных исследований*. 2009. № 1. С. 154–178.

29. *Вольчик В. В., Жук А. А., Корытцев М. А.* Конкурентная среда рынка высшего образования Ростовской области // *Terra Economicus*. 2017. Т. 15, № 3. С. 178–196.

30. *Вольчик В. В., Кот В. В.* Институциональные изменения в контексте модернизации хозяйственных порядков // *Journal of Institutional Studies*. 2013. Т. 5, № 4. С. 36–57.

31. Вольчик В. В., Кот В. В., Ширяев И. М. Институты и организации сферы высшего образования (на примере Ростовской области) // Journal of Economic Regulation. 2015. Т. 6, № 4. С. 6–27.

32. Вольчик В. В., Кривошеева-Медянцева Д. Д. Исследование институциональной структуры сферы образования: основные концепты и теоретические рамки // Terra Economicus. 2015. Т. 13, № 2. С. 131–142.

33. Вольчик В. В., Маскаев А. И. Влияние технологий на экономическое развитие в контексте неявного знания и институтов // Terra Economicus. 2014. Т. 12, № 2–3. С. 6–12.

34. Вольчик В. В., Маслюкова Е. В. Нарративы, идеи и институты // Terra Economicus. 2018. Т. 16, № 2. С. 150–168.

35. Вольчик В. В., Посухова О. Ю. Прекариат и профессиональная идентичность в контексте институциональных изменений // Terra Economicus. 2016. Т. 14, № 2. С. 159–173.

36. Государство в меняющемся мире. Отчет о мировом развитии. 1997. М.: Агентство экономической информации «Прайм-ТАСС», 1997. 322 с.

37. Гэлбрейт Дж. К. Новое индустриальное общество. Избранное. М.: Эксмо, 2008. 1200 с.

38. Дарьес И. Г. О познании человеческих нравов. М.: Печ. при Императорском Московском университете, 1760. 22 с.

39. Домашенко Д. В., Михайлова Г. В., Передереева Е. В. Цифровизации казначейства и ее основные направления // Россия, Европа, Азия: цифровизация глобального пространства: Сборник научных трудов III Международного научно-практического форума, Невинномысск, 16–21 ноября 2020 г. Невинномысск: СЕКВОЙЯ, 2018. С. 238–256.

40. Дьячкова А. В. Экономика общественного сектора: учебное пособие. Екатеринбург: Издательство Уральского университета, 2016. 166 с.

41. Единая информационная система закупок [Электронный ресурс]. URL: <https://zakupki.gov.ru/epz/legalacts/report/search/results.html> (дата обращения: 12.03.2024).

42. Идентификация институтов и организационных механизмов слияния вузов в контексте социально-экономического

развития региона: монография // Вольчик В. В., Жук А. А., Корытцев М. А., Маскаев А. И., Оганесян А. А., Савко П. О. Ростов-на-Дону; Таганрог: Издательство Южного федерального университета, 2019. 166 с.

43. Информация о деятельности некоммерческих организаций в Российской Федерации за 2023 год [Электронный ресурс] // Информационный портал Министерства юстиции Российской Федерации. URL: <http://unro.minjust.ru/NKOReports.aspx> (дата обращения: 01.06.2024).

44. *Кейнс Дж.* Общая теория занятости, процента и денег. М.: Гелиос АРВ, 1998. 278 с.

45. *Короткова В. И.* Социально-экономическое состояние частного и общественного секторов экономики Российской Федерации. Томск: ИП Иванов Владислав Вячеславович, 2019. С. 59–66.

46. *Корытцев М. А.* Реформирование общественного сектора и становление квазирыночных институтов // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2008. Т. 6, № 4-3. С. 6–8.

47. *Корытцев М. А., Белокрылов К. А.* Проблемы трансплантации и модификации экономических институтов в сфере государственных закупок современной России // Journal of Economic Regulation. 2014. Т. 5, № 2. С. 33–46.

48. *Коуз Р.* Природа фирмы // Фирма, рынок и право. М.: Новое издательство, 2007. С. 36–57.

49. *Лаврентьева А. В., Фролов Д. П.* Институциональные противоречия как источник дисфункций, аномалий и патологий экономических институтов // Актуальные вопросы экономики, менеджмента и финансов в современных условиях: Сборник научных трудов по материалам II Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 14 января 2015 г. Вып. 2. СПб.: Инновационный центр развития образования и науки, 2015. С. 14–15.

50. Международный валютный фонд [Электронный ресурс]. URL: <https://www.imf.org/external/datamapper/exp@FPP/USA/FRA/JPN/GBR/SWE/ESP/ITA/ZAF/IND> (дата обращения: 06.02.2024).

51. Мельников В. В. Конкуренция как оправдание неэффективности госзакупок // Актуальные направления научной мысли: проблемы и перспективы: Сборник материалов IX Всероссийской научно-практической (национальной) конференции. Новосибирск: Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ», 2023. С. 87–89.
52. Мельников В. В. Эффективность госзакупок и роль конкуренции // Journal of Institutional Studies. 2022. Т. 14, № 3. С. 119–131.
53. Миллер А. Е., Миллер М. А. Влияние реляционного подхода на взаимодействие промышленных предприятий // Омский научный вестник. 2011. № 6 (102). С. 38–41.
54. Министерство цифрового развития РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://digital.gov.ru/ru/documents/> (дата обращения: 14.03.2024).
55. Михалкина Е. В. Эффективность и справедливость: подходы к компромиссу // Философия хозяйства. 2006. № 4 (46). С. 130–138.
56. Мокир Дж. Дары Афины. Исторические истоки экономики знаний. М.: Издательство Института Гайдара, 2012. 406 с.
57. Морошкина М. В. Пространственное неравенство российских регионов // Региональная экономика: теория и практика. 2019. Т. 7, № 17. С. 1349–1367.
58. Мотивация, стимулирование и оплата труда: учебник / Е. В. Михалкина, Л. С. Скачкова, Е. П. Костенко, И. П. Маличенко, С. В. Бутова, О. В. Несоленая; Южный федеральный университет; под общ. ред. Е. В. Михалкиной. Ростов-на-Дону: Издательство Южного федерального университета, 2017. 338 с.
59. На площадке форума «Транспорт России» анонсировали запуск единого цифрового портала дорожной отрасли // Министерство транспорта Российской Федерации: официальный сайт. 20.11.2020 [Электронный ресурс]. URL: <https://mintrans.gov.ru/press-center/news/9795> (дата обращения: 02.03.2024).

60. Назарова Д. С. Мошенничество в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных или муниципальных нужд: особенности совершения, защита от рисков // Вопросы современной юриспруденции. 2016. № 1 (52). С. 92–97.

61. Ногаев И. В. Экономический прагматизм Джона Кеннета Гэлбрейта: К 100-летию со дня рождения // США и Канада: экономика, политика, культура. 2008. № 10 (466). С. 77–91.

62. Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // THESIS: теория и история экономических и социальных институтов и систем. 1993. Т. 1, № 2: Структуры и институты. С. 69–91.

63. Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики / пер. с англ. А. Н. Нестеренко; предисл. и науч. ред. Б. З. Мильнера. М.: Фонд экономической книги «Начала», 1997. 180 с.

64. О бухгалтерском учете: Федеральный закон № 402-ФЗ: принят Государственной Думой 22 ноября 2011 года: одобрен Советом Федерации 29 ноября 2011 года. Ст. 2 [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_122855 (дата обращения: 07.10.2024).

65. О бюджете Федерального фонда обязательного медицинского страхования на 2022 год и на плановый период 2023 и 2024 годов: Федеральный закон № 392-ФЗ: принят Государственной Думой 24 ноября 2021 года: одобрен Советом Федерации 1 декабря 2021 года. Ст. 1 [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_402545 (дата обращения: 13.03.2024).

66. О внесении изменения в Положение об особенностях участия субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц, годовом объеме таких закупок и порядке расчета указанного объема, утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 11 декабря 2014 г. № 1352: Постановление Правительства РФ № 2323: принято Правительством России 16 декабря 2021 г.

67. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц Федеральный закон № 223-ФЗ: принят Государственной Думой 8 июля 2011 года: одобрен Советом Федерации 13 июля 2011 года: редакция от 8 июля 2024 года. Ст. 2 [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/7ebde198084b87c82df00e99d34872c74b0229b7 (дата обращения: 22.10.2024).

68. Об основаниях размещения на официальном сайте единой информационной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» сведений о закупках товаров, работ, услуг, информации о поставщиках (подрядчиках, исполнителях), с которыми заключены договоры: Постановление Правительства РФ от 06.03.2022 № 301 (ред. от 19.10.2024) [Электронный ресурс]. URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_411094 (дата обращения: 22.10.2024).

69. *Обалеева Ю. И.* Стратегические направления развития закупочных процедур в системе электронных торгов: дис. ... канд. экон. наук. М., 2018. 157 с.

70. *Обалеева Ю. И., Фирсов Е. И.* Оценка финансовых эффектов централизации публичных закупок в России // Горизонты экономики. 2022. № 2 (68). С. 13–18.

71. Отчет Счетной палаты РФ о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год» [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mprow972c.pdf> (дата обращения: 10.02.2024).

72. *Парфенова Л. Б., Кузьмин И. Г., Бойко Г. А.* Экономика государственного и муниципального сектора: учебное пособие. Ярославль: Издательство ЯрГУ, 2012. 112 с.

73. *Попов Е. В., Веретенникова А. Ю., Севастьянова Е. А.* Институциональная модель развития сектора локальных общественных благ // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2017. Т. 27, № 5. С. 55–61.

74. *Попов М. Н.* Феномен искажения конкуренции [Электронный ресурс] // Научный диалог: экономика и управление: Сборник тезисов Международной онлайн-конференции. Чебоксары: Центр научного сотрудничества «Интерактив плюс». URL: https://interactive-plus.ru/ru/article/471511/discussion_platform (дата обращения 23.05.2024).

75. *Потемкин А. И., Задорожная И. В.* Роль теории институционального изоморфизма в модернизации российской экономики // Сервис в России и за рубежом. 2012. 3 (30). С. 79–91.

76. *Радыгин А. Д., Абрамов А. Е., Чернова М. И.* Динамика совокупной факторной производительности экономики и влияющие на нее факторы // Экономическая политика. 2024. Т. 19, № 3. С. 6–43. DOI: 10.18288/1994-5124-2024-3-6-43.

77. *Расков, Д. Е.* Камерализм книг: переводы Юсти в России XVIII века // Terra Economicus. 2019. Т. 17, № 4. С. 62–79.

78. *Рикардо Д.* Начала политической экономии и налогового обложения. М.: Эксмо. 2007.

79. *Рождественская И. А., Тамбовцев В. Л.* Импорт институтов и диффузия идей // Журнал экономической теории. 2019. Т. 16. № 3. С. 468–479.

80. Руководство по статистике государственных финансов 2001 года // Статистическое управление. 2-е изд. Международный валютный фонд, Служба переводов, 2002. 230 с.

81. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, а также закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц за 2023 г. [Электронный ресурс]. URL: http://gkgz.ru/wp-content/uploads/2024/05/Minfin-Svodnyu_2023.pdf (дата обращения: 19.02.2024).

82. Сводный аналитический отчет о результатах мониторинга закупок товаров, работ, услуг, осуществляемых в соответствии с Федеральным законом «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», за 2021 г. [Электронный

ресурс]. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchas> (дата обращения: 19.02.2024).

83. *Севастьянова Е. А.* Особенности взаимодействия экономических агентов в секторе общественных благ // Материалы IV Всероссийского симпозиума по региональной экономике, Екатеринбург, 3–4 октября 2017 г. Т. 1. Екатеринбург: Институт экономики Уральского отделения РАН, 2017. С. 267–270.

84. *Семина И. А.* Актуальные вопросы изучения третичного сектора экономики и организации городского общественного пространства: теория, опыт и проблематика // Успехи современного естествознания. 2017. № 11. С. 95–100.

85. *Смит А.* Исследование о природе и причинах богатства народов. М.: Эксмо, 2016. 1054 с.

86. Современные подходы к измерению государственного сектора: методология и эмпирика / А. Е. Абрамов, И. В. Аксенов, А. Д. Радыгин, М. И. Чернова // Экономическая политика. 2018. Т. 13, № 1. С. 36–69.

87. Статистика. Официальный сайт Единой информационной системы в сфере закупок [Электронный ресурс]. URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html> (дата обращения: 12.03.2024).

88. *Стиглиц Дж.* Экономика государственного сектора. М.: Издательство МГУ; Инфра-М, 1997. 718 с.

89. *Суслова С. В.* Некоммерческие производители на региональных квазирынках социальных услуг // Вопросы государственного и муниципального управления. 2014. № 3. С. 72–89.

90. *Сухарев О. С.* Институциональный анализ производства общественных благ // Terra Economicus. 2013. Т. 11, № 1. С. 65–80.

91. *Тамбовцев В. Л.* Институты в социологии, политологии и правоведении: взгляд экономиста // Общественные науки и современность. 2015. № 1. С. 115–126.

92. *Тамбовцев В. Л.* Институциональная сложность: новое направление изучения институтов? // Вопросы теоретической экономики. 2023. № 2 (19). С. 22–34.

93. Тамбовцев В. Л. Институциональные изменения в российской экономике // *Общественные науки и современность*. 1999. № 4. С. 42–53.

94. Тамбовцев В. Л. Методология эмпирического анализа неформальных институтов // *Journal of Institutional Studies*. 2020. № 12 (3). С. 6–23. DOI: 10.17835/2076-6297.2020.12.3.006-02.

95. Тамбовцев В. Л., Рождественская И. А. Теория стратегического планирования: институциональный подход // *Terra Economicus*. 2020. Т. 18, № 2. С. 22–48.

96. Тамбовцев В. Теоретические вопросы институционального проектирования // *Вопросы экономики*. 1997. № 3. С. 82–94.

97. Танци В. Правительство и рынки: меняющаяся экономическая роль государства // *Экономическая политика*. 2017. Т. 12, № 1. С. 134–165.

98. Ушакова Э. Т. Проблемы регулирования рыночной экономики в курсах «Экономическая теория» и «Экономика общественного сектора» // *Вестник Томского государственного университета*. 2010. № 1 (9). С. 91–97.

99. Федеральная служба государственной статистики. О производстве и использовании валового внутреннего продукта (ВВП) в 2022 году [Электронный ресурс]. URL: https://rosstat.gov.ru/storage/mediabank/22_20-02-2023.html (дата обращения: 09.02.2024).

100. Финансирование и производство в общественном секторе / Ю. Н. Казеева, В. В. Меркулова, Е. Ю. Огорокова, Д. А. Осипова // *Социально-культурное и политико-экономическое развитие территории РФ: сборник статей IV Международной научно-практической конференции, Пенза, 27–28 октября 2016 г.* Пенза: Приволжский Дом знаний, 2016. С. 118–121.

101. Фирсов Е. И. Определение эффектов электронизации конкурентного рынка публичных закупок России // *Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии*. 2022. № 1. С. 49–54.

102. Фирсов Е. И., Белокрылова О. С. Влияние государственного покупателя на конкуренцию в сфере публичных за-

купок России // Journal of Economic Regulation. 2022. Т. 13, № 4. С. 150–157.

103. *Фирсов Е. И., Обалыева Ю. И.* Цифровизация неконкурентного сегмента закупок // Креативная экономика. 2022. Т. 1, № 8. С. 3050–3064.

104. Хайек (Наук), Фридрих фон // Лауреаты Нобелевской премии: Энциклопедия: М–Я. М.: Прогресс, 1992. С. 611–615.

105. Цифровая экономика: 2020: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2020. 112 с.

106. Цифровая экономика: 2024: краткий статистический сборник / Г. И. Абдрахманова, К. О. Вишневский, Л. М. Гохберг и др. М.: НИУ ВШЭ, 2024. 121 с.

107. *Цыганков С. С.* Развитие рынка публичных закупок в контексте совершенствования взаимодействия институтов гражданского общества и государства: автореф. дис. ... канд. экон. наук. Ростов-на-Дону, 2019. 30 с.

108. *Цыганков С. С., Сыропятов В. А.* Участие институтов гражданского общества в системе государственных закупок: мировой опыт // Актуальные проблемы гуманитарных и естественных наук. 2016. № 12-2. С. 91–93.

109. *Чернова О. А., Николайчук М. Н.* Цифровизация институциональной среды как современный тренд экономического развития // Актуальные проблемы и перспективы развития экономики: труды XXII Международной научно-практической конференции, Симферополь–Гурзуф, 12–14 октября 2023 г. Симферополь: ИП Зуева Т. В., 2023. С. 68–71.

110. *Шваб К.* Четвертая промышленная революция. М.: Эксмо, 2016. 208 с.

111. Эксперты ВШЭ оценили объем взяток при госзакупках в треть доходной части бюджета России // Коммерсантъ. 21.12.2021 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.kommersant.ru/doc/5140174?ysclid=m33u1ozibz863324439> (дата обращения: 25.05.2024).

112. Юстратов Д. В. Экономика скандинавских стран // Материалы Всероссийской научно-практической конференции «Наука и социум». 2020. Вып. 14. С. 127–131.

113. Якобсон Л. И. Государственный сектор рыночной экономики: экономическая теория и политика: учебник для вузов. М.: ГУ ВШЭ. 2000. 367 с.

114. Arthur W. B. Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events // *The Economic Journal*. 1989. Vol. 99, No. 394. P. 116–131.

115. Arthur W. B. Inductive reasoning and bounded rationality (the El Farol Problem) // *The American Economic Review*. 1994. Vol. 84, No. 2. P. 406–411.

116. Authenticity at work – a job-demands resources perspective / U. B. Metin, T. W. Taris, M. C. Peeters, I. van Beek, R. van den Bosch // *Journal of Managerial Psychology*. 2016. Vol. 31 (2). P. 483–499.

117. Baghdasaryan K. Armenia: Case study on e-government procurement development // ADB: Technical Assistance Consultant's Report. 2011, May. Project Number: 43149-01 [Электронный ресурс]. URL: <https://mpr.aub.uni-muenchen.de/26669/> (дата обращения 20.12.2023).

118. Bailey S. J. Public sector economics: theory, policy and practice. London: Bloomsbury Publishing, Red Globe Press, 2001. 450 p.

119. Banerjee S. Corporate social responsibility: the good, the bad and the ugly // *International Journal of Financial Services Management*. 2009. Vol. 20. P. 421–451.

120. Behn R. D. Rethinking democratic accountability. Washington: Brookings, 2001. 328 p.

121. Bejerot E., Hasselblad H. Forms of intervention in public sector organizations: Generic traits in public sector reforms // *Organization Studies*. 2013. Vol. 1. P. 1357–1380.

122. Belokrylov K. A., Gutzluk E. F., Firsov E. I. «Smart» innovations in the public sector // *Lecture Notes in Networks and Systems*. Springer Nature Switzerland. 2021. Vol. 20. P. 1224–1257.

123. *Bing X.* Development and Future Plan of Chinese e-Procurement // Presentation made at the 3rd Global Conference on e-GP. 2011. Vol. 2. P. 156–159.

124. *Boland T., Fowler A.* A systems perspective of performance management in public sector organizations // International Journal of Public Sector Management. 2000. Vol. 13 (5). P. 417–446.

125. *Bookstaber R.* The end of theory: financial crises, the failure of economics, and the sweep of human interaction. Princeton University Press, 2017. 240 p.

126. *Boudreau M.-C., Serrano C., Larson K.* IT-driven identity work: Creating a group identity in a digital environment // Information and Organization. 2014. Vol. 24 (1). P. 1–24.

127. *Chaddock R. E.* Principles and methods of statistics. Boston, New York, Chicago, San Francisco: The Riverside Press Cambridge, 1925. 471 p.

128. *Colm G.* Theory of public expenditures // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1936. Vol. 183 (1). P. 1–11.

129. *Davis C. J., Hufnagel E. V.* Through the eyes of experts: A socio-cognitive perspective on the automation of fingerprint work // Mis Quarterly. 2007. Vol. 31 (4). P. 681–703.

130. *DiMaggio P. J., Powell W. W.* The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields // American Sociological Review. 1983. Vol. 48 (2). P. 147–160.

131. *Dornberger U., Utama I. B.* Collective Efficiency and Enterprise Performance in Different Stages of the Cluster Life Cycle // The Competitiveness Institute Cluster conference. Lyon: TCI, 2006. P. 41–48.

132. *Ejersbo N., Greve C.* Digital era governance reform and accountability: the case of Denmark // The Routledge Handbook to Accountability and Welfare State Reforms in Europe. Abingdon: Routledge, 2017. P. 267–279.

133. *Fligstein N.* Social skill and institutional theory // American Behavioral Scientist. 1997. Vol. 40 (4). P. 397–405.

134. *Ford M.* The rise of the robots. Technology and the threat of mass unemployment. New York: Basic Books, 2015. 334 p.

135. *Fredrickson H. G.* Public administration and social equity: Origins, developments, and applications. Abingdon: Routledge, 2010. 190 p.

136. *Friedman M., Friedman R. D.* Capitalism and Freedom. Chicago: The University Chicago Press, 1982. 202 p.

137. *Gibbert M., Ruigrok W.* What passes as a rigorous case study // Strategic Management Journal. 2008. Vol. 29 (13). P. 1465–1474.

138. Google Books Ngram Viewer [Электронный ресурс]. URL: <https://books.google.com/ngrams/> (дата обращения: 09.09.2023).

139. *Graham S.* Disrupted cities: When infrastructures fail. New York; London: Routledge, 2010. 196 p.

140. *Greenbaum T.* Moderating focus groups: a practical guide for group facilitation. Thousand Oaks, California: Sage Publications, 2000. 249 p.

141. *Harris M.* Digital technology and government in transition: The case of the British Library // Human Relations. 2008. Vol. 61 (5). P. 741–758.

142. *Hodgson G. M.* Prospects for institutional research // RAUSP Management Journal. 2019. Vol. 54 (1). P. 112–120.

143. *Hoffman A. J.* From heresy to dogma: an institutional history of corporate environmentalism. Stanford, CA: Stanford Business Books, 2001. 287 p.

144. *Hoffman A.* Linking organizational and field-level analysis: The diffusion of corporate environmental practice // Organization & Environment. 2001. Vol. 14 (2). P. 133–156.

145. *Hood C.* A public management for all seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69. P. 3–19.

146. International Monetary Fund, Government Finance Statistics Yearbook and data files, and World Bank and OECD GDP estimates. 2022 [Электронный ресурс]. URL: <https://data.worldbank.org/indicator/GC.REV.XGRT.GD.ZS?locations=OE> (дата обращения: 09.03.2024).

147. *Kallinikos J.* The consequences of information: institutional implications of technological change. Cheltenham, UK; Northampton, MA: Edward Elgar, 2006. 205 p.

148. *Kang S.* Innovating public procurement through KONEPS // Presentation made at the 5th Global Conference on e-GP. 2011. Vol. 4. P. 123–126.

149. *Kettl D. F.* The global public management revolution: a report on the transformation of governance. Washington: Brookings Institution Press, 2000. 96 p.

150. *Kirdina-Chandler S. G.* Western and non-Western economic institutional models in time and geographical space // *Terra Economicus*. 2019. Vol. 17, No. 1. P. 8–23. DOI: 10.23683/2073-6606-2019-17-1-8-23.

151. *Koning P, Heinrich C.* Cream-Skimming, Parking and Other Intended and Unintended Effects of High-Powered, Performance-Based Contracts // *Journal of Policy Analysis and Management*. 2013. Vol. 32 (3). P. 461–483.

152. *Lewis W. A.* The theory of economic growth. London: Allen and Unwin, 1955. 453 p.

153. *Lindahl E. R.* The place of capital in the theory of price // E. R. Lindahl. *Studies in the theory of money and capital*. London: Allen and Unwin, 1939. P. 271–350.

154. *Lipsky M.* Street-level bureaucracy: dilemmas of the individual in public service // Russell Sage Foundation. 1980. 244 p.

155. *Magazzino C., Forte F.* Optimal size of government and economic growth in EU-27 // MPRA Paper No. 26669. 2010 [Электронный ресурс]. URL: <https://mpra.ub.uni-muenchen.de/26669/> (дата обращения 12.12.2023).

156. *Margetts H.* Public management change and e-government: The emergence of digital-era governance // *Routledge Handbook of Internet Politics*. London: Routledge, 2009. P. 114–127.

157. *Markey-Towler B.* The competition and evolution of ideas in the public sphere: a new foundation for institutional theory // *Journal of Institutional Economics*. 2018. Vol. 15 (1). P. 27–48.

158. *Mazzola U.* I dati scientific della finanza pubblica. Roma: Ermanno Loescher & C°, 1890. 216 p.

159. *Mazzucato M.* The entrepreneurial state: debunking public vs. private sector myths. London; New York; Delhi: Anthem Press, 2013. 261 p.

160. *Miller M., Godfrey N., Levesque B., Stark E.* The case for financial literacy in developing countries: Promoting access to finance by empowering consumers // World Bank, DFID, OECD e-CGAP, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <http://www.oecd.org/dataoecd/35/32/43245359.pdf> (дата обращения 12.12.2023).

161. *Müleisen M.* The long and short of the digital revolution // Finance and Development. 2018. Vol. 55 (2). P. 4–8.

162. *Musgrave R.* The theory of public finance. New York: McGraw-Hill, 1959. 628 p.

163. *Neupane A., Soar J., Vaidya K.* Perceived benefits related to anticorruption form e-tendering system in Nepal // Asian Journal of Information Technology. 2012. Vol. 11 (1). P. 22–32.

164. *Nielsen J., Mathiassen L., Newell S.* Theorization and translation in information technology institutionalization: evidence from Danish home care // Quarterly. 2014. Vol. 38 (1). P. 165–186.

165. *Niskanen W.* Bureaucracy and Representative Government. Chicago: Aldine Atherton, 1971. 241 p.

166. *North D. C.* Sources of productivity change in ocean shipping. 1600–1850 // The Journal of Political Economy. 1968. Vol. 76 (5). P. 953–970.

167. *North D. C.* Structure and change in economic history. New York: Norton, 1981. 228 p.

168. *North D. C., Wallis J. J.* Integrating institutional change and technical change in economic history: A transaction cost approach // Journal of Institutional and Theoretical Economics = Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. 1994. Vol. 4 (150). P. 609–624.

169. OECD Data. General government spending [Электронный ресурс]. URL: <https://data.oecd.org/gga/general-government-spending.htm#indicator-chart> (дата обращения: 02.03.2024).

Библиография

170. OECD Integrity in public procurement, good practice A-Z. Organisation for Economic Cooperation and Development, 2007.

171. OECD Statistics. Education at a glance // Country note: The Russian Federation. 2019.

172. *Offe C.* Shared social responsibility, a concept in search of its political meaning and promise. The Berlin Journal. 2014. No. 26. P. 6–9.

173. *Oliver C.* Strategic responses to institutional processes // Academy of Management Review. 1991. Vol. 16 (1). P. 145–179.

174. *Olupot P. S.* Institutional pressures and procurement cycle time in Uganda's central government procuring and disposing entities: the mediating role of opportunistic behavior // Journal of Public Procurement. 2023. Vol. 23 (3/4). P. 344–364.

175. *Osborne D., Gaebler T.* Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector. N.Y.: Penguin. 1993. 405 p.

176. *Ostrovnaya M. V., Podkolzina E. A.* E-auctions as a way to eliminate favoritism in public procurement // XV Апрельская международная научная конференция по проблемам развития экономики и общества: сборник: в 4-х кн. Кн. 2. М.: Издательский дом НИУ ВШЭ, 2015. С. 506–517.

177. *Pollitt C., Bouckaert G.* Public management reform: a comparative analysis – new public management, governance, and the neo-weberian state. Oxford: Oxford University Press, 2011. 367 p.

178. *Pors A. S.* Becoming digital – passages to service in the digitized bureaucracy // Journal of Organizational Ethnography. 2015. Vol. 4 (2). P. 177–192.

179. *Powell W. W., DiMaggio P. J.* The new institutionalism in organizational analysis. Chicago: University of Chicago Press, 1991. 478 p.

180. Proceedings of the IV Ibero-American Conference on Local Finance, Santiago de Chile, 1-2 September 2015 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.cepal.org/en/eventos/iv-jornadas>

iberoamericanas-de-financiacion-local-1y-2-de-septiembre-de-2015-chile-peticion (дата обращения 26.02.2024).

181. Quasi-markets and social policy / J. Le Grand, W. Bartlett, eds. London: Macmillan Press, 1993. 241 p.

182. Reformation or deformation of the EU public procurement rules / G. Skovgaard Шлыкке, A. Sanchez-Graells, eds. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 2016. 448 p.

183. Rethinking e-Government Services: User-Centred Approaches. Organisation for Economic Co-Operation Anddevelopment The OECD, 2009 [Электронный ресурс]. URL: <https://doi.org/10.1787/9789264059412-en> (дата обращения 26.02.2024).

184. *Samuelson P. A.* Diagrammatic exposition of a theory of public expenditure // Review of Economics and Statistics. 1955. Vol. 37 (4). P. 350–356.

185. *Sarstedt M.* Revisiting Hair et al.'s Multivariate Data Analysis: 40 years later // The Great Facilitator: Reflections on the Contributions of Joseph F. Hair, Jr. to Marketing and Business Research, 2014. P. 113–119.

186. *Savas E.* Privatization. The key to better government. Chatham, NJ: Chatham House, 1987. 308 p.

187. *Schäffle A. E. F.* Kapitalismus und Sozialismus, mit besonderer Rücksicht auf Geschäfts- und Vermögensformen. Moskau: Verlag fur fremdsprachige Literatur, 1938. 123 p.

188. *Scott W. R.* Institutions and organizations. 2th ed. Thousand Oaks, 2001. 255 p.

189. *Seifert R.W., Markoff R.* The digital supply chain challenge: Breaking through. 2th ed. IMD International, 2023. 243 p.

190. *Stiglitz J. E.* Economics of the public sector. 3rd ed. N. Y.: W. W. Norton & Co, 2000. 823 p.

191. Studenski P. Government as a producer // Annals of the American Academy of Political and Social Science. 1939. Vol. 206. P. 30–50.

192. Swann D. The retreat of the state: Deregulation and privatisation in the UK and US. Ann Arbor: University of Michigan Press, 1988. 344 p.

193. The Open Contracting Partnership. How government spend. 2021. P. 4 [Электронный ресурс]. URL: <https://www.open-con>

tracting.org/wp-content/uploads/2020/08/ОСР2020-Global-Public-Procurement-Spend.pdf (дата обращения: 10.10.2024).

194. The Russian State's Size and its Footprint: Have They Increased? [Электронный ресурс] // International Monetary Fund: official website. URL: <https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2019/03/09/The-Russian-States-Size-and-its-Footprint-Have-They-Increased-46662> (дата обращения: 01.03.2024).

195. *Tirole J.* The Theory of Industrial Organization. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1988. 479 p.

196. *Tooze R.* Ideology, knowledge and power in international relations and international political economy // *Strange Power: Shaping the parameters of international relations and international political economy.* London: Routledge, 2018. P. 197–216.

197. *Tresch R. W.* Public Sector Economics. London: Palgrave Macmillan, 2008. 400 p.

198. United States vs. Microsoft Corp., 253 F.3d 34 (D. C. Cir. 2001); argued February 26 and 27, 2001; decided June 28, 2001 [Электронный ресурс]. URL: <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/253/34/576095/> (дата обращения: 14.11.2024).

199. *Urjumelashvili T.* E-Procurement in Georgia, Rapid development and low cost model // Presentation made at the 5th Global Conference on e-GP. 2011. Vol. 4. P. 96–111.

200. *Venard B., Hanafi M.* Organizational Isomorphism and Corruption in Financial Institutions: Empirical Research in Emerging Countries // *Journal of Business Ethics.* 2008. Vol. 81, No. 2. P. 481–498.

201. *Vinogradov D., Shadrina E.* Non-monetary incentives in online experiments // *Economics Letters.* 2013. Vol. 119 (3). P. 306–310.

202. *Viti de Marco A., de.* First principles of public finances. London: Jonathan Cape, 1952. 435 p.

203. *Wagner A.* Grundlegung der politischen Ökonomie. Leipzig: C. F. Winter, 1892. 325 S. URL: <https://archive.org/details/grundlegungderp00wagngoog> (дата обращения: 10.10.2024).

204. *Wajcman J.* Pressed for time: The acceleration of life in digital capitalism. Chicago: The University of Chicago Press, 2015. 215 p.

205. *Walker H., Brammer S.* The relationship between sustainable procurement and e-procurement in the public sector // International Journal of Production Economics. 2012. Vol. 140 (1). P. 256–268.

206. *Wicksell K.* A new principle of just taxation = Finanztheoretische Untersuchungen // Classics in the theory of public finance / R. A. Musgrave and A. T. Peacock (eds.). London: Macmillan, 1958. P. 72–118.

207. *Wicksell K.* Lectures on political Economy. Vol. 1: General theory. Augustus M. Kelley, 1977. 300 p. URL: https://mises.org/library/book/lectures-political-economy-volume-i-general-theory?d7_alias_migrate=1 (дата обращения: 15.12.2023).

208. *Williamson O.* The economic institutions of capitalism. New York: Free Press; London: Collier Macmillan, 1985. 450 p.

209. *Wolf C.* Market and non-market failures: Comparison and assessment // Journal of Public Policy. 1987. Vol. 7 (1). P. 43–70.

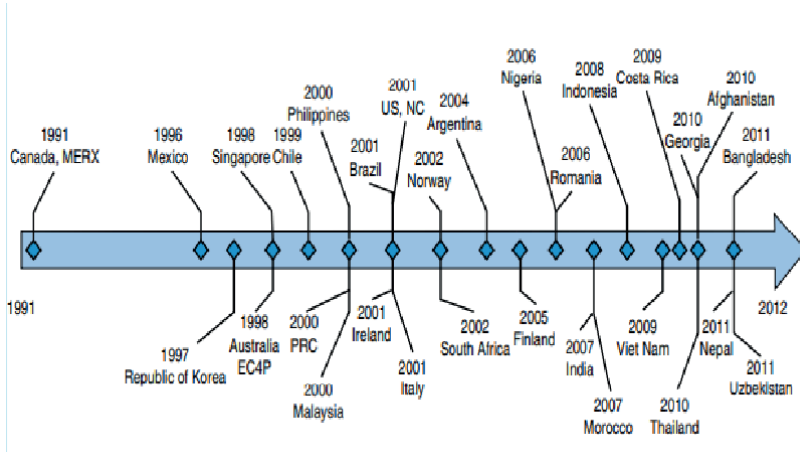
210. World Trade Organization (WTO), Agreement on Subsidies and Countervailing Measures, Article 6.

211. *Yeo R. K., Marquardt M. J.* Think before you act: organizing structures of action in technology-induced change // Journal of Organizational Change Management. 2015. Vol. 28 (4). P. 511–528.

ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

Эволюция электронных систем публичных закупок в мире¹



¹ Источник: *Neurane A., Soar J., Vaidya K. Perceived benefits related to anticorruption form e-tendering system in Nepal // Asian Journal of Information Technology. 2012. Vol. 11 (1). P. 22.*

АНКЕТА

**Эффективность публичных закупок в условиях
электронизации**

Все комментарии и пояснения к ответам приветствуются.

Экономия затрат времени

1. Сколько времени уходит на проведение процедуры (электронный аукцион) и сколько на аукцион?

Ответ: _____

2. Сколько времени уходит на проведение на проведение процедуры (электронный конкурс) и на проведение процедуры (конкурс)?

Ответ: _____

Эффективность

1. Сколько человек задействовано для организации закупочной процедуры электронный аукцион и аукцион?

Ответ: _____

2. Сколько человек задействовано для организации закупочной процедуры электронный конкурс и конкурс?

Ответ: _____

3. Как бы Вы оценили эффективность реформы цифровизации закупок (в том числе через Вашу реакцию на реформу)?

1 2 3 4 5

**Форма интервью для специалистов в сфере
государственных, муниципальных и корпоративных
закупок**

Здравствуйте, меня зовут _____.
Мы организуем исследование, чтобы изучить реформы в области оптимизации публичных закупок и проанализировать последствия, которые возникли в результате цифровых новаций, проблем и изменений. Ваше экспертное мнение как профессионала в сфере закупок крайне важно для нас. Мы гарантируем полную конфиденциальность, и вся информация, полученная в процессе интервью, останется анонимной. Ожидается, что интервью займет примерно один час.

Вопросы о вашем опыте и биографии

Ваш пол: _____

Возраст: _____ лет

В какой организации вы работаете? _____

Какую должность вы занимаете? _____

*Вопросы интервью для специалистов в сфере
закупок*

**Исследовательские
проблемы**

Наличие принудительного изоморфизма при цифровизации сферы закупок

Вопросы гайд-интервью

1. Какие изменения в вашей профессиональной деятельности, как специалиста контрактной службы, вызваны внедрением нормативно-правовых актов, связанных с переходом на электронную контрактную систему?

2. Испытывает ли ваша организация дополнительное давление в связи с введением новых нормативных актов, регламентирующих переход на цифровую контрактную систему?

3. Находится ли под давлением деятельность вашей организации в связи с необходимостью соблюдать внутренние установки и правила вышестоящей организации по переходу на цифровой документооборот?

4. Влияют ли постоянные изменения в законодательстве о контрактной системе на производительность Вашего труда?

5. Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на выбор закупочной процедуры конкурентным способом?

Наличие нормативного изоморфизма при цифровизации сферы закупок

1. Удалось ли вам своевременно адаптироваться к изменениям в законодательстве, касающимся закупок?

2. Как обязательное требование закона о контрактной системе, касающееся использования электронных процедур, сказывается на эффективности закупочных процессов?

3. Достаточен ли уровень инвестиций вашей организации в обучение сотрудников контрактной службы для повышения их профессиональной компетенции?

Наличие имитационного изоморфизма при цифровизации сферы закупок

1. Зависит ли эффективность проведения закупочной процедуры от качества отношений с поставщиками и эффективности деловых взаимосвязей?

2. Часто ли Вы перенимаете современные практики сторонних организаций для соответствия требованиям законодательства?

3. Рассматривается ли Вами подражание вышестоящей организации как средство снижения неопределенности в работе в сфере закупок?

Наличие коррупционного изоморфизма при цифровизации сферы закупок

4. Влияет ли использование типовых документов в сфере закупок на эффективность проведения закупочной процедуры?

1. Влияют ли неформальные коррупционные правила на работу организации при проведении закупок?

2. Влияет ли коррупция на эффективное осуществление деятельности контрактного управляющего?

3. Влияют ли требования руководства по обеспечению неформальных коррупционных связей на эффективность закупочной деятельности организации?

4. Влияет ли цифровизация системы закупок на уровень коррупции?

Программа проведения исследования в фокус-группах

Проблема исследования: В ходе цифровизации процесса закупок специалисты общественного сектора сталкиваются с институциональным изоморфизмом. Этот феномен включает в себя неэффективные и устойчивые нормы и институты, которые могут негативно сказываться на результативности реформ. Институциональный изоморфизм замедляет развитие закупочной сферы в условиях цифровой трансформации. Для снижения его отрицательного воздействия необходимо разработать стратегии и механизмы, которые помогут преодолеть его влияние в рамках государственного регулирования. Одной из важных проблем при исследовании институционального изоморфизма и поиска путей его преодоления является отсутствие показателей, отражающих мнения всех участников процесса реформ – субъектов системы закупок. Для создания методологической базы, позволяющей изучать институциональный изоморфизм в сфере закупок, была использована методика фокус-групп.

Цель исследования:

Исследование направлено на выявление институционального изоморфизма в сфере закупок с помощью фокус-групп. Главная задача – разработать механизмы для его локализации, основываясь на мнениях, взглядах и опыте участников. Данные будут собраны через групповую дискуссию, проводимую модератором по заранее подготовленному плану, соответствующему целям исследования.

Объект исследования:

Исследование сосредоточено на участниках системы закупок, включая профессионалов из Федерального дорожного агентства и его аффилированных организаций.

Предмет исследования:

Анализируется феномен институционального изоморфизма через изучение высказывания субъектов в сфере закупок, что позволяет глубже понять его функционирование и найти способы минимизации его отрицательных эффектов.

Гипотеза исследования: Цифровизация сферы закупок подверглась значительному влиянию таких факторов, как отрицательные эффекты в развитии экономических институтов, что привело к распространению институционального изоморфизма. Это, в свою очередь, негативно влияет на эффективность работы общественного сектора. Предполагается, что разработка и проверка нового концептуального подхода и методики для выявления институционального изоморфизма, связанного с реформированием российской системы закупок в условиях цифровизации, основывается на применении методологии нарративной экономической теории.

Ключевые слова: институциональный изоморфизм, институты, цифровизация закупок, институциональные изменения.

Обоснование метода:

В данном исследовании фокус-группы применяются как ключевой инструмент для диагностики и наблюдения за институциональным изоморфизмом в системе закупок общественного сектора, а также для анализа механизмов их локализации. Этот подход позволяет более глубоко понять мнения, установки и опыт основных участников, которые влияют на формирование и действие институционального изоморфизма в сфере закупок. Чтобы обеспечить репрезентативность выборки, проводится отбор специалистов, работающих в Федеральном дорожном агентстве и его дочерних подразделениях. Подбор участников фокус-групп проводится с учетом их однородности, что способствует созданию благоприятной атмосферы для обсуждения институционального изоморфизма. Сбор данных осуществляется с помощью специально разработанного сценария интервью, который включает как онлайн-сессии на платформе Microsoft Teams, так и личные встречи.

Требования к модератору: Модератор должен обладать высоким уровнем компетенции в данной области исследования и быть экспертом в предмете и объекте исследования. Он должен иметь навыки записи ответов участников

дискуссии. Важно учитывать возраст, пол и внешний вид модератора при его выборе, чтобы минимизировать возможные барьеры в общении с респондентами. В идеале, разница в возрасте между модератором и участниками должна быть минимальной для лучшего установления контакта. Модератор должен быть социально активным, с высоким уровнем знаний и культурой, а также уметь четко и понятно формулировать вопросы исследования. Он не должен выражать свои оценочные суждения, быть настойчивым, назойливым или слишком строгим в общении с участниками. Внешний вид модератора не должен отвлекать или раздражать респондентов.

Инструкции по проведению фокус-группы:

Для эффективного проведения фокус-группы важно создать спокойную и комфортную атмосферу, свободную от отвлекающих факторов. Темп дискуссии будет зависеть от продолжительности встречи, условий проведения и сложности обсуждаемых вопросов. Рекомендуется проводить сессию в течение 2–2,5 часов. В каждую фокус-группу включаются 8 участников, отобранных по заранее определенным критериям.

В начале сессии необходимо установить контакт с участниками, объяснив важность и значимость исследования. Ответы участников должны быть максимально полными; в случае затруднений модератор может задавать наводящие вопросы или предложить возможные варианты ответов. Модератор должен использовать косвенные вопросы, чтобы направлять участников, избегая отклонений от темы и неточных ответов.

В процессе проведения фокус-группы онлайн через платформу Microsoft Teams, модератор формирует команду, отбирает участников и отправляет им соответствующие приглашения. После создания команды и приглашения участников можно организовать специальный канал для удобного взаимодействия и обсуждения. Во время фокус-группы выражение мнений респондентов фиксируется через активированный микрофон.

Форма для проведения сценария-руководства для сотрудников Федерального дорожного агентства

Здравствуйте, меня зовут _____.

Мы занимаемся исследованием, направленным на изучение реформ, связанных с оптимизацией публичных закупок, а также анализируем последствия этих изменений в виде цифровых инноваций, возникающих проблем и трансформаций. Для нашего исследования крайне важно услышать ваше мнение как специалиста, непосредственно связанного с процессом закупок. Мы гарантируем конфиденциальность вашей информации, и все данные, полученные в ходе этого интервью, останутся анонимными. Ожидаемая продолжительность интервью составляет около одного часа.

Вступление

Российская система закупок, регулируемая законом 44-ФЗ на протяжении почти десятилетия, подвергается постоянным цифровым изменениям. Эти нововведения иногда вступают в конфликт с устоявшимися нормами и правилами, способствуя формированию институционального изоморфизма. В контексте изоморфизма интерпретация институционального изоморфизма подразумевает не только учет технологических факторов, но и давление со стороны таких внешних сил, как судебные органы, антимонопольные инстанции, эксперты и другие. Прежде чем начать обсуждение этой проблемы, следует уточнить, какое влияние оказывает институциональный изоморфизм в области закупок. Мы провели ряд исследований и анализ нарративов, и глубинные интервью с экспертами, чтобы выявить различные типы институционального изоморфизма.

Структура разработки вопросов для сценария-руководства:

1. Описание характеристик соответствующего типа институционального изоморфизма.

2. Выяснение мнений участников фокус-группы относительно данного типа изоморфизма для его более детального понимания или уточнения характеристик.

3. Запрос у респондентов рекомендаций по преодолению негативных эффектов, связанных с конкретным видом изоморфизма.

Вопросы

1. Принудительный институциональный изоморфизм

1.1. Как принятие нормативно-правовых актов, связанных с переходом на электронную контрактную систему, отражается на вашей работе как специалиста в контрактной службе?

1.2. Испытывает ли ваша организация давление в связи с внедрением нормативно-правовых актов, касающихся перехода на цифровую контрактную систему?

1.3. Находится ли под давлением деятельность вашей организации, в связи с необходимостью соблюдать внутренние установки и правила вышестоящей организации по переходу на цифровой документооборот?

1.4. Влияют ли постоянные изменения в законодательстве о контрактной системе на производительность Вашего труда?

1.5. Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на выбор по проведению закупочной процедуры конкурентным способом?

2. Нормативный институциональный изоморфизм.

2.1. Удастся ли Вам вовремя реагировать на изменения законодательства при проведении закупочных процедур?

2.2. Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на эффективность закупочной процедуры?

2.3. Достаточно ли инвестирует Ваша организация в качественное обучение сотрудников контрактной службы для повышения профессиональных навыков работы?

3. Имитационный институциональный изоморфизм.

3.1. Зависит ли эффективность проведения закупочной процедуры от качества отношений с поставщиками и эффективности деловых взаимосвязей?

3.2. Часто ли Вы перенимаете современные практики сторонних организаций для соответствия требованиям законодательства?

3.3. Рассматривается ли Вами подражание вышестоящей организации как средство снижения неопределенности в работе в сфере закупок?

3.4. Влияет ли использование типовых документов в сфере закупок на эффективность проведения закупочной процедуры?

4. Коррупционный институциональный изоморфизм

4.1. Влияют ли неформальные коррупционные правила на работу организации при проведении закупок?

4.2. Влияет ли коррупция на эффективное осуществление деятельности контрактного управляющего?

4.3. Влияет ли требование руководства по обеспечению неформальных коррупционных связей на эффективность закупочной деятельности организации?

4.4. Влияет ли цифровизация системы закупок на уровень коррупции?

Дополнительный вопрос:

Существуют ли другие виды институционального изоморфизма в сфере закупок, которые вы могли бы указать или отметить, и которые мы еще не рассмотрели? Какие шаги, на ваш взгляд, необходимо предпринять для их преодоления? Ваше мнение крайне важно для нас!

Транскрипты интервью

Интервью №1

Женщина, 35 лет, высшее образование, заместитель начальника отдела правового обеспечения подведомственной организации Федерального дорожного агентства, стаж работы – более 6 лет.

И – интервьюер.

Р – респондент.

И: Добрый день, меня зовут Фирсов Евгений. Мы изучаем проблематику сферы публичных закупок, реформы в этой сфере, а также как цифровизация влияет на эту сферу. Для исследования нам необходимо получить обратную связь от непосредственных участников и субъектов системы публичных закупок. Беседа останется анонимной, интервью займет не более часа.

Р: Добрый день, рада быть частью данного исследования, надеюсь, мои ответы помогут Вам достичь целей Вашего исследования.

И: Для начала мы просим ответить на вступительные вопросы:

1. Пол.
2. Возраст.
3. Организация, в которой Вы работаете.
4. Должность.

Р: Мне 35 лет, работаю заместителем начальника отдела правового обеспечения в подведомственной организации Федерального дорожного агентства, стаж работы – более 6 лет, пол – женский.

И: Исследовательская проблема «Наличие принудительного изоморфизма при цифровизации сферы закупок».

Как принятые нормативно-правовые акты, связанные с переходом на электронную контрактную систему, влияют на вашу деятельность как специалиста контрактной службы?

Р: Как закупщик, могу отметить, что сегодня мы существенно подвержены изменениям законодательной базы в нашей сфере. Наличие обязательных норм, на которые следует ориентироваться, существенно возрастает. Особенно на это влияют процессы, связанные с цифровизацией. Появление нового способа закупок (ч. 12 ст. 93 44-ФЗ), функционала расчета кассового прихода в электронной форме, электронное актирование и другие процессы, возможно, и делает закупки прозрачными, но усложняет работу закупщиков на начальном этапе, в процессе адаптации. Учитывая общую нагрузку на сотрудников, возможно, стоит более глубоко обдумать эти вопросы законодателям.

И: Находится ли под давлением деятельность вашей организации, в связи с принятием нормативно-правовых актов по переходу на цифровую контрактную систему?

Р: В работе нашей организации, в периоде 2023–2024 года, особенно актуальными являются цифровые новации, сотрудники нашего отдела испытывают существенное давление в работе нашей организации, например электронная приемка является существенным фактором изучения и переобучения сотрудников, особенно в части использования Единой информационной системы. Приходится переписывать положения отделов и других документов.

И: Находится ли под давлением деятельность вашей организации в связи с необходимостью соблюдать внутренние установки и правила вышестоящей организации по переходу на цифровой документооборот?

Р: Хороший вопрос. Именно давление нашего Учредителя и отраслевого ФОИва являются ключевым фактором применения некоторых цифровых правил, например, осуществления всех видов закупок у единственного поставщика в электронной форме.

И: Влияют ли постоянные изменения в законодательстве о контрактной системе на производительность Вашего труда?

Р: Отвечу, что да. Любые информационные изменения требуют все большего времени на работу с информацион-

ными системами, площадками электронными и прочими внешними программами. Все это существенно увеличивает нагрузку на сотрудников и соответственно на производительность труда.

И: Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на выбор закупочной процедуры конкурентным способом?

Р: Конечно влияет, у нас есть прямые ограничения на закупке у единственного поставщика и обязательное доли закупок у СМП и СОНКО, которые достигаются только конкурентными процедурами.

И: Спасибо за ответы. Дальше мы переходим к следующей части исследования о наличие нормативного изоморфизма при цифровизации сферы закупок. Первый вопрос – удастся ли Вам вовремя реагировать на изменения законодательства по закупкам?

Р: Не всегда нам удается это сделать качественно и понять все нюансы законодательства, особенно при цифровых новациях. Но, правильным ответом здесь будет то, что да, удастся, но процесс качественного изучения остается на повестке.

И: Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на эффективность закупочной процедуры?

Р: Вопрос интересный, если понимать эффективность как сокращения финансовых издержек государства. Тогда наверно – да. Если рассмотреть вопрос шире, то ответить положительно затруднительно.

И: Достаточно ли инвестирует Ваша организация в качественное обучение сотрудников контрактной службы для повышения их профессиональных навыков?

Р: Каждый год у нас есть статья расходов на обучение, но учитывая постоянные изменения законодательства его недостаточно.

И: Переходи к следующему предмету исследования – это наличие имитационного изоморфизма при цифровизации сферы закупок.

Зависит ли эффективность проведения закупочной процедуры от качества отношений с поставщиками и эффективности деловых взаимосвязей?

Р: Безусловно – да. Сейчас важно, чтобы поставщики правильно использовали технологические новации, для этого мы постоянно находимся в общении с ними, чтобы все этапы процедуры были проведены без ошибок.

И: Часто ли Вы перенимаете современные практики сторонних организаций для соответствия требованиям законодательства?

Р: Да. Практики коллег мы изучаем постоянно, часто берем опыт, который получаем на конференциях и других отраслевых мероприятиях, например выставка «Гоззаказ».

И: Рассматривается ли Вами подражание вышестоящей организации как средство снижения неопределенности в работе в сфере закупок?

Р: Иногда действительно бывает так. В случае сложных закупок, таких как строительство или приобретение специфических товаров, мы обращаемся за советом к вышестоящей организации и изучаем их рекомендации.

И: Вопрос: Как использование типовых документов в сфере закупок сказывается на эффективности проведения закупочных процедур?

Р: В моей практике это существенно влияло на результаты проведения процедуры, сокращало временные издержки подготовки документации и процесс согласования документов у вышестоящего руководства.

И: Последняя часть нашего исследования. Расскажите, существуют ли иные виды институционального изоморфизма. Можете ли Вы назвать, какие факторы сдерживают эффективность организации, например, влияют ли неформальные коррупционные правила на работу организации при проведении закупок?

Р: Могу сказать, что такие факторы существуют, но оценивать их влияния не могу.

И: Хорошо, тогда попробуем задать более общий вопрос.

Влияет ли коррупция на эффективное осуществление деятельности контрактного управляющего?

Р: Безусловно – да. Если считаем общие факторы, то коррупция существенно влияет на специалистов в этой сфере.

И: Влияют ли требования руководства по обеспечению неформальных коррупционных связей на эффективность закупочной деятельности организации?

Р: Не могу ответить на этот вопрос.

И: Влияет ли цифровизация системы закупок на уровень коррупции?

Р: Да, цифровизация влияет на данный фактор, но, по моему мнению, не столь существенно, как говорится в официальных заявлениях.

И: Спасибо за столь информативные ответы и уделенное Вами время.

Р: Спасибо!

Интервью № 2

Мужчина, 45 лет, высшее образование, заместитель руководителя подведомственной организации Федерального дорожного агентства, стаж работы – более 15 лет.

И – интервьюер.

Р – респондент.

И: Добрый день, Меня зовут Фирсов Евгений. мы изучаем проблематику сферы публичных закупок, реформы в этой сфере, а также как цифровизация влияет на эту сферу. Для исследования нам необходимо получить обратную связь от непосредственных участников и субъектов системы публичных закупок. Беседа останется анонимной, интервью займет не более часа.

Р: Добрый день, рада быть частью данного исследования, надеюсь мои ответы помогут Вам достичь целей Вашего исследования.

И: Для начала мы просим ответить на вступительные вопросы:

1. Пол.
2. Возраст.
3. Организация, в которой Вы работаете.
4. Должность.

Р: Мне 45 лет, работаю заместителем руководителя в подведомственной организации Федерального дорожного агентства, стаж работы – более 15 лет, пол – мужской.

И: Исследовательская проблема «Наличие принудительного изоморфизма при цифровизации сферы закупок».

Как принятые нормативно-правовые акты, связанные с переходом на электронную контрактную систему, влияют на вашу деятельность как специалиста контрактной службы?

Р: Данные акты влияют значительно, при изменении законодательства нам приходится реформировать и подвергать постоянным изменениям весь закупочный функционал наших специалистов. При этом, это касается не только закупочных отделов, но также всех специалистов причастных (даже частично) к закупке товаров, работ, услуг.

И: Находится ли под давлением деятельность вашей организации, в связи с принятием нормативно-правовых актов по переходу на цифровую контрактную систему?

Р: Да, похожие вопросы, можно сказать уставная деятельность нашей организации напрямую зависит от трансформации закупочной деятельности. Мы занимаемся выстраиванием политики в области дорожного хозяйства, где основным инструментом обеспечения этой деятельности являются закупочные процедуры, которые постоянно подвержены изменениям. Мы постоянно изучаем и изменения законодательства, так и административную практику.

И: Находится ли под давлением деятельность вашей организации в связи с необходимостью соблюдать внутренние установки и правила вышестоящей организации по переходу на цифровой документооборот?

Р: Хочу отметить, что государственная организация, безусловно, расходует средства в соответствии с действующим законодательством. При этом, необходимо подчеркнуть, что уставные цели организации «фактически» необходимо вы-

полнять в кратчайшие сроки, особенно учитывая экономическую и политическую ситуацию. Конечно, в будущем цифровизация даст свои плоды по увеличению эффективности деятельности закупщиков, но на данном этапе необходимо поддерживать заказчиков и дать возможность выбора между цифровым инструментом или стандартными процедурами, например в закупках у единственного поставщика. Положительно оцениваю появления закона № 46-ФЗ, который дает возможность регионам стремительно реагировать на вызовы, ждем появления такой нормы на федеральном уровне.

И: Влияют ли постоянные изменения в законодательстве о контрактной системе на производительность Вашего труда?

Р: ДА, относительно меня могу сказать, что мне приходится еженедельно изучать законодательство о закупках и смежных направлениях, чтобы быть в теме последних изменений.

И: Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на выбор закупочной процедуры конкурентным способом?

Р: Конечно мы пытаемся проводить все конкурентным способом, но сейчас у заказчика есть много инструментов, поэтому затрудняюсь ответить конкретно, все зависит от индивидуальной характеристики закупки.

И: Спасибо за ответы. Далее мы переходим к следующей части исследования о наличие нормативного изоморфизма при цифровизации сферы закупок. Первый вопрос – удастся ли Вам вовремя реагировать на изменения законодательства по закупкам?

Р: Вопрос сложный, я бы сказал, что у заказчика нет другого варианта, он должен реагировать вовремя, иначе провести закупочную деятельность невозможно качественно. Но это происходит не всегда в те сроки, которые хотелось бы.

И: Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на эффективность закупочной процедуры?

Р: Думаю, что это связанные процессы, но учитывая большие поправки изменений мне кажется эффективность и особенно ее критерии стоит пересмотреть.

И: Достаточно ли инвестирует Ваша организация в качественное обучение сотрудников контрактной службы для повышения их профессиональных навыков?

Р: С уверенностью могу сказать, что пока недостаточно. Этот аспект деятельности еще стоит улучшать, в том числе и качество образования.

И: Переходы к следующему предмету исследования – это наличие имитационного изоморфизма при цифровизации сферы закупок.

Зависит ли эффективность проведения закупочной процедуры от качества отношений с поставщиками и эффективности деловых взаимосвязей?

Р: Взаимодействия с бизнесом является одним из ключевых критериев эффективного проведения закупочной процедуры.

И: Часто ли Вы перенимаете современные практики сторонних организаций для соответствия требованиям законодательства?

Р: Да, такое происходит довольно часто, опыт сторонних организаций важен, в особенности при применении новых требований законодательства.

И: Рассматривается ли Вами подражание вышестоящей организации как средство снижения неопределенности в работе в сфере закупок?

Р: Интересный вопрос, возможно да.

И: Влияет ли использование типовых документов в сфере закупок на эффективность проведения закупочной процедуры?

Р: Считаю, что в некоторых случаях, использование типовых документов является эффективным, например при закупках шаблонных товаров. Но, стоит сказать, что не всегда это будет эффективным.

И: Последняя часть нашего исследования. Расскажите, существуют ли иные виды институционального изоморфиз-

ма. Можете ли Вы назвать, какие факторы сдерживают эффективность организации, например, влияют ли неформальные коррупционные правила на работу организации при проведении закупок?

Р: Если возможно, хотелось бы пропустить этот вопрос.

И: Хорошо, тогда попробуем задать более общий вопрос. Влияет ли коррупция на эффективное осуществление деятельности контрактного управляющего?

Р: Коррупция влияет на все, в том числе и на деятельность контрактных управляющих.

И: Влияют ли требования руководства по обеспечению неформальных коррупционных связей на эффективность закупочной деятельности организации?

Р: Я думаю если рассуждать в общем, то существуют организации где это может быть существенным фактором.

И: Влияет ли цифровизация системы закупок на уровень коррупции?

Р: Да, безусловно влияет.

И: Спасибо за столь информативные ответы и уделенное Вами время.

Р: Спасибо!

Интервью № 3

Женщина, 25 лет, высшее образование, главный специалист отдела закупок подведомственной организации Федерального дорожного агентства, стаж работы – более 5 лет.

И – интервьюер.

Р – респондент.

И: Добрый день, Меня зовут Фирсов Евгений. Мы изучаем проблематику сферы публичных закупок, реформы в этой сфере, а также как цифровизация влияет на эту сферу. Для исследования нам необходимо получить обратную связь от непосредственных участников и субъектов системы публичных закупок. Беседа останется анонимной, интервью займет не более часа.

Р: Добрый день, рада познакомиться.

И: Для начала мы просим Вас ответить на библиографические вопросы

Ответьте, пожалуйста, на вопросы биографического характера:

1. Пол.
2. Возраст.
3. Организация, в которой Вы работаете.
4. Должность.

Р: Мне 25 лет, работаю главным специалистом отдела закупок в подведомственной организации Федерального дорожного агентства, стаж работы – 5 лет, пол – женский.

И: Исследовательская проблема «Наличие принудительного изоморфизма при цифровизации сферы закупок».

И наш первый вопрос: Как принятые нормативно-правовые акты, связанные с переходом на электронную контрактную систему, влияют на вашу деятельность как специалиста контрактной службы?

Р: Честно сказать моя рабочий начинается с начала перечитывания изменений, которые сегодня вступили в силу или инструкции по работе с той или иной электронной платформой. Поэтому отвечаю, что на меня самым масштабным образом влияют нормативы в области закупок.

И: Находится ли под давлением деятельность вашей организации, в связи с принятием нормативно-правовых актов по переходу на цифровую контрактную систему?

Р: Весь этап перехода, сначала с электронный процедур, потом на электронную приемку существенно изменяют деятельность нашей организации, нам приходится постоянно при реализации планов отдела или другого структурного подразделения учитывать цифровизацию публичных закупок.

И: Находится ли под давлением деятельность вашей организации в связи с необходимостью соблюдать внутренние установки и правила вышестоящей организации по переходу на цифровой документооборот?

Р: Несомненно, помимо закупок, у нас весь процесс согласования сейчас производится в электронном виде через специальное программное обеспечение.

И: Влияют ли постоянные изменения в законодательстве о контрактной системе на производительность Вашего труда?

Р: Как уже говорил выше, очень сильно влияют, постоянные изменения и мое постоянное обучение существенно влияют на мой рабочий день.

И: Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на выбор закупочной процедуры конкурентным способом?

Р: Не могу ответить однозначно, больше склоняюсь к ответу – нет. Так как можно сказать, что иногда цифровизация наоборот двигает нас проводить неконкурентные закупки, чтобы избежать избыточного регулирования.

И: Спасибо за ответы. Дальше мы переходим к следующей части исследования о наличии нормативного изоморфизма при цифровизации сферы закупок. Первый вопрос – удастся ли Вам вовремя реагировать на изменения законодательства по закупкам?

Р: Ну больше нет, чем да. Прочитать изменения это одно, а вот практически реализовать уже другое, необходимо обучение.

И: Влияет ли обязательное требование закона о контрактной системе по использованию электронных процедур на эффективность закупочной процедуры?

Р: Конечно влияет, существование только электронных процедур позволяет проводить более прозрачные закупки, но для полной прозрачности необходимо реформировать неконкурентный сегмент закупок.

И: Достаточно ли инвестирует Ваша организация в качественное обучение сотрудников контрактной службы для повышения их профессиональных навыков?

Р: Обучение есть, но оно не удовлетворяет реальности и масштабности происходящих новаций.

И: Переходи к следующему предмету исследования – это наличие имитационного изоморфизма при цифровизации сферы закупок.

Зависит ли эффективность проведения закупочной процедуры от качества отношений с поставщиками и эффективности деловых взаимосвязей?

Р: Несомненно, особенно в закупках у единственного поставщика.

И: Часто ли Вы перенимаете современные практики сторонних организаций для соответствия требованиям законодательства?

Р: На самом деле хочется отметить, что однородность подходов, с одной стороны, помогает в работе, с другой, – нет. Например, мы всегда смотрим на опыт коллег по отрасли в сфере реализации новаций, решения различных вопросов при подготовке закупок. С другой закупки могут стать однотипными.

И: Рассматривается ли Вами подражание вышестоящей организации как средство снижения неопределенности в работе в сфере закупок?

Р: Да, копирования документации и опытов других организаций бывают. Именно для снятия неопределенности при процессе некоторых закупок.

И: Влияет ли использование типовых документов в сфере закупок на эффективность проведения закупочной процедуры?

Р: я в своей работе этого существенно не заметил.

И: Последняя часть нашего исследования. Расскажите, существуют ли иные виды институционального изоморфизма. Можете ли Вы назвать, какие факторы сдерживают эффективность организации, например, влияют ли неформальные коррупционные правила на работу организации при проведении закупок?

Р: Могу ответить, что со стороны поставщиков такое давление на заказчика существует. И это может влиять на работу некоторых организаций.

И: Влияет ли коррупция на эффективное осуществление деятельности контрактного управляющего?

Р: Безусловно, поставщики закладывают различные суммы в коммерческие предложения и другие подобные приемы влияют на работу специалиста контрактной службы.

И: Влияют ли требования руководства по обеспечению неформальных коррупционных связей на эффективность закупочной деятельности организации?

Р: Думаю да.

И: Влияет ли цифровизация системы закупок на уровень коррупции?

Р: Да, безусловно влияет.

И: Спасибо за столь информативные ответы и уделенное Вами время.

Р: Спасибо!

Научное издание

**Белокрылова Ольга Спиридоновна
Фирсов Евгений Игоревич
Туманян Юрий Рафаэлович
Корытцев Максим Александрович**

**ЦИФРОВИЗАЦИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ
ЗАКУПОК КАК СОСТАВЛЯЮЩЕЙ
КОНКУРЕНТНОГО МЕХАНИЗМА
ОБЩЕСТВЕННОГО СЕКТОРА**

Подписано в печать 31.10.2025 г.

Бумага офсетная. Формат 60×84 1/16. Тираж 300 экз.

Усл. печ. лист. 12,09. Уч.-изд. л. 9,0. Заказ № 10194.

Издательство Южного федерального университета.

Отпечатано в отделе полиграфической корпоративной и сувенирной продукции
Издательско-полиграфического комплекса КИБИ МЕДИА ЦЕНТРА ЮФУ.

344090 г. Ростов-на-Дону пр. Стачки 200/1 тел (863) 243-41-66.