

## ЗАКУПКИ У МАЛОГО И СРЕДНЕГО БИЗНЕСА: ЧТО ВЛИЯЕТ НА РЕШЕНИЯ ЗАКАЗЧИКОВ?

*Д. В. Кашин*

Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики»,  
Российская Федерация, 101000, Москва, ул. Мясницкая, 20

**Для цитирования:** Кашин Д. В. 2021. Закупки у малого и среднего бизнеса: что влияет на решения заказчиков? *Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент* 20 (3): 410–431. <http://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2021.306>

В статье анализируются факторы, влияющие на решения заказчиков о проведении закупок с участием малого и среднего бизнеса. Механизмы поддержки малого и среднего бизнеса закреплены в двух федеральных законах, регулирующих систему государственных и государственно-корпоративных закупок в России, и являются обязательными к применению российскими организациями-заказчиками. Включение данных механизмов в законодательство о госзакупках предполагает их прямое (явное) влияние на все регулируемые организации. Однако несмотря на то, что оба закона предусматривают возможность и фактически обязывают проводить закупки с ограничением участия крупного бизнеса, частота сделок с привлечением малых и средних компаний различается. Выявлено, что выбор заказчиков зависит от закона, в соответствии с которым организация проводит закупку, уровня власти, формы собственности заказчика. Решение о закупках у малого и среднего бизнеса также связано с объектом закупки и способом определения поставщика. Результаты исследования демонстрируют неоднородность в поведении организаций-заказчиков при закупках у малого и среднего бизнеса и связывают причины такой неоднородности с различиями в регулирующем воздействии государства.

*Ключевые слова:* преференции для малого и среднего бизнеса, государственные приоритеты в закупках, принятие решений государственными организациями, явное и неявное стимулирование организаций.

### ВВЕДЕНИЕ

Поддержка малого и среднего бизнеса (МСБ)<sup>1</sup> является приоритетным направлением государственной политики во многих странах с целью стимулировать конкуренцию, создавать новые рабочие места, способствовать экономиче-

---

Исследование выполнено при финансовой поддержке РФФИ в рамках научного проекта № 20–310–90010 «Государственные закупки в Российской Федерации: влияние явных и неявных приоритетов государства на решения заказчиков».

© Санкт-Петербургский государственный университет, 2021

<sup>1</sup> В статье термины «малый и средний бизнес», «малое и среднее предпринимательство» (МСП), «субъекты малого и среднего предпринимательства» (СМП) используются как синонимы. Они обобщают категории субъектов малого и среднего предпринимательства, установленные в ст. 4 Федерального закона РФ от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации».

скому развитию территорий<sup>2</sup>. Одним из показателей результативности политики по поддержке малых и средних предприятий является рост доли МСБ в ВВП страны. В западных экономиках она варьируется: например, в Великобритании на нее приходится около 51% ВВП, Германии — 53, Австралии — 58, Финляндии — 60, Нидерландах — 63, в Италии — 68%<sup>3</sup>. В России за 2019 г. деятельность МСБ привнесла в ВВП 20,8%<sup>4</sup>. Несмотря на планируемый рост целевых показателей в государственных программах РФ и национальных проектах<sup>5</sup>, количество МСБ в период с 2018 по 2020 г. в целом по стране уменьшилось на 5% от среднего числа МСБ за три описываемых года<sup>6</sup>. В этой связи необходимо оценить потенциал существующих механизмов поддержки малых и средних компаний.

Приоритетными механизмами поддержки МСБ в России являются сокращение налогового бремени, упрощение регистрации и процедур лицензирования, льготное кредитование, регулирование административного давления на субъекты предпринимательства, а также улучшение доступа малого бизнеса к закупкам товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд. Последний из указанных механизмов во многих странах мира считается эффективным способом реализации приоритетов государства — система государственных закупок обеспечивает достижение ряда стратегических задач, в том числе по защите окружающей среды, инновационному росту и др.<sup>7</sup> Государство, являясь крупнейшим заказчиком и потребителем продукции многих отраслей, способно превратить государственный спрос в действенный инструмент регулирования экономики, включая поддержку малых и средних компаний [Кашин, Шадрин, 2019].

Цель исследования — ответить на вопрос: влияет ли тип законодательного регулирования организаций-заказчиков на вероятность размещения закупок у малых и средних компаний в России. Дополнительно изучается влияние формы собственности заказчика, объекта закупки и способов определения поставщика.

---

<sup>2</sup> Например, в [Curran, 2000; Bennett, 2008] обсуждается политика по поддержке МСБ для развитых стран, а в [Smallbone, Welter, 2001] — для стран с переходной экономикой.

<sup>3</sup> Сектор малого и среднего предпринимательства: Россия и мир. *Институт экономики роста им. П. А. Столыпина*. URL: <https://stolypin.institute/novosti/sector-malogo-i-srednego-predprinimatelstva-rossiya-i-mir/> (дата обращения: 10.05.2021).

<sup>4</sup> Федеральная служба государственной статистики. URL: <https://rosstat.gov.ru/accounts> (дата обращения: 05.05.2021).

<sup>5</sup> См., например, паспорт национального проекта «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», где в качестве одного из трех целевых показателей взята доля малого и среднего предпринимательства в ВВП. Плановые значения показателя должны увеличиваться в среднем на 3,2% ежегодно: с 22,9% в 2019 г. до 32,5% в 2021 г. URL: <http://government.ru/info/35563/> (дата обращения: 27.04.2021).

<sup>6</sup> Рассчитано по данным Единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства. URL: <https://rmsp.nalog.ru/> (дата обращения: 15.04.2021).

<sup>7</sup> Например, в европейских странах экологические приоритеты сформулированы в директивах ЕС по государственному закупкам [Directive 2014/24/EU; Directive 2014/25/EU] и в национальных законодательствах регламентирующих госзакупки [Public procurement...; EUROPE 2020...].

В системе государственных закупок<sup>8</sup> Российской Федерации предусмотрено несколько механизмов поддержки МСБ — осуществление закупок, участниками которых могут быть только субъекты МСБ (обязательно для всех заказчиков), а также передача МСБ на субподряд части крупных контрактов (не является обязательным) и ограничение максимального размера контракта.

Исследование сфокусировано на обязательных (строго регламентированных в законодательстве) преференциях для МСБ, т. е. специальных процедурах закупок, ограничивающих участие крупных компаний. Согласно российскому законодательству, в 2019 г. организации-заказчики должны были осуществлять закупки в форме процедур с участием только малого и среднего бизнеса в объемах не меньше, чем законодательно установленная квота как % от совокупного объема госзаказа (СОГЗ)<sup>9</sup>. Эта квота на закупки у МСБ свидетельствует о приоритете поддержки МСБ<sup>10</sup>. Вместе с тем государственные заказчики имеют возможность существенно превышать установленную квоту, особенно если это экономически выгодно. В [Кашин, Шадрина, 2019] показано, что в среднем в закупках у МСБ наблюдается большее снижение цены от начальной цены контракта, чем в закупках без ограничений на участие. Если бы закупки у МСБ были во всех случаях эффективнее<sup>11</sup> и выгоднее, чем закупки у крупных поставщиков, то законодательные требования

---

<sup>8</sup> В рамках данной работы понятие «государственные закупки» включает в себя государственные и муниципальные закупки, подпадающие под действие Федерального закона РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ), а также государственно-корпоративные закупки, регулируемые Федеральным законом РФ от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — 223-ФЗ).

<sup>9</sup> Государственные и государственно-корпоративные закупки в РФ регулируются двумя законами — 44-ФЗ и 223-ФЗ. В 44-ФЗ в ст. 30 присутствует обязательное требование к заказчикам — проводить закупки у МСБ в объеме не менее 15% от СОГЗ. В 223-ФЗ правила участия МСБ в закупках прописаны в ст. 3.4. Кроме того, действует Постановление Правительства РФ «Об особенностях участия малых и средних предприятий в закупке товаров, работ и услуг определенными типами юридических лиц» от 11 декабря 2014 г., № 1352, которое регламентирует такие закупки. Согласно редакции Постановления, действовавшей в 2019 г., объем закупок у МСБ был установлен в размере не менее 18% от СОГЗ. При этом закупки с участием только МСБ должны были составлять не менее 15% СОГЗ.

<sup>10</sup> Постановлением Правительства № 1001 от 1 августа 2019 г. внесены 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» и увеличены квоты для заказчиков при участии МСБ в закупках по 223-ФЗ на 2020 г. с 15 до 18% от СОГЗ (процедуры только для МСБ) и с 18 до 20% — от СОГЗ (для всех закупок, где победитель — субъект МСБ).

<sup>11</sup> В литературе по госзакупкам эффективность рассматривается с разных точек зрения. Для регуляторов она представляет собой «экономия на снижении цены и обеспечение конкуренции при осуществлении закупочной процедуры» [Яковлев и др., 2020, с. 87]. Для непосредственных участников рынка госзакупок эффективность характеризуется и другими индикаторами. По данным массового онлайн-опроса госзаказчиков и поставщиков, проведенного Институтом анализа предприятий и рынков НИУ ВШЭ в 2020 г., эффективность в большей степени связана с поставкой качественного товара и исполнением контракта в срок [Яковлев и др., 2020, с. 87–88]. В настоящей статье понятие «эффективность» используется в качестве дополнительной характеристики к экономической выгоде, что в большей степени соответствует его толкованию с позиции заказчиков.

для заказчиков не являлись бы обязывающими. Однако за невыполнение квоты на закупки у МСБ для должностных лиц предусмотрен штраф в размере 50 тыс. руб. (КоАП РФ, ст. 7.30)<sup>12</sup>. Аналогичный механизм за нарушение объемов закупок у МСБ для заказчиков, работающих по 223-ФЗ, не предусмотрен (КоАП РФ, ст. 7.32.3). В таком случае можно предположить, что организации при размещении закупок по 44-ФЗ будут чаще закупать у МСБ, чем при размещении по 223-ФЗ.

Для целей исследования были собраны данные по 139 512 государственным и государственно-корпоративным закупкам в России за 2019 г. Данные включают информацию о закупках, проводимых 20 933 заказчиками из всех 85 субъектов РФ. Источник данных — Единая информационная система в сфере закупок (ЕИС). Маркировка процедур как закупок у МСБ проводилась посредством машинного поиска по соответствующим требованиям в закупочной документации.

В исследовании используются бинарные регрессионные модели и рассматриваются различия в реализации государственного приоритета поддержки малого и среднего бизнеса российскими заказчиками. Показано, что заказчики, которые размещают закупки по 44-ФЗ, с большей вероятностью закупают у МСБ. Такие характеристики, как положение заказчика в иерархии публичной власти (уровень власти), форма собственности организации, способ определения поставщика, потенциально объясняют решения о проведении закупок у МСБ. В частности, акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью с меньшей вероятностью размещают закупки у МСБ, чем другие заказчики, подпадающие под регулирование 223-ФЗ, а федеральные и региональные заказчики, работающие по 44-ФЗ, — с большей по сравнению с муниципальными.

Полученные результаты согласуются с выводами более ранних исследований [Кашин, Шадрина, 2019; Vinogradov, Shadrina, Doroshenko, 2018] и подтверждают гипотезу, согласно которой организации при проведении закупок по строгому и детально регламентированному 44-ФЗ<sup>13</sup>, с большей вероятностью в своей деятельности ориентируются на приоритеты государства, в том числе и в отношении поддержки МСБ. Вместе с тем при размещении закупок по 223-ФЗ заказчики более самостоятельны и независимы в принятии решений, следовательно, в меньшей степени реализуют приоритет поддержки МСБ в своей закупочной деятельности.

Статья имеет следующую структуру. В первой части изложены теоретические основы и гипотезы исследования. Во второй — описаны дизайн исследования и

---

<sup>12</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях от 30 декабря 2001 г. № 195-ФЗ. *Собрание законодательства РФ*. 2002. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/) (дата обращения: 30.06.2021).

<sup>13</sup> Под строгостью закона в статье подразумевается возникающая неоднородность в поведении организаций в зависимости от типа регулирующего воздействия. Закон 44-ФЗ устанавливает требования к закупкам органов власти, бюджетных организаций и других государственных структур и детально регламентирует весь процесс закупок от момента определения потребности до заключения контракта. Организации, проводящие закупки по 44-ФЗ, предположительно в большей степени будут ориентироваться на законодательные нормы при принятии решений в сравнении с организациями, частично финансируемыми из госбюджета и подпадающими под действие рамочного 223-ФЗ.

процесс сбора эмпирических данных. В третьей — приведена регрессионная оценка факторов, потенциально объясняющих различия в вероятности закупок у МСБ разными заказчиками, с последующим обсуждением и интерпретацией результатов. В заключительной части представлены выводы и результаты исследования.

## ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ И ГИПОТЕЗЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Механизмы поддержки малого и среднего бизнеса в России закреплены «Стратегией развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 г.» (далее — Стратегия)<sup>14</sup>. В ней сформулированы такие меры поддержки МСБ, как повышение качества государственного регулирования в сфере малого и среднего предпринимательства, стимулирование развития предпринимательской деятельности на отдельных территориях, а также спроса на продукцию малых и средних предприятий, в том числе на основе расширения их доступа к закупкам товаров, работ, услуг. Актуальность развития механизмов поддержки МСБ отметил Президент РФ в Послании к Федеральному собранию в 2018 г.<sup>15</sup> На основе Стратегии разрабатываются отдельные законы и подзаконные акты, например Распоряжение Правительства РФ № 117-р от 31 января 2019 г. «Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.»<sup>16</sup>, в рамках которого одним из направлений масштабной реформы системы государственных закупок является «упрощение для субъектов малого предпринимательства доступа к закупкам»<sup>17</sup>. Предпринимаемые действия подчеркивают значимость реализации государственного приоритета поддержки МСБ через систему госзакупок.

Механизмы поддержки МСБ в двух нормативных актах, регулирующих систему государственных и государственно-корпоративных закупок (44-ФЗ и 223-ФЗ), в основном схожи и не меняются в зависимости от закона. Они включают обязательное требование для заказчиков — осуществление процедур только для субъектов малого бизнеса, а также возможность передачи на субподряд МСБ части крупных контрактов. Единственное различие состоит в том, что, согласно 44-ФЗ механизмы распространяются на малый, а в соответствии с 223-ФЗ — на ма-

---

<sup>14</sup> Об утверждении «Стратегии развития малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации на период до 2030 года». Распоряжение Правительства РФ от 2 июня 2016 г. № 1083-р URL: <http://government.ru/docs/23354/> (дата обращения: 15.03.2021).

<sup>15</sup> Послание Президента Федеральному Собранию от 1 марта 2018 г. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957> (дата обращения: 08.04.2021).

<sup>16</sup> Об утверждении «Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 гг.». Распоряжение Правительства РФ № 117-р от 31 января 2019 г. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/72064730/> (дата обращения: 10.04.2021).

<sup>17</sup> Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2019 г. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 26.02.2021).



льный и средний бизнес<sup>18</sup>. В исследовании рассматривается обязательный (прямой) механизм поддержки МСБ — специальные процедуры с ограничением на участие крупных компаний, — поскольку он оговаривается в обоих законах, а значит, представляется возможным сравнить поведение заказчиков при организации закупок.

Итак, 44-ФЗ (ст. 30) включает обязательное требование о том, что малому бизнесу предоставляется квота (закупки только у МБ) не менее 15% от общего годового объема закупок. В свою очередь, в 223-ФЗ, регулирующем закупки автономных организаций естественных монополий, компаний с государственным участием и иных организаций, напрямую не установлены преференции для МСБ. Они регламентированы отдельным подзаконным актом, Постановлением Правительства РФ от 11 декабря 2014 г. № 1352 «Об особенностях участия малых и средних предприятий в закупке товаров, работ и услуг определенными типами юридических лиц». В соответствии с его редакцией в 2019 г. (год сбора данных) объем закупок у МСБ в год должен составлять не менее 18% от совокупного годового объема заказчика (при этом объем закупок только у МСБ — 15%)<sup>19</sup>.

Несмотря на идентичность мер поддержки МСБ в рамках указанных законов, ответственность за несоблюдение требований предусматривается разная. Согласно КоАП РФ, осуществление закупок у МСБ в размере менее чем, в соответствии с 44-ФЗ, влечет наложение административного штрафа на должностных лиц в размере 50 тыс. руб.<sup>20</sup> Для организаций, проводящих закупки по 223-ФЗ, штраф за аналогичное нарушение требований не предусмотрен<sup>21</sup>.

В 2021 г. ст. 7.32.3 КоАП РФ была дополнена частью 9, предписывающей штраф за нарушение сроков оплаты по договору с МСБ в размере от 30 до 50 тыс. руб. для должностных лиц и от 50 до 100 тыс. руб. для юридических лиц<sup>22</sup>. Однако поскольку новый вид штрафных санкций введен не за нарушение объемов

<sup>18</sup> Различие в категориях поддерживаемых предприятий в рамках законов 44-ФЗ и 223-ФЗ не оказывает влияния на сбор данных и методологию исследования, поскольку цель работы — анализ факторов, влияющих на выбор закупок организациями-заказчиками. В этой связи механизмы поддержки малого (44-ФЗ) и малого и среднего бизнеса (223-ФЗ) обозначаются в статье как механизмы поддержки МСБ.

<sup>19</sup> Обязанность по оказанию мер поддержки малому и среднему бизнесу в исследуемом периоде (2019 г.) действует в отношении юридических лиц, указанных в ч. 2 Постановления Правительства РФ от 11 декабря 2014 г. № 1352. Это подтверждает нашу точку зрения о том, что санкции за невыполнение квоты на закупки у МСБ по 223-ФЗ являются менее строгими, чем по 44-ФЗ

<sup>20</sup> КоАП РФ, ст. 7.30. Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/5e2c1fc4c00bc3fedc4687765d8dc88ebe968cb5/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/5e2c1fc4c00bc3fedc4687765d8dc88ebe968cb5/) (дата обращения: 15.03.2021).

<sup>21</sup> Однако последствия невыполнения квоты на закупки у МСБ для таких организаций установлены в 223-ФЗ (ч. 8.1, ст. 3). В случае невыполнения указанными заказчиками обязанности по осуществлению закупок у МСБ в календарном году с 1 февраля следующего года и до его завершения заказчики обязаны руководствоваться нормами 44-ФЗ в части обоснования начальной (максимальной) цены контракта, выбора способа определения поставщика и т. д.

<sup>22</sup> КоАП РФ, ст. 7.32.3. Нарушение порядка осуществления закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_34661/d6aa4cbf552406efe036ac5795f27fd90be7b4be/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_34661/d6aa4cbf552406efe036ac5795f27fd90be7b4be/) (дата обращения: 15.03.2021).

закупок у МСБ, то, несмотря на невысокие штрафные санкции за невыполнение квоты закупок у МСБ (при условии, что эти санкции и «строгость» закона играют роль), заказчики, работающие по 44-ФЗ будут с большей вероятностью и чаще закупать у МСБ, чем заказчики, работающие по 223-ФЗ. Такой результат введения прямого законодательного регулирования (штрафных санкций за нарушение требований закона) можно назвать явным стимулирующим эффектом со стороны государства.

Усиленное регулирование, с одной стороны, должно мотивировать организации в большей степени соответствовать нормам и правилам из-за увеличения риска наказания за их несоблюдение [Becker, 1968; Fama, Jensen, 1983; Prendergast, 1999; Laffont, Martimort, 2002; Vinogradov, Shadrina, 2018]. С другой стороны, некоторые исследования показывают, что строгость регулирования может снижать мотивацию и производительность хозяйствующих субъектов [Frey, 1993; Dickinson, Villeval, 2008]. В этой связи основная гипотеза исследования такова.

*Гипотеза H1. Организации, работающие по 44-ФЗ, с большей вероятностью будут размещать закупки у малых и средних предприятий, чем те, которые работают по 223-ФЗ.*

В литературе по госзакупкам недостаточно изучено, насколько законодательные требования влияют на решения заказчиков о проведении закупок с участием малого бизнеса. В большей части исследований оцениваются экономическая выгода закупок у малого бизнеса и их эффект на конкуренцию в закупках (см., напр.: [Bandiera, Prat, 2009; Athey, Levin, 2011; Nakabayashi, 2013]). Также в работах анализируется целесообразность форм поддержки малого бизнеса. Например, в [Krasnokutskaya, Seim, 2011] доказывается, что участие в закупочных процедурах только малых предприятий дает им дополнительные возможности выигрывать контракты, а следовательно, развивать и расширять свое производство.

Однако авторы расходятся в оценке эффективности закупочных процедур исключительно у МСБ по сравнению с закупками без ограничений, в которых могут принимать участие и крупные компании. В ряде исследований (см., напр.: [Nakabayashi, 2013]) показано, что закупки с ограничением на участие крупных компаний неэффективны и могут уменьшить активность малого бизнеса в торгах, где необходимо конкурировать с крупным бизнесом. Вместе с тем в [Nakabayashi, 2013] рассматриваются факторы, влияющие только на поставщиков.

Настоящее исследование сфокусировано на факторах, способных объяснить решения организаций-заказчиков. В целом среди факторов, связанных с вероятностью проведения закупок у МСБ, рассматриваются такие характеристики, как вид покупаемой продукции [Denes, 1997], число фирм по отраслям и уровню производства [Athey, Levin, 2011], а также тип процедуры закупок [Nakabayashi, 2013]. Часть описываемых факторов используется в качестве контрольных переменных в регрессионных уравнениях, моделирующих выбор заказчиков. В этой связи можно сформулировать контрольные гипотезы исследования.

*Гипотеза Н2. Вероятность размещения закупки с ограничением на участие крупных компаний снижается с ростом начальной (максимальной) цены контракта.*

*Гипотеза Н3. Если закупка размещается в форме электронного аукциона, то вероятность их проведения с участием МСБ возрастает.*

*Гипотеза Н4. Региональные и федеральные заказчики с большей вероятностью размещают закупки у МСБ по сравнению с муниципальными заказчиками.*

*Гипотеза Н5. Акционерные общества и общества с ограниченной ответственностью с меньшей вероятностью размещают закупки у МСБ, чем другие заказчики, подпадающие под действие 223-ФЗ.*

## **ДАННЫЕ И МЕТОДОЛОГИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ**

Исследование основано на данных, полученных путем машинного поиска по документации закупок. Сбор данных осуществлялся через Единую информационную систему в сфере закупок<sup>23</sup>. Выборка закупочных процедур сформирована по состоянию на 2019 г., и в ней не учитывается эффект влияния пандемии COVID-19 на государственные закупки, что свидетельствует о потенциальной несмещенности данных из-за отсутствия экзогенных шоков в анализируемом году. Государственные и государственно-корпоративные закупки отбирались для выгрузки случайным образом, но обязательным условием был сбор данных по двум законам — 44-ФЗ и 223-ФЗ.

Для формирования выборки была сгенерирована случайная величина, определявшая включение процедур закупок в итоговую выборку (стратифицированная выборка, полученная алгоритмом простого случайного отбора). С целью нивелирования систематической ошибки отбора в случайную выборку включались закупки из всех 85 субъектов РФ. В подвыборку по 44-ФЗ вошли закупки, размещаемые заказчиками на каждом из трех уровней власти, что обеспечило доступность всех элементов выборки при проведении простого случайного отбора. Аналогичным образом конструировалась выборка по 223-ФЗ, состоящая из закупок акционерных обществ, госкомпаний и организаций иных форм собственности.

Каждое наблюдение в выборке представляет собой процедуру  $i$  у заказчика  $n$ , размещавшего закупку по закону  $k$  в 2019 г. Выгружаемые данные включали все необходимые характеристики заказчиков и их закупочных процедур для проверки выдвинутых гипотез. Описательные статистики случайной выборки приведены в табл. 1.

Расчетные значения статистик, полученные по стратифицированной выборке путем простого случайного отбора, соответствуют аналогичным значениям статистик в генеральной совокупности (ЕИС), что свидетельствует о репрезентативности выборки. К примеру, доля закупок у малого и среднего бизнеса в общем

---

<sup>23</sup> Единая информационная система в сфере закупок. URL: <https://zakupki.gov.ru/> (дата обращения: 15.02.2021).



объеме выгруженных закупок в выборке за 2019 г. составила 41,5% (58 016 процедур закупок), по 44-ФЗ — 35%. В генеральной совокупности, согласно данным Министерства финансов РФ, доля закупок у МСБ в общем объеме всех закупок по 44-ФЗ превысила необходимую 15%-ю квоту и достигла 33%<sup>24</sup>, что согласуется со статистиками, полученными по выборке.

Таким образом, в выборку попали процедуры закупок у 20 933 заказчиков. Общее количество собранных закупок составило 139 512, из которых 76 432 размещались в рамках 44-ФЗ. Чтобы обеспечить сравнимость результатов с другими исследованиями, переменные для регрессионных моделей конструировались с учетом выводов, сделанных в [Пиньковецкая, 2014; Гафурова, Нотфуллина, Фукина, 2016; Туманянц и др., 2017; Кашин, Шадрин, 2019]. Однако в данных работах не затрагивалась взаимосвязь регулирующего воздействия и выбора госзаказчиков и не принималась во внимание институциональная специфика (например, форма собственности организаций-заказчиков).

При сборе данных на объект закупки не накладывались ограничения (не фиксировалась отрасль). Это сделано с целью учесть возможную неоднородность данных и специфику закупок в разных отраслях экономики. Большая часть закупок в выборке (54%) пришлось на промышленность и строительство (рисунок), что позволило выделить эти отрасли в отдельные переменные при моделировании<sup>25</sup>.

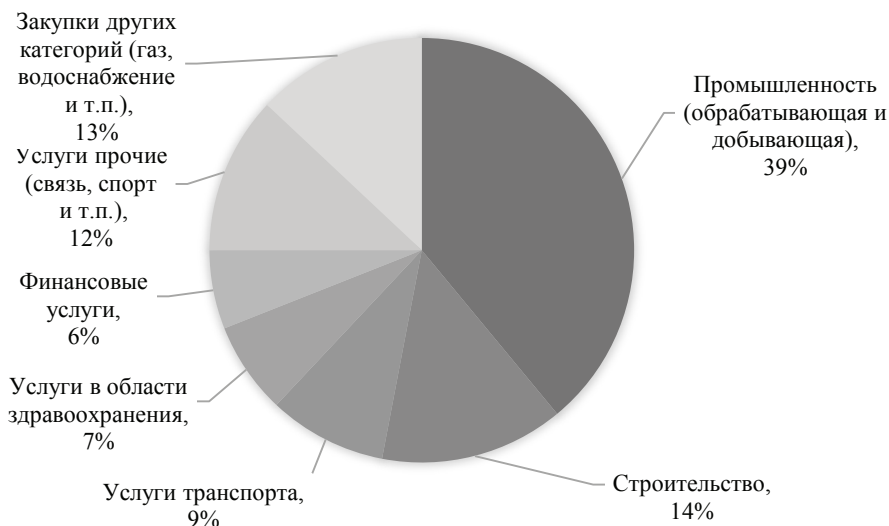


Рисунок. Структура закупок в выборке по отраслям, 2019 г.

<sup>24</sup> Контрактная система. Мониторинг закупок. Министерство финансов Российской Федерации. URL: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/> (дата обращения: 09.03.2021).

<sup>25</sup> Классификация объектов закупок по отраслям экономики основана на данных из Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД 2). URL: <https://classifikators.ru/okved> (дата обращения: 13.03.2021).

На основе полученных данных были сконструированы следующие переменные (табл. 1).

Таблица 1. Описание переменных исследования

Переменная	Описание	Количество наблюдений	Среднее значение
1	2	3	4
<i>Зависимая переменная: размещение закупок с участием только МСБ</i>			
<i>SME</i>	Закупка у малого и среднего бизнеса. Переменная принимает значение «1», если заказчик размещал определенную закупку с ограничением на участие крупных компаний, «0» — в других случаях	139 512	0,41
<i>Независимые переменные: институциональные факторы</i>			
<i>44FZ</i>	Закон, по которому организация размещала закупку. Переменная принимает значение «1», если заказчик работает по 44-ФЗ, «0» — по 223-ФЗ	139 512	0,54
<i>Mun</i>	Позиция организации в иерархии публичной власти. Переменная принимает значение «1», если организация является муниципальным заказчиком, «0» — региональным или федеральным	76 432	0,26
<i>JSC*</i>	Тип заказчика. Переменная используется при анализе заказчиков, размещавших закупки по 223-ФЗ. Переменная принимает значение «1», если форма собственности заказчика — акционерное общество или общество с ограниченной ответственностью, «0» — если организация имеет другую форму собственности	63 080	0,43
<i>Независимые переменные: характеристики закупок</i>			
<i>Eauction</i>	Тип процедуры закупок. Переменная принимает значение «1», если закупка размещалась в форме электронного аукциона, «0» — в других случаях	139 512	0,38

1	2	3	4
<i>Manuf</i>	Объект закупки — промышленность. Переменная принимает значение «1», если объект исследуемой закупки связан с промышленностью, «0» — в других случаях	139 512	0,39
<i>Constr</i>	Объект закупки — строительство. Переменная принимает значение «1», если объект исследуемой закупки связан со строительными работами, «0» — в других случаях	139 512	0,14
<i>lRes_price</i>	Натуральный логарифм начальной (максимальной) цены контракта. Переменная характеризует начальную цену, устанавливаемую заказчиком, в рублях	139 512	2 829 279

Примечание: \* — к числу заказчиков, проводящих закупки по 223-ФЗ, относятся организации, работающие по двум законам одновременно. Данная категория закупщиков дополнительно проверяется с помощью переменной *JSC* (тип заказчика).

Взаимосвязи между построенными переменными оцениваются тремя регрессионными моделями (линейная модель, логит-модель, пробит-модель) следующей спецификации:

$$F(SME_i) = \alpha + \beta 44FZ_i + \gamma_i X_i + \varepsilon_i, \quad (1)$$

где  $F$  — функции распределения, соответствующие трем типам моделей (линейной, пробит и логит);  $X_i$  — вектор независимых переменных (характеристик закупки) (табл. 1);  $i$  — порядковый номер закупки;  $\varepsilon_i$  — ошибка регрессионных моделей. Если  $\beta > 0$ , то эффект переменной, оценивающей «строгость» законодательного регулирования, положительно скажется на вероятности размещения закупок у МСБ, в то время как  $\beta < 0$  покажет обратную зависимость.

В целях ответа на вопрос, движет ли заказчиками фактор «строгости» соблюдения законодательных норм, рассматриваются аналогичные уравнению (1) регрессии на подвыборках  $44FZ_i = 1$  и  $44FZ_i = 0$ :

$$F(SME_i) = \alpha + \beta_i Z_i + \gamma_i X_i + \varepsilon_i. \quad (2)$$

Одна из контрольных гипотез в работе касается влияния вектора  $Z_i$ , включающего переменную  $Min_i$  для моделей по 44-ФЗ ( $44FZ_i = 1$ ) и переменную  $JSC_i$  для моделей по 223-ФЗ ( $44FZ_i = 0$ ). Описываемые переменные позволяют выявить среди организаций, размещавших закупки по 223-ФЗ, наиболее автономных в принятии решений, а именно — акционерные общества и общества с ограничен-

ной ответственностью, и тех, которые в большей степени зависят от государства (казенные, бюджетные и другие организации, регулируемые 223-ФЗ).

Если фактор автономности организации значим, то муниципальные заказчики будут в большей степени размещать закупки у малых и средних компаний в сравнении с региональными и федеральными заказчиками ( $\beta < 0$ ). Аналогичный эффект автономности возможен и на подвыборке организаций, работающих по 223-ФЗ: поскольку АО и ООО являются организациями частной формы собственности ( $JSC_i = 1$ ), то они менее зависимы от государства, а значит, будут в меньшей степени размещать закупки у МСБ и необязательно станут следовать законодательно установленной квоте на такие закупки. Казенные, бюджетные и иные организации, регулируемые 223-ФЗ, будут, наоборот, в большей степени размещать закупки с участием только малых и средних фирм, так как они в основном почти полностью финансируются из госбюджета и предположительно чаще реализуют приоритеты государства в своей деятельности.

Далее результаты представлены для линейной модели (метод наименьших квадратов), а также логит- и пробит-регрессий (метод максимального правдоподобия)<sup>26</sup>.

## РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

Оценки трех спецификаций регрессионного уравнения (1) для бинарной переменной *SME*, отражающей вероятность размещения закупок с участием малых и средних компаний среди исследуемых заказчиков, приведены в табл. 2.

Таблица 2. Факторы, влияющие на размещение закупок у МСБ по 44-ФЗ и 223-ФЗ, N = 139 512

Переменная	Модель					
	(1) linear	(2) linear	(3) logit	(4) logit	(5) probit	(6) probit
1	2	3	4	5	6	7
<i>44FZ</i>	0,245*** (0,00398)	0,248*** (0,00401)	0,237*** (0,00374)	0,235*** (0,00369)	0,239*** (0,00380)	0,236*** (0,00365)
<i>Eauction</i>	0,135*** (0,00373)	0,142*** (0,00395)	0,130*** (0,00355)	0,1361*** (0,00363)	0,131*** (0,00361)	0,133*** (0,00402)
<i>Manuf</i>	0,0652*** (0,00516)	0,0523*** (0,00401)	0,0628*** (0,00501)	0,0602*** (0,00493)	0,0652*** (0,00498)	0,0701*** (0,00512)

<sup>26</sup> Расчеты проводились в статистическом программном пакете Stata/MP vers. 16.1.

1	2	3	4	5	6	7
<i>Constr</i>	0,134*** (0,00917)	0,128*** (0,00826)	0,1301*** (0,00825)	0,1307*** (0,00819)	0,124*** (0,00824)	0,113*** (0,00713)
<i>lRes_price<sup>a</sup></i>	-0,00320*** (0,000768)	-0,00311*** (0,000732)	-0,00322*** (0,000768)	-0,00299*** (0,000698)	-0,00398*** (0,000771)	-0,00382*** (0,000696)
FE (month)	No	Yes	No	Yes	No	Yes

Примечания: 1) *SME* — зависимая переменная; 2) представлены предельные эффекты, рассчитанные на среднем значении (Average marginal effects — AME); 3) уровень статистической значимости: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; 4) в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов регрессионных моделей; 5) FE — фиксированный эффект на месяц закупки; 6) <sup>a</sup> — распределение начальной максимальной цены контракта до логарифмирования сильно отличалось от нормального, что объясняется наличием экстремальных значений начальной максимальной цены контракта в исследуемых закупках. Логарифмирование этого показателя решило проблему и максимально приблизило его распределение к нормальному.

Регрессионный анализ подтверждает гипотезу *H1* о значимой разнице при решении о размещении закупок у МСБ по 44-ФЗ и 223-ФЗ. Заказчики, решившие размещать закупки по строгому и детально регламентированному 44-ФЗ, более склонны закупать у малых и средних компаний, чем те, кто размещают закупки по 223-ФЗ. Это также свидетельствует о «строгости» закона 44-ФЗ и указывает на прямой эффект штрафных санкций за нарушение его требований. Вероятность размещения закупок у МСБ по 44-ФЗ в среднем на 24% выше, чем по 223-ФЗ, и этот результат статистически значим на 1%-м уровне.

Полученные коэффициенты в трех спецификациях регрессионных моделей являются устойчивыми, а именно — не меняют знак и остаются значимыми вне зависимости от формы модели. Учитывая, что для коррекции показателей заказчики могут чаще использовать закупки у МСБ, например в июне и декабре, были построены модели (2), (4), (6) с фиксированными эффектами на месяц размещения закупки (табл. 2).

Далее интерпретируются модели с фиксированными эффектами на месяц размещения закупки, поскольку анализ предельных эффектов коэффициентов при бинарных переменных, введенных на каждый месяц года, свидетельствует о наличии неоднородности самих коэффициентов во времени. Это можно объяснить предполагаемой сезонностью в закупочном процессе, которую нельзя игнорировать в ходе эконометрического анализа. Кроме того, знаки при оценках предельных эффектов коэффициентов и значимость эффектов не варьируются в зависимости от модели с фиксированными эффектами и без них, что подчеркивает робастность полученных результатов и возможность их содержательной интерпретации.



Каждая модель была протестирована на возможные эконометрические проблемы: в линейной модели проверено соответствие условиям Гаусса–Маркова, в логит- и пробит-моделях для проверки общей линейной гипотезы проведены три теста: Вальда, LM и LR<sup>27</sup>. Линейная модель не соответствует условиям Гаусса–Маркова (в частности, условию нормальности ошибки), что смещает выбор модели для последующей интерпретации в пользу логит- и пробит-регрессий.

Выбор между лучшей из двух моделей бинарного выбора (логит и пробит) был сделан на основе информационных критериев Акаике (AIC) и байесовского критерия Шварца (BIC). Наименьшее значение критериев наблюдалось у пробит-модели, что свидетельствует о том, что она лучше всего описывает взаимосвязи в выборке. В целом значения критериев отличаются несущественно, как и не наблюдаются различия в ROC-кривых, построенных по двум моделям. Площадь под ROC-кривой (AUC) у пробит-модели составляет 0,7, что значительно больше, чем у логит-модели, и это дополнительно позволяет сделать выбор спецификации в пользу пробит-регрессии. Необходимо отметить, что в трех спецификациях моделей полная мультиколлинеарность отсутствовала при наличии частичной. Для выявления последней были оценены показатели *VIF* (Variance Inflation Factor). Все показатели, при которых наблюдалась частичная мультиколлинеарность, позволяют оценивать модели и не влияют на качество оценок ( $VIF < 11$ ).

В пробит-модели (табл. 2) логарифм начальной цены закупки (*lRes\_price*) является статистически значимым фактором, однако его влияние на вероятность решения о проведении закупок у малого и среднего бизнеса мало. Знак зависимости остается устойчивым — с ростом начальной (максимальной) цены контракта вероятность размещения закупки у МСБ снижается. Это объяснимо, поскольку крупные контракты малый бизнес может реализовать с меньшей вероятностью. Таким образом, гипотеза *H3* подтверждается.

Способ определения поставщика также связан с решением о проведении закупок у МСБ. Заказчики с большей вероятностью (табл. 2) размещают закупки у МСБ в форме электронного аукциона по сравнению с другими процедурами закупок (конкурсы, запросы предложений и др.) [Маковлева, 2016, с. 14]. Полученный результат подчеркивает влияние строгости законодательных требований на решения заказчиков и объясняется тем, что заказчики, работающие по 44-ФЗ, детально регламентированы в ходе электронного аукциона; механизм его проведения четко прописан<sup>28</sup>. Следовательно, у организаций возникает меньше намерений отклоняться от законодательно установленных требований.

<sup>27</sup> Необходимость и возможность тестирования общей линейной гипотезы с помощью трех тестов (Wald, LM и LR) описаны в [Greene, 2017, p. 1176].

<sup>28</sup> О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Федеральный закон РФ от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 31 июля 2020 г.) (с изм. и доп., вступившими в силу с 1 сентября 2020 г.). Ст. 68. Порядок проведения электронного аукциона. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_144624/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_144624/) (дата обращения: 14.04.2021).

В закупках как в строительстве, так и в промышленности (промышленность — *Manuf* и строительство — *Constr*) организации с большей вероятностью принимают решения осуществлять закупки у малого и среднего бизнеса. Данный результат, возможно, объясняется тем, что закупки в этих отраслях составляют более 53% всех исследуемых процедур, а следовательно, доля МСБ в них, вероятно, также является большей и пропорциональна остальным процедурам. Для объяснения причины выявленных экономических эффектов важно исследовать закупки по отраслям в отдельности.

С целью детального анализа факторов, влияющих на закупки у МСБ, проведен дополнительный эконометрический анализ на подвыборках. Сначала рассматривается подвыборка с заказчиками, размещавшими закупки по 44-ФЗ (табл. 3), а затем анализируется часть организаций с закупками по 223-ФЗ (табл. 4).

Таблица 3. Факторы, влияющие на размещение закупок у МСБ организациями по 44-ФЗ, N = 76 432

Переменная	Модель		
	(1) linear	(2) logit	(3) probit
<i>Mun</i>	-0,0965*** (0,0116)	-0,0922*** (0,0109)	-0,0952*** (0,0110)
<i>Eauction</i>	0,167*** (0,00486)	0,162*** (0,00468)	0,163*** (0,00474)
<i>Manuf</i>	0,0971*** (0,00986)	0,0946*** (0,00945)	0,0974*** (0,00942)
<i>Constr</i>	0,275*** (0,0195)	0,241*** (0,0174)	0,245*** (0,0178)
<i>lRes_price</i>	-0,0177*** (0,000968)	-0,0177*** (0,000965)	-0,0175*** (0,000963)
FE (month)	Yes	Yes	Yes

Примечания: 1) *SME* — зависимая переменная; 2) предельные эффекты рассчитаны на среднем значении АМЕ; 3) уровень статистической значимости: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; 4) в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов регрессионных моделей.

В табл. 3 оценивается влияние позиции заказчика в иерархии публичной власти на вероятность размещения закупок у малых и средних компаний (оценивается уравнение (2) с фактором  $Z_i = Mun$  на подвыборке процедур, регулируемых законом 44-ФЗ). Оцениваются три регрессионные модели: линейная, логит- и пробит-регрессии. Основным результатом — отрицательный и значимый коэффициент при переменной *Mun*, что свидетельствует о влиянии позиции организации в иерархии публичной власти на вероятность размещения закупок у малого

и среднего бизнеса. Федеральные и региональные заказчики с большей вероятностью размещают закупки у МСБ, чем муниципальные. Данный результат предположительно объясняется тем, что муниципальные организации более автономны в принятии решений. Влияние контрольных переменных *Eauction*, *Manuf* и *Constr* в табл. 3 согласуется с результатами табл. 2, построенной по двум законам, что подтверждает устойчивость анализируемых показателей.

Для второй подвыборки оценивается аналогичное уравнение (2) с фактором  $Z_i = JSC$  (табл. 4) с целью отделить организации, которые более автономны в принятии решений по 223-ФЗ, от организаций, которые предположительно больше следуют государственному приоритету поддержки МСБ.

Таблица 4. Факторы, влияющие на размещение закупок у МСБ по 223-ФЗ,  $N = 63\ 080$

Переменная	Модель		
	(1) linear	(2) logit	(3) probit
<i>JSC</i>	-0,143*** (0,00442)	-0,140*** (0,00434)	-0,139*** (0,00427)
<i>Eauction</i>	0,118*** (0,00564)	0,112*** (0,00531)	0,111*** (0,00536)
<i>Manuf</i>	0,0322*** (0,00422)	0,0329*** (0,00451)	0,0321*** (0,00434)
<i>Constr</i>	0,0135* (0,00724)	0,0168** (0,00726)	0,0165** (0,00712)
<i>lRes_price</i>	-0,0334*** (0,00126)	-0,0326*** (0,00125)	-0,0352*** (0,00126)
FE (month)	Yes	Yes	Yes

Примечания: 1) *SME* — зависимая переменная; 2) предельные эффекты рассчитаны на среднем значении АМЕ; 3) уровень статистической значимости: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; 4) в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов регрессионных моделей.

Результаты табл. 4 подтверждают гипотезу  $H5$  о том, что заказчики, являющиеся АО и ООО по форме собственности, с меньшей вероятностью размещают закупки у малых и средних компаний, чем бюджетные, казенные и другие организации, регулируемые 223-ФЗ. Среди остальных факторов также наблюдаются устойчивые знак и значимость коэффициентов при переменных *Eauction*, *Manuf* и *Constr*.

С целью проверки устойчивости полученных результатов в 2019 г. была сформирована дополнительная выборка закупочных процедур. В нее попали все закупки (сплошная выборка) за 2019 г. у 510 заказчиков, отобранных алгоритмом простого случайного отбора, которые по основному роду деятельности связаны со сферой образования (учитывается однородность организаций при расчетах).

Одна половина (255 заказчиков) проводила закупки только по 44-ФЗ, другая — только по 223-ФЗ. Общее количество дополнительно собранных закупок составило 21 452 процедур, из которых 10 071 — в рамках 44-ФЗ. Доля закупок у малого и среднего бизнеса в общем объеме выгруженных закупок за 2019 г. достигла 16,8% (3 652 процедуры закупок).

Выборка была разделена на две подвыборки в зависимости от доли выполнения организациями законодательной квоты на закупки у МСБ (15% от СОГЗ). Зависимой переменной в регрессионных моделях является переменная *SME* (табл. 1). Далее уравнение (1) оценивается на подвыборке организаций, которые выполняют законодательную квоту, и на подвыборке заказчиков, которые не закупали у МСБ в установленном объеме в 2019 г. Все модели априори строились с учетом фиксированных эффектов на месяц размещения закупки (табл. 5).

Таблица 5. Факторы, влияющие на проведение закупок у МСБ с учетом выполнения организациями квоты по 44-ФЗ и 223-ФЗ

Переменная	Объем закупок у МСБ					
	Не менее 15% от СОГЗ			Менее 15% от СОГЗ		
	(1) linear	(2) logit	(3) probit	(4) linear	(5) logit	(6) probit
<i>44FZ</i>	0,114*** (0,0122)	0,128*** (0,0130)	0,122*** (0,0126)	0,122*** (0,00425)	0,186*** (0,0193)	0,132*** (0,0101)
<i>Eauction</i>	0,164*** (0,0114)	0,154*** (0,0111)	0,156*** (0,0110)	0,0616*** (0,00469)	0,0329*** (0,00368)	0,0327*** (0,00355)
<i>Manuf</i>	0,0790*** (0,00955)	0,0777*** (0,00944)	0,0799*** (0,00940)	0,0278*** (0,00369)	0,0230*** (0,00351)	0,0236*** (0,00347)
<i>Constr</i>	0,259*** (0,0177)	0,237*** (0,0161)	0,241*** (0,0165)	0,0279*** (0,00643)	0,0332*** (0,00710)	0,0326*** (0,00725)
<i>lRes_price</i>	-0,00814** (0,00381)	-0,00805** (0,00384)	-0,00842** (0,00384)	-0,0165*** (0,00157)	-0,0152*** (0,00180)	-0,0152*** (0,00172)
FE (month)	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes	Yes
<i>N</i>	9,938	9,938	9,938	11,514	11,514	11,514

Примечания: 1) предельные эффекты рассчитаны на среднем значении АМЕ; 2) уровень статистической значимости: \*\*\* — 1%; \*\* — 5%; \* — 10%; 3) в скобках указаны стандартные ошибки предельных эффектов коэффициентов регрессионных моделей.

Подтверждается, что влияние факторов на решения о закупках у МСБ на собранной другим способом сплошной выборке закупок за 2019 г. у 510 образовательных организаций не отличается от результатов, полученных по случайной выборке закупок (табл. 2, 3 и 4) в знаках коэффициентов и в их значимости. Заказчики с большей вероятностью закупают у МСБ при размещении закупок по 44-ФЗ, чем по 223-ФЗ (вне зависимости от процента выполнения годовой квоты на закупки у МСБ). Результаты, возможно, объясняются количественным составом заказчиков, попавших в каждую группу, — в выборке организаций, выполняющих квоту, присутствует больше заказчиков, проводивших закупки только по 44-ФЗ. При этом в моделях коэффициенты имеют разные значения, что свидетельствует об их чувствительности к типу заказчиков (в дополнительной выборке присутствуют заказчики только из сферы образования). Так, значение коэффициента при переменной *lRes\_price* различается в двух подгруппах организаций в несколько раз (табл. 5), что свидетельствует о неоднородности (эластичности) зависимой переменной по цене. Результат может быть объяснен тем, что стандартное отклонение начальной (максимальной) цены контракта в группе заказчиков, не выполняющих квоту, превышает аналогичный показатель в группе заказчиков, проводящих закупки у МСБ в должном объеме.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты исследования позволяют сделать вывод о систематическом размещении закупок у МСБ российскими заказчиками. Законодательные нормы, регулирующиекупающие организации, сильно и значимо влияют на стимулы отдельных типов заказчиков при закупках у МСБ. В работе оценено влияние институциональных факторов и характеристик закупочных процедур на масштабы закупок у МСБ в 2019 г. Показана устойчивость полученных результатов на различных группах заказчиков: подвыборках, сформированных по типу закона (44-ФЗ и 223-ФЗ), и подгруппах организаций в зависимости от выполнения ими квоты на закупки у МСБ. Результаты анализа указывают на значимую роль закона при размещении закупок: более строгий закон (44-ФЗ) увеличивает вероятность их размещения у малых и средних компаний. Кроме того, вероятность продолжать закупки у МСБ в его рамках выше даже у тех организаций, которые выполнили квоту на такие закупки в 2019 г.

Результаты анализа по дополнительной выборке свидетельствуют о том, что решения о закупках у МСБ обусловлены не только штрафными санкциями — некоторые организации существенно перевыполняют квоту. Изучению дополнительных неявных мотивов и стимулов, определяющих решения таких заказчиков, будут посвящены дальнейшие исследования. Анализ показал, что форма собственности организаций-заказчиков оказывает влияние на решения о проведении закупок у МСБ: АО и ООО размещают закупки у МСБ реже, чем другие исследуемые организации в рамках 223-ФЗ. Способ определения поставщика также



играет роль — среди закупок в форме электронного аукциона чаще встречаются закупки у МСБ.

Выводы, сформулированные в статье, могут быть полезны регуляторам системы госзакупок и исследователям в сфере малого и среднего бизнеса. Уполномоченные органы и законодатели могут использовать результаты исследования для оценки планируемых нормативных изменений, касающихся поддержки малого и среднего бизнеса, а также регулирующего воздействия от введения новых правил закупок в 44-ФЗ и 223-ФЗ. Уполномоченным структурам целесообразно обратить внимание на степень формализации новых требований и механизмов, предназначенных для непосредственных участников госзаказа, а также на важность процесса сближения норм указанных законов.

Регуляторы системы госзакупок могут использовать результаты для оценки необходимости увеличения квоты на закупки у МСБ в ближайшие годы. Дополнительно может быть проведена оценка целесообразности отмены ограничений на начальную (максимальную) цену контракта для малых и средних компаний. Систематическое размещение закупок у МСБ российскими заказчиками показывает значимость дальнейшего стимулирования вовлеченности малого и среднего бизнеса в систему госзакупок, указывает не только на важность снижения административных и иных барьеров для МСБ, но и на необходимость анализа неявных мотивов и стимулов закупающих организаций. Выводы исследования могут быть интересны в качестве дополнительного материала для анализа механизмов поддержки малого и среднего бизнеса на статистических данных более поздних периодов — 2020 и 2021 гг., при изучении проблематики закупок у субъектов малого и среднего предпринимательства, для оценки реализации мероприятий Национального проекта РФ «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»<sup>29</sup>, а также анализа регулирующего воздействия.

Исследование основывается на открытых данных из Единой информационной системы в сфере закупок, собранных по 2019 г., в период до начала пандемии COVID-19. Особый интерес представляет сбор данных методом опроса государственных и государственно-корпоративных заказчиков, в том числе с учетом временных периодов, когда повышалась квота на закупки у МСБ (с 1 января 2020 г.). Опрос организаций может быть направлен на выявление внутренних стимулов и барьеров к размещению закупок у МСБ, что позволит дополнительно оценить вероятность размещения таких закупок различными организациями-заказчиками. Исследование также может быть продолжено в направлении изучения эффективности поддержки МСБ в системе госзакупок в период пандемии 2020–2021 гг.

---

<sup>29</sup> Национальный проект «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы». URL: [https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy\\_proekt\\_maloe\\_i\\_srednee\\_predprinimatelstvo\\_i\\_podderzhka\\_individualnoy\\_predprinimatelskoy\\_inicativy/](https://www.economy.gov.ru/material/directions/nacionalnyy_proekt_maloe_i_srednee_predprinimatelstvo_i_podderzhka_individualnoy_predprinimatelskoy_inicativy/) (дата обращения: 10.07.2021).

### Благодарности

Автор выражает благодарность Д. В. Виноградову и Е. В. Шадриной за ценные советы и рекомендации.

### Acknowledgments

The author thanks D. Vinogradov and E. Shadrina for valuable comments and recommendations.

### Литература на русском языке

- Гафурова Г. Т., Нотфуллина Г. Н., Фукина С. П. 2016. Государственные закупки как инструмент развития малого и среднего предпринимательства в России. *Экономика региона* **12** (4): 1233–1243.
- Кашин Д. В., Шадрина Е. В. 2019. Эффективность механизма поддержки малого и среднего бизнеса в системе государственных закупок Российской Федерации. *Вестник Санкт-Петербургского университета. Менеджмент* **18** (1): 94–114.
- Маковлева Е. Е. 2016. Анализ практики государственных и муниципальных закупок у субъектов малого предпринимательства. *Интернет-журнал «НАУКОВЕДЕНИЕ»* **8** (2). URL: <http://naukovedenie.ru/PDF/31EVN216.pdf> (дата обращения: 10.05.2021).
- Пиньковецкая Ю. С. 2014. Малое предпринимательство и государственные закупки регионов России. *Известия Тульского государственного университета. Экономические и юридические науки* (1): 205–214.
- Туманянц К. А., Сеницына Е. Д., Интыкбаева С. Ж. 2017. Влияние государственных закупок на развитие малого предпринимательства в России. *Финансы и кредит* **23** (35): 2107–2122.
- Яковлев А. А., Балаева О. Н., Родионова Ю. Д., Ткаченко А. В. 2020. Проблемы и эффективность госзакупок глазами их участников. *ЭКО* **11** (557): 83–103.

### References in Latin Alphabet

- Athey S., Levin J. 2011. Comparing open and sealed bid auctions: Evidence from timber auctions. *Quarterly Journal of Economics* **126** (1): 207–257.
- Bandiera O., Prat A. 2009. Active and passive waste in government spending: Evidence from a policy experiment. *American Economic Review* **99** (4): 1278–1308.
- Becker G. 1968. Crime and punishment: An economic approach. *Journal of Political Economy* **76** (2): 169–217.
- Bennett R. 2008. SME policy support in Britain since the 1990s: What have we learnt? *Environment and Planning C: Government and Policy* **26** (2): 375–397.
- Curran J. 2000. What is small business policy in the UK for? Evaluation and assessing small business policies. *International Small Business Journal* **18** (3): 36–50.
- Denes T. 1997. Do small business set-asides increase the cost of government contracting? *Public Administration Review* **57** (5): 441–444.
- Dickinson D., Villevall M.-C. 2008. Does monitoring decrease work effort? The complementarity between agency and crowding-out theories. *Games and Economic Behavior* **63** (1): 56–76.
- Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on public procurement. URL: <https://doi.org/10.5040/9781509923205.0008>
- Directive 2014/25/EU on procurement by entities operating in the water, energy, transport and postal services sector. URL: <https://doi.org/10.5040/9781509923205.0014>
- EUROPE 2020. A strategy for smart, sustainable and inclusive growth /\* COM/2010/2020final \*/ URL: <https://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

- Fama E. F., Jensen M. C. 1983. Separation of ownership and control. *Journal of Law and Economics* **26** (2): 301–325.
- Frey B. S. 1993. Does monitoring increase work effort? The rivalry with trust and loyalty. *Economic Inquiry* **31** (4): 663–670.
- Greene W. H. 2017. *Econometric Analysis*. 8th ed. New York, NY: Pearson,
- Krasnokutskaya E., Seim K. 2011. Bid preference programs and participation in highway procurement auctions. *American Economic Review* **101** (6): 2653–2686.
- Laffont J.-J., Martimort D. 2002. *The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Nakabayashi J. 2013. Small business set-asides in procurement auctions: An empirical analysis. *Journal of Public Economics* **100** (C): 28–44.
- Public procurement for a better environment {SEC(2008) 2124} {SEC(2008) 2125} {SEC(2008) 2126} /\* COM/2008/0400 final \*/. URL: <https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2008:0400:FIN:EN:PDF>
- Prendergast C. 1999. The provision of incentives in firms. *Journal of Economic Literature* **37** (1): 7–63.
- Smallbone D., Welter F. 2001. The distinctiveness of entrepreneurship in transition economies. *Small Business Economics* **16** (4): 249–262.
- Vinogradov D., Shadrina E. 2018. *Discouragement through Incentives*. Working Paper No. 12-2018. University of Glasgow.
- Vinogradov D., Shadrina E., Doroshenko M. 2018. KIBS for public needs. *Economia e Politica Industriale* **45** (4): 443–473.

#### Russian Language References Translated into English

- Gafurova G. T., Notfullina G. N., Fukina S. P. 2016. Public procurement as a tool for the development of small and medium-sized businesses in Russia. *Ekonomika regiona* **12** (4): 1233–1243. (In Russian)
- Kashin D. V., Shadrina E. V. 2019. The effectiveness of the mechanism for supporting small and medium-sized businesses in the public procurement system of the Russian Federation. *Vestnik of Saint Petersburg University. Management* **18** (1): 94–114. (In Russian)
- Makovleva E. E. 2016. Analysis of the practice of state and municipal purchases from small enterprises. *Internet-zhurnal «NAUKOVEDENIE»* **8** (2): <http://naukovedenie.ru/PDF/31EVN216.pdf> (accessed: 10.05.2021). (In Russian)
- Pin'koveckaya Yu. S. 2014. Small business and public procurement of Russian regions. *Izvestiya Tul'skogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomicheskie i yuridicheskie nauki* (1): 205–214. (In Russian)
- Tumanyanc K. A., Sinicyna E. D., Intykbaeva S. Zh. 2017. Impact of public procurement on the development of small business in Russia. *Finansy i kredit* **23** (35): 2107–2122. (In Russian)
- Yakovlev A. A., Balaeva O. N., Rodionova Yu. D., Tkachenko A. V. 2020. Problems and efficiency of public procurement through the eyes of their participants. *Ekonomika i organizatsiya* **11** (557): 83–103. (In Russian)

Статья поступила в редакцию 27 мая 2021 г.

Статья рекомендована в печать 17 августа 2021 г.

Контактная информация

Кашин Дмитрий Викторович — аспирант; [dvkashin@hse.ru](mailto:dvkashin@hse.ru)

---

**SMALL AND MEDIUM ENTERPRISES IN PUBLIC PROCUREMENT:  
FACTORS AFFECTING THE DECISIONS OF PUBLIC BODIES**

*D. V. Kashin*

HSE University,  
20, ul. Myasnitskaya, Moscow, 101000, Russian Federation

**For citation:** Kashin D. V. 2021. Small and medium enterprises in public procurement: Factors affecting the decisions of public bodies. *Vestnik of Saint Petersburg University. Management* **20** (3): 410–431. <https://doi.org/10.21638/11701/spbu08.2021.306> (In Russian)

The study assesses factors influencing public bodies' decisions to conduct purchases with small and medium enterprises (SMEs). Mechanisms supporting SMEs are enshrined in the laws governing the system of state and state-corporate procurement in Russia and are mandatory for Russian contracting authorities. The inclusion of these mechanisms in the public procurement legislation implies their direct (explicit) impact, which applies equally to all regulated organizations. However, despite some similarities in the mechanisms for supporting SMEs in the laws on public procurement (both laws dictate to conduct set-aside procedures for SMEs), the frequency of procurement with SMEs participation differs between 44 FL and 223 FL. The study revealed that the choice of contracting authorities is influenced by the type of law, the position in the public power hierarchy, and the form of ownership of the organisation. The decision to purchase from SMEs is also related to the subject of the procurement and the method of identifying a supplier. The results of the study demonstrate heterogeneity in the behaviour of contracting authorities when purchasing from SMEs and explain the reasons of heterogeneity by differences in the regulatory pressure.

*Keywords:* preferences for small and medium enterprises, government priorities in public procurement, decision-making process of public bodies, explicit and implicit incentives for organizations.

Received: May 27, 2021

Accepted: August 17, 2021

Contact information

*Dmitriy V. Kashin* — Postgraduate Student; [dvkashin@hse.ru](mailto:dvkashin@hse.ru)

---

The reported study was funded by Russian Foundation for Basic Research, project number 20–310–90010.