

На правах рукописи



МЕЛЬНИКОВ ВЛАДИМИР ВАСИЛЬЕВИЧ

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ЗАКУПОК КАК МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ

Специальность:

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
доктора экономических наук

Новосибирск – 2021

Работа выполнена в Федеральном государственном бюджетном образовательном учреждении высшего образования «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» на кафедре общественных финансов

Научный консультант: доктор экономических наук, профессор
Литвинцева Галина Павловна

Официальные оппоненты: **Баранов Александр Олегович,**
доктор экономических наук, профессор,
заместитель директора по научной работе
Института экономики и организации
промышленного производства СО РАН
(ИЭОПП СО РАН)

Ковалев Виталий Валерьевич,
доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры теории кредита и
финансового менеджмента ФГБОУ ВО «Санкт-
Петербургский государственный университет»

Юзвович Лариса Ивановна,
доктор экономических наук, профессор,
профессор кафедры финансов, денежного
обращения и кредита ФГАОУ ВО «Уральский
федеральный университет имени первого
Президента России Б.Н. Ельцина»

Ведущая организация: ФГАОУ ВО
«Сибирский федеральный университет»

Защита диссертации состоится «16» декабря 2021 г. в 11.00 часов на заседании Диссертационного совета Д 212.169.03 при ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ» по адресу: 630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56, ауд. 1-29.

С диссертацией и авторефератом можно ознакомиться в Научной библиотеке и на официальном сайте ФГБОУ ВО «Новосибирский государственный университет экономики и управления «НИНХ»:
<http://www.nsuem.ru>

Автореферат разослан «__»_____ 2021 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета  **Серга Людмила Константиновна**

I. ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Финансово-экономический механизм закупок продукции для государственных и муниципальных нужд Российской Федерации в последние 25 лет находится в процессе непрерывного реформирования, затрагивая в настоящее время интересы около 290 000 заказчиков и 1 300 000 поставщиков с объемами финансирования в рамках государственной контрактной системы до 10 % ВВП. Модернизация институционального устройства системы государственных и муниципальных закупок направлена на достижение контролируемого единообразия способов определения поставщиков, предусматривающего стимулирование конкуренции между участниками, что обеспечивает, по мнению регулятора, операционную эффективность использования бюджетных средств за счет функционирования распределительного финансового механизма рыночного типа.

Использование конкурентных технологий позволяет обеспечить экономию бюджетных ресурсов в размере 350–500 млрд руб. в год, что составляет за 2014–2020 гг. от 6,1 до 10,6 % от общего объема финансирования государственных и муниципальных закупок. Вместе с тем, реализации современной концепции формирования государственной контрактной системы, а также утвержденной в 2014 г. и исполняемой Минфином России государственной программы «Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков» сопутствует ряд негативных эффектов. Задачами программы являются «формирование бюджетной политики, направленной на обеспечение стабильных экономических условий и повышение эффективности управления общественными финансами», а также «усиление взаимосвязи бюджетного и закупочного процессов, включая совершенствование контрактной системы в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Одновременно по факту ежегодных проверок контролирующими органами выявляются финансовые нарушения (до 20% от общего объема размещаемых средств); фиксируется неравномерность осуществления закупочной деятельности с пиковыми нагрузками к окончанию финансового года. Имеют место негативные отзывы государственных и

муниципальных заказчиков, связанные с невозможностью обеспечения «лучшего качества по доступной цене», несмотря на потенциально высокую конкурентность и жесткую регламентацию закупочных технологий. Такая ситуация отягощается проблемой неблагоприятного отбора в сфере найма персонала контрактных служб.

Динамика показателя относительной экономии общественных финансовых ресурсов при государственных и муниципальных закупках также демонстрирует в последние годы негативную тенденцию. Бюджетная эффективность закупок в рамках принятой концепции реформ достигается на фоне претензий участников контрактной системы к ее работе: высоких издержек функционирования элементов, связанных с организацией, участием, финансированием, контролем, регулированием, а также издержек, связанных с систематическим приобретением за счет средств налогоплательщиков низкокачественной продукции.

С точки зрения теории государственных финансов предельно широкое и ничем не ограниченное привлечение к участию потенциальных поставщиков государства должно способствовать росту конкуренции, прозрачности, повышению эффективности общественных расходов и блокированию коррупции. Однако реализация действующей концепции формирования порядков государственной контрактной системы в России по причине институциональных и поведенческих факторов не приводит к ожидаемым результатам, что способствует изменению механизма бюджетной политики в направлении постепенного роста плановой составляющей. Современная международная практика позволяет предложить новый теоретико-методологический подход к оценке перспектив системы государственных и муниципальных закупок. Возникает необходимость теоретического обоснования направлений использования государственной контрактной системы для реализации проактивной бюджетной политики. Актуальность обозначенной проблемы подтверждается рядом исследований отечественных и зарубежных авторов.

Степень разработанности проблемы. Проблемная область, которой посвящено исследование, носит полидисциплинарный характер. Трансформационные процессы в сфере организации и финансирования государственных и муниципальных закупок затрагивают финансовые, психологические и социально-

культурные явления, связанные с формированием экономических порядков и организацией государственной контрактной системы, оказывающие влияние на эффективность ее функционирования. При этом большинство исследований, затрагивают технологические аспекты закупочной деятельности и сконцентрированы на эффективности закупочных процессов, а роль контрактной системы как механизма бюджетной политики учитывается в меньшей степени.

Финансирование расходов в общественном секторе экономики и механизмы эффективного распределения бюджетных ресурсов исторически представляли собой важнейший объект для исследований. Вопросам бюджетной политики и ее влиянию на развитие национальных экономик были посвящены многочисленные труды представителей экономической науки, из которых целесообразно отметить Э. Балдаччи, А. Блиндера, Д. Брюммерхоффа, А. Вагнера, К. Викселля, С. Гехерта, С. Гупту, В. Джа, М. Дойл, Д. М. Кейнса, Р. Копке, Э. Линдаля, Р. Масгрейва, А. Пигу, А. Раненберга, Х. Ричла, П. Самуэльсона, Р. Спенсера, Дж. Стиглица, В. Танци, М. Хортона, Х.-Д. Чанга и др. Ряд российских авторов, посвятивших свои исследования реализации бюджетной политики в последние десятилетия отмечали важность регулирования бюджетных расходов и сферы закупок для общественных нужд в целях повышения эффективности функционирования общественного сектора. Здесь можно выделить научные работы Г.В. Андрушака, Е.В. Балацкого, А.О. Баранова, И.В. Барановой, А.А. Беленчук, А.Р. Валеева, Р.Р. Гайзатуллина, Н.А. Екимовой, Е.А. Звоновой, Н.Г. Ивановой, Л.Л. Игониной, В.В. Ильина, В.В. Ковалева, А.С. Колесова, А.М. Лаврова, М.Ю. Малкиной, Е.В. Маркиной, В.В. Панкова, Н.М. Сабитовой, С.П. Солянниковой, Н.В. Фадейкиной, Г.Г. Фетисова, Л.И. Юзвович и др.

Организационным и финансовым аспектам регулирования закупок продукции для общественных нужд как перераспределительного механизма посвящен ряд работ зарубежных авторов: Р. Кеттела, Ж.-Ж. Лаффона, В. Лембера, К. Маккруддена, А. Матту, О. Судри, К. Тая, Ж. Тироля, П. Трепте, С. Хеннигена, А. Эрриджа и др.

Первыми работами, содержащими результаты применения методологических подходов новой институциональной экономической теории к оценке влияния экономических

институтов на трансформационные процессы государства, стали исследования П. Буша, Дж. Бьюкенена, А. Грейфа, Р. Коуза, А. Крюгер, П. Милгрона, Д. Норта, М. Олсона, О. Уильямсона, Д. Ходжсона, Т. Эггертссона, К. Эрроу и др. Среди представителей отечественной науки, исследовавших институциональные аспекты экономической политики необходимо выделить С.А. Афонцева, О.С. Белокрылову, В.В. Вольчика, С.Г. Кирдину-Чэндлер, В.А. Крюкова, Ю.В. Латова, С.Н. Левина, Г.П. Литвинцеву, М.Ю. Малкину, Р.М. Нуреева, В.М. Полтеровича, И.В. Розмаинского, В.Л. Тамбовцева, А.Е. Шаститко и др.

Экономическому поведению, важности проблемы знаний, неполноты и асимметричности информации при принятии решений, а также манипулированию ею для получения выгод уделялось особое внимание в работах Дж. Акерлофа, А. Алчиана, Р. Зельтена, Ф. Найта, К. Полани, М.В. Рыжковой, Г. Саймона, Дж. Стиглера, Р. Талера, О. Уильямсона, Ф. Хайека, А.В. Шмакова и др., представителей психологической науки – Д. Канемана, П. Словика, А. Тверски и др., а также социологов – П. Димаджо, М. Грановеттера, Н. Крадина, Ч. Ламажаа и др.

Технологическим вопросам построения государственной контрактной системы Российской Федерации, как механизма распределения бюджетных средств и реализации экономической политики, были посвящены работы М.В. Афанасьева, К.А. Белокрылова, О.С. Белокрыловой, В.В. Вольчика, К.И. Головщинского, В.П. Заварухина, Л.Г. Каранатовой, М.А. Корытцева, А.П. Патрона, И.И. Смотрицкой, В.А. Федоровича, А.Т. Шамрина, С.С. Шувалова и др. Российские закупочные технологии, оценка их издержек и эффективности обсуждались в работах О.В. Анчишкиной, О.Н. Балаевой, А.А. Бальсевич, К.В. Кузнецова, И.В. Кузнецовой, Н.В. Нестеровича, А.Д. Нечаева, В.В. Панкова, Е.А. Подколзиной, В.И. Смирнова, А.В. Ткаченко, А.А. Яковлева и др.

Теории и концепции указанных выше ученых в значительной мере обусловили авторский подход к проведенному исследованию.

Вместе с тем, теория и методология использования распределительного механизма государственной контрактной системы как инструмента проактивной бюджетной политики является фрагментарной и содержит ряд существенных пробелов: в частности, когда речь идет о возможности систематического

использования закупочного механизма для решения вопросов структурных преобразований в национальной экономике с учетом эффективного и бережного управления государственными и муниципальными финансами.

Таким образом, **научная проблема**, решаемая автором в работе, заключается в выявлении причин несоответствия подтвержденной в теории государственных финансов эффективности общественных расходов с использованием нейтрального по отношению к структуре экономики конкурентного механизма государственной контрактной системы и мирового опыта ее активного использования в целях проведения экономических реформ. Ставится вопрос о перспективах эволюции контрактной системы Российской Федерации (КС РФ) с учетом существующих параметров ее развития и реализации принципа эффективного и бережного управления общественными финансами.

В качестве основной **научной гипотезы исследования** выдвинуто предположение о наличии в российской экономике условий и потенциала трансформации контрактной системы Российской Федерации в качестве проактивного механизма бюджетной политики, что обусловлено институциональной организацией распределительного механизма закупок продукции для общественных нужд.

Цель исследования – разработка теоретико-методологического подхода к оценке перспектив институциональной трансформации распределительного механизма государственной контрактной системы и его использования для реализации проактивной бюджетной политики.

В соответствии с поставленной целью в работе сформулированы следующие **задачи**:

1) сформировать концептуальную и методологическую основу для оценки перспектив институциональной трансформации системы государственных и муниципальных закупок как механизма бюджетной политики;

2) провести теоретическую реконструкцию факторов эволюции институциональной структуры механизма контрактной системы Российской Федерации как квазирыночного инструмента бюджетной политики;

3) оценить соответствие условий формирования контрактной системы Российской Федерации группе развитых стран мира с точки зрения совокупности макроэкономических условий и факторов институциональной среды;

4) определить влияние факторов институциональной среды на показатель бюджетной эффективности государственных и муниципальных закупок;

5) разработать и апробировать методический подход к оценке трансакционных издержек функционирования государственных и муниципальных заказчиков;

6) создать методику комплексной оценки потенциального влияния финансирования государственных и муниципальных закупок на социально-экономическое развитие территорий;

7) обосновать перспективы развития национальной контрактной системы в сфере закупок Российской Федерации как механизма проактивной бюджетной политики.

Объект исследования – институциональный механизм взаимодействия экономических агентов при осуществлении, финансировании и трансформации государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг в Российской Федерации с учетом принципа эффективного и бережного управления общественными финансами.

Предмет исследования – взаимосвязи и взаимозависимости возникающие в процессе формирования и функционирования государственной контрактной системы как механизма реализации бюджетной политики.

Объект наблюдения – система государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг постсоветской и современной России, включая ее институциональную трансформацию в государственную контрактную систему Российской Федерации.

Область исследования – диссертационное исследование по своему содержанию, предмету и методам исследования соответствует следующим пунктам паспорта научной специальности 08.00.10 «Финансы, денежное обращение и кредит»: *раздел 1* – п. 1.3. «Теория и методология влияния финансовой системы на результаты социально-экономического развития»; п. 1.6. «Институциональные аспекты финансовой системы», 1.10 «Финансовое стимулирование эффективного использования всех видов экономических ресурсов»; *раздел 2* –

п. 2.17. «Бюджетно-налоговая политика государства в рыночной экономике», п. 2.18. «Механизмы распределения бюджетных средств».

Теоретической основой исследования послужили теория государственных финансов, теория поведенческих финансов, теория прокьюремента, экономика общественного сектора, новая институциональная экономическая теория, в частности, теория трансакционных издержек, теория общественного выбора, теория управления поведением исполнителя (теория принципала-агента), новая экономическая история, экономическая теория институциональных изменений.

Методологическая основа исследования. В исследовании применен полидисциплинарный подход, основанный на методологических разработках в области функционирования бюджетной системы, в том числе бюджетного планирования, методов финансового контроля (аудита), анализа институтов и институциональных изменений, а также оценки экономических процессов на макроуровне. В работе использовались как общенаучные методы познания: индукция и дедукция, анализ (в т.ч. динамики, ретроспективный, поведенческий, системный, структурно-функциональный, качественный и количественный), синтез (в т.ч. синтез научных концептов, методологии и технологий, классификаций), сравнение и аналогия, восхождения от абстрактного к конкретному, исторический и логический метод, метод классификации, метод моделирования, графический метод, а также специальные методы: корреляционный, регрессионный и кластерный анализ, анализ динамики и структуры исследуемых параметров, метод контент-анализа и опосредованного опроса в форме анкетирования.

Информационной и эмпирической базой исследования являются данные отечественной и мировой статистики, в частности материалы Министерства экономического развития Российской Федерации, Министерства финансов Российской Федерации, Федеральной службы государственной статистики, Единой информационной системы в сфере закупок Российской Федерации; Всемирного банка, Организации экономического сотрудничества и развития, Международного валютного фонда, материалы авторских исследований, материалы, опубликованные в научных изданиях, международные и российские нормативные

правовые акты и стандарты, аналитические записки органов власти, оперативная информация сети Интернет.

Научная новизна исследования. Основным научным результатом диссертационного исследования заключается в разработке теоретико-методологического подхода к оценке перспектив институциональной трансформации механизма распределения общественных финансовых ресурсов посредством государственной контрактной системы в сфере закупок и его применения в целях проведения проактивной бюджетной политики.

Научные результаты, полученные автором и выносимые на защиту. Наиболее значимые научные результаты исследования состоят в следующем.

1. Разработана концептуальная основа формирования системы государственных и муниципальных закупок как механизма проактивной бюджетной политики. В отличие от традиционных подходов, предполагающих применение закупочных технологий для создания конкурентного рынка товаров, работ и услуг, государственная контрактная система рассматривается как квазирыночный механизм бюджетной политики, применяемый для обеспечения потребностей за счет общественных финансовых ресурсов и развития национального производства (п. 1.3, п. 1.6, п. 2.17).

Предложена модель формирования концептуальной основы исследования распределительного механизма государственных и муниципальных закупок. Приводится характеристика предпосылок авторского концептуального подхода, определяются его особенности и преимущества по сравнению с проконкурентным концептуальным подходом, характерным для внедрения системы формальных правил прокьюремента в рамках ООН и ВТО. На основе сравнительного анализа принятых в мировой практике концептуальных подходов к построению государственных закупочных систем разработан авторский классификатор концепций национальных моделей прокьюремента и обоснована последовательность задач институциональной трансформации государственных и муниципальных закупок при внедрении концепции прокьюремента в странах со вспомогательным институтом обмена.

2. Разработан методологический подход к исследованию системы государственных и муниципальных закупок как механизма бюджетной политики. Методологический подход имеет принципиальное отличие от существующих исследований, состоящее в историко-институциональном и макроэкономическом описании объекта с акцентом на воспроизводственные процессы и динамику показателей финансирования вместо традиционной для исследований государственных закупок ориентации на анализ рынков и статику, что позволяет выявить влияние институциональной среды на эффективность расходов посредством государственной контрактной системы (п. 1.6, п. 2.17, п. 2.18).

Приводится характеристика базовых принципов и предпосылок методологического подхода к исследованию институциональной трансформации государственных и муниципальных закупок. Предложено расширение методологии государственных финансов в части функционирования контрактной системы в сфере закупок товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд за счет разработки подхода, основанного на сочетании финансово-аналитического, историко-институционального и макроэкономического описания объекта исследования с акцентом на воспроизводственные процессы и динамику показателей. Произведена классификация функций государственных и муниципальных закупок с точки зрения воспроизводственного подхода к анализу бюджетной политики, как фактора социально-экономического развития. Структурированы процессы в системе государственного вмешательства в экономику с определением места государственных и муниципальных закупок. На основе систематизации макроэкономических показателей выделены факторы неопределенности закупочных транзакций и причины снижения эффективности использования общественных финансовых ресурсов.

3. Проведена теоретическая реконструкция факторов институциональной трансформации финансовой и процедурной составляющих механизма закупок продукции для государственных и муниципальных нужд постсоветской и современной России. В отличие от сложившихся подходов приведен поэлементный анализ динамики формальных институтов квазирынка государственных и муниципальных

закупок на тридцатилетнем временном интервале, что позволило выявить изменение подходов регулятора к пониманию роли государственной контрактной системы как механизма бюджетной политики, способствующего формированию экономических порядков (п. 1.6, п. 2.17).

В рамках сравнительного анализа этапов построения системы государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации за период 1991–2020 гг. с учетом влияния формальных правил на их финансирование и организацию доказана трансформация подходов регулятора к использованию бюджетного механизма от стимулирования конкуренции к поддержке отечественного производителя. Выявлена динамика финансовых ограничений применимости отдельных способов закупок товаров, работ, услуг. Структурированы типовые элементы правил закупок, отражающие содержание доминирующей концепции экономической политики. Произведено разграничение сфер применения формальных правил закупок, исходя из источника финансирования расходов. В рамках количественного контент-анализа базовых нормативных правовых актов, регулирующих систему закупок для государственных и муниципальных нужд, сформированы корреляционные графы и показана динамика смысловых конструкций формальных правил. На основе свойств рыночной координации транзакций обоснована квазирыночность бюджетного механизма государственных и муниципальных закупок в Российской Федерации.

4. Разработан методический подход к комплексной оценке влияния институциональной среды на показатель бюджетной эффективности государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг, который позволяет выявить динамику влияния институциональных факторов на работу распределительного механизма государственной контрактной системы. Впервые в качестве условий, оказывающих влияние на бюджетную эффективность государственных и муниципальных закупок, обосновываются этнический и конфессиональный факторы, а также роль культуры электорального менеджмента в России. Впервые приводится динамическая оценка степени влияния культуры на бюджетную эффективность распределительного механизма

государственной контрактной системы в зависимости от действующего свода формальных правил (п. 1.6, п. 2.18).

Разработана и апробирована методика определения условий развития контрактной системы в сфере закупок Российской Федерации относительно стран с развитой экономикой как инструмента учета влияния технологической и институциональной среды на выбор концепции развития контрактных систем. Произведена группировка стран мира на основании сходства технологических и институциональных параметров формирования национальных систем прокьюремента. Предложена методика оценки влияния факторов культуры на эффективность финансирования расходов в рамках контрактной системы Российской Федерации. Выявлена позитивная роль формальных правил электронизации для снижения влияния неформальных институтов на бюджетную эффективность государственных и муниципальных закупок. Структурированы процессы финансирования, каналы распределения финансовых потоков и направления контроля в контрактной системе Российской Федерации.

5. Разработана и апробирована методика финансового подхода к оценке транзакционных издержек организации государственных и муниципальных закупок на основе информации об отдельных финансовых показателях деятельности организаций заказчиков, что позволило сделать вывод о масштабах транзакционных издержек в контрактной системе, сопоставимых с величиной официальной экономии общественных финансовых ресурсов (п. 1.6, 1.10, п. 2.18).

Определена система условий и разработана методика для оценки транзакционных издержек (ТАИ) организации закупок товаров, работ, услуг в рамках государственной контрактной системы. Осуществлено сравнение величин, полученных в результате использования финансового и процедурного подходов к оценке ТАИ. Произведено сопоставление масштабов ТАИ и бюджетной эффективности расходов на закупки в рамках государственной контрактной системы. На основе опроса государственных и муниципальных заказчиков подтверждено наличие ТАИ поведенческой группы, включая издержки оппортунистического поведения, в соответствии с авторской классификацией.

6. Предложена методика оценки потенциала системы государственных и муниципальных закупок как механизма проактивной бюджетной политики, что позволяет оценить влияние объемов финансирования с использованием контрактной системы на результаты социально-экономического развития территорий. Отличительной особенностью такого подхода является формирование выводов на основе динамической характеристики показателей влияния финансирования закупок на макроэкономические параметры развития (п. 2.17, п. 2.18).

Разработан методический подход к определению связи масштабов финансирования государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг и отдельных макроэкономических параметров. Получены подтверждения связи расходов на государственные и муниципальные закупки с обеспеченностью бюджетов собственными средствами, уровнем инновационной активности организаций региона и уровнем занятости. Предложена и апробирована методика комплексной оценки потенциального влияния объемов финансирования с использованием государственной контрактной системы на результаты социально-экономического развития территорий.

7. Определены тенденции институциональной трансформации государственной контрактной системы в сфере закупок как механизма проактивной бюджетной политики с учетом зависимости от предшествующего пути развития. В отличие от нормативного подхода в исследованиях закупочных механизмов систематизируются фактические условия и изменение показателей, что позволяет обосновать перспективы контрактной системы РФ в свете трансформационной динамики (п. 1.3, п. 1.6, п. 2.17).

На основе реализации авторского методического подхода и историко-институционального анализа российских реформ системы государственных и муниципальных закупок товаров, работ, услуг, а также этапов ее трансформации в государственную контрактную систему Российской Федерации, обосновано наличие условий и определены направления постепенной эволюции системы к глубинному уровню российских институционализированных хозяйственных практик, а именно возврату к повышению плановой составляющей в российской системе государственного регулирования и

дальнейшему развитию контрактной системы Российской Федерации как проактивного квазирыночного институционального механизма бюджетной политики.

Теоретическая и методологическая значимость исследования заключается в развитии теории государственных финансов, теории прокьюременты, институциональной теории государственного регулирования посредством обоснования и применения авторского подхода к оценке потенциала контрактной системы в сфере закупок как механизма, способствующего реализации бюджетной политики и формированию экономических порядков.

Практическая значимость работы состоит в том, что в рамках исследования государственной контрактной системы предложен методический подход к оценке транзакционных издержек осуществления закупочной деятельности на основе финансовых показателей, а также разработана методика оценки влияния государственных и муниципальных закупок на территориальное развитие. Полученные результаты могут быть использованы при оценке эффективности функционирования контрактной системы как механизма реализации государственной бюджетной политики.

Апробация работы и внедрение результатов исследования. Научные и практические результаты диссертационного исследования апробированы автором в рамках выполнения НИР за 2011-2021 гг., в том числе НИР, 2021, № 431/2021 «Разработка методики оценки результативности работы подразделений закупок на примере контрактной службы и обучение специалистов»; НИР, 2019, № 717/2019 «Регламент по осуществлению процедур определения поставщика при осуществлении конкурентных закупок»; грант ФГБОУ ВО «НГУЭУ «НИНХ», 2017, № 517/2017 «Влияние бюджетных расходов при осуществлении конкурентных государственных и муниципальных закупок на экономическое развитие территории»; грант ФГБОУ ВО «НГТУ», 2014 г., № С-8, «Принятие экономических решений в условиях доминирования поведенческой модели оппортунизма»; грант РГНФ 2014-2016 гг., проект № 14-02-00359 «Влияние макроэкономической политики с монетарным и валютным контролем на динамику и структуру национальной экономики в условиях экспортосырьевой ориентации и несовершенных рынков»; грант

ФГБОУ ВО «НГТУ», 2011 г., «Влияние поведенческих предпосылок на результативность формальных правил при размещении государственного заказа».

Основные результаты научного исследования представлялись, обсуждались и получили одобрение на всероссийских и международных конференциях, в том числе: Семинаре-конференции виртуальных мастерских Международной ассоциации институциональных исследований «Блеск и нищета российского реформаторства» (Новосибирск, Москва, Нижний Новгород, Ростов-на-Дону, Томск, Омск, Кемерово, Красноярск, 2021); Economic and social development: 54th International Scientific Conference on Economic and Social Development, (Novosibirsk, 2020); Economic and Social Development: 50th International Scientific Conference on Economic and Social Development (Chelyabinsk, 2020); Конференции виртуальных мастерских Международной ассоциации институциональных исследований «Институциональная трансформация экономики: экономические субъекты современной России» (ИТЭ-ЭССР, 2020); II Всероссийской научной конференции «Региональное развитие: экономика и социум» (Кемерово, КемГУ, 2020); Международном экономическом симпозиуме «Интеграция Сибири в глобальное социально-экономическое пространство» (Томск, НИУ ТГУ, 2019); VI Международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики: ресурсы и институты» (Красноярск, СФУ, 2019); XII Международной научной конференции «Новые институты для новой экономики» (Казань, НИУ, 2018 г.); Всероссийской научно-практической конференции «Региональное развитие: экономика и социум» (Кемерово, КемГУ, 2018); Международной научно-практической конференции «ЕС-ЕАЭС: перспективы взаимодействия и сотрудничества» (Кыргызстан, Бишкек, КРСУ, 2017); V Международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики: пространство и время» (Кемерово, КемГУ, 2017); XI Международной научной конференции «Проблемы современной экономики и институциональная теория» (Москва, Финансовый университет, 2016); VI Международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики: российский вектор новой индустриализации» (Омск, ОмГУ, 2015); V Международной

научно-практической конференции «Глобальный мир: многополярность, антикризисные императивы, институты» (Ростов-на-Дону, ЮФУ, 2014); III Международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики: условия инновационного развития» (Новосибирск, НГТУ, 2013); 10 Международной конференции «Проблемы современной экономики и институциональная теория» (Украина, Донецк, ДонНТУ, 2013); Втором Российском экономическом конгрессе (Суздаль, 2013); Международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики на постсоветском пространстве» (Кемерово, КемГУ, 2011).

Материалы диссертации используются в учебном процессе при преподавании таких дисциплин, как теория государственных закупок, государственные и муниципальные закупки, государственное регулирование экономики, современная экономическая политика государства (справки о внедрении НГУЭУ, НГТУ), а также в рамках процесса подготовки кадров для системы государственных и муниципальных закупок (справки о внедрении НГУЭУ, НГТУ), подготовки поставщиков государства (справка о внедрении Новосибирской торгово-промышленной палаты), оценки масштабов трансакционных издержек функционирования территориальной системы государственных и муниципальных закупок (справка о внедрении контрольного управления Новосибирской области).

Основные результаты исследования опубликованы в 50 работах общим объемом 203 п.л., в том числе авторских – 74 п.л., Издано 2 авторские монографии (32,8 п.л.), 6 коллективных монографий (164 п.л., авт. – 6,8 п.л.), 25 статей, изданных в научных журналах, рекомендованных ВАК Российской Федерации для публикаций основных научных результатов диссертаций на соискание ученой степени доктора наук (31,1 п.л., авт. – 26,5 п.л.), 5 статей в зарубежных рецензируемых журналах и изданиях (3,8 п.л.).

Логика и структура исследования. Диссертация состоит из введения, пяти глав, заключения, списка сокращений, списка литературы, содержащего 351 наименование, и трех приложений. Основной текст работы изложен на 269 страницах, включая 54 рисунка и 55 таблиц. Работа имеет структуру, обусловленную изучаемой областью и совокупностью решаемых задач. (рис. 1).

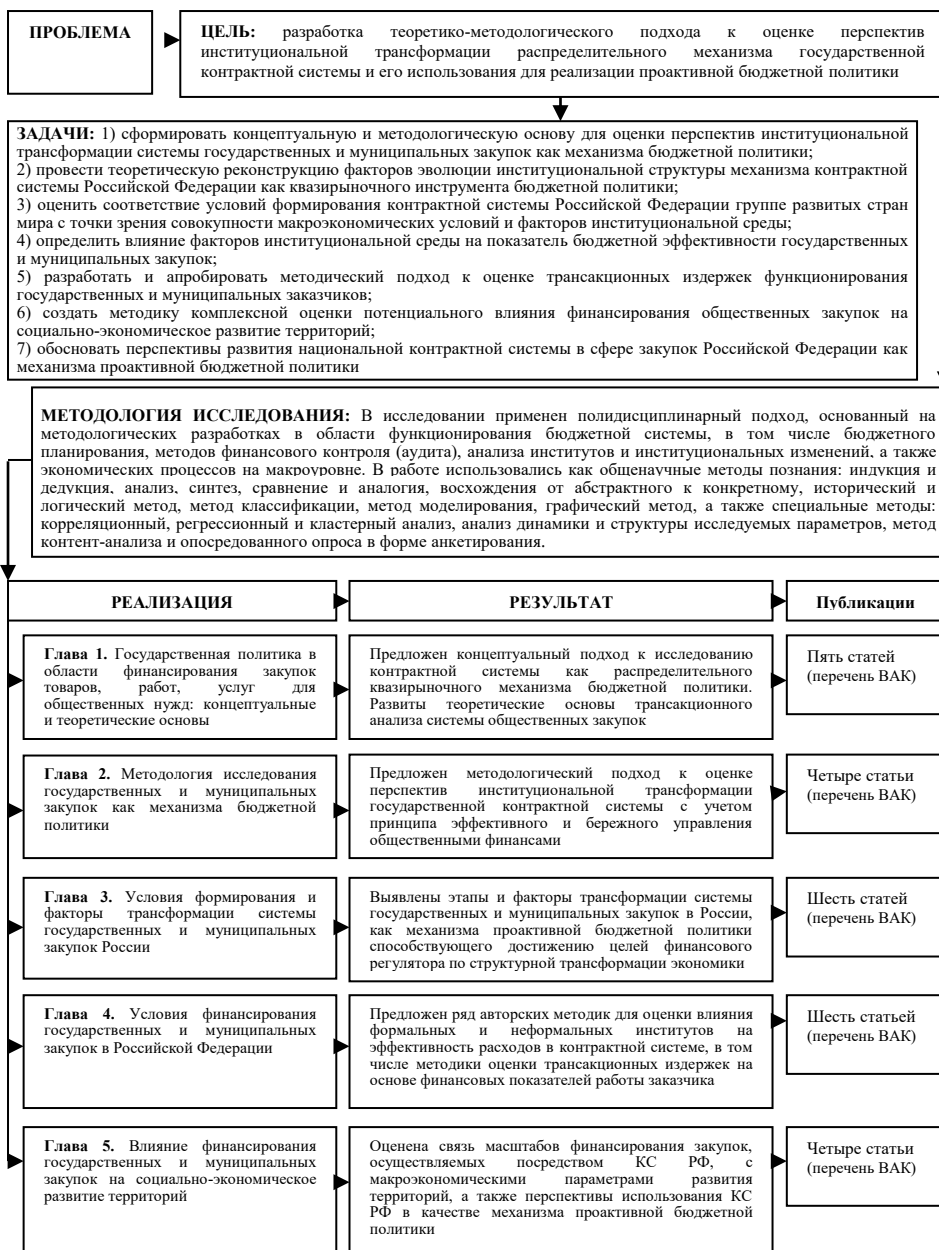


Рисунок 1 – Структурно-логическая схема диссертационного исследования

II. ОСНОВНЫЕ ПОЛОЖЕНИЯ ИССЛЕДОВАНИЯ, ВЫНОСИМЫЕ НА ЗАЩИТУ

1. Разработана концептуальная основа формирования системы государственных и муниципальных закупок как механизма проактивной бюджетной политики. В отличие от традиционных подходов, предполагающих применение закупочных технологий для создания конкурентного рынка товаров, работ и услуг, государственная контрактная система рассматривается как квазирыночный механизм бюджетной политики, применяемый для обеспечения потребностей за счет общественных финансовых ресурсов и развития национального производства.

Систематизация теоретических представлений о факторах финансирования расходов на государственные и муниципальные закупки обнаруживает пробел в теории государственных и муниципальных финансов, связанный с отсутствием обоснованной гипотезы о влиянии закупочного механизма на территориальное развитие, а также о возможности его использования в качестве инструмента проактивной бюджетной политики, способствующей, помимо стимулирования макроэкономических процессов, формированию порядков общественного воспроизводства. Такая постановка проблемы предполагает поиск альтернатив проконкурентной концепции формирования государственных контрактных систем, предусматривающей в качестве основной цели экономии бюджетных средств за счет активизации конкурентной борьбы.

Предложен сравнительный анализ существующих в мире концептуальных моделей прокьюрмента, их классификация (табл. 1), а также характеристика авторского концептуального подхода в сравнении с принятым в Типовом законе ЮНСИТРАЛ.

Таблица 1 – Классификатор концепций национальных моделей прокьюрмента

Воздействие на объект	Цели экономической политики	
	узконаправленные	общеэкономические
Прямое (финансирование)	• Социальный прокьюрмент	• Прокьюрмент для устойчивого развития • Прокьюрмент для развития производства
Косвенное (стимулирование)	• Зеленый прокьюрмент • Прокьюрмент инноваций	• Прокьюрмент для борьбы с коррупцией и экономии

Источник: составлено автором

Обеспечивающая закупки продукции для государственных и муниципальных нужд КС РФ рассматривается в трех измерениях: на макро- и микроуровне, с точки зрения технологической и институциональной составляющей, с точки зрения особенностей внутренней и внешней среды, а также исторического опыта национальной экономики (рис. 2).

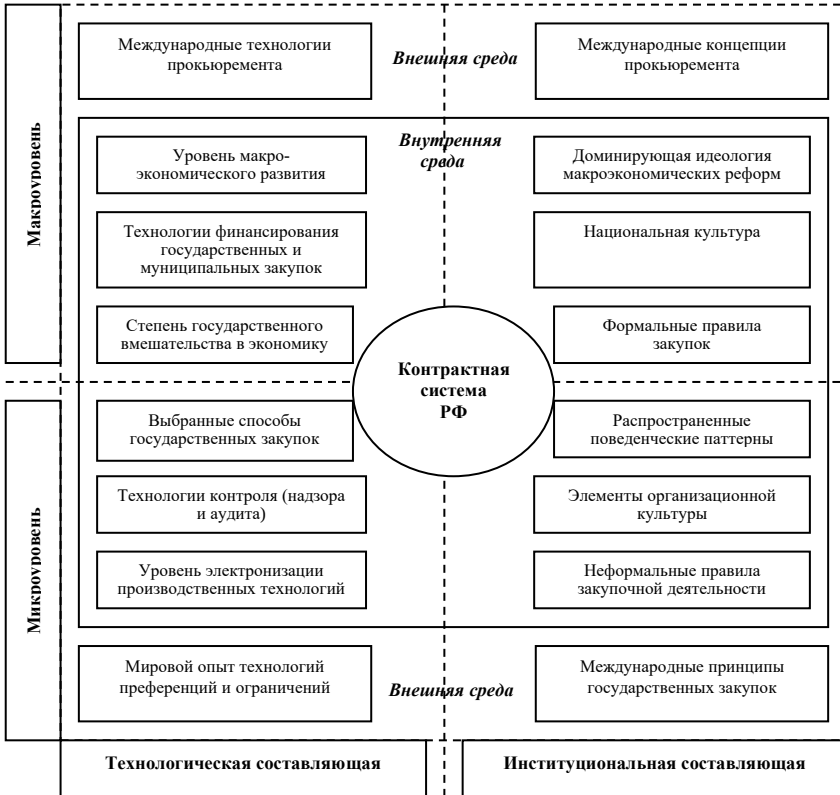


Рисунок 2 – Модель формирования концептуальной основы исследования распределительного механизма государственных и муниципальных закупок

На основе анализа концепций прокьюрмента и результатов их внедрения выделяется следующая последовательность задач, связанных с трансформацией государственных и муниципальных закупок как механизма бюджетной политики (рис. 3).



Рисунок 3 – Последовательность задач внедрения концепции прокьюремента с точки зрения институциональной методологии

Обоснование перспектив трансформации контрактной системы Российской Федерации как значимого распределительного механизма предлагает ряд шагов: от реконструкции динамики норм работы заказчиков и оценки влияния формальных и неформальных институтов на эффективность бюджетных расходов до выявления стимулов и оценки влияния финансирования закупок на развитие территории.

2. Разработан методологический подход к исследованию системы государственных и муниципальных закупок как механизма бюджетной политики. Методологический подход имеет принципиальное отличие от существующих исследований, состоящее в историко-институциональном и макроэкономическом описании объекта с акцентом на воспроизводственные процессы и динамику показателей финансирования вместо традиционной для исследований государственных закупок ориентации на анализ рынков и статику, что позволяет выявить влияние институциональной среды на эффективность расходов посредством государственной контрактной системы.

Применение авторского методологического подхода позволяет ответить на вопрос о перспективах смены концептуальной модели прокьюремента и институциональной

трансформации государственной контрактной системы России при реализации национальной бюджетной политики (рис. 4).

Подход акцентирует внимание на том, что совокупность институтов конкретной экономики, сформировавшаяся в результате работы политического и институционального рынков, с учетом поведения индивидов, влияет на экономическую структуру и динамику, что определяет выбор механизмов достижения эффективных финансовых результатов. Структура и масштабы транзакционных издержек способны сделать неэффективными не только процессы экономической модернизации, но и заблокировать целые направления экономической деятельности и привести к возврату национальной экономики к механизмам исходной институциональной среды.

В целях проверки условий институциональной модернизации КС РФ как механизма проактивной бюджетной политики осуществлена оценка положения РФ относительно стран мира, сформировавших и способствовавших распространению современных принципов проконкурентной концептуальной модели прокьюремента, для которых данные принципы являются основой эффективного развития государственных контрактных систем. Дается макроэкономическая оценка влияния факторов культуры на бюджетную эффективность государственных и муниципальных закупок, что необходимо для подтверждения недостаточности технологического показателя экономии для выводов по поводу развития КС РФ. Оцениваются транзакционные издержки выполнения формальных правил регламентов закупок со стороны заказчиков, а также издержек участия со стороны поставщиков, что позволяет сделать вывод о масштабах совокупных издержек по сравнению с величиной достигнутой экономии общественных финансовых ресурсов.

Обязательным условием для получения корректных оценок является возможность выявления дополнительных макроэкономических эффектов от финансирования расходов на закупки с использованием государственной контрактной системы для развития национальной экономики, отдельных отраслей, рынков, регионов или сфер деятельности.

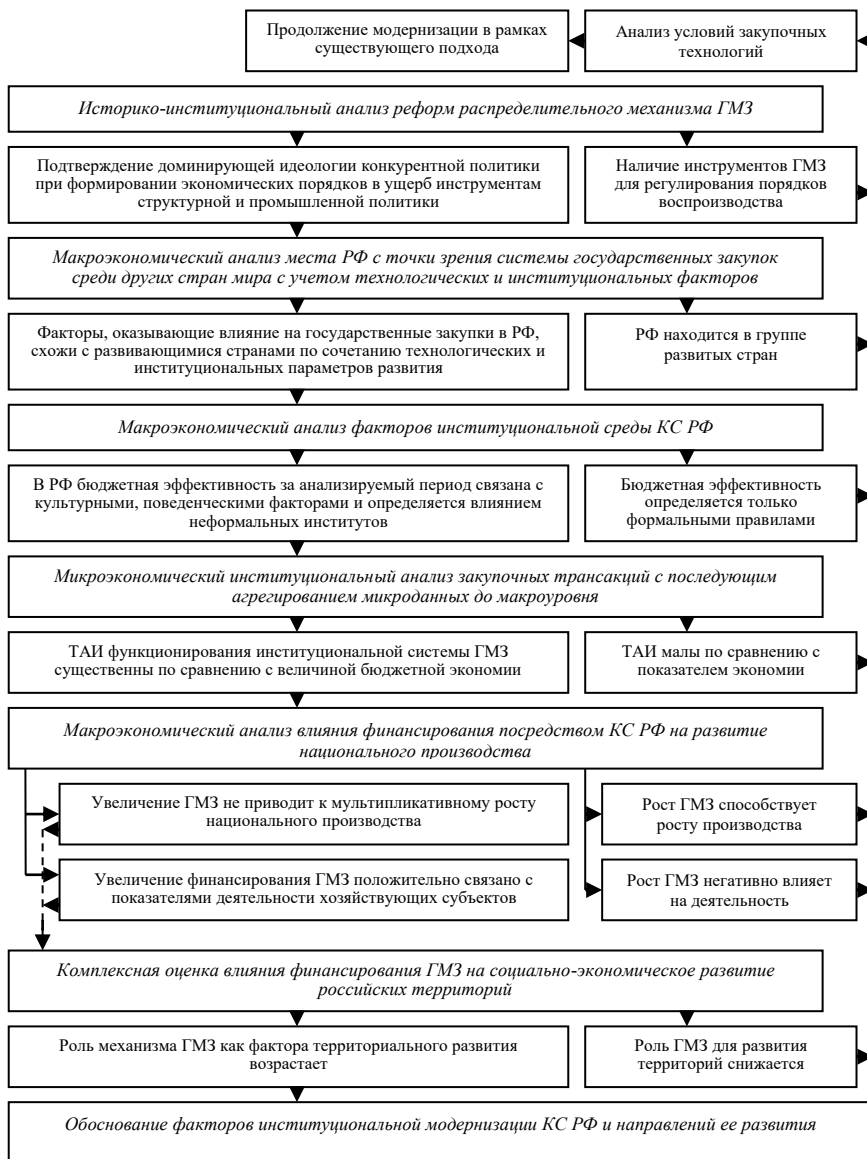


Рисунок 4 – Содержание авторского методологического подхода к оценке перспектив изменения концептуальной основы реформ государственной контрактной системы

Этапы приведенного подхода, а также перечень условий реализации концепций учитываются при определении объектов для анализа в рамках КС РФ и бюджетной системы.

3. Проведена теоретическая реконструкция факторов институциональной трансформации финансовой и процедурной составляющих механизма закупок продукции для государственных и муниципальных нужд постсоветской и современной России. В отличие от сложившихся подходов приведен поэлементный анализ динамики формальных институтов квазирынка государственных и муниципальных закупок на тридцатилетнем временном интервале, что позволило выявить изменение подходов регулятора к пониманию роли государственной контрактной системы как механизма бюджетной политики, способствующего формированию экономических порядков.

Анализ структурных элементов системы формальных правил деятельности государственных, а позднее и муниципальных заказчиков позволяет выявить динамику экономических воззрений регуляторов, ответственных за формирование контрактной системы Российской Федерации, которая за последние 30 лет прошла три основных этапа трансформации. Первый из них, завершившийся вместе с окончанием действия Указа Президента РФ № 305 и федерального закона № 97-ФЗ проходил под влиянием идеологии сохранения и развития национального сектора нефинансовых корпораций с учетом необходимости сокращения коррупционной емкости процедур. Второй, связанный с действием закона № 94-ФЗ, ознаменовал переход к проконкурентной концепции работы государственных заказчиков как идеологии, способной решить проблему поставок продукции и устранить коррупционные проявления за счет работы рыночного ценового механизма. Третий этап в рамках построения государственной контрактной системы Российской Федерации также предусматривал доминирование конкурентных рыночных порядков и ориентировался преимущественно на интересы контролеров, а не заказчиков, однако получал все больше элементов формальных правил, ориентированных на возврат к поддержке российских производителей. Такой вывод подтверждается как на уровне поэлементного анализа норм, так и количественного контент-анализа нормативных актов (рис. 5), позволяющего определить взаимосвязь концептуальных категорий и формирование информационного пространства.

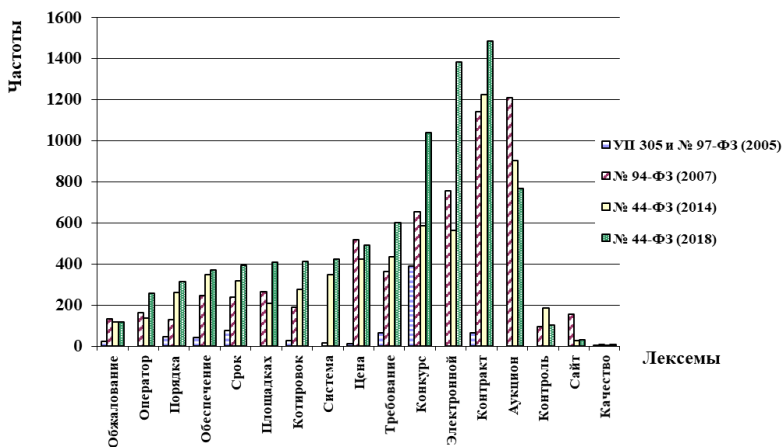


Рисунок 5 – Гистограмма частот отдельных лексем нормативных правовых актов Российской Федерации в сфере государственных и муниципальных закупок

Историко-институциональный анализ на 30-летнем временном интервале позволяет сделать вывод о квазирыночности механизма определения поставщиков, что корректирует поведение заказчиков относительно рыночной ситуации и оказывает непосредственное влияние на эффективность бюджетного финансирования закупок в рамках распределительного механизма КС РФ. Сравнительная характеристика свойств рыночного механизма в условиях классического рынка и квазирынка государственных закупок позволяет выявить целый ряд факторов и ситуаций, в которых действие покупателя становится квазирациональным (от выбора контрагента до оплаты по контракту), что оказывает непосредственное влияние на возможности проведения эффективной бюджетной политики.

С использованием количественного и качественного контент-анализа нормативных правовых актов показано смещение акцентов в регулировании порядков за 30 лет от инструментов промышленной политики к конкурентной политике и обратно к механизмам структурных реформ с передачей Министерству финансов Российской Федерации полномочий регулятора КС РФ.

4. Разработан методический подход к комплексной оценке влияния институциональной среды на показатель бюджетной эффективности государственных и муниципальных закупок

товаров, работ, услуг, который позволяет выявить динамику влияния институциональных факторов на работу распределительного механизма государственной контрактной системы. Впервые в качестве условий, оказывающих влияние на бюджетную эффективность государственных и муниципальных закупок, обосновываются этнический и конфессиональный факторы, а также роль культуры электорального менеджмента в России. Впервые приводится динамическая оценка степени влияния культуры на бюджетную эффективность распределительного механизма государственной контрактной системы в зависимости от действующего свода формальных правил.

С учетом условий формирования квазирыночного механизма государственных и муниципальных закупок в России можно выдвинуть гипотезу о несоответствии условий формирования КС РФ тем условиям, которые созданы в странах, участвовавших в разработке проконкурентной концепции прокьюремента и ее имплементации на уровне отдельных развивающихся экономик и ВТО. В качестве элементов для сопоставления условий выбраны группы технологических и институциональных факторов, непосредственно связанных с масштабами закупочной деятельности для 137 стран мира (табл. 2).

Таблица 2 – Группировка факторов, используемых для характеристики условий институциональной и технологической среды государственных закупок

Технологические	Институциональные
1. Доля городского населения в общей численности населения страны	1. Индекс восприятия коррупции
2. Темп прироста ВВП	2. Индекс легкости ведения бизнеса
3. Доля расходов на государственное потребление и национальную оборону в ВВП	
4. Индекс человеческого развития	

Источник: составлено автором

Установлено, что по выбранным технологическим параметрам развития, определяющим масштабы и условия систем прокьюремента, ситуация в России сходна с рядом развитых стран, в частности, Великобритании, Франции, Германии или США. Однако условия институциональной среды, оказывающие значительное влияние на масштабы транзакционных издержек закупочной деятельности, в Российской Федерации существенно отличаются. В группе Российской Федерации по институциональным факторам нет экономик, относимых МВФ к

развитым, а большинство из тех, которые не относятся к развивающимся по классификации ООН, значительно отстают по уровню развития экономики и рынков по сравнению с развитыми (табл. 3).

Таблица 3 – Группировка стран, сходных по технологическим и институциональным параметрам формирования национальных систем прокьюрента, за 2018 г.

Страна	Группа одновременного сходства
Россия	Аргентина, Бахрейн, Белоруссия, Болгария, Бразилия, Греция, Доминиканская Республика, Колумбия, Кувейт, Мексика, Перу, Турция
Индия	Буркина-Фасо, Вьетнам, Гвиана, Египет, Кыргызстан, Малави, Молдова, Непал, Танзания, Шри-Ланка, Эсватини (Свазиленд)
Китай	Азербайджан, Албания, Армения, Бенин, Босния и Герцеговина, Венгрия, Гана, Гватемала, Индонезия, Казахстан, Марокко, Монголия, Панама, Парагвай, Сальвадор, Северная Македония, Сенегал, Сербия, Таиланд, Тунис, Украина, Узбекистан, Филиппины, Черногория, Эквадор, ЮАР, Ямайка
США	Австралия, Бельгия, Великобритания, Германия, Дания, Исландия, Канада, Люксембург, Нидерланды, Новая Зеландия, Норвегия, ОАЭ, Сингапур, Швейцария, Швеция, Финляндия, Франция, Япония
Польша	Ботсвана, Грузия, Италия, Кабо-Верде, Кипр, Латвия, Литва, Намибия, Португалия, Республика Сейшельские острова, Румыния, Словакия, Словения, Сент-Винсент и Гренадины, Хорватия
Испания	Багамские острова, Бруней, Израиль, Иордания, Катар, Коста-Рика, Малайзия, Мальта, Оман, Республика Корея, Саудовская Аравия, Уругвай, Чехия, Чили

Источник: составлено автором

Международные (а по существу, европейские) принципы закупочной деятельности, формирующие концептуальную основу законодательства о государственных закупках в России, приводят в группу политики прокьюрента «неевропейских» стран по причине отличия институциональной среды осуществления закупок.

В рамках предложенного методического подхода оценка влияния неформальных институтов была проведена на нескольких последовательных временных интервалах, соответствующих различным сводам формальных правил распределительного механизма государственных закупок.

По результатам предварительного корреляционного анализа, позволившего установить наличие связи между показателем бюджетной эффективности (относительной экономии) расходов в рамках КС РФ и рядом макроэкономических показателей, отражающих условия институциональной среды, получено две корректные спецификации регрессионной модели экономии общественных финансовых ресурсов:

$$ECO_{i,t} = \beta_0 + \beta_1 ELEC_{i,t} + \beta_2 REL_{i,t} + \varepsilon_{i,t}, \quad (1)$$

$$ECO_{i,t} = \beta_0 + \beta_3 CRIM_{i,t} + \beta_4 N_{i,t} + \varepsilon_{i,t}, \quad (2)$$

где β_0 – константа; $ECO_{i,t}$ – уровень экономики (в %) в государственных закупках в i -ом субъекте Российской Федерации в период t ; $ELEC_{i,t}$ – доля голосов избирателей региона i , поданных за партию, набравшую на выборах в Государственную Думу по Российской Федерации в целом наибольший процент голосов в 2007, 2011, 2016 гг. соответственно; $REL_{i,t}$ – доля населения в i -ом субъекте Российской Федерации, исповедующего религии, не относящиеся к наиболее распространенной на территории всей страны; $CRIM_{i,t}$ – доля зарегистрированных преступлений по статьям 285, 290, 291 Уголовного кодекса Российской Федерации от общего числа зарегистрированных преступлений в i -ом субъекте Российской Федерации в период t ; $N_{i,t}$ – доля населения в регионе, не относящаяся к наиболее распространенной на территории страны национальной группе (по данным всероссийской переписи населения 2010 г.); $\varepsilon_{i,t}$ – случайная ошибка модели. Оценки по регрессионной модели 1, приведены в табл. 4.

Таблица 4 – Модель 1 эффективности расходования общественных финансовых ресурсов с учетом зависимости от факторов институциональной среды (зависимая переменная – относительная экономия бюджетных средств по регионам Российской Федерации)

Независимые переменные	В среднем за 2011–2013 гг.	В среднем за 2014–2017 гг.	В среднем за 2018–2019 гг.	В среднем за 2011–2019 гг.
1	2	3	4	5
β_0 – константа	15,418***	13,854***	7,915***	13,525***
Стандартная ошибка коэффициента регрессии	1,622	1,440	0,808	1,136
β_1 – доля избирателей	–0,067**	–0,062**	–0,025	–0,062***
Стандартная ошибка коэффициента регрессии	0,030	0,030	0,016	0,022
β_2 – религия	–0,066***	–0,042*	–0,022*	–0,042***
Стандартная ошибка коэффициента регрессии	0,021	0,024	0,013	0,016
R^2 – коэффициент детерминации	0,387	0,206	0,137	0,388
F – статистика Фишера	25,266	10,621	6,483	26,026
Число наблюдений	83	85	85	85

Источник: составлено автором

Полученные оценки отражают динамику влияния факторов институциональной среды в зависимости от периода действия очередного свода формальных правил, регламентирующего закупки товаров, работ, услуг для общественных нужд. Динамика коэффициентов эластичности при переменных представлена на рис. 6, 7. Расчеты позволяют сделать обоснованный вывод о влиянии нетехнологических факторов на показатель бюджетной эффективности расходов на закупки.

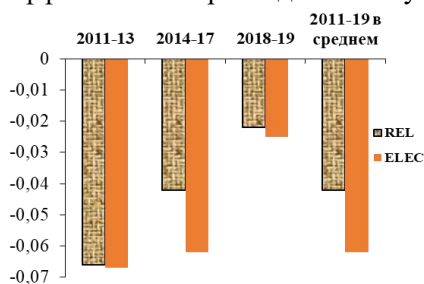


Рисунок 6 – Динамика коэффициентов при переменных в модели 1

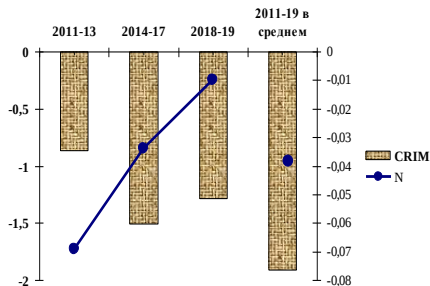


Рисунок 7 – Динамика коэффициентов при переменных в модели 2

На этом основании можно констатировать, что пристальное внимание регулятора к тактическим вопросам реформирования механизмов прокьюремента не заменит собой разработку концепции формирования системы государственных и муниципальных закупок в России с учетом влияния институциональной среды, воздействующей на эффективность расходования общественных финансовых ресурсов.

5. Разработана и апробирована методика финансового подхода к оценке транзакционных издержек организации государственных и муниципальных закупок на основе информации об отдельных финансовых показателях деятельности организаций заказчиков, что позволило сделать вывод о масштабах транзакционных издержек в контрактной системе, сопоставимых с величиной официальной экономии общественных финансовых ресурсов.

Поскольку с учетом выявленных связей бюджетной эффективности закупок с факторами институциональной среды возникают сомнения относительно достаточности официального показателя экономии, как характеристики качества работы КС РФ в рамках проконкурентного концептуального подхода к регулированию, дается оценка масштабов издержек,

формируемых организацией государственных и муниципальных закупок. Предлагается расчет по двум методикам: авторской финансовой, более подходящей для восприятия регулятора по причине оценки на основе фактических финансовых потоков, а также традиционной процедурной, когда суммируются издержки по всей совокупности технологических процедур, с последующим сравнением результатов (табл. 5). Кроме того, в рамках проведенного опроса подтверждено наличие внутриорганизационных норм закупочной деятельности, непосредственно не связанных с действующим законодательством.

Таблица 5 – Средние удельные показатели закупочной деятельности государственных и муниципальных заказчиков Новосибирской области в 2018 г., %

Показатель	Среднее значение, %	
	Финансовый подход	Процедурный подход
Отношение издержек на организацию процедур к величине полученной экономии бюджетных средств	36,7	25,4
Отношение издержек к общей стоимости заключенных контрактов	2	1,6

Источник: составлено автором

Дополнение данного анализа оценкой транзакционных издержек участия в контрактации в рамках КС РФ со стороны поставщиков позволяет (при допущении об аналогичной величине издержек заказчиков в других регионах и установлении сотрудникам поставщиков минимального размера оплаты труда) оценивать транзакционные издержки в системе до 120% от общей величины бюджетной экономии, что еще раз доказывает недостаточность показателя экономии, получаемого по результатам конкурентных процедур, для подтверждения правильности выбранной стратегии бюджетной политики в отношении формирования КС РФ.

6. Предложена методика оценки потенциала системы государственных и муниципальных закупок как механизма проактивной бюджетной политики, что позволяет оценить влияние объемов финансирования с использованием контрактной системы на результаты социально-экономического развития территорий. Отличительной особенностью такого подхода является формирование выводов на основе динамической характеристики

показателей влияния финансирования закупок на макроэкономические параметры развития.

На основе предлагаемого методического подхода к определению связи масштабов финансирования государственных и муниципальных закупок и макроэкономических параметров (рис. 8) решается задача поиска факторов для оценки влияния контрактной системы на территориальное развитие.

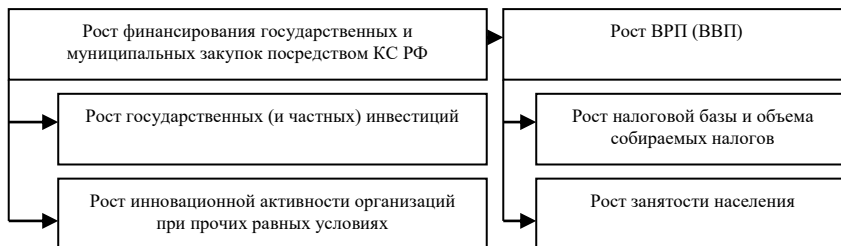


Рисунок 8 – Направления оценки влияния финансирования государственных закупок на макроэкономические параметры развития

Величина расходов на государственные и муниципальные закупки, осуществляемые в рамках КС РФ, связана с показателями отдельных групп налогов в консолидированном бюджете регионов Российской Федерации ($T1$ – величина налоговых и неналоговых доходов, $T2$ – величина налогов на прибыль, доходы, $T3$ – величина налогов на товары (работы, услуги), реализуемые на территории РФ, $T4$ – величина налогов на совокупный доход) (рис. 9).

Помимо этого, подтверждено наличие устойчивой и значимой статистической связи расходов на государственные и муниципальные закупки в рамках КС РФ в период 2012-2019 гг. с такими показателями как уровень занятости в регионе и уровень инновационной активности предприятий региона. Такие результаты позволяют сделать вывод о значимости КС РФ для экономического развития российских территорий в качестве инструмента бюджетной политики, направленной на стимулирование экономической активности. Подтверждение указанных взаимосвязей является основанием для использования механизма государственной контрактной системы Российской Федерации в качестве фактора, способствующего формированию хозяйственных порядков.

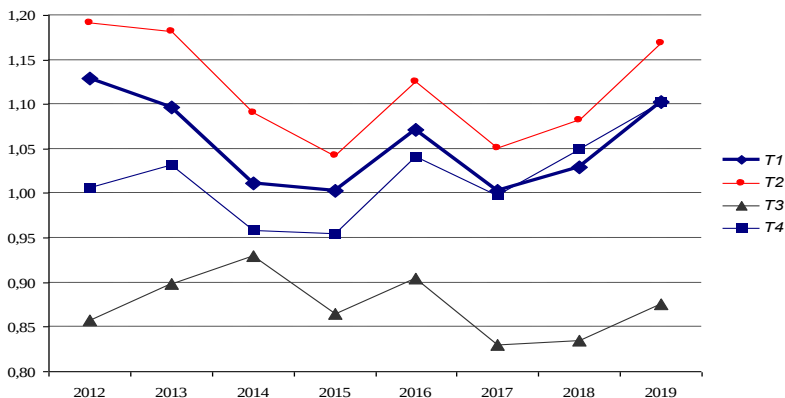


Рисунок 9 – Динамика коэффициентов эластичности, характеризующих взаимосвязь объемов финансирования государственных и муниципальных закупок в рамках государственной контрактной системы Российской Федерации и отдельных групп налогов в консолидированных бюджетах субъектов Федерации, 2012-2019 гг.

Для оценки потенциального влияния объемов финансирования закупок, осуществляемых посредством контрактной системы, на территориальное развитие используются данные по регионам России, скорректированные на региональный коэффициент автономии закупок. За период 2011–2017 гг. показатель эластичности ВРП по оплате государственных и муниципальных контрактов по совокупности регионов составляет от 0,87 до 1,07, что отражает эффект фискального стимулирования регионального производства посредством государственной контрактной системы. Полученные значения близки к результатам расчетов Международной организации труда за 2009 г. коэффициентов эластичности, характеризующих воздействие общего фискального стимулирующего пакета на экономику России, где он оценивается в 1,1; а также международной оценке эластичности ВВП по государственным расходам стран мира на основе метаданных из 98 аналогичных эмпирических исследований с более чем 1800 наблюдениями, проведенная Институтом макроэкономической политики ИМК в 2014 г., где он был оценен в диапазоне 0,6–0,8.

Показательной при этом выглядит динамика среднего за год по всем регионам России потенциала влияния системы, который увеличился на 77,8% с 2011 г. по 2017 г. (рис. 10).

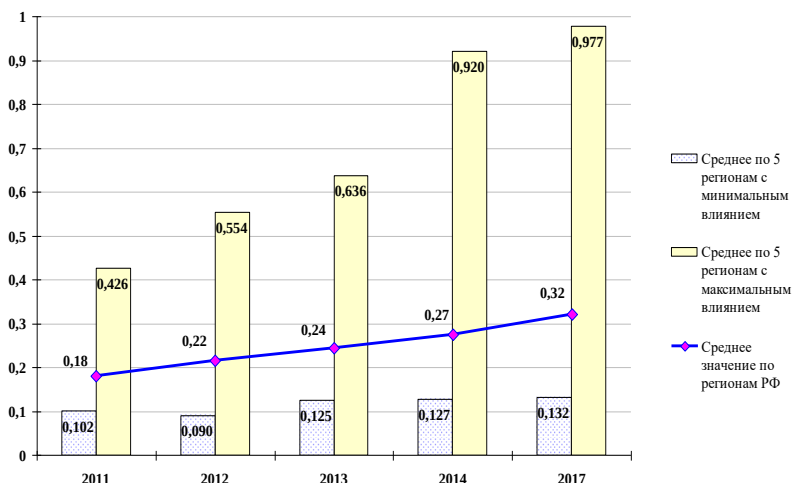


Рисунок 10 – Динамика влияния государственной контрактной системы на экономический потенциал регионов Российской Федерации, 2011–2017 гг.

Аналогично устойчивый рост данного показателя выявляется в пятерке регионов с наиболее сильным и наиболее слабым влиянием финансирования расходов посредством государственной контрактной системы на территориальное развитие. Это позволяет сделать вывод о систематическом возрастающем влиянии государственной контрактной системы на показатели развития территорий, а также корректности проводимой в санкционный период проактивной бюджетной политики как краткосрочного инструмента стимулирования национальной экономики, а следовательно, и о корректности постановки вопроса по поводу обновления концепции функционирования контрактной системы Российской Федерации.

7. Определены тенденции институциональной трансформации государственной контрактной системы в сфере закупок как механизма проактивной бюджетной политики с учетом зависимости от предшествующего пути развития. В отличие от нормативного подхода в исследованиях закупочных механизмов систематизируются фактические условия и изменение показателей, что позволяет обосновать перспективы КС РФ в свете трансформационной динамики.

Реализация авторского методологического подхода позволила выявить факты, подтверждающие последовательный пересмотр концепции КС РФ от доминирующей идеологии, направленной на достижение максимальной экономии при расходовании бюджетных средств, к институциональному механизму проактивной бюджетной политики, одновременно способствующему транспарентности закупок, росту выпуска продукции в национальной экономике и использованию общественных финансовых ресурсов для достижения стратегических целей развития страны (табл.6).

Таблица 6 – Перспективы развития системы государственных и муниципальных закупок как механизма проактивной бюджетной политики в России

Факторы развития	Условия в экономике постсоветской России	Перспективы развития КС РФ
1	2	3
Условия институциональной среды	1) Доминирующий институт – институт «власти-собственности»; 2) доминирующий носитель хозяйственного суверенитета – государство; 3) институционализированная коррупция	1) Доминирующий институт – частной собственности с ростом доли смешанных форм собственности; 2) доминирующий участник в экономике – государство; 3) рост транспарентности квазирыночных технологий, в т.ч. за счет электронизации закупок
Система формальных институтов	1) Высокие трансформационные издержки деятельности заказчиков и функционирования КС РФ; 2) высокие транзакционные издержки поиска контрагента	1) Рост самостоятельности заказчиков при выборе технологии закупок при условии обеспечения прозрачности процедур; 2) поэтапное увеличение сумм для прямой контрактации
Зависимость от предшествующего пути развития	1) Последствия разрушения системы Госплана и Госснаба; 2) монополизированные рынки; 3) основная цель – нахождение поставщика (исполнителя, подрядчика)	1) Завершение формирования системы планирования на национальном уровне на основе связи планов и финансирования закупок; 2) расширение технологий Госснаба СССР в рамках контрактной системы, включая установление рациональных хозяйственных связей между поставщиками и заказчиками; 2) переход от концепции экономии бюджетных средств к концепции финансирования экономического развития

Окончание таблицы 6

1	2	3
Макроэкономические условия	1) Закупка наиболее дешевой продукции по причине низкого финансирования потребностей; 2) отсутствие конкурентных рынков и надежных механизмов поиска контрагентов; 3) предоставление иностранным поставщикам национального режима.	1) Использование механизмов бюджетной политики для формирования национальной инновационной системы; 2) решение социальных проблем территорий через поддержку сектора нефинансовых корпораций; 3) стимулирование развития отдельных отраслей экономики России через преференции и ограничения

Источник: составлено автором

Таким образом, проведенное исследование позволило получить количественные характеристики, обосновывающие направление дальнейшего реформирования государственной контрактной системы Российской Федерации с учетом применяемых закупочных технологий, а также выявленных институциональных и поведенческих факторов деятельности заказчиков. В случае, если реформирование будет основываться лишь на стимулировании конкуренции среди потенциальных поставщиков государства, соответствующем усложнении формальных правил, не будет учитывать фактор квазирыночности осуществляемых сделок и условий институциональной среды, то последствием станет рост издержек и снижение эффективности использования государственной контрактной системы как распределительного механизма бюджетной политики.

III. ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Результаты, полученные в диссертационном исследовании, представляют собой развитие теоретических основ институционального анализа государственной контрактной системы как распределительного квазирыночного механизма бюджетной политики. Предложены концептуальный и методологический подходы к оценке перспектив институциональной трансформации государственных и муниципальных закупок товаров, работ и услуг с учетом принципа эффективного и бережного управления общественными финансами.

Разработан методологический подход, основанный на сочетании финансово-аналитического, историко-институционального и макроэкономического описания объекта исследования с акцентом на воспроизводственные процессы и динамику показателей финансирования государственных и муниципальных закупок. Подход формирует основу для оценки контрактной системы как институционального механизма, способствующего формированию хозяйственных порядков в национальной экономике, а также механизма проактивной бюджетной политики, направленного на достижение целей финансового регулятора по структурной трансформации экономики.

Исследование содержит ряд авторских методик, позволяющих провести реконструкцию факторов эволюции институциональной структуры финансово-экономического механизма государственной контрактной системы, выявить соответствие условий ее формирования международной практике, оценить влияние факторов институциональной среды на бюджетную эффективность расходов на закупки, рассчитать трансакционные издержки организации государственных и муниципальных закупок с использованием финансовых показателей деятельности заказчиков, а также оценить потенциальное влияние финансирования расходов на закупки с использованием государственной контрактной системы на развитие территорий.

Полученные результаты могут быть применены при обосновании политики Министерства финансов Российской Федерации, как национального регулятора в вопросах повышения эффективности управления общественными финансами, органами, уполномоченными на осуществление внешнего и внутреннего финансового и процедурного контроля, в целях определения направлений повышения результативности и общественной эффективности их деятельности, а также государственными и муниципальными заказчиками, принимающими решения об организационной структуре и расходах на функционирование контрактных служб.

Делается вывод о наличии экономических тенденций и объективных ограничений, способствующих дальнейшему расширению использования государственной контрактной системы Российской Федерации как механизма проактивной бюджетной политики.

IV. ОСНОВНЫЕ ПУБЛИКАЦИИ ПО ТЕМЕ ИССЛЕДОВАНИЯ

1. Публикации в изданиях, рекомендованных ВАК

1. Мельников В.В. Государственные закупки как инструмент экономической политики / В.В. Мельников, И.Н. Карелин // Journal of Institutional Studies. – 2021. – Т. 13. – № 2. – С. 100–115. (1,2 п.л., авт. – 1 п.л.).
2. Мельников В.В. Культура как фактор эффективности бюджетных расходов в контрактной системе РФ: эмпирический анализ / В.В. Мельников, И.Н. Карелин // Journal of Institutional Studies. – 2020. – Т. 12. – № 3. – С. 83–100. (2,1 п.л., авт. – 1,7 п.л.).
3. Мельников В.В. Прокьюремент в контексте условий институционального и технологического развития стран: эмпирический анализ / В.В. Мельников, И.Н. Карелин // Journal of Economic Regulation. – 2020. – Т. 11. – № 2. – С. 113–124. (1,1 п.л., авт. – 0,9 п.л.).
4. Мельников В.В. Как и почему растут издержки при госзакупках в РФ / В.В. Мельников, Г.П. Литвинцева // ЭКО. – 2020. – № 3. – С. 30–43. (0,7 п.л., авт. – 0,5 п.л.).
5. Мельников В.В. Анализ формальных правил государственных закупок в РФ: аспект электронизации / В.В. Мельников // Вестник НГУЭУ. – 2019. – № 2. – С. 25–39. (1 п.л.).
6. Мельников В.В. Влияние институциональной среды на эффективность финансирования государственных и муниципальных закупок / В.В. Мельников, И.Н. Карелин // Вестник НГУЭУ. – 2019. – № 3. – С. 162–174. (1 п.л., авт. – 0,7 п.л.).
7. Melnikov V.V. Evolution of Public Procurement Auctions in Russia / V.V. Melnikov, O.A. Lukashenko // Terra Economicus. – 2019. – Т. 17. – № 1. – С. 150–173. (2,5 п.л., авт. – 2 п.л.).
8. Мельников В.В. Влияние поведенческих и институциональных факторов на социально-экономическое развитие территорий: пример моногородов / В.В. Мельников, А.В. Кравец // Journal of Economic Regulation. – 2018. – Т. 9. – № 2. – С. 6–15. (1 п.л., авт. – 0,8 п.л.).
9. Мельников В.В. Преференциальная политика и стимулирование конкуренции на рынке государственных закупок / В.В. Мельников // Научные исследования и разработки. Экономика. – 2017. – Т. 5. – № 1. – С. 39–43. (0,5 п.л.).

10. Melnikov V.V. Developing the Public Procurement System in the Post-Soviet and Modern Russia / V.V. Melnikov, O.A. Lukashenko // *Terra Economicus*. – 2017. – Т. 15. – № 4. – С. 109–126. (2,5 п.л., авт. – 2 п.л.).
11. Мельников В.В. Факторы государственных закупок: оценка влияния в рамках международных сопоставлений / В.В. Мельников, Т.Б. Усманов, В.Ю. Щеколдин // *Journal of Economic Regulation*. – 2016. – Т. 7. – № 2. – С. 81–93. (1,3 п.л., авт. – 0,7 п.л.).
12. Мельников В.В. Оптимизация макроэкономической политики России на период 2016-2020 гг. / В.М. Гильмундинов, В.В. Мельников, С.П. Петров // *Мир экономики и управления*. – 2016. – № 4. – С. 5–19. (1 п.л., авт. – 0,2 п.л.).
13. Мельников В.В. Становление системы правительственных закупок России на рыночных принципах / В.В. Мельников // *Terra Economicus*. – 2016. – Том 14. – № 4. – С. 54–72. (2 п.л.).
14. Мельников В.В. Эволюция механизма открытого конкурса при государственных закупках в постсоветской России / В.В. Мельников // *Journal of Economic Regulation*. – 2015. – Т. 6. – № 2. – С. 18–41. (2,3 п.л.).
15. Мельников В.В. Применение конкурсного механизма при осуществлении государственных и муниципальных закупок в 2006-2014 гг. / В.В. Мельников, Е.В. Беленькая, Е.В. Петрова, В.В. Тютин // *Государственное и муниципальное управление. Ученые записки*. – 2014. – № 3. – С. 80–86. (0,7 п.л., авт. – 0,5 п.л.).
16. Мельников В.В. Применение банковской гарантии как инструмента обеспечения участия в процедурах государственных закупок / В.В. Мельников, В.А. Тюрина // *Journal of Economic Regulation*. – 2014. – Т. 5. – № 3. – С. 116–123. (0,7 п.л., авт. – 0,5 п.л.).
17. Мельников В.В. Конкуренция и неконкурентность: две стороны одной медали / В.В. Мельников // *Terra Economicus*. – 2014. – Том 12. – № 2. – С. 34–41. (1 п.л.).
18. Мельников В.В. Происхождение оппортунизма: психологические основы экономического поведения / В.В. Мельников // *Terra Economicus*. – 2014. – Том 12. – № 4. – С. 91–104. (1,2 п.л.).
19. Мельников В.В. Отражение научного интереса к проблематике государственных закупок и государственных контрактных отношений в диссертационных исследованиях в постсоветской

- России / В.В. Мельников // *Journal of Economic Regulation*. – 2013. – Т.4. – № 1. – С. 135–167. (1,5 п.л.).
20. Мельников В.В. Влияние индивидуального поведения на соблюдение правил размещения заказов / М.Н. Першина, В.В. Мельников, Е.В. Бирюкова // *Идеи и идеалы*. – 2012. – № 3 (13). – Т.2. – С. 69–76. (0,6 п.л., авт. – 0,3 п.л.).
21. Мельников В.В. Электронные госзакупки: год спустя / В.В. Мельников // *ЭКО*. – 2012. – № 5 (455). – С. 174–187. (0,7 п.л.)
22. Мельников В.В. Все ли ладно с законодательством о размещении государственных и муниципальных заказов? / В.В. Мельников // *ЭКО*. – 2011. – № 1 (439). – С. 170–178. (0,5 п.л.).
23. Мельников В.В. Поведенческие основы неконкурентной рациональности / В.В. Мельников // *Terra Economicus*. – 2011. – Том 9. – № 1. – С. 33–47. (1,5 п.л.).
24. Мельников В.В. Неконкурентность поведения как фактор транзакционных издержек / В.В. Мельников // *Terra Economicus*. – 2011. – Том 9. – № 4. – С. 23–37. (1,5 п.л.).
25. Мельников В.В. Моделирование институциональных изменений в сфере предоставления преференций при размещении государственного заказа / В.В. Мельников // *Экономический вестник Ростовского государственного университета*. – 2007. – Том 5. – № 1. – С. 81–94 (1 п.л.).

2. Монографии

26. Мельников В.В. Институты и технологии квазирынка государственных закупок / В.В. Мельников // *Развитие и функционирование несовершенных рынков: теория и практика: монография* / отв. ред. Н.И. Суслов. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2021. – С. 396–409. (28 п.л., авт. – 1 п.л.).
27. Мельников В.В. Эволюция государственных и муниципальных закупок в России и других странах ЕАЭС / В.В. Мельников // *Экономическое развитие стран евразийской интеграции: монография* / под ред. Г.П. Литвинцевой. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2017. – С. 185–212. (33 п.л., авт. – 1,8 п.л.).
28. Мельников В.В. Эволюция системы государственных закупок в России / В.В. Мельников // *Современная экономика и управление: институты, инновации, технологии. Исследование отдельных аспектов институционального и регионального развития: колл. монография* / под ред. Г.П. Литвинцевой, М.В. Хайруллиной. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2016. – Т. 1. – С. 93–116. (12 п.л., авт. – 1 п.л.).
29. Мельников В.В. Способы государственных закупок и условия их регулирования в постсоветской России: монография / В.В.

- Мельников. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2015. – 303 с. (19 п.л.).
30. Мельников В.В. Неконкурентность как свойство экономического поведения / В.В. Мельников // Постсоветский институционализм: десять лет спустя: монография: в 2-х т. / под ред. В.В. Дементьева, Р.М. Нуреева. – Т.2. – Донецк: ГВУЗ «ДонНТУ», 2013. – С. 239–258. (27 п.л., авт. – 1 п.л.).
 31. Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России: монография / В.В. Мельников. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. – 220 с. (13,8 п.л.).
 32. Мельников В.В. Изменения формальных правил размещения государственного заказа в России и текущие преобразования в контексте международного опыта / В.В. Мельников // Постсоветский институционализм – 2006: Власть и бизнес. Монография / Под ред. Р.М. Нуреева. – Ростов-на-Дону: Наука-Пресс, 2006. – С. 186–206. (32 п.л., авт. – 1 п.л.).
 33. Мельников В.В. Институциональные основы организации конкурентной системы государственных закупок / В.В. Мельников // Постсоветский институционализм – 2006: Власть и бизнес. Монография / Под ред. Р.М. Нуреева. – Ростов-на-Дону: Наука-Пресс, 2006. – С. 348–368. (32 п.л., авт. – 1 п.л.).

3. Публикации в иных журналах и сборниках трудов конференций

34. Мельников В.В. Институты и поведенческие факторы в системе управления государственными закупками / В.В. Мельников // Вестник Кыргызско-Российского Славянского университета. Серия «Социально-экономические науки». – 2017. – Том. 17. – № 11. – С. 43–46. (0,4 п.л.).
35. Мельников В.В. Перспективы использования ценовых предпочтений при осуществлении государственных закупок / В.В. Мельников // Эффективное использование социально-экономического потенциала и привлечение новых источников экономического роста: материалы 6 форума экономистов. – Ташкент: IFMR, 2015. – Т. 2. – С. 108–113. (0,3 п.л.).
36. Мельников В.В. Оппортунистическое поведение при государственных закупках как барьер для стимулирования инноваций в Российской Федерации / В.В. Мельников // Государственное управление и государственная служба (Мемлекеттік басқару және қызмет). – 2014. – № 4. – С. 56–63. (1 п.л.).

37. Мельников В.В. Роль факторов поведенческой адаптации в регулировании инновационной активности посредством контрактной системы России / В.В. Мельников // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Сер.: Економічна. – 2014. – № 2. – С. 112–119. (1,3 п.л.).
38. Мельников В.В. Поведенческие трансакционные издержки как фактор эффективности процедур государственных закупок / В.В. Мельников // Наукові праці Донецького національного технічного університету. Сер.: Економічна. – 2013. – № 3(45). – С. 92–99. (0,8 п.л.).
39. Melnikov V. Impact of Institutional Environment upon Efficient Financing of Public and Municipal Procurement / V. Melnikov, O. Lukashenko, I. Karelin // Economic and Social Development: Book of Proc. 50th Intern. Sci. Conf. on Economic and Social Development, Chelyabinsk, 13-14.02.2020. – P. 365–374. (0,7 п.л., авт. – 0,5 п.л.).
40. Мельников В.В. Эффективность государственных закупок в условиях управления по метрикам / В.В. Мельников // Оценка программ и политик в условиях нового государственного управления: сб. статей Всероссийской научно-практической конференции. Новосибирск, 16 ноября 2018 г. / под ред. И.В. Барановой. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2018. – С. 104–107. (0,3 п.л.).
41. Мельников В.В. Эволюция принципов институциональной организации системы правительственных закупок в России / В.В. Мельников // Институциональная трансформация экономики: пространство и время: сборник докладов V Международной научной конференции. Том 1. – Кемерово: КемГУ, 2017. – 239–243 с. (0,5 п.л.).
42. Мельников В.В. Условия регулирования государственных закупок в Российской Федерации и эволюция формальных правил их осуществления / В.В. Мельников // Институциональная трансформация экономики: российский вектор новой индустриализации: материалы VI Междунар. науч. конф., Омск, 21-23 окт. 2015 г.: в 2 ч. – Омск: Изд-во ОмГУ, 2015. – Ч. 1. – С. 341–347. (0,4 п.л.).
43. Мельников В.В. Оппортунистическое поведение как адаптационный механизм в рамках государственной контрактной системы / В.В. Мельников // Глобальный мир: многополярность, антикризисные императивы, институты: материалы V Международной научно-практической конференции (Ростов-на-Дону, 22-24 мая 2014 г.): в 3-х т. / Под

- ред. М.А. Боровской, Ю.М. Осипова, А.Ю. Архипова. – Ростов-на-Дону: Изд-во ЮФУ, 2014. – Т.2. – С. 66–70. (0,3 п.л.).
44. Мельников В.В. Проблема оппортунизма в государственных закупках / В.В. Мельников // *Journal of Institutional Studies*. – 2013. – Т.5. – №3. – С. 114–124. (0,8 п.л.).
45. Мельников В.В. Экономические барьеры на пути повышения эффективности государственной контрактной системы России / В.В. Мельников // Институциональная трансформация экономики: условия инновационного развития: сборник статей по материалам III Международной научной конференции (Новосибирск, 24-26 октября 2013 г.) / отв. ред. Г.П. Литвинцева. – Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2013. – С. 613–616. (0,3 п.л.).
46. Мельников В.В. Влияние неконкурентности поведения на величину и структуру транзакционных издержек / В.В. Мельников // Институциональная трансформация экономики на постсоветском пространстве: сборник статей международной научной конференции «Институциональная трансформация экономики на постсоветском пространстве» (Кемерово, 17–18 ноября 2011 года) / под ред. С.Н. Левина. – Кемерово: ООО ПК «Офсет», 2011. – С. 138–144. (0,5 п.л.).
47. Мельников В.В. Оценка международных подходов для совершенствования управления современной системой государственных закупок в России / В.В. Мельников // Проблемы управления рыночной экономикой. Выпуск 8: Межрегиональный сборник научных трудов / под ред. И.Е. Никулиной. – Томск: Изд-во ТПУ, 2007. – С. 226–228 (0,3 п.л.).
48. Мельников В.В. Цена предсмотрительности. Новый закон о государственных закупках в свете вступления в ВТО / В.В. Мельников // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. – 2006. – № 4. – С. 104–107 (0,6 п.л.).

4. Учебно-методические работы

49. Мельников В.В. Государственные и муниципальные закупки: в 2 ч. Часть 1: Эволюция способов закупок в Российской Федерации: учебное пособие / В.В. Мельников. – М.: ИНФРА-М, 2018. – 165 с. – (Высшее образование: Магистратура). (10,3 п.л.).
50. Мельников В.В. Государственное регулирование национальной экономики: учебное пособие для магистров / В.В. Мельников. – 3-е изд., испр. и доп. – М.: «Омега-Л», 2015. – 338 с. – (Высшее экономическое образование). (21,5 п.л.).

Мельников Владимир Васильевич

**ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ
СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ЗАКУПОК КАК МЕХАНИЗМА БЮДЖЕТНОЙ ПОЛИТИКИ**

Автореферат

диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

Подписано в печать 27.08.2021. Формат 60*84/16. Тираж 100 экз.

Гарнитура Times New Roman. Усл. печ. л. 2,5.

Новосибирский государственный университет экономики и управления
«НИНХ»

630099, г. Новосибирск, ул. Каменская, 56