

УДК 338.22.01

ИНСТИТУТЫ И ПОВЕДЕНЧЕСКИЕ ФАКТОРЫ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ

В.В. Мельников

Рассмотрены направления влияния институциональных и поведенческих факторов на формирование системы правительственных закупок в современной России. Показано влияние ограниченной рациональности и риска безответственности участников контрактных отношений на возникновение оппортунизма. Для разных групп стран показаны факторы, оказывающие влияние на долю правительственных закупок в ВВП.

Ключевые слова: государственные закупки; оппортунистическое поведение; ограниченная рациональность; контрактная система; государственное регулирование.

INSTITUTIONS AND BEHAVIORAL FACTORS IN THE SYSTEM OF PUBLIC PROCUREMENT MANAGEMENT

V.V. Melnikov

The paper focuses on the influence of institutional and behavioral factors upon developing the system of public procurement in the modern Russia. Impact of bounded rationality and moral hazards of contractual relations participants on a nascence of opportunism is analyzed. Factors that create an effect on the GDP share of public procurement are shown by different groups of countries.

Keywords: public procurement; opportunistic behavior; limited rationality; contractual system; government regulation.

Поиск механизмов повышения эффективности системы закупок продукции для государственных и муниципальных нужд связан с сформированной институциональной средой, а также зависит от понимания мотивации и стимулов экономических агентов, участвующих в процедурах контрактации.

Принимая во внимание поведенческие и отдельные технологические особенности функционирования государственной контрактной системы, можно выделить ряд барьеров, которые напрямую связаны с успешностью интегрирования формальных правил в закупочную практику:

- 1) проблема информационной неполноты и асимметрии;
- 2) технологические особенности бюджетной системы;
- 3) проблема оппортунистического поведения участников соглашений.

Ограниченная рациональность участников государственных, искусственно создаваемых рынков является двусторонней – как со стороны поставщиков, так и со стороны заказчиков. Со стороны заказчиков она определяется спектром и сложностью

функций сотрудников контрактных служб заказчика или контрактных управляющих; со стороны поставщиков – незнанием формальных правил закупочной деятельности, отсутствием знаний о технологиях внесудебного обжалования действий или бездействий представителей государства, а также принципов работы бюджетной системы и конкретных закупочных процедур. Более 25 лет работы российских предприятий в постсоветской экономике обеспечили привыкание последних к работе в условиях мягких бюджетных ограничений, работе на низкоконкурентных рынках, что сформировало богатый опыт решения рыночных проблем с привлечением административных механизмов. Со стороны конечных потребителей продукции, покупаемой в рамках государственной контрактной системы, аналогично существует проблема неполного знания и ограниченной рациональности, что дополнительно негативно сказывается на качестве формирования технических заданий в рамках документации для проведения торгов.

Технологические особенности связаны со следующими факторами:

- необходимостью безусловного завершения всех закупок до конца года, иначе выделенные бюджетные средства могут оказаться для заказчика потерянными;
- относительной ценностью получения экономии бюджетных средств при осуществлении расходов в рамках проведения государственных и муниципальных закупок, поскольку обратной стороной медали в случае достижения экономии является неисполнение бюджета в заявленных параметрах;
- продолжительность закупочных технологий.

Наиболее существенный потенциал роста транзакционных издержек и снижения эффективности государственных закупок несет в себе проблема оппортунистического поведения представителей государственных структур и участников размещения заказов в рамках процедур определения победителя, заключения и исполнения контрактов [1].

Выбор модели оппортунистического поведения не является случайным и представляет собой экономическую ловушку. Его основой является ограниченная рациональность, а также исторически обусловленные и укоренившиеся в культуре и деловой практике механизмы извлечения экономической ренты из участия в соглашениях [2].

Экономический оппортунизм создает проблему поведенческой неопределенности, неблагоприятного отбора участников торгов и рыночных стратегий, возникновения риска безответственного и недобросовестного исполнения соглашений и в итоге блокирует возможность эффективной хозяйственной деятельности. Перечень видов оппортунистического поведения позволяет оценить степень влияния оппортунизма на результативность государственных и муниципальных закупок. Даже в случае идеально проведенных закупочных процедур нельзя избежать проблемы риска безответственности как со стороны поставщика, так и со стороны заказчика [3].

В случае квазирынка государственных и муниципальных закупок речь идет о конкуренции институтов власти-собственности и частной собственности при одновременном влиянии двух типов проблем: экономических и этических, оказывающих воздействие на стандарты поведения и институционализацию неформальных правил [4]. Антиинституциональное поведение, информационная асимметрия и неполнота контрактов приводят к значительному росту транзакционных издержек и ухудшению результатов закупочной деятельности. Добросовестность взаимодействия заказчика и поставщика при этом может обеспечи-

ваться неотвратимостью наказания, ростом уровня доверия в обществе, снижением популярности оппортунистического поведения, ростом продолжительности отношений по контракту, повышением прозрачности процедур.

Значительную роль для обеспечения эффективности закупочной деятельности играют стимулы, формируемые государственной контрактной системой. Если перечень отрицательных стимулов для представителей заказчиков хорошо известен – штрафные санкции, вынесение предупреждений, административная и уголовная ответственность, смещение с занимаемой должности, падение авторитета и ухудшение отношений в коллективе по причине поставки своим сотрудникам некачественной продукции, то положительные стимулы в большинстве случаев не находят своей формализации, даже в виде премий за достигнутые результаты [5].

Макроэкономическое влияние институциональных факторов тоже возможно проследить. Степень государственного вмешательства в экономику с точки зрения общемировых тенденций устойчиво нарастала на протяжении более сотни лет. Несмотря на то что в рамках “Вашингтонского консенсуса” популяризация программ по сокращению бюджетных расходов рассматривалась в качестве одной из мер по достижению макроэкономической стабильности и стимулированию фискальной дисциплины, за последние 20 лет ситуация с масштабами государственного вмешательства принципиально не изменилась. Доля государственных расходов в ВВП по странам ОЭСР составила к 2009 г. в среднем около 50 % от ВВП, а по миру в целом более 30 % от ВВП [6].

В этой связи устойчивой оставалась ситуация и с масштабами закупок правительств всех уровней, которые составляют значительную долю общественных расходов: примерно 15–20 % от объемов мирового производства. Для стран ОЭСР в 1998 г. объем закупок для общественных нужд с учетом расходов на государственное потребление и инвестиции правительств всех уровней составлял в среднем 19,96 % от ВВП, для стран, не принадлежащих к ОЭСР, – 14,48 % [7]. Через 10 лет, в 2008 г., ситуация осталась прежней: в среднем по странам ОЭСР 17 % от ВВП (при диапазоне колебаний от 26 % в Чехии или Нидерландах до 5 % в Мексике). Таким образом, для государств мира можно отметить устойчивое правило несокращения или увеличения доли общественных закупок в ВВП (Y), несмотря на отличия стран друг от друга с точки зрения тенденций социально-экономического развития, этапов институциональной

Таблица 1 – Оценки параметров модели по методу LASSO

Индекс восприятия коррупции	Процент водной границы территории	Бремя долга	Индекс Джини	Уровень безработицы	Индекс легкости ведения бизнеса	λ
0,562	0,169	0	0,311	0,26	0,299	1,8
0,562	0,169	0	0,311	0,26	0,299	1,6
0,512	0,119	0	0,261	0,21	0,249	1,4
0,462	0,069	0	0,211	0,16	0,199	1,2
0,412	0,019	0	0,161	0,11	0,149	1
0,393	0	0	0,142	0,091	0,13	0,8
0,343	0	0	0,092	0,041	0,08	0,6
0,302	0	0	0,051	0	0,039	0,4
0,263	0	0	0,012	0	0	0,3
0,151	0	0	0	0	0	0,2
0,051	0	0	0	0	0	0,1
0	0	0	0	0	0	0

Источник: рассчитано по [8–10].

трансформации или особенностей построения их политических систем.

Для определения причин закупочной деятельности правительств в работе используется метод регуляризации LASSO, позволяющий провести ранжирование входных факторов, а также кластерный анализ для уточнения их влияния по группам стран.

В результате анализа структуры регрессионной модели наиболее эффективной была признана спецификация в виде

$$Y = \Theta_1 X_1^3 + \Theta_2 \frac{\sqrt{X_2}}{X_2} + \Theta_3 \arctg X_3 + \Theta_4 X_4^3 + \Theta_5 \ln X_5 + \Theta_6 \frac{\sqrt{X_6}}{X_6} + \varepsilon, \quad (1)$$

где X_1 – индекс восприятия коррупции; X_2 – процент водной границы территории; X_3 – безработица; X_4 – бремя государственного долга; X_5 – индекс легкости ведения бизнеса; X_6 – коэффициент Джини, ε – случайная ошибка, для которой выполнены базовые предположения регрессионной модели (нулевого среднего, гомоскедастичности и некоррелированности). Результаты оценки параметров модели Θ_L приведены в таблице 1.

Таким образом, следует отметить, что выбранная группа факторов положительно влияет на величину правительственных закупок. Это означает: чем выше в среднем оказываются значения данных показателей, тем больше в среднем становятся объемы закупок. В результате наибольшее влияние на объемы правительственных закупок оказывает индекс восприятия коррупции, отражающий ее уровень, более слабое – индекс Джини, индекс

легкости ведения бизнеса, уровень безработицы, а наименьшее – процент водной поверхности территории.

Фактор коррупции воздействует на объемы государственных закупок по следующим направлениям:

- 1) имеет место рост расходов общественного сектора для обеспечения фиксированного объема потребностей по причине низкой конкурентности и недостаточной прозрачности данного рынка для участников и общественного контроля, а следовательно, завышенных цен на закупаемую продукцию;
- 2) стремление групп специальных интересов, контролирующих государство, к увеличению перераспределения национального дохода с использованием бюджетной системы в свою пользу с участием аффилированных компаний.

Чем выше индекс Джини, характеризующий степень дифференциации доходов населения, тем выше расслоение общества, больше возможности по формированию групп лоббистов и использованию близости к государству в собственных интересах по аналогии с рассмотренным выше механизмом воздействия [11].

Индекс легкости ведения бизнеса предполагает рост популярности данного рынка как способа поиска контрагентов, в том числе одновременно с ростом электронизации закупочных практик. С другой стороны, для развитых стран является возможным поддержание доли правительственных закупок на уровне, в полной мере обеспечивающем общественные потребности.

Влияние высокого уровня безработицы проявляется в том, что рост данного показателя вынуждает правительства использовать механизм государственных закупок для поддержки предприятий определенных отраслей экономики в надежде на создание дополнительных рабочих мест. И даже страны, официально использующие монетаристскую риторику и пропагандирующие принципы минимального вмешательства государства в рыночные процессы, на практике зачастую склонны к проведению макроэкономической политики по кейнсианским рецептам.

Большой процент водной границы территории может требовать от государства дополнительных расходов в оборонной сфере, поскольку дополнительные издержки возникают на обустройство береговой линии и прибрежных территорий. Кроме того, дорогостоящее мероприятие – организация военно-морского флота.

Для выделения компактных групп объектов для более детального анализа был применен кластерный анализ. В первый кластер попали следующие страны: Ирландия, Швейцария, Австрия, США, Польша, Люксембург, Великобритания, Израиль, Германия, Австралия, Чехия, Эстония, Новая Зеландия, Япония, Южная Корея. Во второй – Дания, Бельгия, Норвегия, Исландия, Швеция, Финляндия, Канада, Голландия. Третий кластер сформировали Россия, Колумбия, Мексика, Саудовская Аравия, Турция, Аргентина, Бразилия, Коста-Рика, Марокко, Алжир, Гана, Ирак. В четвертый кластер попали такие страны, как Латвия, Греция, Португалия, Италия, Словения, Испания, Франция, Венгрия, Словакия, ЮАР, Хорватия, Болгария, Грузия.

Для первого кластера влияние на объемы государственных закупок оказывают только индекс легкости ведения бизнеса и безработица. Для второго кластера наибольшее положительное влияние на государственные закупки оказывает индекс восприятия коррупции, на втором месте оказался индекс Джини. Для третьего кластера на первом и втором местах соответственно находятся индекс восприятия коррупции и процент водной границы территории государства. Для четвертого – индекс восприятия коррупции и индекс легкости ведения бизнеса.

Таким образом, разные с точки зрения сформировавшейся институциональной среды страны могут равным образом соглашаться с расширением применения государственных закупок как базового инструмента экономической политики.

Высокая доля государственных закупок для стран может быть обоснована по-разному. В некоторых случаях речь идет об успешном формировании квазирынка с эффективной конкурентной

средой. В обратной ситуации, в обществах с высокой коррупцией, дифференциацией доходов и значительной ролью групп лоббистов при принятии политических и экономических решений, непрозрачные и низкоконкурентные государственные закупки могут использоваться в качестве канала передачи общественных финансовых ресурсов заинтересованным участникам.

Литература

1. *Вольчик В.В.* Трансакционный анализ сферы государственных закупок / В.В. Вольчик, А.Д. Нечаев. Ростов н/Д: Содействие – XXI век, 2015. 144 с.
2. *Шмаков А.В.* Стремление к справедливому сотрудничеству как мотив экономического поведения // *Terra Economicus*. 2010. Т. 8, № 4. С. 57–61.
3. *Белокрылова О.С.* Институциональная модернизация системы госзакупок: зоны риска // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2016. № 4. С. 21–29.
4. *Нуреев Р.М.* Экономическая история России (опыт институционального анализа) / Р.М. Нуреев, Ю.В. Латов. М.: Юрайт, 2016. 268 с.
5. *Шмаков А.В.* Компенсация – механизм создания стимулов // *Terra Economicus*. 2013. Т. 11, № 1. С. 80–93.
6. *Мельников В.В.* Институциональная трансформация механизма государственных закупок в постсоветской России / В.В. Мельников. Новосибирск: Изд-во НГТУ, 2008. 220 с.
7. *Marechal F.* Should we base procurement rules on the competition of linear incentive contracts? URL: <http://www.hec.unil.ch/deep/textes/03.07.pdf/> (дата обращения: 05.02.16).
8. OECD Stat. URL: <http://stats.oecd.org/> (дата обращения: 20.02.16).
9. The World Bank. Data. Indicators. URL: <http://data.worldbank.org/indicator/> (дата обращения: 20.02.16).
10. Transparency International. URL: <http://www.transparency.org/> (дата обращения: 20.02.16).
11. *Литвинцева Г.П.* Результативность социальных институтов в сфере государственной политики доходов населения России с учетом регионального фактора / Г.П. Литвинцева, Е.А. Стукаленко // *Journal of institutional studies*, 2010. Т. 2, № 2. С. 38–54.
12. *Мельников В.В.* Государственное регулирование национальной экономики: учеб. пособие для магистров / В.В. Мельников. 3-е изд., испр. и доп. М.: Омега-Л, 2015. 338 с. (Высшее экономическое образование).