

<https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-34-41>

К вопросу о влиянии государственных закупок на показатели роста экономики Комментарий к статье Д.В. Бердникова и О.Ю. Кирилловой «Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики»

ISSN: 2542-0259

© Российское конкурентное право
и экономика, 2023

Башлаков-Николаев И.В.,

к.э.н., доцент,
ВШП ИГСУ РАНХиГС,
119606, Россия, г. Москва,
пр-т Вернадского, д. 84

Для цитирования: Башлаков-Николаев И.В. К вопросу о влиянии государственных закупок на показатели роста экономики. Комментарий к статье Д.В. Бердникова и О.Ю. Кирилловой «Анализ влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной политики» // Российское конкурентное право и экономика. 2023. № 3 (35), С. 34–41, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-34-41>

To the Question of the Impact of Public Procurement on Economic Growth Indicators Commentary on the Article by D.V. Berdnikov and O.Yu. Kirillova "Analysis of the Impact of Public Procurement Indicators on the Achievement of Public Policy Goals"

Igor V. Bashlakov-Nikolaev,

Candidate of Economic Sciences,
Associate Professor,
Institute of Public Administration
and Civil Service of the Russian
Presidential Academy of
National Economy and Public
Administration,
P. Vernadskogo, 84,
Moscow, 119606, Russia

For citation: Bashlakov-Nikolaev I.V. To the question of the impact of public procurement on economic growth indicators. Commentary on the article by D.V. Berdnikov and O.Yu. Kirillova "Analysis of the impact of public procurement indicators on the achievement of public policy goals" // Russian Competition Law and Economy. 2023;(3(35)):34-41, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2023-3-35-34-41>

Авторы рассматривают механизм государственных закупок в качестве одного из инструментов достижения целей государственной экономической политики, обоснованно предполагая, что от своевременности и целесообразности формирования заявок на покупаемые товары и услуги, в целях обеспечения нормального функционирования органов государственного управления и учреждений бюджетного сектора экономики, а также от эффективности сопровождения непосредственного исполнения государственных контрактов зависит достижение ключевых показателей развития макроэкономической системы, указанных в источниках государственной политики.

В качестве цели исследования авторами выбрана оценка возможностей выявления качественной и количественной связи между показателями государственных закупок и государственной экономической политики, а также выработка рекомендаций по совершенствованию функционирования сферы государственных закупок, направленных на достижение целей государственной политики. Задачами исследования являлись определение перечня и динамики ключевых макроэкономических показателей современной экономической политики Российской Федерации; выявление тенденций изменения сферы российских государственных закупок; оценка влияния показателей государственных закупок на достижение целей государственной экономической политики на основе инструментов корреляционного анализа.

Авторами использованы показатели достижения целей государственной экономической политики Российской Федерации за период 2013—2022 гг. на основе утвержденной Правительством РФ в 2014 г. государственной программы «Экономическое развитие и инновационная экономика», которая действует в редакции от июня 2023 г., на основании которой авторы оценивают результативность действующей экономической политики России.

При этом авторы исследуют, насколько и как влияет система госзакупок на достижение показателей государственной экономической политики. Авторами для обеспечения репрезентативности был взят десятилетний период, начиная с года принятия Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» № 44-ФЗ (далее — Закон о контрактной системе, Закон № 44-ФЗ), равный периоду реализации госпрограммы «Экономическое развитие и инновационная экономика».

Отмечая стабильность участия государства в экономике, оцениваемого посредством расчета доли консолидированного бюджета страны в ВВП (как по доходам, так и по расходам) в течение последнего десятилетия (33—37%), авторы указывают на распределение структуры ВВП на две составляющих: направляемой на потребление (совокупное национальное потребление) и на инвестиционные цели (совокупное национальное инвестирование).

Авторы отмечают позитивную тенденцию снижения доли ВВП, направляемой на текущее потребление, с 71—72% в 2013—2014 гг. до 65—68% в 2021—2022 гг., создающую предпосылки как для ожидаемого экономического роста на перспективу, так и для повышения инвестиционной и инновационной активности в экономике.

В этот период, по мнению авторов, важным достижением цели государственной экономической политики страны является резкое снижение доли импортируемой продукции в общем объеме национального потребления по итогам 2022 г., которая составила 17,8%, что явилось лучшим результатом за весь анализируемый период.

В то же время авторы обращают внимание на ухудшение показателей экологической безопасности, которая характерна для большинства крупных экономик мира, не относящихся к зеленым, и показателей инноватизации производственного сектора экономики, ставя вопрос о необходимости поддержки инновационной концепции развития России, в том числе за счет изменения формата реализации государственных закупок.

Авторы на основе анализа достижения целей государственной экономической политики Российской Федерации приходят к выводам, что на достижение указанных целей оказывает влияние большое количество факторов, включая отдельные сферы экономической деятельности, которые влияют на способность государства обеспечить достижение заданных макроэкономических показателей.

Авторами выявлены тенденции трансформации сферы государственных закупок в Российской Федерации, которая оказывает комплексное воздействие на макроэкономическую систему, что связано, с одной стороны, с тем, что государственные закупки являются «методом реализации бюджетных расходов государства», а с другой — «генерируют товарно-материальные и финансовые потоки в экономике, способствуя функционированию и трансформации частно-предпринимательского и денежно-инвестиционного секторов национальной экономики».

Авторы выявили зависимость снижения бюджетной экономики при росте доли расходов по Закону о контрактной системе в консолидированном бюджете.

Следует заметить, что одним из преимуществ электронных аукционов как формы проведения торгов при закупке для государственных и муниципальных нужд ФАС России [1, с. 141] называлось сбережение бюджетных средств, которое за пять лет действия Закона о закупке продукции для государственных нужд достигло 1068 млрд руб. (без учета муниципальной экономики) (по данным Росстата).

В.Е. Белов [2] отмечает, что изначально эффективность государственных закупок связывалась преимущественно с экономией бюджетных средств. Реализация формулы «цена — качество», в определенной мере объединяющей гражданско-правовую и финансово-

правовую составляющие рассматриваемого понятия, до настоящего времени нашла адекватного отражения на практике.

Тезис о том, что целью правового регулирования осуществления закупок для государственных или муниципальных нужд является эффективное, экономное расходование бюджетных средств, укоренился и в судебной практике¹.

Однако авторы исследования отмечают негативную тенденцию, которая проявляется в последовательном снижении показателя процента бюджетной экономии, получаемой в результате проведения госзакупок на основе Закона о контрактной системе.

Авторы указывают на возможность использования экспертного метода и метода корреляционно-регрессионного анализа для оценки влияния показателей госзакупочной деятельности на результативность государственной экономической политики, выбирают второй метод, который основан на математическом алгоритме выявления направленности (прямая или обратная связь) и силы (сильная-слабая) связи между двумя или более оцениваемыми количественными показателями в целях обеспечения максимальной достоверности результатов.

Результаты применения данного метода, а именно значение коэффициента корреляции 0,516 за период 2014—2022 гг., показали, что увеличение или уменьшение объемов сферы госзакупок и их доли в ВВП слабо отражается на изменении ожидаемого темпа экономического роста. Авторами при применении данного метода учтен годичный сдвиг временных рядов, обусловивший то, что эффект от реализации госзакупок оказывает свое влияние на изменение макроэкономических показателей через временной интервал, включающий в себя стадии резервирования денежных средств для оплаты госконтракта, совершение оплаты по выполненной товарной или сервисной договоренности и получения на макроэкономическом уровне эффекта от совершения госзакупки. С учетом сдвига коэффициент корреляции между госзакупками 2013—2022 гг. и темпами экономического роста в 2014—2022 гг. принял значение 0,439, что также указало на наличие слабой прямой связи между оцениваемыми показателями.

По итогам исследования авторы отмечают также тенденцию на снижение доли ВВП, направляемой на текущее потребление (с 71—72% в 2013—2014 гг. до 65—68 % в 2021—2022 гг.), что создает предпосылки экономического роста и повышения инвестиционной и инновационной активности в экономике, снижение зависимости от импортируемых видов продукции, при недостаточном за последние 10 лет повышении места Рос-

сии в глобальном инновационном индексе и ухудшении с каждым годом экологической обстановки.

В общей структуре госзакупок, реализуемых в России, преобладают госзакупки, реализуемые на основании Федерального закона «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» № 223-ФЗ (более 50% госзакупочной деятельности). Тем не менее важной составляющей государственной закупочной политики являются и закупки, осуществляемые на основании Закона № 44-ФЗ, удельный вес которых в расходах консолидированного бюджета Российской Федерации в течение 2013—2022 гг. находился в промежутке 17—26%.

Авторы полагают, что в условиях необходимости стимулирования экономического роста в России органам, разрабатывающим и реализующим экономическую политику, в кратко- и среднесрочной перспективе следует обеспечивать темпы роста объемов госзакупок, а на долгосрочную — проводить ежегодный корреляционный анализ и фиксировать изменение направления и силы корреляции, обусловливаемое комплексным действием различных факторов, помимо доли госзакупок в ВВП. При наличии намерения со стороны государства сохранить и (или) увеличить свою активность в сфере госзакупок для предотвращения снижения бюджетной эффективности, полагают авторы, необходимо предпринимать меры по обеспечению и поддержке конкуренции между исполнителями: например, путем разработки и внедрения программ поддержки предпринимательских инициатив, в том числе в сферах, адресных для проведения госзакупок.

Авторами рассчитан коэффициент синхронной корреляции между долей госзакупок в ВВП и формируемым процентом бюджетной экономии, который составляет 0,813, а также установлено, что чем выше доля госзакупок в ВВП, тем меньший уровень бюджетной экономии формируется в том же году, в котором реализуются госзакупки, т.е. между показателями присутствует сильная обратная связь.

Авторы объясняют наличие такой обратной связи снижением предпринимательской активности корпоративных и частных экономических субъектов, обуславливающих снижение уровня конкуренции на различных торговых площадках, включая сектор госзакупок, в результате чего исполнители ведут себя все более пассивно в тендерах и торгах, что, в свою очередь, способствует падению бюджетной эффективности госзакупок.

Но это всего лишь один из укрупненных факторов, положенных в основу объяснения снижения эффективности государственных закупок. Однако может быть так, что сама модель государственных закупок ведет к снижению активности участников закупок, а связь между увеличением объема госзакупок в ВВП и снижением экономии лишь иллюстрирует тенденции в экономике, но не объясняет достоверно причины такой корреляции.

¹ См. Постановление Третьего арбитражного апелляционного суда от 13.04.2021 по делу № А69-1252/2020.

Здесь важно учитывать, что понимать под бюджетной экономией. Разница между НМЦК и ценой государственного контракта? Разница между запланированными расходами и расходами по заключенным государственным контрактам или иной показатель?

Закон о контрактной системе использует определение экономии только для целей определения возможности использования экономии при планировании закупок (ст. 16), а также в отношении регулирования заключения энергосервисных контрактов (ст. 108).

В основном используется термин эффективности, которая в теории определяется как степень достижения цели. Эффективность (efficiency)² — достижение каких-либо определенных результатов с минимально возможными издержками или получение максимально возможного объема продукции из данного количества ресурсов. Эффективность потребления означает распределение товаров между потребителями таким образом, что всякое иное перераспределение не может улучшить потребление без ухудшения потребления других людей. Эффективность производства означает распределение имеющихся в наличии ресурсов между отраслями таким образом, что невозможно увеличить объем производства товаров без сокращения объема производства других товаров. Эффективность выбора товаров для производства означает выбор такого ассортимента (или номенклатуры) товаров, изменение которого, призванное улучшить потребление определенной категории потребителей, невозможно без одновременного ухудшения потребления других категорий потребителей. Эффективностью часто называют оптимальность по Парето.

Н.С. Павлова, Л.С. Плеханова [3] выделяют наиболее распространенные критерии для оценки эффективности закупок: ценовой критерий (показатель относительной экономии), определяемый отношением цены контракта, заключенного по результатам закупочной процедуры, к НМЦК или к известной среднерыночной цене (или отношением величины падения в цене к НМЦК), критерий по уровню конкуренции, выраженной в количестве участников торгов. Они также отмечают, что реже встречаются альтернативные или дополнительные критерии оценки эффективности закупок, такие как:

- средняя цена закупки определенного типа товара организацией;
- доля заказов, выполненная по результатам состоявшихся конкурентных процедур;
- задержки исполнения контракта;
- перерасход средств.

Авторы отмечают, что в академической литературе, так же как и в российской практике мониторинга государственных закупок, основополагающими являются показатели экономии при заключении контракта, а также показатели конкуренции, что согласуется и с общемировой практикой.

Сама модель государственных закупок на основе применения начальной максимальной цены контракта, как среднего значения сведений о пяти рыночных предложениях цены товара, способствует тому, что продукция закупается по цене, приближающейся к рыночной (средняя цена по пяти запросам, в ответе на которые указывается цена поставщика). Это ведет к стремлению цены к рыночному значению, а значит, сокращению разницы между НМЦК и ценой реального контракта, что объективно приводит к сокращению экономии.

И.М. Шевлякова [4] отмечает, что проблема заключается в отсутствии не только конкуренции при проведении торгов, но и в общем снижении количества их участников или полном их отсутствии (не подано ни одной заявки). При том, что данные, содержащиеся в ЕИС в сфере закупок, показывают, что почти все закупки проводятся с определением НМЦК посредством применения нормы, установленной п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ: «контракты заключаются и оплачиваются в пределах лимитов бюджетного обязательства, в связи с фактически выделенными средствами».

Н.С. Павлова, Л.С. Плеханова [3] указывают, если на государственном уровне основным критерием эффективности системы закупок служит показатель падения в цене по результатам закупочной процедуры, то значимость критериев отбора поставщиков будет смещаться в сторону наименьшей цены, тогда как квалификационные, репутационные и прочие показатели будут терять свой вес в процедурах отбора поставщиков. Так, применение форм аукциона, активно продвигаемых ФАС России, отмечают указанные авторы, призвано повысить эффективность закупок в первую очередь по ценовому критерию за счет повышения уровня конкуренции за контракты и препятствования коррупционным схемам, поддержание которых сложнее в случае невозможности «заточить» дополнительные квалификационные требования под определенных поставщиков. Вместе с тем ценовые критерии становятся все менее самодостаточными по мере увеличения сложности и неоднородности продукции или услуг. В общем случае на эффективность закупок стоит смотреть с позиции оптимизации соотношения цены и качества выполнения работ. Именно такой подход кажется релевантным обозначенной в Законе о контрактной системе цели повышения бюджетной эффективности и результативности системы закупок. Однако в рассматриваемом контексте возникают более сложные механизмы влияния на соотношение «цена — качество».

² Экономика. Толковый словарь. М.: «ИНФРА-М», Издательство «Весь Мир». Дж. Блэк. Общая редакция: д.э.н. Осадчая И.М. 2000. https://dic.academic.ru/dic.nsf/econ_dict/16954 (Дата обращения: 28.08.2023).

Но как оценивать конкуренцию на торгах? По числу участников или по степени снижения цены? Например, комиссия территориального антимонопольного органа³ отмечает, что выявленное нарушение не повлияло на определение поставщика (подрядчика, исполнителя), что подтверждается протоколом подведения итогов определения поставщика (подрядчика, исполнителя) от 13.09.2022 № ЭА2, согласно которому на участие в закупке было подано 2 заявки, при этом снижение начальной (максимальной) цены контракта составило 60%, что однозначно свидетельствует об отсутствии ограничения количества участников закупок. Согласно указанной позиции контрольный орган оценивает уровень конкуренции исходя из степени снижения цены и образующейся экономии⁴. В письме ФАС России от 09.02.2015 № АЦ/5147/15⁵ сформирована позиция, в соответствии с которой вопрос об ограничении количества участников закупки необходимо рассматривать в каждом конкретном случае исходя из обстоятельств дела. При этом в данном письме сформирована позиция об ограничении конкуренции при объединении закупки с требованиями лицензирования и без, а также о том, что заключение длительных контрактов на поставку медицинских изделий может привести к ограничению конкуренции.

На снижение экономии при росте государственных закупок может влиять вопрос о сущности охраняемой при проведении торгов конкуренции, т.е. вопрос о том, что имеется в виду под конкуренцией на торгах. Под конкуренцией на торгах может подразумеваться соперничество между участниками торгов, предлагающими к поставке указанные заказчиками в ТТЗ товары и их аналоги, вне зависимости от количества производителей продукции, подходящих под показатели ТТЗ. Однако это может быть и соперничество между поставщиками товаров двух и более производителей, для чего описание закупаемой продукции должно уже подпадать под описание продукции как минимум двух производителей. А именно этого требует от заказчиков ФАС России.

В результате важно знать: речь идет о стимулировании соперничества предпринимателей к поиску и поставке товаров, подходящих под ТТЗ, составленное заказчиком без учета количества производителей, или с учетом того, чтобы описание товара подходило под продукции как минимум двух производителей. Для этих

целей в том числе ФАС России рекомендовало⁶ заказчикам применять типовые технические задания, которые позволили бы уменьшить число ошибок при формировании заявок участниками закупки за счет унификации требований к объекту закупки, количество отклоненных заявок на участие в закупке, а также количество жалоб при проведении конкурентных процедур.

При этом следует учитывать, что как только заказчик по требованию ФАС России начинает составлять ТТЗ с учетом того, чтобы описание подпадало под характеристики товара как минимум двух производителей, уже можно говорить о снижении эффективности закупок, так как закупается продукция не с максимально подходящими заказчику характеристиками, а с характеристиками, имеющими усредненное значение.

Для иллюстрации данного вывода могут быть использованы правовые позиции Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 30.06.2022 № Ф04-2478/2022 по делу № А75-13181/2020, Постановления Арбитражного суда Западно-Сибирского округа от 11.02.2022 № Ф04-8433/2021 по делу № А27-22227/2020 о том, что «формулирование заказчиком требования к объекту закупки в целях приобретения товара, работ, услуг именно с теми характеристиками, которые ему необходимы, соответствуют его потребностям, с одновременным повышением эффективности использования финансирования (обеспечением его экономии), исходя из положений п. 1 ст. 1 Закона о контрактной системе, само по себе не может рассматриваться в качестве нарушения требований закона (п. 1 Обзора судебной практики применения законодательства Российской Федерации о контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, утвержденного Президиумом Верховного Суда Российской Федерации 28.06.2017⁷).

Согласно п. 1 данного Обзора по общему правилу указание заказчиком в аукционной документации особых характеристик товара, которые отвечают его потребностям и необходимы заказчику с учетом специфики использования такого товара, не может рассматриваться как ограничение круга потенциальных участников закупки. Кроме того, из теории конкуренции и требований ст. 4 Закона о защите конкуренции следует, что под конкуренцией имеется в виду соперничество продавцов (покупателей), а не производителей.

В результате эффективное участие предпринимателей в государственных закупках обеспечивается через получение возможностей приобрести необходимый товар у производителей или дилеров (дистрибьютеров),

³ Решение Московского УФАС России от 16.09.2022 по делу № 077/06/106-14136/2022. Текст документа приведен в соответствии с публикацией на сайте <https://zakupki.gov.ru> по состоянию на 22.09.2022. См. также КонсультантПлюс. (Дата обращения: 30.08.2023).

⁴ См. также Решение Московского УФАС России от 16.09.2022 по делу № 077/06/106-14133/2022.

⁵ См. КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.8.2023).

⁶ См. Письмо ФАС России от 05.07.2018 № СП/51294-ПР/18 «В дополнение к материалам, направленным письмом от 09.06.2018 № ИА/42894/18». См. КонсультантПлюс (Дата обращения: 30.08.2023).

⁷ Бюллетень Верховного Суда РФ, № 12, декабрь, 2017.

особенно если этот товар является ограниченным ресурсом, выделяемым в определенных объемах (лекарства, автомобили, медицинская техника и др.). При этом следует заметить, что отношения поставщиков с дилерами и дистрибьютерами не регулируются законодательством о закупках, хотя оказывают на закупки существенное влияние. Ограничения конкуренции со стороны производителей, дилеров и дистрибьютеров в данном случае расследуются в соответствии с Федеральным законом от 26.07.2006 № 135-ФЗ «О защите конкуренции».

В данных случаях проблемы обеспечения конкуренции с процедуры торгов переносятся на площадку взаимодействия потенциального участника торгов и производителя, дилера (дистрибьютора).

Е.А. Пластинина, О.Л. Лобанова [5] считают, что одним из элементов повышения эффективности системы государственных (муниципальных) закупок может быть проведение совместных торгов, которые позволяют:

1) обеспечить эффективное расходование бюджетных средств за счет снижения закупочной цены; многие поставщики не участвуют в нескольких маленьких одинаковых закупках, а заявляются на один большой заказ и, следовательно, могут применять понижающие коэффициенты на большой объем предложения;

2) оптимально использовать ресурсы заказчиков (трудовые, временные, финансовые и т.п.) за счет исключения дублирования различных действий, связанных с закупкой;

3) снизить риск возникновения нарушений, влекущих административную ответственность. Прежде всего, это связано с тем, что, например, ответственность за нарушение сроков и порядка проведения непосредственно самой процедуры закупки будет нести организатор совместных торгов, но это еще не означает, что заказчики полностью освобождаются от ответственности. В такой модели закупок у заказчиков сохраняется ответственность за нарушение порядка заключения или изменения контракта, порядка ведения реестра контрактов.

Однако авторы замечают, что совместные торги эффективны лишь в тех случаях, когда издержки на их проведение не превышают стоимость закупаемой продукции. При этом любое сокращение издержек на проведение торгов ведет к бюджетной экономии, но с данной точки зрения не оценивается, насколько дороги сами процедуры торгов, включая стоимость высококвалифицированного состава контрактных служб и иных участников планирования и осуществления закупок, особенно исходя из постоянного усложнения процедур закупок.

Отметим, что на основании логики синхронной зависимости между долей госзакупок в ВВП и процентом бюджетной экономии авторы делают вывод о том, что при наличии намерения со стороны государства сохранить и (или) увеличить свою активность в сфере госзакупок для предотвращения снижения бюджетной эффек-

тивности необходимо предпринимать меры по обеспечению поддержки конкуренции между исполнителями: например, путем разработки и внедрения программ поддержки предпринимательских инициатив, в том числе в сферах, адресных для проведения госзакупок. Авторы отмечают, что задачей в этом случае является разработка такого механизма реализации госзакупок, который сможет нивелировать негативное влияние доли госзакупок в ВВП на бюджетную эффективность.

Но может ли быть в таком механизме до бесконечности использован показатель расширения числа участников закупки? Ведь, как справедливо отмечает В.А. Кондратьев [6], обеспечение максимального количества участников повышает вероятность снижения цены до экономически нецелесообразной, а значит, и риск ненадлежащего исполнения контракта. Автор это связывает с отсутствием гибкости в возможности установления требований к профессиональным качествам участника закупки, что может иметь негативные последствия для эффективности самой закупки.

О.А. Беляева [7] также сомневается, являются ли вид процедуры, количество ее участников и размер снижения стартовой цены теми индикаторами, которые свидетельствуют об эффективности закупки. Ей представляется, что нет, так как если в конкурентной процедуре имел место демпинг, что для сегодняшней практики закупок отнюдь не редкость, а закупка как процедура проведения эффективно, непонятно, будет ли исполнен договор. Вполне вероятно, считает автор, победитель закупочной процедуры получит аванс и исчезнет, несмотря на то, что закупочная палитра выглядела прекрасно: все конкурировали и снижали цену. Следовательно, встает вопрос: как связать условия и результаты состязания с условиями и результатами исполнения последующего договора?

О.А. Беляева, А.В. Мухашин [8] указывают, что уменьшение вариативности при выборе конкурентных процедур для государственного заказчика, увеличение трудозатрат при проведении закупок (как для заказчика на стадии подготовки документации, так и для участника закупки на этапе подготовки заявок), помноженные на необходимость осуществления таких закупок на специализированной ЭТП, где аккредитация заведомо сложнее, чем на обычной ЭТП, ведут к уменьшению количества участников таких закупок, увеличению цены заключаемых контрактов и, как следствие, к снижению эффективности удовлетворения потребностей государственных заказчиков в товарах (работах, услугах). Авторам представляется целесообразным нормативное закрепление в Законе о контрактной системе таких способов закупки, как закрытый запрос котировок в электронной форме и закрытый запрос предложений в электронной форме, идентичных по механизму проведения их «открытым» аналогам. При этом, считают они, необходим перевод в электронный формат всех юридически значимых действий заказчика и участников за-

купки (направление приглашений на участие в закупке, направление заявок, открытие доступа к поступившим заявкам и проч.).

Н.С. Павлова, Л.С. Плеханова [3] указывают на один из существенных недостатков наиболее распространенных подходов к оценке эффективности закупочной деятельности — по падению в цене относительно НМЦК в процессе торгов и по уровню конкуренции — отсутствие учета качества выполнения соответствующих контрактов, что может сказываться как на благосостоянии конечных потребителей закупаемых благ, так и на итоговой стоимости выполнения работ, изменяющейся в силу возникновения непредвиденных на этапе закупки проблем. Другим неучтенным фактором является взаимосвязанность большого количества закупок, проводимых под нужды реализации комплексных проектов. Кроме того, применение тех или иных стандартизированных критериев оценки зачастую сопряжено с определенными искажающими эффектами с точки зрения изменения стимулов для участников системы закупок. Расширение критериев эффективности закупок при их государственном мониторинге могло бы повлиять на структуру применяемых конкурентных процедур и частично нивелировать описанные в работе недостатки применяемых в российской практике подходов. Однако для этого необходимы комплексные институциональные изменения, в том числе направленные на усовершенствование информационных систем, стандартизацию, повышение прозрачности и доступности данных.

П.А. Тихомиров [9] полагает, что введение в практику закупок (как минимум для закупок выше определенного ценового порога) дополнительных отборочных требований, связанных с учетом предшествующего сопоставимого опыта, наличием необходимых ресурсов, перенос факта уклонения от заключения контракта из оснований внесения в РНП в факторы расчета индекса деловой репутации участника помогут изменить негативную тенденцию роста числа контрактов, исполняемых с нарушениями, повысят точность оценки рисков заказчика по взаимодействию с конкретным поставщиком, усилят стимулирование добросовестного исполнения контрактов. Данные изменения будут содействовать развитию малого бизнеса, повышению эффективности системы государственных и муниципальных закупок, экономии бюджетных средств и поступательному развитию экономики России.

Выводы

Значимыми результатами исследования являются тезисы о том, что увеличение или уменьшение объемов сферы госзакупок и их доли в ВВП слабо отражается на изменении ожидаемого темпа экономического роста, а также о снижении бюджетной экономии при увеличении объемов государственных закупок в ВВП, влияющих на подходы к организации закупочной деятельности, которая

на современном этапе без определенной корректировки уже не может считаться безусловным локомотивом роста экономики.

Итоги работы авторов указывают на тенденцию снижения бюджетной экономии, несмотря на увеличение объемов государственных закупок в ВВП, и говорят об объективной картине, складывающейся в сфере государственного заказа, и о необходимости принятия мер, направленных на замедление или преодоление данной тенденции с целью повышения эффективности государственных закупок.

Итоги работы авторов объективизируют данные о реальном размере достижения бюджетной экономии при государственных закупках в том понимании экономии, которое исходит из модели закупочной деятельности, и заставляют задуматься о подходах к определению не только мер по борьбе со снижением бюджетной экономии, но и о том, какими средствами этого можно достичь, а также о многих методических подходах, применяемых при государственных закупках.

Снижение бюджетной экономии с ростом госзакупок в ВВП, выявленное авторами, указывает, что не в полную силу работают меры, заложенные в модели самих закупок, а также меры по расширению количества участников торгов любой ценой, и требуется корректировка подходов.

Объективные данные о снижении бюджетной экономии на торгах дают ключ к пониманию того, что степень снижения цены на торгах может зависеть не только от конкуренции между их участниками, но и от правильности установления НМЦК, правильного соотношения ценовых и неценовых показателей определения победителей, а также от того, насколько точно определяется, что на торгах должно закупаться именно то, что нужно заказчику. Требования контрольного органа о том, чтобы в целях обеспечения конкуренции описание закупаемой продукции соответствовало бы требованиям к продукции как минимум двух производителей, даже при увеличении количества участников закупки может не увеличивать бюджетную экономию при приобретении аналога. Но даже при увеличении экономии снижаются степень удовлетворения интересов заказчика и его способность качественно исполнять функции, для осуществления которых продукция закупается.

Авторы дают нам повод задуматься о том, насколько сложившиеся подходы к определению конкуренции на торгах и подходы к установлению показателей эффективности государственных закупок в целом (включая планирование, процедуры проведения, порядок контроля и др.) релевантны задаче по обеспечению эффективности закупки и снижению темпов сокращения бюджетной экономии на торгах. Это значит, результаты исследования смогут подвигнуть исследователей и регуляторов к поиску новых подходов и моделей осуществления закупочной деятельности.

Статья представляет собой результат научного исследования и может быть опубликована в журнале. ■

Литература [References]

1. Честная конкуренция: государство, бизнес, общество. Отчет о результатах деятельности ФАС России в 2004—2012 гг. / ФАС России; авт. кол.: И.В. Кашунина [и др.]. М.: ЗАО «Гриф и К», 2013. 328 с. [Fair competition: state, business, society. FAS Russia Performance Report 2004—2012 / FAS Russia; Aut. col.: I.V. Kashunina [et al.]. M.: Grif & K CJSC, 2013. 328 p., (In Russ.)]
2. Белов В.Е. Контрактная система в сфере закупок как объект межотраслевых научных исследований // Финансовое право. 2019. № 7. С. 9—13 [Belov V.E. Contractual system in procurements as an object of interdisciplinary scientific research // Financial Law. 2019;(7):9-13, (In Russ.)]
3. Павлова Н.С., Плеханова Л.С. Критерии эффективности государственных закупок: неучтенные эффекты // Закон. 2021. № 8. С. 41—51 [Pavlova N.S., Plekhanova L.S. Criteria for the effectiveness of public procurement: unrecorded effects // Statute. 2021;(8):41-51, (In Russ.)]
4. Шевлякова И.М. Проблемы правового обеспечения конкуренции при определении начальной (максимальной) цены контракта на выполнение работ для государственных и муниципальных нужд в Российской Федерации // Конкурентное право. 2022. № 3. С. 20—22. <https://doi.org/10.18572/2225-8302-2022-3-20-22> [Shevlyakova I.M. Problems of legal regulation of competition in setting the initial (maximum) value of an agreement on state and municipal works in the Russian Federation // Competition Law. 2022;(3):20-22, (In Russ.), <https://doi.org/10.18572/2225-8302-2022-3-20-22>]
5. Пластинина Е.А., Лобанова О.Л. Прошлые, настоящее и будущее совместных торгов // Прогнозсказ.рф. 2019. № 2. С. 38—47 [Plastinina E.A., Lobanova O.L. Past, present and future of joint trading // Прогнозсказ.рф. 2019;(2):38-47, (In Russ.)]
6. Кондратьев В.А. Требования к участникам публичных закупок // Закон. 2021. № 8. С. 76—84 [Kondratev V.A. Requirements for participants in public procurement // Statute. 2021;(8):76-84, (In Russ.)]
7. Порядок осуществления закупки у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя. Комментарий практики рассмотрения экономических споров (судебно-арбитражной практики) / А.А. Аюрова, Е.Е. Баглаева, О.А. Беляева и др.; Под ред. В.М. Жуйкова. М.: ИЗиСП, КОНТРАКТ, 2019. Вып. 26. 248 с. [Procedure for procurement from a single supplier (contractor, contractor. Commentary on the practice of considering economic disputes (judicial and arbitration practice) / A.A. Ayurova, E.E. Baglaeva, O.A. Belyaeva et al.; ed. V.M. Zhuikova. M.: IZiSP, CONTRACT, 2019. No. 26. 248 p., (In Russ.)]
8. Беляева О.А., Михашин А.В. Цифровизация закрытых закупок для нужд обороны и безопасности государства: поиск оптимальных правовых решений // Право и цифровая экономика. 2019. № 1. С. 12—17, <https://doi.org/10.17803/2618-8198.2019.03.1.012-017> [Belyaeva O.A., Mikhashin A.V. Digitalization of the closed purchases for needs of defense and safety of the state: search of optimal legal solutions // Law and Digital Economy. 2019;(1):12-17, (In Russ.), <https://doi.org/10.17803/2618-8198.2019.03.1.012-017>]
9. Тихомиров П.А. Реестр недобросовестных поставщиков: требуется совершенствование // Российское конкурентное право и экономика. 2020. № 4. С. 70—83, <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-70-83> [Tikhomirov P.A. List of unscrupulous (unfair) suppliers: improvement is necessary // Russian competition law and economy. 2020;(4):70-83, (In Russ.), <https://doi.org/10.47361/2542-0259-2020-4-24-70-83>]