

Бюджетная политика

Анализ влияния изменений законодательства на конкуренцию при государственных закупках

Анна Борисовна Золотарева*ORCID 0000-0003-4908-528X*

Кандидат юридических наук, заместитель заведующего лабораторией исследований бюджетной политики, Институт прикладных экономических исследований, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РФ, 119571, Москва, пр. Вернадского, 82)
E-mail: zolotareva-ab@ranepa.ru

Аннотация

Статья посвящена анализу наиболее значимых изменений Федерального закона № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» за последние десять лет и обусловленных ими рисков для системы госзакупок. Анализ сводных отчетов по результатам мониторинга закупок начиная с 2019 года демонстрирует неблагоприятную динамику в практике госзакупок, в том числе: рост доли несостоявшихся торгов в количественном выражении в 1,4 раза при стабильности этого показателя в стоимостном выражении; сокращение среднего количества заявок на торгах в 1,4 раза и относительной экономии более чем в 2 раза; рост доли расторгнутых контрактов в 1,7 раза в количественном и в 1,4 раза — в стоимостном выражении. Еще более неблагоприятная динамика названных показателей наблюдается в строительстве. Это позволяет констатировать корреляцию между новациями законодательства и снижением уровня конкуренции при госзакупках, хотя для установления причинно-следственной связи между указанными явлениями необходим анализ незаконодательных факторов, способных влиять на конкуренцию, который не входил в задачи статьи. Для повышения уровня конкуренции на торгах предлагается, в частности: смягчить ограничения на участие в закупках иностранных производителей; вернуть электронный аукцион в строительстве; снизить квалификационные требования к строительным подрядчикам по контрактам до 500 млн руб.; отменить право исполнительных органов устанавливать дополнительные основания закупок у единственного поставщика и произвольно повышать цену контрактов в процессе их исполнения; отказаться от объединения в одном контракте проектных и строительных работ.

Ключевые слова: законодательство о госзакупках, федеральная контрактная система, аукцион, протекционизм в госзакупках, мониторинг госзакупок

JEL: H57

Работа выполнена в рамках государственного задания РАНХиГС.

Fiscal Policy

The Impact of Changes in Legislation on Competition in Public Procurement

Anna B. Zolotareva

ORCID 0000-0003-4908-528X

Cand. Sci. (Law), Deputy Head of the Laboratory
for Budget Policy Research, Institute of Applied Economic
Research, Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,^a e-mail: zolotareva-ab@ranepa.ru

^a 82, Vernadskogo pr., Moscow, 119571, Russian Federation

Abstract

This article analyzes the most significant changes in Federal Law No. 44-FZ “On the Contract System for the Procurement of Goods, Works, and Services for State and Municipal Needs” over the past ten years and the risks they pose to the public procurement system. An analysis of consolidated procurement monitoring reports since 2019 reveals some unfavorable trends in public procurement including: a 40% increase in the number of unsuccessful tenders even though their total value remained steady (which indicates that tenders from small and medium-size suppliers became less competitive); 29% fewer tenders submitted on average at the same time as expenditures were cut in half and 70% more contracts were terminated even as their value increased by 40%. These trends were even worse for the construction sector. This indicates a correlation between the legislative revisions and decreasing competition in public procurement; however, demonstrating a causal relationship would require an analysis of non-legislative factors that might influence competition, which is beyond the scope of this article. Steps recommended to increase competition in tenders are: easing restrictions on participation of foreign manufacturers in procurement; reintroducing electronic auctions for construction projects; reducing the qualifications required for construction contractors under contracts worth up to 500 million rubles; prohibiting executive bodies from providing additional justifications for procurement from a single supplier or arbitrarily increasing contractual payments while the contracts are still being executed; and rejecting single contracts that cover both design and construction.

Keywords: legislation on public procurement, federal contract system, auction, protectionism in public procurement, procurement monitoring

JEL: H57

Acknowledgements

This study has been prepared as part of a state commission for RANEPa.

Введение

Целью статьи является анализ наиболее значимых изменений отечественного законодательства о госзакупках за последние десять лет и их возможного влияния на конкуренцию. В качестве таких изменений рассматриваются: перевод торгов в электронную форму; предоставление высшим исполнительным органам Федерации и ее субъектов полномочий по установлению дополнительных оснований закупок у единственного поставщика; отказ от обязательного применения аукциона в строительстве; усиление протекционизма закупочного законодательства; ужесточение квалификационных требований к подрядчикам по большинству строительных контрактов; снятие запрета на объединение в одном контракте неоднородных товаров, работ и услуг; расширение перечня оснований для изменения существенных условий контракта в процессе его исполнения. Практика госзакупок оценивается по показателям, наблюдаемым в процессе мониторинга закупок в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ). По результатам анализа сделан вывод о корреляции между новациями законодательства и снижением уровня конкуренции при госзакупках. Утверждать наличие причинно-следственной связи между этими явлениями было бы некорректно, поскольку методология исследования не включала анализ незаконодательных факторов, которые могли повлечь снижение конкуренции на торгах. Но какими бы причинами ни было обусловлено снижение уровня конкуренции при госзакупках, представляется целесообразным принять законодательные меры для преодоления этой негативной тенденции. Предложения автора о таких мерах даны в заключении статьи.

1. Применение аукциона в строительстве

Вот уже более пятнадцати лет наиболее значимым и дискуссионным вопросом отечественного законодательства о госзакупках остается целесообразность применения аукциона при закупках сложных работ и услуг, типичным примером которых являются строительные работы.

Анализ международного опыта показывает, что аукцион, отличительной особенностью которого является использование цены в качестве единственного критерия отбора, в развитых странах не пользуется популярностью даже при закупках това-

ров. Так, например, директива ЕС о государственных закупках от 26.02.2014 № 2014/24/EU¹ рекомендует отбирать поставщика исходя из наиболее экономически выгодного предложения, которое помимо цены может учитывать качество, экологичность, инновационность, социальные аспекты и другие критерии. В США наиболее востребованным способом определения поставщиков сложных товаров, работ и услуг являются прямые переговоры, предполагающие обсуждение предложений участников закупки ради достижения оптимального соотношения ценовых и неценовых критериев².

В научной литературе также можно встретить серьезные аргументы против использования аукциона при закупках нестандартизируемой продукции, хотя их и нельзя признать неопровержимыми. Ниже приведены наиболее важные из этих аргументов.

- Описанный лауреатом Нобелевской премии Джорджем Акерлофом эффект неблагоприятного/негативного отбора (*adverse selection*), обусловленный недостаточной осведомленностью покупателя о качестве предлагаемого товара и создающий преимущества для поставщиков, снижающих цену за счет качества, а также влекущий повышенные риски ненадлежащего исполнения контракта [Akerlof, 1970]. Этот эффект проявляется при любых способах закупок, но на аукционе он особенно выражен. Некоторые авторы, например [Калиновский и др., 2014], даже утверждают, что аукцион в принципе не пригоден для закупки высокотехнологичной продукции, что не вполне справедливо. Конечно, если предмет закупки будет описан просто как «легковой автомобиль определенной мощности», победителем окажется поставщик самого примитивного товара, но никто не мешает заказчику установить в аукционной документации требования, которым будут отвечать только автомобили представительского класса. Вместе с тем даже самое подробное описание требований к предмету закупки в аукционной документации не гарантирует для заказчика отсутствие проблем, связанных с выявлением несоответствия поставляемых товаров этим требованиям в момент поставки или (что еще хуже) в процессе эксплуатации.

Тем более остро эффект негативного отбора проявляется в случаях, когда качество предмета закупки невозможно проверить при заключении договора, поскольку этого предмета еще не существует (что наблюдается при закупке любых работ и услуг). Тут

¹ Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council of 26 February 2014 on public procurement and repealing Directive 2004/18/EC. <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2014/24/oj>.

² Federal Acquisition Regulation. <https://www.acquisition.gov/browse/index/far>.

требуется не предъявить результат, а лишь пообещать его, и некоторые поставщики ради получения контракта готовы снижать цену, недооценивая сопряженные с этим затраты, что при фиксированной цене часто заканчивается неисполнением обязательств и расторжением контракта. Указанное явление в экономической теории известно под названием «проклятие победителя» [Ричард, 1988]. Этот недостаток можно смягчить за счет антидемпинговых мер, которые предусмотрены и отечественным законодательством (статья 37 44-ФЗ). Кроме того, снизить риски заказчика при закупке сложных работ и услуг призваны квалификационные требования к поставщикам, которые позволяют отстранить от участия в торгах претендентов, не имеющих опыта надлежащего выполнения аналогичных работ и услуг (подробнее об этих требованиях ниже). Применяются и другие способы решения проблемы неблагоприятного отбора, в том числе переход от контрактов с фиксированной ценой к более сложным формам ценообразования (контракты с возмещением затрат; стимулирующие контракты, в которых вознаграждение исполнителя определяется в виде фиксированной суммы и доли возмещаемых заказчиком издержек) [Manuel, 2010]. На конкурсах риски неблагоприятного отбора дополнительно можно снизить путем управления способами оценки заявок, в том числе снижением удельного веса цены и изменением методики оценки заявок по ценовому критерию [Белев и др., 2012].

- Наличие между участниками аукциона рисков сговора, направленного на удержание цены, которые наиболее высоки на монополизированных рынках [Бочкова, 2014]. С учетом того, что к этому способу закупок прибегают главным образом ради экономии бюджетных средств, а ряд исследований [Яковлев и др., 2013; Lalive, Schmutzler, 2011; Singer et al., 2009] подтверждает тот факт, что применение аукциона (во всяком случае при закупках простых товаров) содействует такой экономии, этот недостаток следует признать существенным. Однако перевод аукциона в электронную форму значительно снижает риски сговора, в первую очередь за счет расширения возможностей участия в нем для поставщиков из других регионов [Белев и др., 2023].

- Ограниченная антикоррупционная эффективность (вследствие возможности сговора между отдельными участниками аукциона и заказчиком, в том числе путем «заточки» качественных и квалификационных требований под параметры конкретного поставщика). Поскольку одним из основных преимуществ аукциона считается его антикоррупционная направленность, что достигается за счет исключения возможности оценки заявок по субъек-

тивными критериям, этот аргумент очень значим. Однако в условиях действующего законодательства вероятность злоупотреблений такого рода на аукционе (в отличие от конкурса) достаточно низка. Качественные требования к продукции, которая может закупаться на аукционе, не всегда можно «заточить». Для работ и услуг это практически невозможно, поскольку их качественные характеристики (за исключением декларации о соответствии нормам законодательства и требованиям заказчика) даже не подлежат включению в заявку на участие в аукционе. В отношении товаров «заточка» теоретически возможна, однако при современном уровне стандартизации трудно представить существование товаров, индивидуальные характеристики которых можно включить в закупочную документацию без риска обвинений в искусственном ограничении конкуренции. Квалификационные же требования к поставщикам на аукционе «заточить» попросту нельзя, поскольку они унифицированы нормативными актами правительства для всех закупок определенного вида товаров, работ или услуг.

- Высокие издержки заказчиков в связи с необходимостью подробного описания требований к продукции в аукционной документации ради смягчения рисков неблагоприятного отбора [Vaidya et al., 2006]. Этот аргумент справедлив, однако ввиду сложности идентификации дополнительных издержек заказчика, обусловленных применением аукциона, по сравнению с другими способами закупки, оценить масштаб этих издержек пока никому не удавалось.

- Антипротекционистская направленность. В прошлые годы в средствах массовой информации нередко можно было встретить мнение, что применение аукциона в целом ряде отраслей привело к замещению отечественных товаров китайскими³. Однако, как будет показано ниже, в настоящее время этот аргумент полностью утратил актуальность в связи с усилением протекционизма закупочного законодательства.

Убедительные аргументы за и против применения аукциона при закупках сложных товаров, работ и услуг предопределили частые изменения отечественного законодательства по этому вопросу. В 1990-х годах рост объемов госзакупок, обусловленный переходом к рыночной экономике, на фоне почти полного отсутствия правового регулирования закупочных процедур до крайности обострил проблему коррупции. Ответом на этот вызов со стороны правительства стал Федеральный закон от 21 июля

³ Доклад о последствиях аукционного крена в системе госзакупок РФ. Институт повышения конкурентоспособности, 2019. <http://nationalinterest.ru/news/sozdannyj-fas-auktsionnyj-kren-v-sisteme-zakupok-neobhodimo-preodolet/>.

2005 года № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее — 94-ФЗ), нацеленный на борьбу с коррупцией за счет ограничения свободы усмотрения государственного заказчика [Яковлев и др., 2010]. Наиболее радикальным решением в рамках этой парадигмы стало введенное в 2010 году правило обязательного применения аукциона в строительстве (за исключением особо опасных, технически сложных объектов и искусственных дорожных сооружений) с одновременным запретом на использование квалификационных требований в качестве условия допуска. Это решение вызвало столь сильную оппозицию, что в немалой степени способствовало отмене 94-ФЗ, на смену которому в 2013 году пришел 44-ФЗ. Однако ради снижения накала дискуссий в самом тексте этого закона наиболее спорные моменты, в том числе перечень продукции, подлежащей закупке исключительно на аукционе, были обойдены молчанием с передачей их решения на усмотрение правительства (часть 6 статьи 24). В первой редакции соответствующего акта правительства⁴ из аукционного перечня с 1 апреля 2014 года исключили строительные работы на сумму свыше 150 млн руб. для государственных нужд и свыше 50 млн руб. — для муниципальных. Но уже в 2016 году все строительные работы (кроме буровых) вновь возвратили на аукцион⁵. Одновременно в 2016 году отменили дополнительные субъективные квалификационные требования к поставщикам, что должно было повысить прозрачность аукционов и способствовать росту конкуренции. Последнее изменение законодательства по этому вопросу вступило в силу с 1 сентября 2020 года, когда электронный аукцион в строительстве перестал быть обязательным⁶, что отчасти смягчалось мерами, направленными на повышение конкуренции на конкурсах, в том числе их переводом в электронную форму.

2. Анализ практики государственных закупок

Тот факт, что за десять лет решение об использовании аукциона в строительстве подвергалось радикальному пересмотру четы-

⁴ Распоряжение Правительства РФ от 31.10.2013 № 2019-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».

⁵ Распоряжение Правительства РФ от 21.03.2016 № 471-р «О перечне товаров, работ, услуг, в случае осуществления закупок которых заказчик обязан проводить аукцион в электронной форме (электронный аукцион)».

⁶ Постановление Правительства РФ от 25.06.2020 № 921 «О внесении изменений в некоторые акты Правительства Российской Федерации по вопросам осуществления закупок в сфере строительства и признании утратившим силу распоряжения Правительства Российской Федерации от 13 мая 2016 г. № 890-р».

режды, по мнению автора, говорит о том, что на теоретическом уровне эта дискуссия бесперспективна. Однако представляется небесполезным обратиться к анализу практических последствий тех или иных решений законодателя. Такой анализ проводился по данным сводных отчетов по результатам мониторинга закупок в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ⁷ за период с 2019 (последний полный год обязательного применения электронного аукциона в строительстве) по 2024 год (последний год, за который доступен отчет). За этот период доля электронного аукциона упала с 75 до 36,3% (в 2023 году). Соответственно, существенно выросла доля запроса котировок (в количественном отношении — в 4,8 раза, а в стоимостном — в 20,5 раза) и открытого конкурса (в количественном отношении — в 2,7 раза, в стоимостном — в 5,4 раза). Интересно проследить, сопровождались ли изменения удельного веса различных способов определения поставщика колебанием официальных показателей эффективности закупок⁸, особенно в сфере строительства, поскольку доля строительных контрактов в среднем составляет около 25% общего количества и около 30% общей стоимости государственных и муниципальных контрактов и сокращение доли аукциона имело место главным образом в этой сфере.

В таблице представлена динамика некоторых показателей закупок для государственных и муниципальных нужд за период с 2019 по 2024 год. Начиная с 2021 года в отчетах стали выделяться сведения о закупках на выполнение работ по строительству, реконструкции и ремонту, что позволяет провести сравнение показателей строительных закупок с соответствующими показателями по всем закупкам для государственных и муниципальных нужд.

На основании данных, представленных в таблице, можно сделать следующие выводы.

1. В строительстве, как и во всех закупках, на протяжении рассматриваемого периода доля несостоявшихся определений поставщика в стоимостном выражении колебалась вокруг отметки 60%, хотя в количественном выражении она выросла в 1,4 раза (с 40 до 56,6%). Стабильность этого важнейшего показателя в стоимостном выражении означает, что изменения законодательства практически не затронули крупных поставщиков, которые сейчас, как и прежде, получают госконтракты на неконкурентной основе (в том числе по

⁷ Эти отчеты размещены на сайте Минфина по адресу: <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?>.

⁸ Эти показатели, отслеживаемые в ходе мониторинга закупок, утверждены Приказом ФАС России от 12.11.2018 № 1523/18 «Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, в том числе подведомственными организациями Федеральной антимонопольной службы».

Т а б л и ц а

**Показатели закупок на выполнение работ по строительству, реконструкции и ремонту
в сравнении с соответствующими показателями по всем закупкам
для государственных и муниципальных нужд, 2019–2024 годы**

T a b l e

**Procurement Indicators for Construction, Reconstruction, and Repair Work Compared
to Corresponding Indicators for All Procurement for State and Municipal Needs, 2019–2024**

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023	2024
1. Извещения о закупках в строительстве (шт./млрд руб.)	–	–	111 967 / 4118,6	107 050 / 4767	106 299 / 4266,5	115 606 / 4676,5
2. Заключенные контракты в строительстве (шт./млрд руб.)	–	–	81 980 / 3065,2	81 476 / 3597,8	86 345 / 3393,2	93 690 / 3735,8
3. Доля строительных контрактов (% общего числа / общей стоимости контрактов в году)	–	–	24,8 / 32,4	25,5 / 32,1	24,7 / 28,2	26 / 31,1
4. Доля несостоявшихся определений поставщика в строительстве (% общего числа / общей стоимости извещений в строительстве)	–	–	61 / 60,7	57,4 / 61,1	51,4 / 57,5	56,6 / 60,1
5. Общая доля несостоявшихся определений поставщика (% общего числа / общей стоимости извещений в году)	40 / 61	48 / 58	52,3 / 57,9	50,7 / 61,6	50,7 / 60,4	56,6 / 64,3
6. Доля строительных контрактов с единственным поставщиком, заключенных по итогам несостоявшихся торгов (% общего числа / общей стоимости строительных контрактов)	–	–	53,9 / 63,1	51,1 / 63,0	45,9 / 61,9	51,0 / 61,5
7. Общая доля контрактов с единственным поставщиком, заключенных по итогам несостоявшихся торгов (% общего числа / общей стоимости контрактов в году)	26 / 57,2	25 / 55	28,7 / 46,8	25,5 / 47,1	26,3 / 39,6	28,9 / 46,5
8. Общая доля контрактов с единственным поставщиком, которые изначально планировалось заключить таким образом (% общего числа / общей стоимости контрактов в году)	14 / 8,7 ^a	35 / 23	31 / 19	27,8 / 23,5	24,7 / 18,7	27,8 / 20,6
9. Общая суммарная доля контрактов с единственным поставщиком (% общего числа / общей стоимости контрактов в году) (пункты 3 и 4)	40 / 66	60 / 78	59,7 / 65,8	53,3 / 70,6	51 / 58,3	56,7 / 67
10. Среднее количество поданных заявок на строительных торгах	–	–	2,82	2,36	2,66	2,29
11. Среднее количество поданных заявок на всех торгах	3,12	3,39	3,04	2,82	2,76	2,46
12. Относительная экономия по всем закупкам ^b	18,3 (по оценке автора) ^c	10,5	5,4	4,88	5,55	4,88

О к о н ч а н и е т а б л и ц ы

Показатель	2019	2020	2021	2022	2023	2024
13. Общая доля расторгнутых контрактов, заключенных в отчетном периоде (% общего числа / общей стоимости контрактов в году)	8/ 6	5,5/ 4,7	6/ 5	9,2/ 5,9	9,2/ 5,9	9,3/ 6,6
14. Доля расторгнутых строительных контрактов (% общего числа / общей стоимости строительных контрактов), в том числе:	–	–	14,2/ 5,9	13,6/ 5	13,8/ 6,2	14,3/ 6,5
14.1. по соглашению сторон	–	–	90,2/ 90,3	91,4/ 92,4	88,2/ 89,3	88,4/ 86,2
14.2. в одностороннем порядке	–	–	9,8/ 9,7	8,6/ 7,6	11,7/ 10,7	11,5/ 13,8

^a В Мониторинге за 2019 год эти величины составляют соответственно 18 и 11%, так как они исчислены в процентах от общего числа и общей стоимости контрактов, заключенных по результатам закупок, предусмотренных планами-графиками отчетного периода. Однако для сопоставимости с другими годами рассматриваемого периода автор исчислил эти доли в процентах от общего числа и общей стоимости контрактов, заключенных в отчетном периоде.

^b Этот показатель исчисляется как разница между начальной (максимальной) ценой контракта и ценой заключенного контракта в отношении контрактов, заключенных по результатам проведенных в отчетном периоде торгов, а также закупок у единственного поставщика, в соответствии с частью 12 статьи 93 44-ФЗ.

^c В Мониторинге за 2019 год отсутствует расчет относительной экономии, но говорится, что «дополнительный стоимостной объем закупок, осуществленных заказчиками за счет достигнутой экономии, составил 1,1 трлн рублей, а размер сэкономленных средств, которые не были израсходованы, составил 383,2 млрд рублей». Таким образом, совокупная сумма экономии составила 1,5 трлн руб., или 18,3% стоимости заключенных контрактов. Корректность произведенной оценки относительной экономии в 2019 году подтверждает тот факт, что в абсолютном размере экономия в 2019 году в 3,75 раза превышала соответствующий показатель 2024 года (407 млрд руб.). При этом в 2024 году относительная экономия рассчитана как 4,88%. Если умножить этот показатель на 3,75, получается как раз 18,3%.

Источник: составлено автором по данным Сводных отчетов по результатам мониторинга госзакупок за 2019–2024 годы. <https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases?>

причинам, описанным ниже). А вот существенный рост доли несостоявшихся торгов в количественном выражении (то есть среди мелких и средних поставщиков) является тревожным сигналом, поскольку он имел место на фоне двух разнонаправленных тенденций в законодательстве. С одной стороны, 1 января 2019 года произошел окончательный перевод в электронную форму всех торгов по 44-ФЗ⁹, что содействовало повышению конкуренции. С другой стороны, позитивный эффект этой меры оказался кратковременным, поскольку, как уже говорилось, после перевода конкурса в электронную форму его доля в общем объеме закупок выросла почти в шесть раз вследствие отказа от обязательного применения аукциона в строительстве. Между тем аукцион является значитель-

⁹ Федеральный закон от 31.12.2017 № 504-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд”».

но более прозрачной процедурой по сравнению с конкурсом, где используются субъективные критерии отбора и присутствует содержательная часть заявок, а потому легко нарушить анонимность заявок и обеспечить победу «нужного» поставщика. Таким образом, отказ от обязательного применения аукциона в строительстве с 1 сентября 2020 года нивелировал эффект от перевода конкурса в электронную форму.

2. Общая доля закупок у единственного поставщика, которые изначально планировалось осуществлять таким образом, на протяжении рассматриваемого периода выросла примерно вдвое как в количественном, так и в стоимостном выражении. Это можно объяснить тем, что с 2022 года высшим исполнительным органам Федерации и ее субъектов были предоставлены полномочия по установлению дополнительных оснований закупок у единственного поставщика¹⁰. В статистике о строительных закупках этот важный показатель, к сожалению, отсутствует.

Помимо закупок, которые изначально планировалось осуществлять у единственного поставщика, контракты с единственным поставщиком заключаются по итогам несостоявшихся конкурентных процедур. Парадоксальным образом при относительной стабильности доли несостоявшихся торгов в стоимостном и значительном ее росте в количественном выражении общая стоимость контрактов с единственным поставщиком, заключенных по итогам несостоявшихся торгов, в рассматриваемом периоде уменьшилась (максимум в 57,2% наблюдался в 2019 году, минимум в 39,6% — в 2023-м). Однако в строительстве доля контрактов с единственным поставщиком, заключенных по итогам несостоявшихся торгов, превышает соответствующие показатели в целом по всем закупкам в 1,3–2 раза, что свидетельствует о высокой степени монополизма на строительном рынке.

Общая суммарная доля контрактов, заключенных с единственным поставщиком по всем основаниям (то есть контрактов, которые изначально планировалось разместить у единственного поставщика и которые были заключены по итогам несостоявшихся торгов), сохранялась на традиционно высоком уровне: 66% общей стоимости контрактов в 2019 году и 67% — в 2024-м. Определить суммарную долю строительных контрактов, заключенных с единственным поставщиком по всем основаниям, невозможно из-за отсутствия данных о количестве и стоимости строительных контрактов, которые изначально планировалось разместить у единственного поставщика.

¹⁰ Части 1 и 2 статьи 15 Федерального закона от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

3. Другим важным показателем конкурентности госзакупок является среднее количество заявок, поданных на один лот. С 2020 по 2024 год этот показатель неуклонно снижался (с 3,39 в 2020 году до 2,46 в 2024-м). В строительстве среднее количество заявок было еще ниже соответствующего показателя по всем торгам и также планомерно снижалось.

4. В официальной статистике¹¹ используется такой показатель эффективности госзакупок, как средняя экономия, то есть разница между начальной (максимальной) и фактической ценой контракта. Хотя этот показатель справедливо критикуют в экономической литературе, в частности потому, что заказчик имеет возможность завышать начальную цену контракта [Яковлев и др., 2010], средняя экономия косвенно характеризует уровень конкуренции на торгах, так как при прочих равных этот показатель должен меняться в соответствии с динамикой среднего количества заявок на один лот, что и подтверждается данными табл. 1. Максимальное среднее количество заявок было достигнуто в 2020 году — 3,39. Этому же году соответствует и максимальное значение средней экономии — 10,5%. Минимальные значения средней экономии — 4,88% — зафиксированы в 2022 и 2024 годах.

5. Наблюдаемый в ходе мониторинга показатель доли расторгнутых контрактов косвенно свидетельствует о качестве отбора поставщика. Одним из аргументов против «аукционного крена» в отечественном законодательстве является невозможность использования качественно-квалификационных критериев в процессе отбора. Поэтому логично ожидать, что при сокращении доли электронного аукциона в строительстве качество отбора поставщика повысится и доля расторгнутых контрактов сократится. Однако с момента отказа от электронного аукциона в строительстве общая доля расторгнутых контрактов, наоборот, выросла: с 6% общего количества и 5% общей стоимости контрактов в 2021 году до соответственно 9,3 и 6,6% в 2024-м.

В строительстве доля расторгнутых контрактов в количественном выражении превышала соответствующие показатели по всем закупкам в 1,5–2,4 раза. Однако в стоимостном выражении столь значительных отклонений не наблюдалось. Это говорит о том, что расторгались главным образом мелкие строительные контракты. При этом за рассматриваемый период (за исключением 2022 года) увеличилась доля контрактов, расторгнутых в одностороннем порядке (с 9,7 до 13,8% общей стоимости расторгнутых контрак-

¹¹ Приказ ФАС России от 12.11.2018 № 1523/18 «Об утверждении перечня показателей, характеризующих эффективность закупок товаров, работ, услуг, в том числе подведомственными организациями Федеральной антимонопольной службы».

тов соответственно в 2021 и 2024 годах). Поскольку расторжение контрактов в одностороннем порядке обычно происходит по инициативе заказчика в связи с допущенными подрядчиком нарушениями, это свидетельствует о некотором снижении исполнительской дисциплины, что может быть отчасти обусловлено законодательными нововведениями в связи с СВО, в том числе предоставлением заказчикам права не истребовать обеспечения исполнения контракта¹².

Таким образом, за последние шесть лет почти все показатели госзакупок, наблюдаемые официальной статистикой, ухудшились, в том числе:

- доля несостоявшихся торгов в количественном выражении выросла в 1,4 раза и достигла 64,3%;
- среднее количество заявок на один лот снизилось в 1,4 раза;
- относительная экономия упала более чем в 2 раза;
- доля расторгнутых контрактов выросла в 1,7 раза в количественном и в 1,4 раза в стоимостном выражении.

В строительстве эти показатели еще ниже, чем в целом по всем закупкам, причем некоторые из них ниже в 1,5–2,4 раза.

Снижение конкуренции при госзакупках отчасти можно связать с исключением строительных работ из обязательного аукционного перечня, так как, согласно статистике, именно на аукционе обычно наблюдается максимальное число заявок (например, в 2022 году при среднем количестве поданных на один лот заявок по всем процедурам 2,82 на аукционе оно составляло 2,86; в 2023 году эти показатели составили соответственно 2,76 и 2,84, а в 2024-м — 2,46 и 2,61). Более высокий уровень конкуренции на аукционе обусловлен большей прозрачностью процедуры отбора, а значит, большим доверием потенциальных поставщиков к результатам торгов и большей заинтересованностью в участии в них.

Однако, как известно еще из римского права, *post hoc, non est propter hoc*, и нельзя объяснять все негативные тенденции в госзакупках отказом от обязательного применения аукциона в строительстве. На то могли быть и другие объективные и субъективные причины. Среди объективных причин, которые могли повлиять на уровень конкуренции в госзакупках, можно упомянуть, например, сокращение импорта в связи с экономическими санкциями, инфляцию и сопряженные с этими обстоятельствами рост издержек отечественных производителей и изменения структуры

¹² Эта норма была установлена частью 64.1 статьи 112 44-ФЗ и действовала вплоть до 2025 года за исключением случаев, когда контрактом предусмотрена выплата аванса и расчеты в части аванса не подлежат казначейскому сопровождению.

внутреннего рынка. Отсутствие анализа этих факторов является недостатком настоящего исследования и снижает значимость его выводов. Тем не менее, по мнению автора, не следует недооценивать совокупное негативное влияние на рынок госзакупок законодательных новаций последних лет, наиболее значимые из которых рассмотрены ниже.

3. Повышение квалификационных требований к опыту подрядчиков по мелким и средним строительным контрактам

До 2019 года от участников любых торгов с начальной максимальной ценой контракта (далее — НМЦК) свыше 20 млн руб. требовалось наличие опыта исполнения аналогичных контрактов на сумму не менее 20% НМЦК. Теперь же для строительных подрядчиков введены дополнительные квалификационные требования, дифференцированные в зависимости от НМЦК. При начальной цене свыше 500 млн руб. стоимость ранее исполненного контракта должна составлять не менее 30% НМЦК, от 100 до 500 млн руб. — не менее 40% НМЦК и до 100 млн руб. — не менее 50% НМЦК¹³. Иными словами, по мере роста стоимости контракта требования к опыту подрядчика в относительном выражении снижаются, хотя, по идее, скорее, должно быть наоборот: крупнейшие контракты являются наиболее сложными, а нередко — уникальными, а потому предполагают наивысшую квалификацию подрядчика. Но с этим еще можно смириться, поскольку в абсолютном исчислении требования к опыту подрядчиков по крупнейшим строительным контрактам всё равно растут. Хуже, что эти нормы законодательства искусственно ограничивают конкуренцию в нижнем и среднем ценовых сегментах рынка строительных работ стоимостью до 500 млн руб., доля которых в стоимостном выражении выше 50%, а в количественном — 95%¹⁴, и создают преимущества для крупных подрядчиков.

4. Радикальное усиление протекционизма закупочного законодательства

Ранее действовавший 94-ФЗ (статья 13) предоставлял иностранным поставщикам национальный режим при осуществлении госзакупок, при условии что аналогичный режим установлен

¹³ Постановление Правительства РФ от 29.12.2021 № 2571 «О требованиях к участникам закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд и признании утратившими силу некоторых актов и отдельных положений актов Правительства Российской Федерации».

¹⁴ Например, в 2022 году, согласно сводному отчету по итогам мониторинга закупок, доля строительных контрактов стоимостью до 500 млн руб. составила 52,8% в стоимостном и 98% — в количественном выражении.

иностранным государством в отношении товаров российского происхождения. Причем это условие было формальным, поскольку механизма контроля за его соблюдением не существовало. Исключения из национального режима сводились к 15-процентной ценовой преференции для ряда отечественных товаров и запрету приобретения иностранных товаров при закупках для нужд обороны и безопасности государства¹⁵. Такой подход объяснялся стремлением России присоединиться к Соглашению о государственных закупках ВТО (далее — СГЗ ВТО), которое обязывает его участников обеспечивать другим сторонам этого соглашения национальный режим при госзакупках¹⁶. Впрочем, это стремление не было особо настойчивым, поскольку участие в этом соглашении не вменяется в обязанность членам ВТО и на настоящий момент к нему присоединились лишь 49 из 164 стран ВТО (в основном развитые)¹⁷. Для развивающихся стран участие в этом соглашении менее выгодно, поскольку их обрабатывающая промышленность редко может на равных конкурировать с промышленностью развитых стран. Поэтому после присоединения развивающихся стран к СГЗ ВТО им предоставляется переходный период, в течение которого они вправе отступать от норм соглашения для защиты национальных производителей. Эти соображения можно отнести и к России.

В первой редакции 44-ФЗ возможность предоставления национального режима иностранному поставщику увязывалась с наличием международного договора с государством, резидентом которого он являлся. При отсутствии такого договора правительству делегировалось право вводить запреты и ограничения на участие иностранных поставщиков в госзакупках, и до 2024 года действовал целый ряд подзаконных актов, устанавливающих различные запреты и ограничения для разных групп товаров. Одним из этих актов с середины 2020 года¹⁸ для

¹⁵ Приказ Минэкономразвития России от 17.04.2013 № 211 «Об условиях допуска товаров, происходящих из иностранных государств, для целей размещения заказов на поставки товаров для нужд заказчиков»; Постановление Правительства РФ от 07.02.2011 № 56 «Об установлении запретов и ограничений на допуск товаров, происходящих из иностранного государства или группы иностранных государств, работ (услуг), выполняемых (оказываемых) иностранными лицами, в рамках размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства».

¹⁶ Agreement on Government Procurement. https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.

¹⁷ https://translated.turbopages.org/proxy_u/en-ru.ru.cbebb8ff-69f9c704-5c4fcec-74722d776562/https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/memobs_e.htm.

¹⁸ Постановление Правительства РФ от 30.04.2020 № 617 «Об ограничениях допуска отдельных видов промышленных товаров, происходящих из иностранных государств, для целей осуществления закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Ранее (с 2015 года) это правило применялось только для отдельных видов медицинских изделий, лекарственных препаратов и пищевой продукции.

широкой номенклатуры продукции было введено так называемое правило третьего лишнего, суть которого заключалась в отстранении иностранных поставщиков от участия в закупках при наличии не менее чем двух допущенных заявок поставщиков из стран ЕАЭС.

Следующий этап развития законодательства по рассматриваемому вопросу связан с принятием Федерального закона от 08.08.2024 № 318-ФЗ (далее — 318-ФЗ)¹⁹, который унифицировал и ужесточил условия доступа иностранных поставщиков к госзакупкам. В частности, им предусмотрено: распространение протекционистских мер на закупки компаний с госучастием; введение законодательной регламентации запретов и ограничений, которые вправе устанавливать правительство; переход от правила «третий лишний» к правилу «второй лишний». Эти положения закона были конкретизированы в Постановлении Правительства от 23.12.2024 № 1875²⁰.

На сегодняшний день предусмотренная законодательством система протекционистских мер выглядит следующим образом. Национальный режим предоставляется иностранным поставщикам вне зависимости от наличия или отсутствия международного договора с государством, резидентами которого они являются, если Правительством Российской Федерации не установлены исключения из этого правила. Такие исключения могут вводиться правительством по отношению к поставщикам из стран, международные договоры с которыми предусматривают возможность непредоставления их резидентам национального режима, в трех формах:

- запрет закупок определенной продукции, происходящей из иностранного государства. Помимо закупок в рамках оборонного заказа в перечень такой продукции входит 151 код ОКВЭД, в том числе текстильные изделия и обувь, металлообрабатывающие станки и сельскохозяйственная техника, все виды автомобилей, водные и воздушные суда;
- правило «второй лишний» распространяется на перечень из 465 кодов ОКВЭД по разделам: бумажные, пластмассовые, резиновые и металлические изделия, компьютерное, электрическое и оптическое оборудование, мебель, музыкаль-

¹⁹ Федеральный закон от 08.08.2024 № 318-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу отдельных положений законодательных актов Российской Федерации».

²⁰ Постановление Правительства РФ от 23.12.2024 № 1875 «О мерах по предоставлению национального режима при осуществлении закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд, закупок товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

- ные инструменты, лекарственные средства и медицинское оборудование, пищевая продукция;
- для отечественных поставщиков всей остальной продукции действует 15-процентная ценовая преференция.

Суть изложенных правил состоит в почти полном исключении допуска иностранных поставщиков на рынок российских госзакупок и закупок для нужд компаний с госучастием. Понятно, что в настоящее время Россия не сильно заинтересована в обеспечении поставщикам из других государств (кроме членов ЕАЭС) национального режима при госзакупках, так как из-за экономических санкций ее выгоды от участия в ВТО сведены на нет. С 2022 года ЕС, США и многие другие страны лишили Россию вытекающего из членства в ВТО режима наибольшего благоприятствования в торговле и ввели эмбарго или пошлины на импорт ключевых российских товаров, а также запрет на экспорт в Россию некоторых категорий товаров. В этих условиях курс на импортозамещение является разумной политикой, а в ряде отраслей — необходимым средством обеспечения экономического суверенитета страны.

Однако целесообразность резкого ограничения допуска иностранных поставщиков на рынок госзакупок (в первую очередь — перехода к правилу «второй лишней») в 2024 году была сомнительна, поскольку на момент принятия 318-ФЗ (в том числе за счет ранее введенных протекционистских мер) доля поставщиков не из стран ЕАЭС составляла лишь 11,6% в объеме госзакупок России²¹. При этом, как уже говорилось, доля несостоявшихся по причине недостатка заявок торгов стабильно превышала 65%. В такой ситуации законодателю скорее следовало бы озаботиться стимулированием конкуренции при госзакупках, нежели ее ограничением путем отстранения иностранных поставщиков.

При этом в проекте 318-ФЗ, внесенном правительством в Думу, содержалась еще одна мера, которая угрожала ослабить конкуренцию не только со стороны иностранных поставщиков, но и между российскими поставщиками. Речь идет о норме, наделявшей правительство правом устанавливать случаи, когда заявка поставщика из страны ЕАЭС приравнивается к иностранной заявке (то есть отвергается), если заявка другого поставщика из страны ЕАЭС предполагает поставку товара с более высоким уровнем локализации производства.

²¹ Государственные (муниципальные) закупки государств — членов Евразийского экономического союза (анализ показателей отчетности). Обзор–2024. С. 25. https://eec.eaeunion.org/upload/medialibrary/ed0/bt4p70povupu26998dyz2gykav0ulmbg/statobzor-2024-ok_1.pdf.

Введение схожего правила в отношении некоторых видов жизненно необходимых и важнейших лекарственных препаратов (далее — ЖНВЛП) в целях снижения зависимости нашей страны от импорта обсуждалось еще в 2021 году. Согласно разработанному Минпромторгом проекту постановления правительства²² отечественные поставщики могли отстраняться от участия в торгах лишь в случае, если в них участвует хотя бы один поставщик, имеющий полный цикл производства в России или другой стране ЕАЭС. Однако в 2021 году это предложение не прошло²³, встретив серьезные возражения экспертов, которые отмечали, в частности, следующие риски:

- риск дефицита, так как по состоянию на 2021 год иностранные поставщики по ряду лекарств, на которые должно было распространяться постановление, обслуживали больше половины госзакупок;
- отсутствие у врача и пациента возможности воспользоваться импортным аналогом в случае индивидуальной непереносимости или низкого лечебного эффекта отечественного препарата (что особенно критично применительно к ЖНВЛП). Например, в 2020 году правительство было вынуждено сделать исключения из правила «третий лишний» в ответ на коллективное обращение 160 онкологов, которые указывали на побочные эффекты и нежелательные реакции от использования отечественных дженериков у онкобольных детей²⁴;
- отечественные производители с неполным циклом, вытесненные с рынка госзакупок, будут вынуждены сокращать объемы производства, что усилит риски дефицита;
- риск возникновения монополии, так как достижение 100-процентной локализации производства затруднительно в ситуации, когда около 80% сырья для фармакологического производства импортируется²⁵. (Этот показатель сохранял-

²² Проект постановления Правительства Российской Федерации «О внесении изменений в постановление Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2015 г. № 1289». <https://regulation.gov.ru/projects/121413/>.

²³ Тем не менее на сегодняшний день оно принято, вступило в силу с 1 января 2026 года применительно к части ЖНВЛП и должно вступить в силу с 1 июля 2026 года для ЖНВЛП, входящих в перечень стратегически значимых лекарств (подпункты «у» и «ф» пункта 4 Постановления Правительства № 1875).

²⁴ Киселева А. Правило «второй лишний» при госзакупках приведет к дефициту лекарств от ВИЧ и онкологии // Ведомости. 2021. 29 декабря. <https://www.vedomosti.ru/business/articles/2021/12/28/903122-vtoroi-lishnii>.

²⁵ Манукиян Е. Отечественные производители лекарств получают новые преференции в госзакупках // Российская газета. 2021. 15 ноября. <https://rg.ru/2021/11/15/otechestvennye-proizvoditeli-lekarstv-poluchat-novye-preferencii-v-goszakupkah.html>.

ся и в 2024 году²⁶.) По состоянию на 2021 год из пятнадцати лекарств, на которые планировалось распространить постановление, в отношении шести полный цикл производства имел только один российский поставщик²⁷.

По всей видимости, изменение механизма действия правила «второй лишней» в проекте 318-ФЗ было обусловлено признанием объективных трудностей достижения 100-процентной локализации производства на территории ЕАЭС. Поэтому, согласно законопроекту, для применения этого правила 100-процентная локализация не требовалась — победа отдавалась поставщику с более высокой степенью локализации производства. Однако в таком виде это правило имело бы еще более негативные последствия: ведь при отсутствии поставщика с полным циклом производства в ЕАЭС конкуренция между отечественными поставщиками с неполным циклом была бы возможна, тогда как законопроект 318-ФЗ исключал между ними всякую конкуренцию. В окончательный текст 318-ФЗ эта норма не вошла.

5. Введение контрактов «под ключ»

Заключение контрактов «под ключ», предметом которых одновременно является подготовка проектной документации, выполнение инженерных изысканий, строительных работ и поставка оборудования, необходимого для эксплуатации объекта капитального строительства (части 55–63 статьи 112 44-ФЗ), было разрешено еще в 2019 году²⁸ в целях реализации национальных проектов применительно к объектам капитального строительства, входящим в перечни, утверждаемые высшими исполнительными органами Российской Федерации и ее субъектов. Однако впоследствии действие этой нормы было распространено на все объекты капитального строительства в рамках пакета мер, направленных на упрощение и ускорение закупочных процедур в условиях СВО. Эта мера была задумана как временная, поскольку объединение в одном контракте нескольких видов товаров, работ и услуг, технологически не связанных между собой, ограничивает круг потенциальных поставщиков, а значит, и конкуренцию. Но вот уже шесть лет ее действие еже-

²⁶ Королева Е. Лекарственная независимость // Эксперт. 2024. № 5(6). <https://expert.ru/promishlennost/lekarstvennaya-nezavisimost/>.

²⁷ Прошева М., Калиновская Е. В будущее берут не всех. Пилотный проект «второго лишнего» может дать преимущество на госторгах четырем компаниям // Фармацевтический вестник. 2021. № 28(1067). <https://pharmvestnik.ru/articles/Uderjatsya-na-pozicii.html>.

²⁸ Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон “О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” от 27.12.2019 № 449-ФЗ».

годно продлевается. При этом, как отмечалось выше, уровень конкуренции при госзакупках вообще невысок, а в строительстве — особенно низок.

6. Расширение перечня отступлений от правила твердой цены контракта

Если в первой редакции 44-ФЗ таких отступлений было шесть, то в действующей — уже восемнадцать. Включение этих изменений законодательства в число факторов, негативно влияющих на конкуренцию, может вызвать недоумение читателя, так как переход от контрактов с фиксированной ценой к более сложным формам ценообразования выше упоминался в качестве одного из способов решения проблемы неблагоприятного отбора. Однако в действительности здесь нет противоречия, поскольку меры, направленные на снижение риска неблагоприятного отбора, не имеют цели усилить конкуренцию. Использование контрактов с возмещением затрат может привлечь дополнительных поставщиков на рынок только при наличии прозрачных правил учета таких затрат в цене, что даже в теории не всегда достижимо (в частности, ввиду трудностей с идентификацией общеадминистративных расходов исполнителя, связанных с конкретным контрактом). Если же компенсация дополнительных издержек допускается, но не гарантирована или ее условия заранее не определены, это скорее может отпугнуть поставщиков, за исключением тех, которые рассчитывают на режим наибольшего благоприятствования в силу неформальных связей с заказчиком.

Именно такое положение характерно для российского законодательства, которое вплоть до 2022 года предусматривало возможность изменения цены строительных контрактов в следующих случаях:

- если цена долгосрочного (не менее чем на 3 года) контракта для федеральных нужд превышает установленный правительством порог (который по общему правилу составляет 10 млрд руб.) «и исполнение указанного контракта по независящим от сторон контракта обстоятельствам без изменения его условий невозможно» (пункт 2 части 1 статьи 95). В таких случаях условия контракта могут быть изменены решением Правительства Российской Федерации. При этом не существует нормативно установленной процедуры принятия такого решения, которая регламентировала бы порядок обоснования подрядчиком невозможности исполне-

ния контракта на первоначальных условиях и экспертизы такого обоснования, пределы повышения цены или хотя бы принцип пропорциональности ее повышения росту затрат. Столь же неограниченные полномочия повышения цены предоставлены высшим исполнительным органам регионов и местной администрации в отношении более мелких контрактов (пункт 3–4 части 1 статьи 95);

- в случае изменения объема и (или) видов выполняемых работ по строительным контрактам, контрактам жизненного цикла и контрактам «под ключ». При этом допускается изменение цены контракта не более чем на 10% (пункт 1.3 части 1 статьи 95);
- при возникновении не зависящих от сторон обстоятельств, влекущих невозможность исполнения заключенного на срок не менее 1 года контракта жизненного цикла или контракта «под ключ» на сумму свыше 100 млн руб. В этих случаях по решению правительства и при наличии письменного обоснования возможно увеличение цены в пределах 30% (пункт 8 части 1);
- если определенная при исполнении контракта жизненного цикла или контракта «под ключ» сметная стоимость строительства превышает цену такого контракта. В этом случае цена контракта может быть повышена на основании решения правительства (региональной или местной администрации) «с учетом сметной стоимости строительства» после проведения государственной экспертизы на предмет ее достоверности, но не более чем на 30% (пункт 11 части 1).

Таким образом, по общему правилу законодательство допускает существенное или вообще неограниченное повышение цен по крупнейшим строительным контрактам, контрактам «под ключ» и контрактам жизненного цикла, но для большинства строительных контрактов, не входящих в эти категории, предусматривает только одно основание повышения цены в пределах 10% — изменение объема или видов выполняемых работ. Потери рядовых подрядчиков, вызванные инфляцией, колебанием курсов валют или удорожанием стоимости строительства по другим объективным причинам, ранее компенсации не подлежали.

Такое положение создавало неоправданные преимущества для крупнейших подрядчиков и существовало вплоть до 2022 года, когда в пакете мер, связанных с СВО, в статью 112 44-ФЗ была включена часть 65.1, временно разрешающая неограниченное изменение существенных условий любых контрактов при наличии объективных обстоятельств, влекущих невозможность их испол-

нения, на основании решения высшего исполнительного органа соответствующего уровня²⁹. Как и другие меры, принятые в связи с СВО, эта изначально была введена на год, но впоследствии ежегодно продлевалась³⁰. На первый взгляд может показаться, что таким образом проблема дискриминации рядовых подрядчиков была решена. В действительности, однако, она только усугубилась, поскольку «пробить» решение высшего исполнительного органа о повышении цены контракта могут только самые влиятельные лоббисты. И если раньше их влияние ограничивалось достаточно узким кругом контрактов, то теперь оно распространено на весь рынок госзакупок. При этом законодательно не определены ни обстоятельства, обусловившие невозможность исполнения контракта на первоначальных условиях, ни пределы роста цены. В таких условиях для рядового поставщика участие в торгах становится бессмысленным, так как он не может конкурировать с ведущими игроками ни по качественно-квалификационным критериям, ни по цене (влиятельные поставщики могут даже демпинговать в расчете на ее существенное повышение в процессе исполнения контракта). Помимо ущерба для конкуренции другими неизбежными следствиями этого законодательного нововведения станут удорожание строительных контрактов в ходе их исполнения, недовыполнение инвестиционных программ, рост числа объектов долгостроя и потерь, связанных с консервацией строительства.

Заключение

Проведенный в настоящей статье анализ тенденций развития законодательства о госзакупках за последнее десятилетие приводит к выводу, что наиболее значимые его изменения сопряжены с рисками ослабления конкуренции. К числу таких изменений автор относит: предоставление высшим исполнительным органам Федерации и ее субъектов полномочий по установлению дополнительных оснований закупок у единственного поставщика; отказ от обязательного применения аукциона в строительстве (в результате чего его доля среди способов закупок упала более чем вдвое); почти полное отстранение иностранных поставщиков с рынка госзакупок; ужесточение квалификационных требований к подрядчикам по большинству строительных контрактов; снятие запрета на объединение в одном контракте технологически

²⁹ Введена Федеральным законом от 08.03.2022 № 46-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».

³⁰ В настоящее время ее действие ограничено 1 января 2027 года (Федеральный закон от 28.12.2025 № 507-ФЗ).

не связанных между собой товаров, работ и услуг; расширение перечня отступлений от правила твердой цены контракта.

Анализ сводных отчетов по результатам мониторинга закупок с 2019 года подтверждает гипотезу о негативном влиянии изменений законодательства на уровень конкуренции, демонстрируя, в частности, рост доли несостоявшихся торгов в количественном выражении, снижение среднего количества заявок на один лот и относительной экономии, увеличение доли расторгнутых контрактов. Однако этот вывод следует оценивать с учетом оговорки, что методология исследования не включала анализ иных (незаконодательных) факторов, которые могли повлиять на уровень конкуренции при госзакупках. Кроме того, некоторые из рассматриваемых законодательных изменений были оправданны в условиях СВО и экономических санкций против России.

Тем не менее нельзя забывать, что принцип обеспечения конкуренции между участниками закупок является одним из основополагающих в контрактной системе (статья 8 44-ФЗ). Исходя из этого принципа представляется целесообразным:

- ограничить сферу действия временных норм, направленных на упрощение закупочных процедур в ущерб конкуренции, закупками для нужд силовых структур и территорий, на которых введено военное положение. В частности, для администраций регионов и муниципалитетов, не затронутых СВО, следует отменить право вводить дополнительные основания закупок у единственного поставщика и произвольно повышать цену контракта в процессе его исполнения;
- вернуть электронный аукцион в строительстве (по крайней мере для объектов, при строительстве которых используется типовая проектная документация, в идеале — для любых объектов, за исключением особо сложных);
- смягчить ограничения на участие в закупках иностранных производителей. Минимальной мерой представляется возвращение к правилу «третий лишний» для продукции, в отношении которой в настоящее время действует правило «второй лишний». В перспективе желательно сократить перечень продукции, при закупках которой участие иностранных поставщиков исключается, заменить правило «третий лишний» ценовой преференцией для товаров российского происхождения и ограничить перечень продукции, при закупках которой предоставляется ценовая преференция;
- вернуть единые для всех строительных подрядчиков квалификационные требования к цене ранее выполненных строительных работ, поскольку их повышение для контрактов

- стоимостью до 500 млн руб., сократив конкуренцию на торгах, не привело к снижению доли расторгнутых контрактов;
- отказаться от использования контрактов «под ключ», поскольку объединение в одном контракте столь разнородных предметов, как подготовка проектной документации, выполнение инженерных изысканий, строительных работ и поставка оборудования, необходимого для эксплуатации объекта капитального строительства, ограничивает конкуренцию;
 - конкретизировать предусмотренные статьей 95 44-ФЗ условия повышения цены по крупнейшим строительным контрактам, контрактам жизненного цикла и контрактам «под ключ» (если последние сохраняются). Во-первых, целесообразно предусмотреть минимальный процент увеличения затрат на исполнение контракта по не зависящим от подрядчика обстоятельствам, который может свидетельствовать о невозможности исполнения контракта. Например, рост цен на материалы на 5–10% не может служить основанием для признания исполнения контракта невозможным, так как должен охватываться рисками подрядчика. Во-вторых, следует закрепить принцип пропорциональности увеличения цены контракта росту затрат на его исполнение с установлением предельного процента роста цены. В-третьих, необходимо ввести предварительную экспертизу достоверности представленных подрядчиком обоснования роста затрат и расчета новой стоимости строительства.

Литература

1. Белев С. Г., Ветеринаров В. В., Матвеев Е. О. Переход к электронным процедурам в государственных закупках в условиях фаворитизма // Вопросы экономики. 2023. № 9. С. 47–64. DOI 10.32609/0042-8736-2023-9-47-64.
2. Белев С. Г., Тавакова К. О. Неблагоприятный отбор исполнителей при государственных закупках результатов научных исследований и разработок // Научные исследования экономического факультета. Электронный журнал. 2012. Т. 4. № 2(8). С. 90–106.
3. Бочкова Ю. А. Сговоры на торгах при размещении госзаказа как угроза экономической безопасности государства // Вестник Московского университета МВД России. 2014. № 7. С. 73–75.
4. Калиновский В. А., Морозюк Ю. В. Анализ негативного влияния открытых аукционов в электронной форме на бизнес-процессы в строительстве // Управленческое консультирование. 2014. № 10(70). С. 68–74.
5. Яковлев А., Аллилуева О., Кузнецова И., Шамрин А., Юдкевич М., Якобсон Л. Система госзакупок: на пути к новому качеству // Вопросы экономики. 2010. № 6. С. 88–107.
6. Яковлев А. А., Башина А. С., Демидова О. А. Анализ эффективности различных способов закупки простого однородного товара (на примере сахарного песка) // Экономический журнал ВШЭ. 2013. Т. 17. № 4. С. 617–645.

7. Akerlof G. A. The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism // The Quarterly Journal of Economics. 1970. Vol. 84. P. 488–500.
8. Lalive R., Schmutzler A. Auctions vs Negotiations in Public Procurement: Which Works Better? University of Zurich, Department of Economics Working Paper Series. Working Paper No 23. 2011. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/77516/1/745463347.pdf>.
9. Manuel K. M. Contract Types: An Overview of the Legal Requirements and Issues. Washington: Library of Congress, Congressional Research Service, October 2010. <https://www.policyarchive.org/handle/10207/95898>.
10. Richard T. H. Anomalies: The Winner's Curse // Journal of Economic Perspectives. 1988. No 2(1). P. 191–202.
11. Singer M., Konstantinidis G., Roubik E., Beffermann E. Does e-Procurement Save the State Money? // Journal of Public Procurement. 2009. Vol. 9. No 1. P. 58–78. DOI: 10.1108/JOPP-09-01-2009-B002.
12. Vaidya K., Sajeew A. S. M., Callender G. Critical Factors That Influence e-Procurement Implementation Success in the Public Sector // Journal of Public Procurement. 2006. Vol. 6. No 3. P. 70–99. DOI: 10.1108/JOPP-06-01-02-2006-B004.

References

1. Belev S. G., Veterinarov V. V., Matveev E. O. Perekhod k elektronnyim protseduram v gosudarstvennykh zakupkakh v usloviyakh favoritizma [Estimation of Electronic Procedures Effects in Public Procurement Under Favoritism]. *Voprosy Ekonomiki*, 2023, no. 9, pp. 47–64. DOI: 10.32609/0042-8736-2023-9-47-64. (In Russ.)
2. Belev S. G., Tavakova K. O. Neblagopriyatnyy otbor ispolniteley pri gosudarstvennykh zakupkakh rezul'tatov nauchnykh issledovaniy i razrabotok [Adverse Selection in the Public Procurement of Research and Development Results]. *Nauchnye issledovaniya ekonomicheskogo fakul'teta. Elektronnyy zhurnal [Scientific Research of Faculty of Economics. Electronic Journal]*, 2012, vol. 4, no. 2(8), pp. 90–106. (In Russ.)
3. Bochkova Yu. A. Sgovory na torgakh pri razmeshchenii goszakaza kak ugroza ekonomicheskoy bezopasnosti gosudarstva [Collusion in Public Procurement as a Threat to the State's Economic Security]. *Vestnik Moskovskogo universiteta MVD Rossii [Vestnik of Moscow University of the Ministry of Internal Affairs of Russia]*, 2014, no. 7, pp. 73–75. (In Russ.)
4. Kalinovskiy V. A., Morozyuk Yu. V. Analiz negativnogo vliyaniya otkrytykh auktsionov v elektronnoy forme na biznes-protsessy v stroitel'stve [Analysis of the Negative Impact of Open Electronic Auctions on Business Processes in Construction]. *Upravlencheskoe konsultirovanie [Administrative Consulting]*, 2014, no. 10(70), pp. 68–74. (In Russ.)
5. Yakovlev A. A., Allilueva O., Kuznetsova I., Shamrin A., Yudkevich M., Yakobson L. Sistema goszakupok: na puti k novomu kachestvu [The Public Procurement System: Towards a New Quality]. *Voprosy Ekonomiki*, 2010, no. 6, pp. 88–107. (In Russ.)
6. Yakovlev A. A., Bashina A. S., Demidova O. A. Analiz effektivnosti razlichnykh sposobov zakupki prostogo odnorodnogo tovara (na primere sakharного peska) [Efficiency of Simple Homogeneous Good Procurement under Rigid Governmental Regulation: The Case of Sugar Sand Procurement in Russia]. *Ekonomicheskyy zhurnal VShE [HSE Economic Journal]*, 2013, vol. 17, no. 4, pp. 617–645. (In Russ.)
7. Akerlof G. A. The Market for «Lemons»: Quality Uncertainty and the Market Mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, 1970, vol. 84, pp. 488–500.
8. Lalive R., Schmutzler A. Auctions vs Negotiations in Public Procurement: Which Works Better? University of Zurich, Department of Economics Working Paper Series, Working Paper no. 23, August 2011. <https://www.econstor.eu/bitstream/10419/77516/1/745463347.pdf>.
9. Manuel K. M. *Contract Types: An Overview of the Legal Requirements and Issues*. Washington, Library of Congress, Congressional Research Service, October 2010. <https://www.policyarchive.org/handle/10207/95898>.

10. Richard T. H. Anomalies: The Winner's Curse. *Journal of Economic Perspectives*, 1988, no. 2(1), pp. 191-202.
11. Singer M., Konstantinidis G., Roubik E., Beffermann E. Does e-Procurement Save the State Money? *Journal of Public Procurement*, 2009, vol. 9, no. 1, pp. 58-78. DOI: 10.1108/JOPP-09-01-2009-B002.
12. Vaidya K., Sajeev A. S. M., Callender G. Critical Factors That Influence e-Procurement Implementation Success in the Public Sector. *Journal of Public Procurement*, 2006, vol. 6, no. 3, pp. 70-99. DOI: 10.1108/JOPP-06-01-02-2006-B004.