

УДК 338.22.01

V.A. Maksimov

В.А. Максимов¹**AN ECONOMIC AND LEGAL ANALYSIS OF THE INSTITUTION OF PUBLIC PROCUREMENT**

The article presents an economic and legal analysis of public procurement. Efficiency is viewed as multidimensional, including budget savings, long-term utility, quality, and innovation. The balance between price and quality, the role in social functions, and constitutional compliance are substantiated. Approaches to harmonizing economic and legal criteria are proposed.

Key words: institution of public procurement, efficiency, innovation, public governance, institutional economics.

ЭКОНОМИКО-ПРАВОВОЙ АНАЛИЗ ИНСТИТУТА ГОСЗАКУПОК

Статья представляет экономико-правовой анализ института государственных и муниципальных закупок. Эффективность рассматривается как многомерная категория, включающая бюджетную экономию, долгосрочную полезность, качество и инновационный потенциал. Обосновываются баланс цены и качества, роль закупок в социальных функциях и их соответствие конституционным принципам. Предлагаются подходы к гармонизации экономических и правовых критериев в контрактной системе.

Ключевые слова: институт госзакупок, эффективность, инновации, публичное управление, институциональная экономика

DOI: 10.36807/2411-7269-2026-3-46-21-23

Говоря об институте государственных и муниципальных закупок, в первую очередь стоит обратиться к экономической сущности данного явления. Во многом специалисты сходятся во мнении, что посредством его функционирования производится перераспределение национального дохода, и, что самое главное, обеспечивается осуществление государственных функций, направленных на оптимизацию управленческих решений, минимизируются расходы и эффективно управляются финансовые потоки [1].

Для социального государства (которым является Россия), перечень государственных функций сводится не только к административным или организационным, но также и к социально ориентированным, а из советской системы общественных благ последних функций было наследовано достаточно много. Это накладывает на нынешний государственный аппарат повышенные обязательства эффективности и действенности системы функционирования во всех её плоскостях. В данных рассуждениях перед исследователями становится вопрос: экономическая или правовая эффективность должна быть преобладающей в функционировании государственных закупок? Система Федерального закона №44 "О контрактной системе..." (далее - Федеральный закон №44, ФЗ №44) на данный момент требует экономии средств (закупить товар, работу или услугу наиболее дешево), однако чистая экономическая и управленческая логика настроена совершенно иначе - необходимо купить то, что будет наиболее экономически эффективно (то, что дольше прослужит, обойдется дешевле в рамках жизненного цикла). Выстроенная система порождает проблему, в которой заказчику намного проще указать в отчете на соблюдение им самим же процедуры, чем объяснить, для каких целей он купил дорогой, но надежный станок, а не дешевый аналог, который быстро выйдет из строя.

Чтобы приблизиться к решению обозначенной проблемы, рассмотрим экономическую природу госзакупок, их функцию и долю в экономике России. Также приведем аргументы в пользу того, что правовой анализ обозначенного объекта исследования должен происходить в лоне конституционной парадигмы, а не общеправовой или в контексте Федерального закона №44, полного противоречий и неправильной для закона логики.

Начнем обсуждение с экономических начал государственных закупок, а именно с понятия эффективности. Статья 6 Федерального закона №44 содержит принцип эффективности осуществления закупок, однако ему стоит дать более развернутое понятие, нежели его определяют традиционно в призме данного акта. По мнению Е.В. Шикаловой, составляющим обозначенной эффективности является не только снижение размера расходуемых бюджетных и внебюджетных средств, но и приоритет конкурентных способов закупок, а также критерий качества поставляемых товаров, работ и услуг. Что в данном случае есть качество? Это совокупность потребительских свойств товара, работ или услуг, обуславливающая их пригодность удовле-

¹ В.А. Максимов

Магистр Института развития конкуренции и антимонопольного регулирования Санкт-Петербургского университета, член Вольного экономического общества России

V.A. Maksimov

Master of Laws, Institute of Competition and Antimonopoly Law, Saint Petersburg State University
Member of the Free Economic Society of Russia

творять текущие и перспективные потребности заказчика. Однако поднимается вопрос о том, насколько далеко должен действовать данный критерий? Только ли на ближайшее время или на максимально долгий срок? Например, поставляемый станок первые пять лет работает исправно, однако затем его производительность заметно падает из-за конструктивной особенности, но в целом оборудование исправно, а гарантийный срок уже прошел. На каждую дополнительную деталь, производимую станком, изначальный заказчик начинает тратить определенное количество средств для достижения тех производственных целей, что были поставлены ранее (например, требуется дополнительная обработка другим оборудованием или использование трудового ресурса, что влечет дополнительные издержки). Очевидно, что экономическая эффективность, рассчитываемая заказчиком при закупке, пропадает частично или полностью. Какого-либо института, защищающего данную эффективность товара, работ или услуг для заказчика, ФЗ №44 на данный момент не знает, поскольку эффективность оценивается исключительно в призме расходования бюджетных средств, а механизмы статьи 475 Гражданского кодекса РФ в данном случае работать скорее не будут. Можно, однако, считать это экономическим риском (то, что оборудование будет становиться все менее и менее неэффективным с каждым годом), но мы считаем такие рассуждения для развития контрактной системы необходимыми, поскольку понятие именно экономической эффективности в широком понимании должно стоять выше, чем те же принципы открытости, прозрачности и конкуренции.

Весьма интересны рассуждения об экономической эффективности расходования бюджетных средств сквозь призму парадигмы конституционного права. Так, Конституционный Суд Российской Федерации посредством собственного правоприменения вывел принцип эффективного расходования публичных финансов государством - в Постановлении № 3-П от 21.03.2007 четко зафиксировано существование "обязанности государства тратить публичные финансы на реализацию его функций эффективно, как этого требует Конституция Российской Федерации" [2]. В данном случае, что очевидно, речи об узкой эффективности (снижение размера расходуемых средств) нет, а есть понятие экономической эффективности, подразумевающей долгосрочное действие полезных качеств товара, работ или услуги для общественной сферы.

Теперь стоит обсудить вопрос стимулирования контрактной системой инноваций. Как указывает В.Е. Белов, задача закупок именно инновационных товаров ставилась еще до формирования в России контрактной системы: на заседании Правительственной комиссии по высоким технологиям и инновациям 03.03.2010 отмечалось, что программа закупок должна включать инновационный компонент; бизнес должен видеть, что государство намерено покупать современную продукцию и доступ к бюджетному заказу в первую очередь должен быть открыт тем, кто занимается инновациями [3]. Однако, на наш взгляд, данный подход является противоречивым и губительным для целей повышения конкурентности рынка - законодателем нарушены базисные принципы того, для чего и создавался Федеральный закон №44.

Согласно экономической гипотезе Й. Шумпетера именно крупные корпорации со значительной рыночной властью или монопольным положением являются двигателями научно-технического прогресса и инноваций, поскольку создание принципиально новых, прорывных продуктов требует колоссальных финансовых затрат на исследования и разработки - а более маленькие фирмы в условиях конкуренции балансируют на грани нулевой экономической прибыли и не могут себе позволить такой деятельности [4]. Поскольку, как уже было сказано, доступ к бюджетным заказам должен быть открыт именно тем, кто занимается инновациями, то возникает ситуация, когда на торгах должны выигрывать преимущественно те, кто имеет высокую монопольную рыночную власть (соответственно, обладает высокой концентрацией финансов для осуществления научно-технических работ), поскольку только они готовы предложить в стране с преимущественно рентной экономикой то, что декларировано Федеральным законом №44.

Это же, на наш взгляд, противоречит целям развития рыночной экономики в целом и повышения количества хозяйствующих субъектов, поскольку окно возможностей для бизнеса заметно сужается, а своеобразное подспорье от государства в виде предоставления контрактов и попросту становится недоступным. В.Е. Белов указывает на составляющие элементы инновации в контексте статьи 6 ФЗ №44: это новизна, экономический эффект от реализации, потенциал для применения в городском хозяйстве, высокий технологический уровень продукта. Достаточно ли много существует фирм, способным предоставить российскому обществу такую продукцию? По данным 17-го выпуска глобального инновационного индекса - Global Innovation Index (GII) 2024, Россия занимает 59-е место из 133 стран по уровню инновационного развития в целом, 76-е место по объему инвестиций в инновации, а затраты ВВП на НИОКР в процентном выражении составляют 0,94%, когда у Швеции, США, Бельгии, Южной Кореи от 3,42% до 4,93% [5]. Данные показатели свидетельствуют, в первую очередь, о низкой доле инноваций в экономике России, и будет ли повышаться это значение, если предоставлять префе-

ренции преимущественно инновационным компаниям, чаще всего имеющим монопольную рыночную власть? Или же развивать встающую на ноги экономическую систему России, увеличивая долю эффективных хозяйствующих субъектов, способных предоставить конкретное благо, удовлетворить потребность? Несомненно, вопрос требует дальнейшего глубокого и детального исследования.

Внимания требует также и проблема модели поведения заказчиков как консервативных бюрократических структур (по определению М. Барзлея) [6]. Такие структуры рассчитаны преимущественно на следование формальным процедурам, что в условиях турбулентности современной экономики, как считают И.И. Смотрицкая и С.С. Шувалов, создает существенные ограничения для реализации приоритетных задач развития нашей страны. Последнему мешает подробнейшая регламентация закупочных процедур, их ориентация на закупку массового продукта с приоритетом низкой цены, а не высокого качества, установление заказчиком начальной (максимальной) цены контракта, единственную нормативную модель контракта с фиксированной ценой.

Всё это, по мнению многих исследователей, является результатом непоследовательной и противоречивой деятельности законодателя, направляющего свой взор скорее на следование формальной конкуренции и всяческой экономии публичных финансов, а не на экономически эффективную в широком смысле слова реализацию поставленных задач.

Список использованных источников

1. Белов В.Е. Контрактная система в сфере закупок как инструмент инновационного развития: экономико-правовые аспекты // Копирайт (вестник Академии интеллектуальной собственности). - 2025. - №1. - С. 5-16.
2. Смотрицкая И.И., Шувалов С.С. Контрактный институт публичных закупок: современный вектор развития // ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика.. - 2024. - №6. - С. 7-21.
3. Чегринец Е.А. Принцип результативности и эффективности использования бюджетных средств в Российской Федерации // Вестник Российского экономического университета им. Г. В. Плеханова. - 2009. - №3. - С. 24-31.
4. Шикалова Е.В. Оценка эффективности системы государственных закупок в форме контрактной системы как новой институциональной среды // Актуальные проблемы современности: наука и общество. - 2015. - №2. - С. 30-32.
5. Россия в мировых рейтингах инновационного развития // Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации URL: <https://www.fa.ru/university/structure/university/uso/press-service/press-releases/rossiya-v-mirovykh-reytingakh-innovatsionnogo-razvitiya> (дата обращения: 03.06.2026).
6. Zoltan J., David B. Audretsch Testing the Schumpeterian Hypothesis // Eastern Economic Journal. - 1988. - No. 2. - С. 129-140.