

АНАЛИЗ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК БЕЛАРУСИ В РАМКАХ ЕАЭС В УСЛОВИЯХ ЦИФРОВОЙ ТРАНСФОРМАЦИИ ЭКОНОМИКИ

¹Кондратьева Т. Н., ²Тарасевич В. Л.

¹*Российский государственный социальный университет,
Минск, Беларусь, tamara-kon@yandex.ru,*

²*Институт современных знаний им. А.М. Широкова,
Минск, Беларусь, tvl56@rambler.ru*

Аннотация. В работе на основе предложенного методического подхода проведен анализ системы государственных закупок (далее – госзакупки) Беларуси с учетом ее развития в условиях цифровой трансформации экономики и осуществления интеграционных процессов в рамках Евразийского экономического союза. Исходя из результатов анализа представлены основные тренды на рынке госзакупок, сформулированы проблемы госзакупок и обозначены первоочередные задачи по интеграции национальных рынков госзакупок в единый рынок ЕАЭС.

В настоящее время государства являются самыми крупными покупателями на рынках товаров, технологий, услуг, так что на удовлетворение их потребностей расходуются значительные бюджетные средства. По данным ОЭРС в европейских странах ежегодно на долю госзакупок (исключая коммунальные услуги) приходится порядка 30 % от всех государственных расходов [1]. В Республике Беларусь в 2020 году на 1 048 650 проведенных процедур государственных закупок было израсходовано 6,325 млрд руб., что составляет порядка 15 % от расходов консолидированного бюджета (41,979 млрд руб.) [2, 3]. Эти ресурсы направляются не только на обеспечение функционирования государственных учреждений и организаций, но и на внедрение новых технологий, в том числе, на цифровую трансформацию экономики, а также решение крупных социально-экономических и экологических программ. Следует учитывать, что на внутренних рынках не всегда можно найти необходимые товары и компетенции для оказания услуг необходимого качества, что побуждает страны открывать свои рынки госзакупок для внешних производителей. Кроме того, формирование общего рынка повышает конкуренцию на нем, что способствует снижению договорных цен, то есть уменьшению бюджетных расходов. При этом обеспечение эффективного функционирования системы госзакупок в значительной степени определяет динамику и устойчивость экономического роста страны, а внедрение цифровых платформ в свою очередь переводит управление социально-экономическими системами на новый уровень управляемости.

В рамках развития интеграционных процессов, в которые вовлечена Республика Беларусь, предполагается расширение рынка госзакупок с возможностью, с одной стороны, входа на этот рынок поставщиков из стран-участниц

этого интеграционного объединения, с другой стороны, предоставляется беспрепятственный доступ отечественных поставщиков на рынки госзакупок этих стран. Такое взаимодействие является основанием для расширения внешнеэкономических контактов и в дальнейшем – образования общего рынка. В этом смысле наиболее перспективным представляется участие в Евразийском экономическом союзе, где уже проделана значительная работа по формированию общего рынка. Договором о Евразийском экономическом союзе предусмотрено создание единого рынка госзакупок и определены принципы и механизмы по его формированию [4]. К настоящему времени во всех государствах-членах создана необходимая информационно-коммуникационная инфраструктура в рамках цифровой трансформации экономики, позволяющая обеспечить взаимодействие между участниками общего рынка госзакупок в ЕАЭС [5].

Однако до сих пор в ЕАЭС существует ряд экономических проблем, препятствующих нормальному развитию общего рынка, таких как неустойчивость взаимного товарооборота между государствами-членами, несбалансированность взаимной торговли, в том числе, незначительное участие субъектов хозяйствования из государств-членов ЕАЭС на рынках государственных закупок друг друга, избыточный протекционизм в торговле. Кроме того, имеют место не только политические, правовые, но и технологические ограничения, замедляющие этот процесс [6, 7].

Для определения путей формирования единого рынка государственных закупок ЕАЭС следует проанализировать ситуацию в динамике на рынке госзакупок Беларуси и других государств-членов ЕАЭС и выяснить причины сложившегося положения. Для осуществления исследования сферы госзакупок необходимо разработать методический подход и определить релевантные показатели, характеризующие основные бизнес-процессы госзакупок, которые регламентированы национальным законодательством и договорами, и соглашениями интеграционного объединения [4, 8].

В соответствии с приложением 25 к Договору о Евразийском экономическом союзе для осуществления мониторинга функционирования и регулирования госзакупок в государствах-членах ЕАЭС уполномоченными органами этих стран направляется в Евразийскую экономическую комиссию (далее – ЕЭК) определенная информация о государственных закупках (Модуль 27. Государственные закупки) справочника по перечню статистических показателей [9]. Сбор статистических данных осуществляется государствами-членами самостоятельно в соответствии с национальным законодательством и разработанной уполномоченным органом методологией. В Армении, Казахстане, Кыргызстане и России уполномоченным органом по сбору сведений о государственных (муниципальных) закупках является министерство финансов, в Республике Беларусь – министерство антимонопольного регулирования и торговли (далее – МАРТ). Утвержденный Перечень содержит следующие восемь базовых статистических показателей, которые обозначим следующим образом:

- количество проведенных процедур закупок, $N_{\text{процедур}}$;
- количество поданных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений), $N_{\text{заявок}}$;

– количество процедур закупок, которые не привели к заключению договора (контракта) о закупке, $N_{\text{процедур}}(-)$;

– количество заявок (предложений), не допущенных к определению поставщика (подрядчика, исполнителя) – победителя, $N_{\text{заяв}}(-1)$;

– количество отозванных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений), $N_{\text{заяв}}(-2)$;

– количество заявок (предложений) потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей), определенных поставщиками (подрядчиками, исполнителями) – победителями, $N_{\text{заяв}}(+)$;

– стоимость заключенных договоров (контрактов) о закупках, $C_{\text{конт}}$;

– объем денежных средств, израсходованных на организацию и проведение государственных (муниципальных) закупок – транзакционные издержки, $C_{\text{транз}}$ [9, с. 396–403].

Поскольку транзакционные издержки зачастую корректно определить достаточно трудно, особенно в разрезе видов процедур закупок, последний показатель в публикуемой статистике обычно не приводится, хотя он является важным при оценке эффективности системы госзакупок. Этот вопрос, очевидно, требует дополнительной методической проработки.

Для получения сопоставимых результатов данные, предоставляемые государствами-членами ЕАЭС, подвергаются необходимой статистической обработке Департаментом статистики ЕЭК. При этом показатели собираются, в том числе в разрезе видов процедур закупок, что позволяет провести более детальный анализ ситуации на рынке государственных закупок. Так как количество проведенных процедур закупок является динамическим показателем, изменяющимся год от года, то при анализе для получения сопоставимых результатов по структуре и динамике рынков целесообразно преобразовать все данные к безразмерному виду или процентам, где в качестве знаменателя использовать показатели количества проведенных процедур закупок по годам ($N_{\text{процедур}}$) для натуральных показателей и стоимость заключенных договоров о закупках ($C_{\text{конт}}$) для финансовых показателей.

С целью оценки выполнения требований соглашений и договоров в рамках интеграционного объединения ЕАЭС следует определить ряд целевых показателей, которые, являясь производными относительно базовых данных, также характеризуют сферу государственных закупок. Такие показатели могут быть либо количественными, например, конкурентность рынка, либо качественными, например, эффективность функционирования системы госзакупок, включая такие показатели как реализация коррупционных рисков, выбор оптимальных поставщиков, особенно при закупке сложных товаров и услуг и др. При этом следует помнить, что основными задачами системы госзакупок является бюджетная эффективность в смысле минимизации расходов бюджетных ресурсов при допустимом качестве товаров, работ, услуг.

В соответствии с обновленным белорусским законодательством о госзакупках вся необходимая информация по госзакупкам в рамках комплексной электронной трансформации закупочного процесса и осуществления контроля дей-

ствий заказчиков по расходованию бюджетных средств на всех стадиях проведения процедур закупок собирается и формируется в государственной информационно-аналитической системе управления государственными закупками (далее – ГИАС), которая была запущена в эксплуатацию в 2019 году [8, 10].

Анализ ситуации на рынке госзакупок Республики Беларусь осуществлялся на основе данных ГИАС и представленных на сайте МАРТ по годам в разрезе видов процедур с учетом участия в закупках субъектов хозяйствования из государств-членов ЕАЭС, см. табл. 1–3 [3].

Таблица 1 – Количество проведенных государственных закупок в Республике Беларусь по годам в разрезе видов процедур (единиц)

Год	Открытый конкурс	Открытый электронный аукцион	Запрос ценовых предложений (запрос котировок)	Биржевые торги	Закупки из одного источника	Всего процедур закупок
2012	6523	1079	12 561	–	83 009	242 584
2013	4359	16 993	19 180	1213	338 790	380 667
2014	2427	14 837	14 929	804	411 193	444 279
2015	4386	82 628	25 785	–	1249	114 048
2016	11 399	109 957	44 721	–	241 594	407 671
2017	4557	115 161	39 388	2044	229 607	390 757
2018	4393	138 845	39 742	1847	270 706	455 533
2019	13 266	144 461	57 769	4868	213 983	434 347
2020	3530	192 453	68 155	8101	776 411	1 048 650
2021	5515	224 445	97 408	10 908	508 143	846 419

Для анализа более удобно представить динамику госзакупок в процентах, где, как отмечалось выше, в качестве знаменателя использованы показатели количества проведенных процедур закупок по годам ($n_i = 100 \% \cdot N_i / N_{\text{процедур}}$) в разрезе видов процедур (i) (см. рис. 1), что позволяет выявить тренды и структурные особенности рынка госзакупок.

В период с 2012 г., когда начался систематический сбор данных с учетом нового вида госзакупок – открытого электронного аукциона, по 2014 г. наблюдалось значительное преобладание неконкурентных закупок из одного источника (порядка 90 %), что не соответствовало требованиям законодательства о формировании конкурентной среды на рынке госзакупок и создавало благоприятные условия для реализации коррупционных рисков и соответственно приводило к увеличению бюджетных расходов. Особое место занимает 2015 г., когда, согласно статистическим данным, произошло значительное изменение структуры рынка в направлении резкого снижения количества неконкурентных закупок, чего не наблюдалось на рынке ни до того, ни в последующие годы. Вероятнее всего здесь произошло искажение информации вследствие перехода на новую методику сбора данных после образования ЕАЭС в 2014 г. Поэтому, на взгляд авторов, целесообразно данные за 2015 г. исключить из анализа как некорректные. В дальнейшем в период с 2016 по 2018 гг. на рынке наблюдалась

относительная структурная стабильность: практически одинаковое соотношение между конкурентными и неконкурентными видами закупок с небольшим увеличением процедур открытого электронного аукциона за счет других видов конкурентных закупок. В 2019 г. тренд начал изменяться в пользу конкурентных видов закупок, когда сформировался примерный паритет с неконкурентным сегментом. Но в 2020 г., в связи с объявленной пандемией COVID-19 начались турбулентные процессы в международной экономике, что не могло не сказаться, в том числе, на рынках госзакупок: резко увеличилось количество неконкурентных видов закупок, достигнув почти 75 % уровня. В 2021 г. произошел отскок неконкурентных видов закупок до 60 %, то есть структурно до уровня 2018 г., что негативно сказалось на уровне конкуренции на рынке.

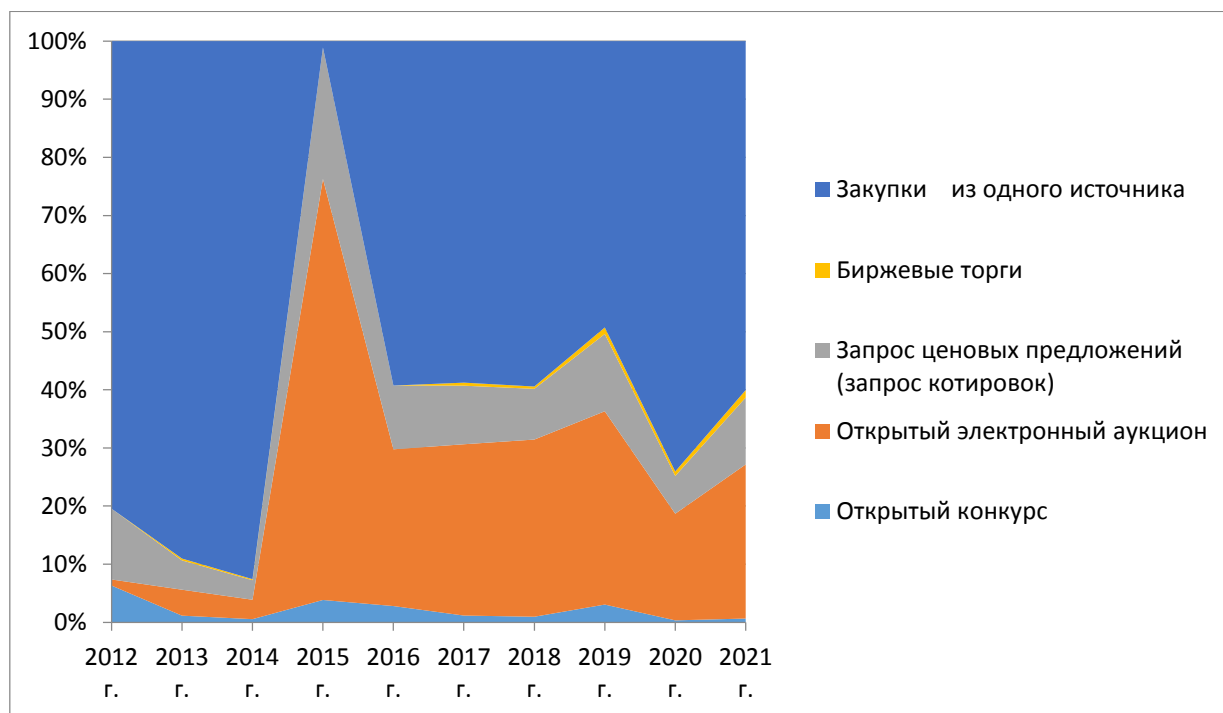


Рисунок 1 – Количество проведенных государственных закупок в Республике Беларусь по годам в разрезе видов процедур (в процентах)

Конкурентность рынка, являясь количественным показателем, традиционно определяемым исследователями как отношение количества поданных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений) к количеству проведенных процедур закупок, относится к важнейшим характеристикам любого рынка и рынка госзакупок, в частности. В нормах законодательства о госзакупках конкуренция на рынке рассматривается как одна из важнейших характеристик развитого рынка и традиционно определяется, как отмечалось выше, следующим соотношением:

$$K_{\text{кон}} = N_{\text{заявок}} / N_{\text{процедур}}, \quad (1)$$

где $K_{\text{кон}}$ – средняя конкурентность рынка, заявок на процедуру; $N_{\text{заявок}}$ – количество поданных заявок; $N_{\text{процедур}}$ – количество проведенных процедур закупок.

То есть количество поданных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений) является исходным показателем для оценки конкурентности рынка. Эти данные представлены в табл. 2 в разрезе видов процедур. Анализ показывает, что на исследуемом временном интервале показатель средней конкурентности рынка постоянно снижался со значения 1,87 в 2012 г. до 1,06 в 2021 г., что не соответствует требованиям законодательства об увеличении конкуренции на рынке. Следует, однако, обратить внимание на то, что определенные по видам конкурентных процедур значения конкурентности значительно отличаются от среднего значения и различаются по видам процедур, достигая значений, превышающих 3,3 для открытого конкурса в 2012 г. до значений 1,07 для открытого электронного аукциона и запроса ценовых предложений в 2021 г. Тем не менее, общий тренд на снижение конкуренции на рынке госзакупок наблюдается по всем видам закупок. На рынке госзакупок Российской Федерации наблюдается аналогичная ситуация, хотя на более высоких значениях показателей конкурентности [11]. На уровне межгосударственных отношений вопросы конкуренции на рынке ЕАЭС постоянно находятся под контролем ЕЭК и выносятся в публичное пространство. Так, за первую половину 2022 г. ЕЭК выдала девять предостережений о недопущении нарушения правил конкуренции [12].

Таблица 2 – Количество поданных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений) по годам в разрезе видов процедур (единиц)

Год	Открытый конкурс	Открытый электронный аукцион	Запрос ценовых предложений (запрос котировок)	Биржевые торги	Закупки из одного источника	Всего процедур закупок
2012	21 784	1189	34 299	–	85 679	452 150
2013	17 794	40 739	60 348	1299	405 100	525 568
2014	12 854	55 349	48 984	1452	544 474	663 314
2015	7692	92 029	43 696	–	1249	144 666
2016	30 772	140 119	82 666	–	241 594	495 151
2017	8258	224 653	65 760	–	229 607	528 278
2018	6367	250 902	60 426	–	270 706	588 401
2019	26 074	252 890	86 815	–	213 983	579 762
2020	5388	251 856	91 497	–	776 411	1 125 152
2021	8380	240 308	104 763	–	545 104	898 555

Важнейшим с точки зрения влияния интеграционных процессов на рынки госзакупок является показатель участия поставщиков из государств-членов ЕАЭС на рынках госзакупок друг друга, который, в свою очередь, характеризуют уровень интеграции в ЕАЭС. Эти данные приведены в табл. 3.

Таблица 3 – Количество поданных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений) на рынке госзакупок Республики Беларусь в разрезе участников из государств-членов ЕАЭС

Год	Из Респу-блики Арме-ния	Из Респу-блики Бела-русь	Из Респу-блики Казах-стан	Из Кыргыз-ской Рес-публики	Из Россий-ской Феде-рации	Всего
2016	1	491 458	15	1	530	495 151
2017	8	518 703	12	3	1767	528 278
2018	3	580 032	16	–	356	588 401
2019	4	573 089	7	–	2264	579 762
2020	18	970 046	46	10	76 470	1 125 152
2021	12	888 817	4	5	4869	898 555

Как видно из табл. 3, участие потенциальных поставщиков из государств-членов ЕАЭС на рынке госзакупок в Республике Беларусь ограничивается долями процентов для представителей из Российской Федерации и единичными представителями из других стран: Республики Казахстан и Республики Армении, Кыргызской Республики. Последняя в 2018 и 2019 гг. вообще не была представлена на рынке. Так, в 2019 г. количество поданных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений) из Российской Федерации составило 2264 (около 0,4 % от общего количества поданных заявок) [3]. Затем наблюдалось резкое увеличение количества заявок российских субъектов хозяйствования в 2020 г. (до 6,8%, что более чем на порядок превышает показатель за предыдущий год) и последующий отскок в 2021 году. Аналогичный рост, хотя на значительно более низком уровне наблюдался со стороны поставщиков из других республик. Такую ситуацию на рынке можно объяснить влиянием внешних факторов на рынок госзакупок, в частности, пандемии COVID-19, а также проявлений кризисных явлений в международной экономике.

Таким образом, на основе проведенного анализ рынка госзакупок Республики Беларусь можно сделать следующие выводы:

- в настоящее время в Республике Беларусь существует система госзакупок, обеспеченная необходимой рыночной инфраструктурой, информационным ядром которой является ГИАС, обеспечивающая сбор релевантной информации о госзакупках в соответствии с методикой ЕЭК, а также прозрачность, открытость и доступность рынка не только для резидентов, но и для зарубежных участников закупок, что подтверждает статистика;

- законодательство Республики Беларусь, регулирующее сферу госзакупок в целом соответствует договорам и соглашениям ЕАЭС и предоставляет возможность на недискриминационной основе принимать участие в госзакупках в Беларуси поставщикам из государств-членов ЕАЭС, а технологическая реализация системы госзакупок обеспечивает осуществление процедур закупок в электронном виде, что предусмотрено обновленным национальным и международным законодательством и облегчает саму процедуру участия в закупочном процессе;

– несмотря на всю необходимую информацию о госзакупках, размещаемую в ГИАС, и относительную операционную простоту работы с инфраструктурой системы госзакупок на рынке наблюдается ситуация, противоречащая принципам госзакупок и ряду требований законодательства: практически не уменьшается сегмент количества неконкурентных закупок, что создает благоприятные условия для реализации коррупционных рисков и, соответственно, может приводить к увеличению бюджетных расходов;

– на рынке госзакупок Беларуси и России наблюдается тенденция снижения показателей конкурентности рынка, что также противоречит принципам госзакупок. При этом весьма низкие значения показателей участия в госзакупках в Беларуси поставщиков из государств-членов ЕАЭС (максимально – доли процента) не дают оснований рассчитывать, что даже многократное увеличение этих показателей сможет существенно повлиять на величину конкурентности рынка. То есть, прежде всего, для повышения конкуренции на рынке госзакупок необходимо более активно работать с национальными поставщиками, повышая их компетентность и заинтересованность в участии в госзакупках;

– до настоящего времени эффекты интеграции на рынке госзакупок проявляются недостаточно, несмотря на правовую и технологическую готовность в ЕАЭС. Практика показывает, что ограничивают взаимное участие проблемы, связанные с непризнанием де факто электронных цифровых подписей, что является следствием некоторых технологических и правовых различий в национальных системах госзакупок. Решение проблемы, по мнению специалистов, может быть найдено при внедрении технологии третьей доверенной стороны. Кроме того, заказчикам необходимо развивать предпринимательскую активность, выстраивая партнерские отношения с потенциальными поставщиками, постоянно повышая квалификацию участников закупочной деятельности. Также принципиально важными являются вопросы логистики, естественным образом влияя на конкурентные преимущества поставщиков;

– как показали статистические данные, активизация взаимного участия в госзакупках поставщиков из государств-членов ЕАЭС возрастает при наличии внешних неблагоприятных экономических и политических факторов, что также следует использовать для активизации взаимодействия в рамках интеграционного объединения по всем направлениям, в том числе в сфере госзакупок.

Литература

1. Government at a Glance 2019, OECD Publishing [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://doi.org/10.1787/8ccf5c38-en>. – Дата доступа: 20.10.2022.

2. О состоянии государственных финансов Республики Беларусь за январь-декабрь 2020 года [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.minfin.gov.by/upload/bp/doklad/2020/ud2020.pdf> – Дата доступа: 12.10.2022.

3. Сведения о государственных закупках по Республике Беларусь [Электронный ресурс] // Официальный сайт Министерства антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь. – Режим доступа: <http://www.mart.gov.by/activity/regulirovanie-i-kontrol-zakupok/statistika/> – Дата доступа: 02.11.2022.

4. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана 29.05.2014) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://economy.gov.ru/mines/about/structure/depSNG/agreement-eurasian-economic-union>. – Дата доступа: 20.10.2022.
5. Zapolski, A. Technical issues of the development of the State Informational Analytical System of Belarus (GIAS): expanding electronic public procurement solutions into a comprehensive digital government scheme / Public Procurement Modernization – perspective of the WTO GPA accession and development of digital government solution: PROVISIONAL AGENDA (19–20 February 2019) EBRD, London, UK.
6. Об итогах внешней и взаимной торговли товарами Евразийского экономического союза (экспресс-информация). Январь–декабрь 2020 г., январь–декабрь 2021 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eec.eaeunion.org/upload/files/dep_stat/tradestat/analytics/. – Дата доступа: 20.10.2022.
7. Система государственных закупок: теоретический и практический аспекты: монография [Электронный ресурс] / Л. И. Юзвович [и др.]; под ред. Л. И. Юзвович, Н. Ю. Исаковой. – Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 233 с. – Режим доступа: https://elar.urfu.ru/bitstream/10995/79305/1/978-5-7996-2850-5_2019.pdf. – Дата доступа: 22.11.2021.
8. Закон Республики Беларусь от 13 июля 2012 г. № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)»; Закон Республики Беларусь от 17.07. 2018 № 136-З «О внесении изменений и дополнений в Закон Республики Беларусь «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://pravo.by/document/?guid=12551&p0=N11800136&p1=1>. – Дата доступа: 10.10.2019.
9. Решение Коллегии ЕЭК от 28.12.2021 № 184 «О предоставлении Евразийской экономической комиссии официальной статистической информации уполномоченными органами государств – членов Евразийского экономического союза». Перечень статистических показателей официальной статистической информации, предоставляемой ЕЭК уполномоченными органами государств – членов ЕАЭС [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.alt.ru/tamdoc/21kr0184/>. – Дата доступа: 20.10.2022.
10. Официальный сайт Государственной информационно-аналитической системы управления государственными закупками Республики Беларусь [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gias.by>.
11. Запольский, А. В. Трансформация рынков государственных закупок в Республике Беларусь и Российской Федерации в рамках ЕАЭС / А. В. Запольский // Весн. Беларус. дзярж. экан. ун-та. – 2021. – № 3. – С. 14–24.
12. За первую половину 2022 года ЕЭК выдала девять предостережений о недопущении нарушения правил конкуренции. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: https://eec.eaeunion.org/news/za-pervuyu-polovinu-2022-goda-eek-vydala-devyat-predosterezheniy-o-nedopushchenii-narushenii-pravil-/?sphrase_id=133317. – Дата доступа: 22.10.2022.