

СТАТЬИ

УДК 336.13
DOI 10.17513/fr.43669

ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ КОНКУРЕНЦИИ В ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПКАХ

Гафурова Г.Т., Галияхметова А.М., Валиуллина С.З.

*ЧОУ ВО «Казанский инновационный университет имени В.Г. Тимирязова», Казань,
e-mail: gafurova@ieml.ru*

Целью исследования является оценка эффективности закупок заказчика в контрактной системе закупок с позиции обеспечения конкуренции. В статье исследуются подходы к оценке конкурентности закупок, а также проводится оценка достигнутого уровня конкуренции на основе данных о закупках МБДОУ «Детский сад комбинированного вида № 2 «Радуга» Чистопольского муниципального района Республики Татарстан. На основе оценки научно-методических подходов в качестве ключевых критериев оценки конкуренции были выбраны доля конкурентных процедур, число поданных заявок, доля отклоненных заявок, а также уровень концентрации поставщиков. Проведенный анализ по указанным критериям показал, что, несмотря на значительную долю конкурентных закупок, в их структуре значительную часть составляют несколько постоянных поставщиков, а в ряде случаев конкуренция отсутствует вовсе по причине проведения совместных торгов уполномоченным органом. Определено, что при проведении централизованных закупок учреждение фактически не способно оказывать влияние на конкуренцию либо в силу закона, либо в силу отсутствия полномочий. По результатам исследования даны предложения по изменению законодательства в части применения запроса котировок, применение которого в рамках централизованных закупок не предусмотрено.

Ключевые слова: государственные закупки, конкуренция, контрактная система, эффективность закупок, принцип обеспечения конкуренции

Статья выполнена при финансовой поддержке Казанского инновационного университета имени В.Г. Тимирязова.

PROBLEMS OF ENSURING COMPETITION IN PUBLIC AND MUNICIPAL PROCUREMENT

Gafurova G.T., Galiakhmetova A.M., Valiullina S.Z.

Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov, Kazan, e-mail: gafurova@ieml.ru

The purpose of the study is to assess the effectiveness of customer's procurement in the contractual procurement system from the position of ensuring competition. The article investigates approaches to the assessment of procurement competitiveness and evaluates the achieved level of competition based on procurement data of the municipal budget pre-school educational institution "Kindergarten of combined kind No. 2 «Raduga» of Chistopolsky municipal district of the Republic of Tatarstan. Based on the evaluation of scientific and methodological approaches, the share of competitive procedures, the number of submitted bids, the share of rejected bids, as well as the level of concentration of suppliers were selected as the key criteria for assessing competition. The analysis of the above criteria showed that despite the significant share of competitive procurement, a significant part of its structure is made up of a few permanent suppliers, and in some cases, there is no competition at all due to joint bidding by the authorized body. It was determined that in carrying out centralized procurement the agency is unable to influence competition either by virtue of the law or due to lack of authority. Based on the results of the study, proposals were made to amend the legislation with regard to the application of request for quotations, the application of which is not provided for in the framework of centralized procurement.

Keywords: public procurement, competition, contract system, procurement efficiency, principle of ensuring competition

The article was written with the financial support of the Kazan Innovative University named after V.G. Timiryasov.

Введение

Одной из ключевых задач, которые были поставлены законодателем в законе о контрактной системе государственных закупок, является обеспечение максимального уровня конкуренции для участников, при условии соответствия принципам национальной экономической безопасности. При разработке закона № 44-ФЗ «О контрактной системе закупок для обеспечения государственных и муниципальных нужд» были определены

ключевые принципы ее функционирования, а также сформированы основные механизмы поддержания конкуренции, среди которых – приоритет доли конкурентных процедур, наличие жестких правил описания товаров, ограничивающих возможность «заточки» закупок под конкретных поставщиков, а также определение минимальной доли закупок, осуществляемых у субъектов малого и среднего предпринимательства.

В этом контексте вопросы эффективности предложенных государством мер

поддержки производителей товаров, работ, услуг, а также малого и среднего бизнеса, выходят на первый план. Оценка работоспособности мер стимулирования предпринимательской активности может во многом способствовать определению дальнейших векторов развития законодательства о контрактной системе.

Несмотря на заявленную в законе необходимость соблюдения принципа обеспечения конкуренции, его реализация подвергается значительной критике. Реализация этого принципа ограничена как самим законом (в части закупок у единственного поставщика), так и другими факторами. Например, в качестве фактора ограничения конкуренции Д.А. Федотов указывает аффилированность участников торгов [1, с. 756]. Кроме того, несмотря на фактор соблюдения национальных интересов, предпочтения товарам российского производства, по сути, ограничивают конкуренцию, а не расширяют. Иные положения закона о контрактной системе также устанавливают ограничения на расширение конкуренции. К таковым в полной мере можно отнести применение совместных торгов, что чаще всего происходит при применении централизованной модели закупок [2].

Кроме того, высказывается также и позиция, что не всегда стремление к конкуренции обосновано. В частности, в исследовании авторов НИУ ВШЭ подчеркивается, что усилия по искусственному поддержанию конкуренции там, где она отсутствует, могут привести к снижению качества поставляемых товаров, работ и услуг [3]. Схожие выводы делают в своем исследовании Т.В. Крамин, М.В. Крамин, Р.А. Григорьев [4], подчеркивая, что зачастую стимулирование конкуренции обеспечивается завышением начальной (максимальной) цены контракта, что также снижает эффективность бюджетных расходов. Также в ряде случаев ограничение неценовой конкуренции в результате действия ч. 6 ст. 24 закона о контрактной системе (установление «аукционного перечня») негативно сказывается на закупке тех работ и услуг, при осуществлении которых неценовые факторы имеют более существенное значение. Например, к таким выводам приходит Г.Б. Добрецов, имея в виду закупки образовательных услуг [5].

Таким образом, можно констатировать наличие определенных проблем в достижении конкуренции в государственных закупках. Однозначную оценку реализации принципа заказчиками дать достаточно сложно, поскольку зачастую конкуренция либо становится мнимой, либо необосно-

ванной. В связи с этим в качестве цели исследования рассматриваем оценку эффективности закупок заказчика в контрактной системе закупок с позиции обеспечения конкуренции.

Материалы и методы исследования

Для достижения поставленной цели в статье исследуются подходы к оценке конкурентности закупок, а также проводится оценка достигнутого уровня конкуренции на основе данных и закупках МБДОУ «Детский сад комбинированного вида № 2 «Радуга» Чистопольского муниципального района Республики Татарстан (далее – ДС № 2 «Радуга»). Данные получены на основе информации, извлеченной из Единой информационной системы, а также отчетов учреждения. При проведении исследования применялись абстрактно-логический и аналитический методы исследования.

Результаты исследования и их обсуждение

Критерий конкуренции в закупках в качестве одного из показателей эффективности рассматривается во многих научных исследованиях. В большинстве случаев конкуренция рассматривается через призму числа участников закупок, а также доли отклоненных заявок.

Серьезный анализ критериев эффективности деятельности заказчика с позиций конкурентоспособности проведен в работе Ф.А. Белозор, который дает оценку, например, применения критерия отсева участников. Автор приходит к выводу, что отклонение заявок участников может быть признаком сговора или некомпетентности контрактной службы, а может свидетельствовать и о недостаточной компетентности участников закупок, не способных подготовить качественную заявку [6, с. 99]. А.В. Петренко рассматривает конкуренцию через призму «индекса одной заявки», под которой понимает долю закупок, в которых была подана только одна заявка [7].

В подавляющем большинстве случаев показатель конкурентности рассматривается в контексте достижения целей заказчика, повышения результативности его расходов. Например, временные методические советы по осуществлению государственных и муниципальных закупок для субъектов РФ и муниципальных образований Министерства финансов РФ содержат методику многофакторной оценки результативности работы государственных заказчиков, которая может быть использована для оценки деятельности муниципальных органов исполнитель-

ных и региональных органов исполнительной власти -распорядителей бюджетных средств. В числе критериев эффективности обозначены такие показатели, как среднее число поставщиков в закупке, доля закупок по видам конкурентных процедур, доля субъектов малого и среднего предпринимательства в закупках. Также можно отметить весьма нестандартный подход в исследовании В.И. Абрамова, который оценивает государственные закупки на основе имитационного моделирования, агент-ориентированного моделирования, проводившегося с применением ГИС систем. В числе показателей автор оценивает не только экономию и число закупок, но и территориальную удаленность агентов и ее влияние на эффективность закупки [8].

В целях оценки конкуренции в закупках авторами были изучены показатели закупочной деятельности ДС № 2 «Радуга». Прежде всего, необходимо получить некоторое представление о структуре закупочной деятельности учреждения с учетом специфики его деятельности. Учреждение является образовательным учреждением и осуществляет в качестве основных видов услуг услуги по присмотру и уходу, а также услуги по реализации основных общеобразовательных программ дошкольного образования. Поскольку финансово-хозяйственную деятельность учреждения сопровождает МКУ «Централизованная бухгалтерия Исполнительного комитета Чистопольского муниципального района», большая часть закупок учреждением осуществляется через уполномоченный орган, в качестве которого в муниципальном районе выступает Исполнительный комитет Чистопольского муниципального района на основании постановления Исполкома от 30.03.2022 № 224. Кроме того, в отношении отдельных видов товаров (бумага, бензин, мебель и др.) в Республике Татарстан закупка осуществляется Государственным комитетом РТ. В частности, для нужд МБДОУ ДС № 2 «Радуга» Госкомитет осуществляет совместные закупки молочной продукции.

Для анализа конкуренции в закупках будем оценивать работу заказчика по нескольким основным критериям:

- доля конкурентных закупок;
- количество поданных заявок;
- доля отклоненных заявок;
- уровень концентрации поставщиков.

Данные о структуре закупок по уровню конкуренции представлены в табл. 1.

Данные табл. 1 свидетельствуют о том, что по количеству проведенных процедур к концу 2023 г. учреждение поровну осуществляет как конкурентные (аукцион, конкурс), так и неконкурентные (закупка у единственного поставщика) закупки. Значительная часть закупок учреждения приходится на так называемые закупки малого объема. На них приходится порядка 40% совокупного годового объема закупок. При этом в абсолютном выражении закупки малого объема постоянно возрастают, преимущественно в результате закупки продуктов питания, а также расходов на обслуживание оборудования, обеспечение мер охраны. Такие закупки априори являются неэффективными как минимум по двум признакам: они уменьшают число закупок, осуществляемых у субъектов СМП, а также не приводят к экономии бюджетных средств. Кроме того, такие закупки являются абсолютно непрозрачными, поскольку отражаются в планах-графиках одной строкой, а информация о контрактах не размещается в ЕИС. Также следует учитывать и позицию ФАС России, по мнению которой заказчики при наличии возможности должны использовать конкурентные способы закупок, а не пользоваться предоставленными им основаниями закупок у единственного поставщика [9. с. 81].

Основная причина изменений в структуре по стоимости закупаемых товаров заключается в увеличении стоимости закупаемых коммунальных услуг, в то время как стоимость товаров, работ и услуг, закупаемых через конкурентные процедуры, постепенно снижается. Для учреждения это явный сигнал к сокращению числа закупок малого объема, поскольку показатель эффективности с точки зрения обеспечения конкуренции снижается.

Таблица 1

Структура закупок учреждения по уровню конкурентности, %

Способы определения поставщика		2021	2022	2023
По количеству закупок	Неконкурентные закупки	62,7	50,0	50,0
	Конкурентные закупки	37,3	50,0	50,0
По НМЦК закупок	Неконкурентные закупки	53,7	53,8	59,0
	Конкурентные закупки	46,3	46,2	41,0

Таблица 2

Эффективность закупок по уровню конкуренции

Показатель	2021	2022	2023
Среднее число допущенных заявок, ед.	2,41	1,89	3,03
Доля отклоненных заявок от общего числа, %	18,5	23,2	0,9

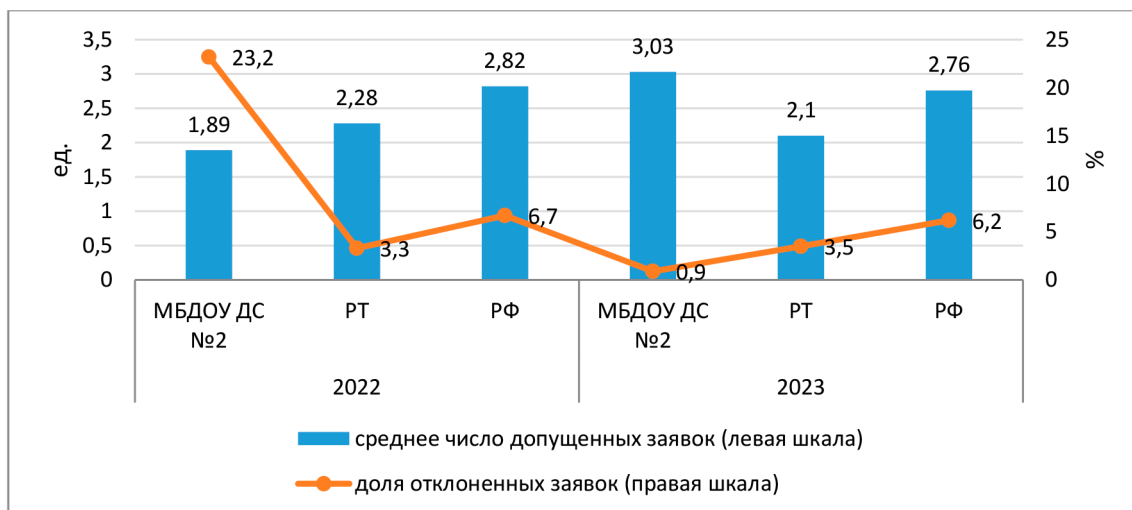


Рис. 1. Уровень конкуренции в закупках по уровням управления

Учреждение в закупочной деятельности при проведении конкурентных процедур преимущественно применяет конкурсы (более половины всех закупок). Это, с одной стороны, приводит к более качественной оценке предложений участников, что способно в большей степени достичь целей закупки с точки зрения качества поставляемого товара. С другой стороны, ограничения по допуску к участию в конкурсах, установленные законодательно, приводят к сокращению числа участников, предлагающих свои товары. Постановление Правительства РФ от 29.12.2021 № 2571 в качестве дополнительных критериев отбора заявок устанавливает только требование к наличию опыта исполнения контрактов. При этом значимость критерия оценки «цена контракта» для закупки в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.12.2021 № 2604 устанавливается в размере не менее 40%. В результате по сути речь не идет о качестве поставляемого товара, а об опыте исполнения контрактов. Сокращение числа участников неизбежно снижает эффективность многих закупок с точки зрения экономики.

Также оценку конкурентности закупок можно провести с точки зрения числа участников, принимающих участие в конкурсах и

аукционах. Для этого была проведена оценка числа поданных заявок (табл. 2).

В целом можно констатировать, что ситуация с обеспечением принципа конкуренции в учреждении относительно неплохая, поскольку среднее число заявок, поданных на конкурсы и аукционы, возросло за прошедшие три года. Однако в 2022 г. было зафиксировано падение среднего числа допущенных заявок, а также доля заявок, отклоненных при проведении процедуры. Так, в целом по РФ среднее число допущенных заявок составляло 2,82, а доля отклоненных заявок 6,7%. В республике Татарстан данные показатели составили 2,28 и 3,3% соответственно (рис. 1).

Таким образом, можно констатировать, что в 2022 г. доля отклоненных заявок по закупкам учреждения была выше, чем в целом по России и Республике Татарстан, а в 2023 г. — наоборот. Также хуже российских показателей был показатель среднего числа участников в закупках в 2022 г. и лучше — в 2023 г.

Также дадим оценку уровня концентрации поставщиков в части конкурентных закупок, сведения о которых содержатся в реестре контрактов. В силу большого объема информации представим структуру закупок в разрезе поставщиков суммарно за три года (рис. 2).

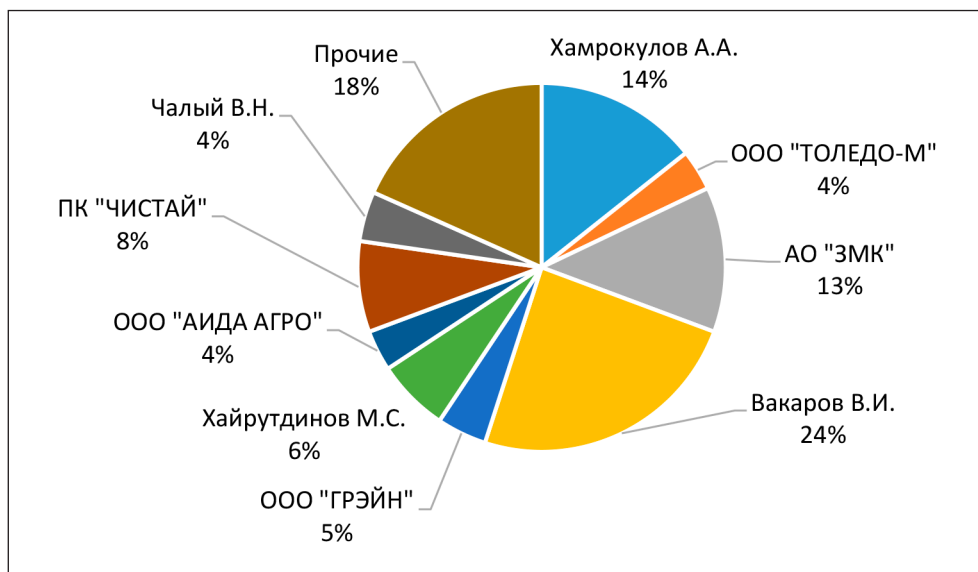


Рис. 2. Структура конкурентных закупок в разрезе поставщиков за 2021–2023 гг.

Прежде всего, следует отметить наличие одних и тех же поставщиков, участвующих в конкурентных и неконкурентных закупках. Так, можно выделить ИП Хамрокулова А.А., на долю которого приходится 14% всех проведенных закупок, а также компанию ООО «Грейн» с которой заключено 11 контрактов. Однако больше всего вопросов вызывает количество контрактов, заключенных с ИП Вакаровым В.И. – 61 контракт. В Чистопольском муниципальном районе зарегистрировано более 2,5 тыс. предприятий, в том числе более 1000 микропредприятий, однако 25% выигранных конкурсов и аукционов приходится всего на одного участника. Такая ситуация тем более выглядит странно в условиях проведения централизованных закупок. Вместе с тем также следует учитывать, что значительная часть закупок учреждения осуществляется путем проведения конкурсов (до 2022 г. – конкурсы с ограниченным участием, с 2022 г. – открытые конкурсы в электронной форме).

Резюмируя все вышесказанное, можно отметить, что почти на все проблемы, выявленные в ходе анализа, учреждение фактически повлиять не может, поскольку процедуры планирования закупок переданы централизованной бухгалтерии, а проведением процедур закупок занимается уполномоченный орган Исполнительный комитет Чистопольского муниципального района РТ, поскольку в республике используются централизованные закупки в отношении учреждений образования. Таким образом, учреждение не в состоянии влиять ни на конкуренцию, ни на цену, ни на спо-

соб определения поставщика, ни на уровень конкуренции в закупках либо в силу закона, либо в силу отсутствия соответствующих полномочий. В качестве одного из механизмов, способных обеспечить синергию конкуренции с эффективностью конкуренции в закупках, можно отметить следующее.

Применение электронного конкурса при закупке продуктов питания установлено законом. Логика законодателя объясняется высоким уровнем социальной значимости таких закупок, поскольку правоприменительная практика богата спорами относительно качества поставляемых продуктов. Однако при этом Постановление Правительства РФ от 29.12.2021 № 2571 устанавливает в качестве дополнительных требований только требования к исполнению контрактов, что теоретически никак не гарантирует высокое качество поставляемых товаров. В этом смысле намного более продуктивным является предъявление соответствующих требований к закупаемым продуктам питания и допуск к участию в закупках только участников, чьи предложения о поставке удовлетворяют установленным требованиям. При этом многих участников конкурс отпугивает длительностью процедуры и дополнительными требованиями к участникам.

В то же время при применении других способов определения поставщика есть возможность достичь более высоких показателей по уровню конкуренции. В соответствии с отчетом Государственного комитета Республики Татарстан по закупкам по сравнению с конкурсом, большее количество заявок подается при применении электронного запроса котировок (рис. 3).

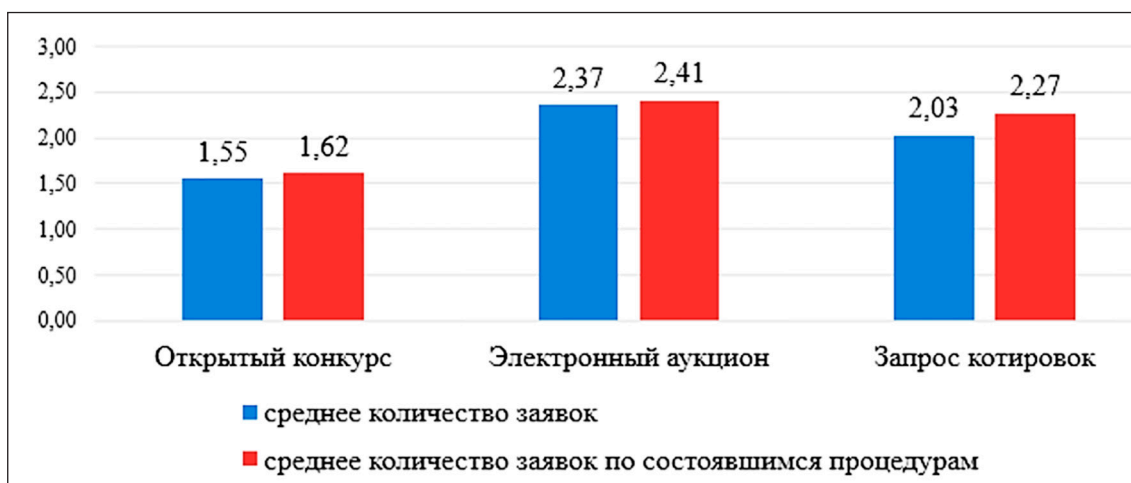


Рис. 3. Среднее количество заявок на одну закупку в разрезе способов определения поставщика в 2023 г. [10]

Отчасти рост интереса к запросу котировок обусловлен увеличением порога для применения этого способа определения поставщика.

Однако проведенный анализ показал, что в структуре закупок учреждения отсутствует такой способ определения поставщика. Причиной такой ситуации является то, что все закупки учреждения проводятся уполномоченными органами в сфере закупок, то есть централизованно. В большинстве случаев централизация закупок сопровождается проведением совместных закупок. При этом в соответствии со ст. 25 закона 44-ФЗ совместные закупки предусмотрены только в виде конкурсов и аукционов, к запросу котировок такие закупки не применимы.

Таким образом, действующее законодательство устанавливает ограничения на применение запроса котировок, которые усиливаются при централизации закупок. В результате заказчики упускают возможность сэкономить дополнительные средства при закупке продуктов питания за счет применения электронного запроса котировок. В то же время отчеты контрольных органов в сфере закупок показывают, что запрос котировок дает наибольшее снижение начальной цены. Таким образом, по мнению авторов, осмысленным является пересмотр положений закона о контрактной системе в части выбора способа определения поставщика при осуществлении закупок продуктов питания, а не горячего питания как услуги.

Заключение

На основе проведенного исследования можно сделать следующие выводы.

Оценка эффективности закупок по уровню конкуренции показывала, что учреждение поровну осуществляет как конкурентные (аукцион, конкурс), так и неконкурентные (закупка у единственного поставщика) закупки. Значительная часть закупок учреждения приходится на так называемые закупки малого объема. При этом в абсолютном выражении закупки малого объема постоянно возрастают, преимущественно в результате закупки продуктов питания, а также расходов на обслуживание оборудования, обеспечение мер охраны. Однозначно идентифицируется наличие большого количества конкурентных торгов, в которых побеждают одни и те же поставщики, что может являться признаком аффилированности в закупках.

Можно отметить, что почти на все проблемы, выявленные в ходе анализа, учреждение фактически повлиять не может, поскольку процедуры планирования закупок переданы централизованной бухгалтерии, а проведением процедур закупок занимается уполномоченный орган. Необходимо пересмотр положений закона о контрактной системе в части выбора способа определения поставщика при осуществлении закупок продуктов питания, а не горячего питания как услуги. Необходимо предоставить возможность применения электронного запроса котировок, который традиционно показывает более высокую эффективность с точки зрения экономии средств.

Список литературы

1. Федотов Д.А. Нарушение принципа конкурентности в контрактной системе государственных закупок России // Актуальные вопросы современной экономики. 2022. № 4. С. 775–781.

2. Грустливый А.А. Анализ соответствия совместных торгов некоторым принципам контрактной системы // Научное обозрение: теория и практика. 2018. № 5. С. 85–88.
3. Конов А., Бегтин И., Горбачева Н. Система государственных закупок в России: конкуренция против качества? / Под ред. М. Комина. М.: Центр перспективных управленческих решений; Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ, 2019. 64 с.
4. Крамин Т.В., Григорьев Р.А., Крамин М.В. К вопросу об оценке экономической эффективности госзакупок в России // Актуальные проблемы экономики и права. 2017. Т. 11, № 4. С. 96–114.
5. Добрецов Г.Б. Эффективная закупка образовательных услуг для государственных и муниципальных нужд // Корпоративное управление и инновационное развитие экономики Севера: Вестник Научно-исследовательского центра корпоративного права, управления и венчурного инвестирования Сыктывкарского государственного университета. 2021. Т. 1, № 3. С. 334–343.
6. Белозор Ф.И. Закупки для государственных нужд: гармонизация добросовестной конкуренции и экономической эффективности // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2021. № 1. С. 93–101. DOI: 10.22394/2079-1690-2021-1-1-93-101.
7. Петренко А.В. Проблема реализации принципа обеспечения конкуренции контрактной системы в сфере государственных закупок // Экономические системы. 2016. № 4. С. 95–97.
8. Абрамов В.И. Совершенствование политики государственных закупок в развитии наукоградов: агент-ориентированное моделирование и сценарный анализ // Актуальные проблемы экономики и права. 2021. Т. 12, № 1. С. 5–18.
9. Ахмедова З.А., Мазанов М.О. Особенности закупок у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) // Юридический вестник Дагестанского государственного университета. 2023. Т. 47, № 3. С. 79–83.
10. Отчет государственного комитета республики Татарстан по закупкам об эффективности бюджетных расходов при проведении закупок на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд республики Татарстан за 2023 год. [Электронный ресурс]. URL: https://goszakupki.tatarstan.ru/file/pub/pub_4147948_enc_198157.pdf (дата обращения: 24.07.2024).