

УДК 332.1 DOI: 10.14451/1.224.108

Текущее состояние конкуренции в государственных закупках Ленинградской области

© 2023 **Мокеева Татьяна Васильевна**

кандидат экономических наук доцент Высшей инженерно-экономической школы Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого.

E-mail: mokeeva_tv@spbstu.ru

© 2023 **Кравченко Валентина Витальевна**

кандидат экономических наук доцент Высшей инженерно-экономической школы Института промышленного менеджмента, экономики и торговли Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого.

E-mail: kravchenko_vv@spbstu.ru

© 2023 **Ли Виктория Игоревна**

лаборант Научно-исследовательской лаборатории «Политех-Инвест» Санкт-Петербургского политехнического университета Петра Великого.

E-mail: li_vi@spbstu.ru

Ключевые слова: государственные закупки; конкуренция; высоконкурентные закупки; низкоконтурные закупки; поставщик; госзаказчик.

Система государственных закупок в Российской Федерации отличается целым рядом уникальных особенностей. В то же время состояние контрактной системы характеризуется рядом системных проблем. Результаты проведенного авторами комплексного исследования государственных закупок в Ленинградской области свидетельствуют о разрастании проблемы снижения уровня конкуренции в госзакупках. В целом результаты исследования дают основание полагать, что при всей важности повышения конкуренции регулирование государственных закупок, в первую очередь, должно быть нацелено на обеспечение их конечной эффективности.

Введение. В мировой практике накоплен значительный опыт эффективного использования бюджетных средств. При этом одним из механизмов, способствующих их эффективному использованию, по мнению многих ученых является конкуренция.

Влиянию конкуренции на динамику рынков посвящены работы таких ученых, как Портер М. [9], Робинсон Дж. [10], Смит А. [13], Чемберлин Э. Х. [14] и других ученых.

Основы конкуренции закреплены в законодательстве многих стран. В России это Федераль-

ный закон от 26 июля 2006 года № 135-ФЗ «О защите конкуренции», который регулирует отношения, связанные с обеспечением свободы экономической деятельности и защиты прав потребителей, а также с предотвращением недобросовестной конкуренции. В законе определены основные понятия и принципы конкуренции, а также установлены запрещенные действия на рынке, такие как монопольное соглашение, злоупотребление доминирующим положением на рынке, антиконкурентное соглашение и т.д.

Кроме того, в России основы конкуренции закреплены в различных нормативных актах, включая Конституцию Российской Федерации, Трудовой кодекс, Гражданский кодекс, Антимонопольное законодательство, Закон о защите прав потребителей, Закон об акционерных обществах и многие другие. Кроме того, основы конкуренции раскрываются в ряде постановлений Правительства РФ, приказов и инструкций, выдаваемых соответствующими ведомствами. В целом, законодательство содержит нормы, направленные на защиту конкуренции, предотвращение недобросовестной конкуренции и нарушений прав потребителей.

Кроме того, международные организации, такие как Всемирная организация торговли (ВТО) или Европейский союз (ЕС), также имеют свои нормы и правила, которые регулируют конкуренцию на международном уровне. Например, в ЕС существует Законодательство ЕС в области конкуренции, предусматривающее запрет на монопольные позиции, запрещенные договоренности и злоупотребление доминирующим положением на рынке.

Таким образом, основы конкуренции закреплены в различных нормативных актах как на национальном, так и на международном уровне.

Проблема конкуренции при организации государственных закупок является актуальной для многих стран, в том числе и для России. В этой области проводится много исследований, и в работах российских ученых обычно рассматриваются следующие аспекты:

1. *Нормативно-правовой аспект организации государственных закупок и конкуренции.* В данном контексте важным является рассмотрение соответствующих законодательных актов, которые регулируют проведение государственных закупок и предусматривают меры по защите конкуренции.
2. *Оценка рынка и конкурентного окружения.* При организации государственных закупок важным является оценка состояния рынка и конкурентного окружения, чтобы исключить возможность монопольного положения на нем.
3. *Требования к участникам закупок.* Важным аспектом организации государственных закупок является определение требований к участникам тендера. Необходимо установить соответствующие критерии, которые будут определять способность потенциальных поставщиков конкурировать между собой.
4. *Прозрачность и открытость закупочной процедуры.* Организация государственных закупок должна происходить в соответствии со всеми принципами прозрачности и открытости, чтобы исключить возможность коррупции и нарушения конкуренции.

В работах российских ученых таких как Аничин В. Л. [1], Бабкин А. В. [2], Бегтин И. В. [5], Ващейкин И. В. [1], Горбачева Н. С. [5], Горохова С. С. [3], Конов А. В. [5], Кудрявцева Т. Ю. [4], Родионов Д. Г. [11] и других рассматриваются различные аспекты организации государственных закупок и конкуренции в этой области.

Однако, следует обратить внимание на некоторые аспекты, которые не были рассмотрены в представленных исследованиях.

В современных экономических реалиях эффективность государственных закупок тесно взаимосвязана с уровнем конкуренции и оказывает прямое влияние на развитие Ленинградской области.

В своем ежегодном послании Президент Российской Федерации В.В. Путин отметил значимость государственных закупок.

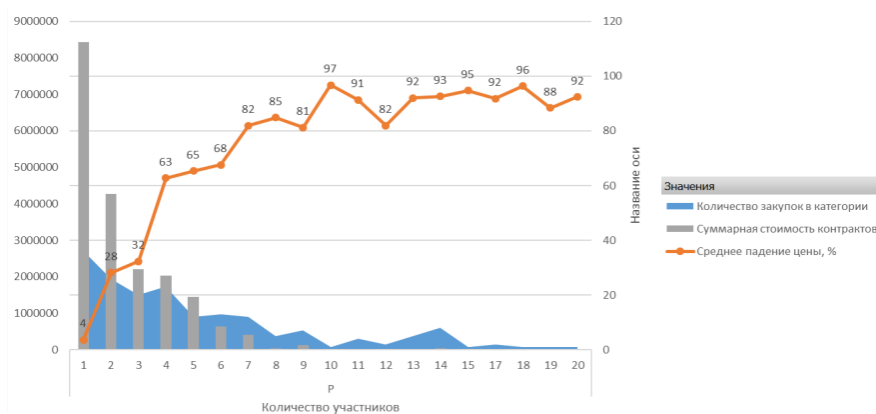


Рис. 1. Конкуренция в сфере услуг в области образования.

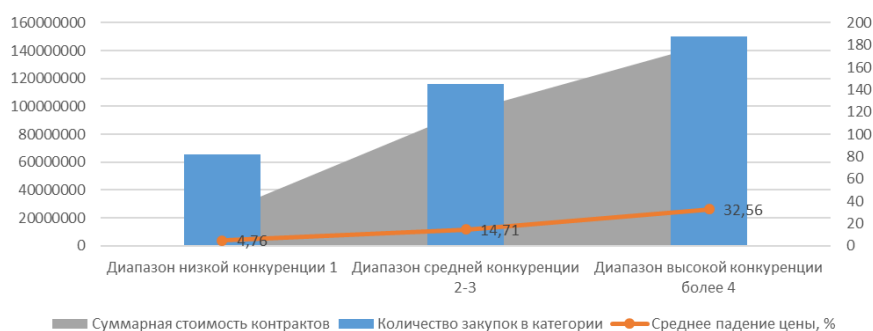


Рис. 2. Конкуренция в сфере продукции сельского, лесного и рыбного хозяйства.

Для создания благоприятных условий ведения предпринимательской деятельности и снижения административных барьеров в 2016 году Распоряжением Губернатора Ленинградской области внедрен Стандарт развития конкуренции. Этот стандарт призван создать условия для развития конкуренции на региональном уровне, повышения качества продукции и услуг, улучшения экономического климата и привлечения инвестиций. Он включает в себя ряд мероприятий, таких как разработка программы поддержки организаций, повышение квалификации специалистов в области конкуренции, содействие в создании новых предприятий и расширении бизнеса, защиту прав потребителей. Внедрение Стандарта развития конкуренции в Ленинградской области позволяет создавать благоприятные условия для бизнеса и привлекать в регион новые инвестиции, что в свою очередь способствует росту экономики и повышению уровня жизни населения.

Мероприятия по содействию развития конкуренции реализуются в соответствии с государственной программой «Стимулирование экономической активности Ленинградской области». В рамках этой программы реализуются мероприятия по созданию благоприятного инвестиционного климата, поддержке малого и среднего бизнеса, развитию инфраструктуры и промышленности, а также улучшению качества условий для предпринимательской деятельности в Ленинградской области. Для того чтобы содействовать развитию конкуренции, проводятся мероприятия по созданию условий для появления новых участников рынка, прозрачности в сфере государственных закупок и борьбе с коррупцией. Также в рамках программ поддержки малого и среднего бизнеса могут быть предоставлены льготы и гранты на развитие производства и расширение бизнеса.

Цель данного исследования заключается в анализе специфических аспектов, связанных с раз-

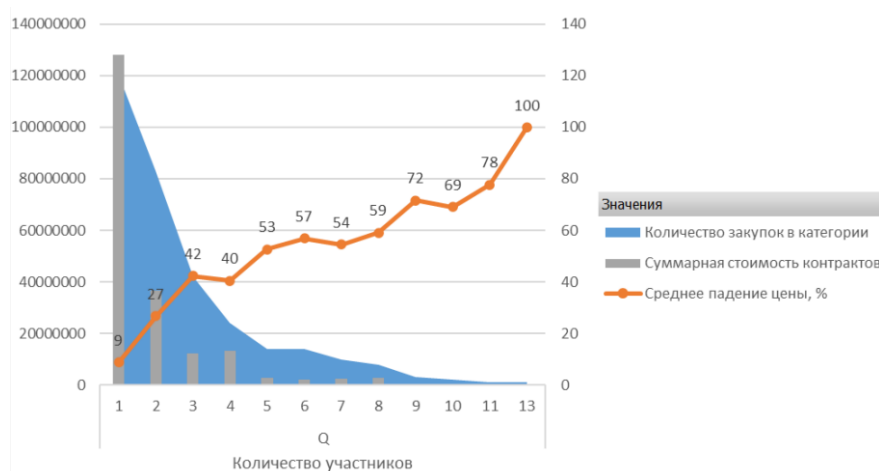


Рис. 3. Конкуренция в области здравоохранения и социальных услуг.

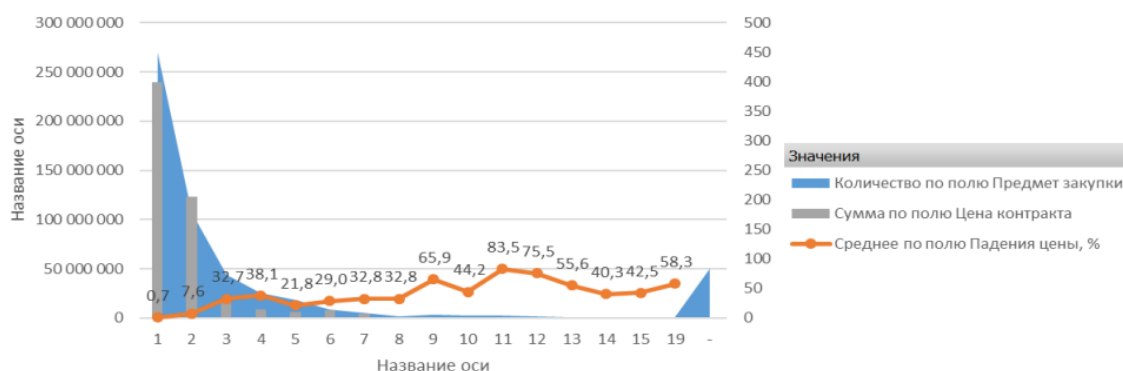


Рис. 4. Конкуренция в области информации и связи.

витиём конкуренции в России при государственных закупках в соответствии с текущим законодательством. В рамках исследования особое внимание было уделено выявлению высоко конкурентных отраслей государственных закупок Ленинградской области.

Авторами работы был проведен комплексный анализ государственных закупок Ленинградской области, которые проводились по Федеральному закону от 05.04.2013 года № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – 44-ФЗ) по 21 ОКПД2 по следующим критериям:

- предмет закупки,
- среднее значение начальной (максимальной) цены контракта (далее – НМЦК),
- среднее падение цены,

– сумма по цене контракта.

ОКПД2, или Общероссийский классификатор продукции по видам экономической деятельности представляет собой справочник, который перечисляет и классифицирует все виды продукции, услуг во всех отраслях экономики.

Таким образом, в рамках данного исследования авторами был проведен анализ конкуренции в сфере государственных закупок всех отраслей экономики Ленинградской области.

Данные и методология исследования. Для каждого сегмента закупок были изучены ключевые показатели, отражающие состояние конкурентной среды.

В 2020 году Федеральным казначейством был подготовлен отчет [7], в котором говорилось, что в среднем на 1 лот конкурентных закупок

Таблица 1. Государственные закупки с ценой контракта выше НМЦК.

Вид деятельности	Способы определения поставщиков (подрядчиков, исполнителей)			Всего
	Запрос котировок	Запрос котировок в электрон- ной форме	Электрон- ный аукцион	
Продукция обрабатывающих производств			5	5
Услуги по оптовой и розничной торговле; услуги по ремонту автотранспортных средств и мотоциклов	1	1	69	71
Услуги транспорта и складского хозяйства			1	1
Услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью			5	5
Услуги административные и вспомогательные			1	1
Услуги в области образования			2	2
Услуги в области здравоохранения и социальные услуги			2	2
Прочие услуги			5	5
Общий итог	1	1	90	92

приходилось 3,32 заявки. Отмечалось, что уровень конкуренции значительно варьируется от отрасли к отрасли. Минимальное количество заявок было отмечено в отрасли услуг гостиничного хозяйства и общественного питания (1,69 заявки на лот), а максимальное в отрасли услуг образования (5,51 заявки на лот). В ходе мероприятия также установлено, что с увеличением размера начальной (максимальной) цены контракта снижается экономия.

В настоящее время для анализа уровня концентрации в различных сегментах госзакупок Счетная палата и Федеральная антимонопольная служба используют две методики. Первая методика основывается на индексе Херфиндаля-Хиршмана, а вторая – на коэффициенте концентрации поставщиков.

Индекс рыночной концентрации Херфиндаля-Хиршмана *Herfindahl-Hirschman Index, HHI*) – числовой показатель, используемый для измерения уровня концентрации на рынке. Он вычисляется путем суммирования квадратов долей

рыночной доли каждой фирмы на данном рынке. Малое значение индекса Херфиндаля-Хиршмана говорит о сильной конкуренции на рынке, меньшей концентрации и слабой рыночной власти фирм. Индекс концентрации измеряет сумму долей крупнейших фирм на рынке. Чем выше этот индекс при одинаковом количестве компаний, тем менее совершенна конкуренция на рынке [3; 7].

В соответствии с существующей позицией регулятора контрактной системы (Минфин России), в качестве общего показателя уровня конкуренции рассматривается **среднее количество заявок, поданных на 1 лот**, а в качестве показателя эффективности закупок – величина относительной экономии предусмотренных финансовых средств по результатам заключения контрактов [3; 7].

Стоит отметить, что оценка конкуренции только по одному показателю «Среднее количество поданных заявок на 1 лот» является недостаточной и объективно не может характеризовать состоя-

Таблица 2. Электронные аукционы с ценой контракта выше НМЦК, руб.

Вид деятельности	Сумма по полю Цена контракта	Сумма по полю НМЦК	Перерасход средств
Продукция обрабатывающих производств	120 399 399,37	5 560 000,00	114 839 399,37
Услуги по оптовой и розничной торговле; услуги по ремонту автотранспортных средств и мотоциклов	19 633 288 122,94	72 952 347,86	19 560 335 775,08
Услуги транспорта и складского хозяйства	3 133 954,38	281 000,00	2 852 954,38
Услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью	3 359 483 359,82	5 429 500,00	3 354 053 859,82
Услуги административные и вспомогательные	5 205 415,15	600 000,00	4 605 415,15
Услуги в области образования	2 725 450,40	1 147 000,00	1 578 450,40
Услуги в области здравоохранения и социальные услуги	118 148,51	80 900,00	37 248,51
Прочие услуги	17 615 902,12	3 464 000,00	14 151 902,12
Общий итог	23 141 969 753	89 514 747,86	23 052 455 004,83

Таблица 3. Итоговые показатели по диапазонам конкуренции.

Диапазоны / Параметры	Диапазон низкой конкуренции	Диапазон средней конкуренции	Диапазон высокой конкуренции
Количество заключенных контрактов, шт.	6139	5833	5566
Среднее падение цены, %	3,69	20,4	65,55
Сумма контракта, млн руб.	14535,29	8551,76	3204,34

ние конкуренции в государственных закупках.

В рамках данного исследования, сбор данных о государственных закупках в рамках 44-ФЗ в Ленинградской области с 01.01.2021 по 31.12.2021, включая информацию о среднем падении цены и цены контракта, проходил с помощью аналитической системы по поиску и аналитике торгов Тендерплан.

На основании изученной литературы и используемой методологии закупки были разделены на три диапазона:

- диапазон низкой конкуренции (1 участник);
- диапазон средней конкуренции (2–3 участника);
- диапазон высокой конкуренции (от 4 участников).

Анализ показал, что наибольшее количество закупок Ленинградской области в *диапазоне высокой конкуренции* было проведено в сфере продукции сельского, лесного и рыбного хозяйства (код классификатора ОКПД2 – А), финансовый и страховых услуг (К), услуг, связанных с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельности (М), услуг в области образования (Р), услуг в области искусства, развлечений, отдыха и спорта (R).

Например, в области образования (рис. 1) число закупок от четырех участников проводилось в 98 закупок со средним падением цены 85%. Самое высокое падение цены 96,73% зафиксировано при электронном аукционе с десятью участниками (итоговая цена контракта составила 1161,29 руб.). Несмотря на это, важно отметить,

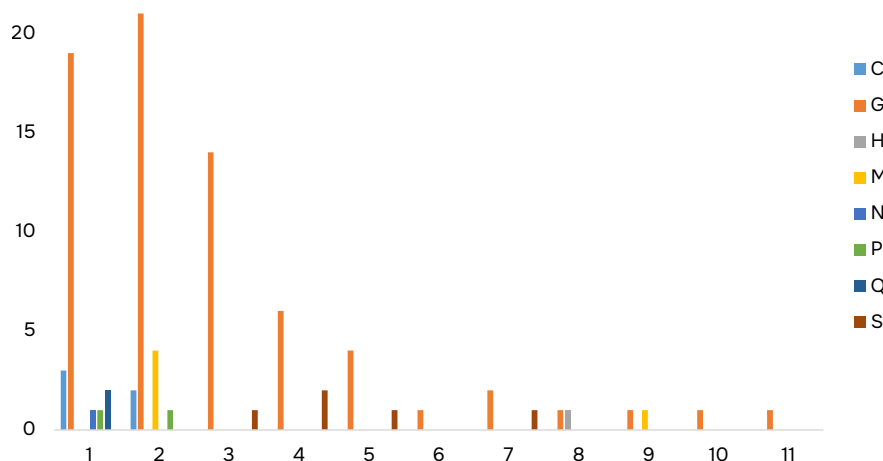


Рис. 5. Распределение закупок с перерасходом средств по количеству участников.

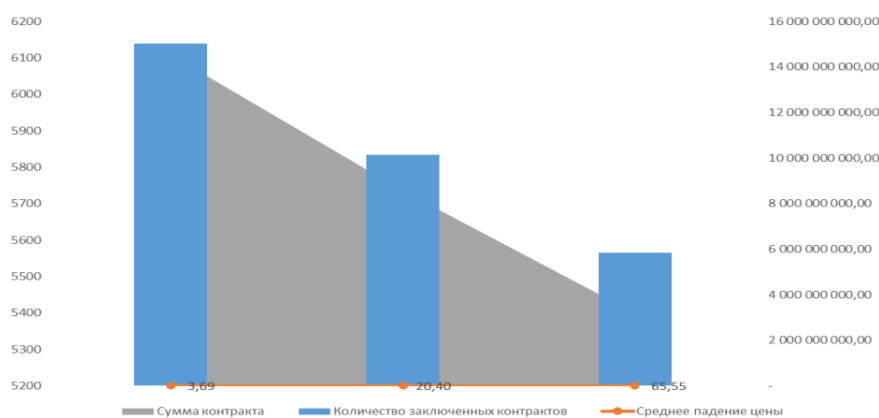


Рис. 6. Распределение государственных закупок по диапазонам конкуренции (сумма контракта (руб.), количество заключенных контрактов (шт.), среднее падение цены (%)).

что большая часть финансирования в размере более 8 млн руб. все равно приходилась на диапазон низкой конкуренции.

Интересным исключением из правил является ситуации в сфере продукции сельского, лесного и рыбного хозяйства (рис. 2), где не только большая часть контрактов заключена в результате участия от 4 поставщиков, но и большая суммарная стоимость всех контрактов приходится на них же.

Наибольшая доля закупок в *диапазоне средней конкуренции* приходится на продукцию горнодобывающих производств (код классификатора ОКПД2 – В), продукцию обрабатывающих производств (С), водоснабжение, водоотведение, услуги по удалению и рекультивации отходов (Е), сооружения и строительные работы (F), услу-

ги административные и вспомогательные (N), услуги в сфере государственного управления и обеспечения военной безопасности, услуги по обязательному социальному обеспечению (О), услуги в области здравоохранения и социальные услуги (Q). Стоит отметить, что в данных группах количество закупок в среднем диапазоне не на много отличается от количества закупок в низком диапазоне: 172 и 164 (N), 53 и 53 (О), 125 и 120 (Q).

На рисунке 3 представлены закупки в области здравоохранения и социальных услуг. Отметим, что 63,5% всей стоимости контрактов приходится на закупки в диапазоне низкой конкуренции.

Большинство закупок, проведенных в *диапазоне низкой конкуренции* приходится на электроэнергию, газ, пар и кондиционирование воздуха

(код классификатора ОКПД2 – D), услуги по оптовой и розничной торговле, услуги по ремонту автотранспортных средств и мотоциклов (G), услуги транспорта и складского хозяйства (H), услуги гостиничного хозяйства и общественного питания (I), услуги в области информации и связи (J), услуги, связанные с недвижимым имуществом (L), услуги общественных организаций, прочие услуги для населения (S).

На рисунке 4 представлены закупки в области информации и связи.

Отметим, что среднее падение цены в наиболее финансируемом диапазоне, в диапазоне низкой конкуренции, составляет 0,7%, так как большинство закупок имеют нулевое падение цены (типы проведения данных закупок – электронный аукцион и запрос котировок в электронной форме).

Исключения и допущения. В рамках проведенного исследования были выявлены исключения, в которых не наблюдалось падения НМЦК, а наоборот цена исполнения контракта повысилась по сравнению с НМЦК (табл. 1). Такие закупки были отсортированы и выделены в отдельную группу. Так, было выделено 8 видов деятельности, в которых наблюдались подобные закупки.

Примечательно, что больше всего контрактов с повышением цены представлено в сфере услуг по оптовой и розничной торговле; услуг по ремонту автотранспортных средств и мотоциклов: на их долю приходится 71 закупка из 92. По способу закупки большее число таких контрактов пришлось на электронный аукцион (табл. 2).

Наблюдается перерасход средств, общая сумма которого составила 23 052 455 004,83 руб. Основная доля перерасхода пришлась на Услуги по оптовой и розничной торговле; услуги по ремонту автотранспортных средств и мотоциклов, что составило 84,85%, а также на Услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью – 14,55%

Распределение закупок с перерасходом средств по количеству участников демонстрирует, что больше всего такие закупки

представлены в низкоконкурентных группах с количеством участников 1–2 (рис. 5).

Результаты и заключение. Агрегируя данные всех сфер, в Ленинградской области всего было заключено 17 538 контрактов по 44-ФЗ на общую сумму 26,291 млрд руб. Из них 35% приходилось на низкоконкурентные закупки на сумму около 14,5 млрд руб. (55% от всех контрактов) со средним падением цены 3,7%. При этом общее количество высококонкурентных закупок составило 5566 заключенных контрактов (31%) на сумму 3,2 млрд рублей (12%) со средним падением цены 65,55% (табл. 3), (рис. 6).

Итак, отрасли распределились следующим образом по диапазонам конкуренции.

1. Диапазон низкой конкуренции:
 - D – Электроэнергия, газ, пар и кондиционирование воздуха.
 - G – Услуги по оптовой и розничной торговле; услуги по ремонту автотранспортных средств и мотоциклов.
 - H – Услуги транспорта и складского хозяйства.
 - I – Услуги гостиничного хозяйства и общественного питания.
 - J – Услуги в области информации и связи.
 - L – Услуги, связанные с недвижимым имуществом.
 - S – Услуги общественных организаций; прочие услуги для населения.
2. Диапазон средней конкуренции:
 - B – Продукция горнодобывающих производств.
 - C – Продукция обрабатывающих производств.
 - E – Водоснабжение; водоотведение, услуги по удалению и рекультивации отходов.
 - F – Сооружения и строительные работы.
 - N – Услуги административные и вспомогательные
 - O – Услуги в сфере государственного управления и обеспечения военной безопасности; услуги по обязательному социальному обеспечению.
 - Q – Услуги в области здравоохранения и со-

циальные услуги.

3. Диапазон высокой конкуренции:

А – Продукция сельского, лесного и рыбного хозяйства.

К – Услуги финансовые и страховые.

М – Услуги, связанные с научной, инженерно-технической и профессиональной деятельностью.

Р – Услуги в области образования.

Р – Услуги в области искусства, развлечений, отдыха и спорта.

Проведенный анализ данных о государственных закупках в Ленинградской области позволяет сделать следующие выводы:

1. Проведенный анализ высококонкурентных отраслей государственных закупок Ленинградской области показал большой разрыв, который существует в численности участников на один лот закупок. В одних отраслях конкуренция благоприятно влияет на государственные бюджеты, в других не оказывает положительного эффекта, а лишь усложняет процедуры как для поставщиков, так и для заказчиков, создавая дополнительные издержки. Ввиду данной ситуации необходим более дифференцированный подход к рынку государственного заказа. Существующий порядок не учитывает особенностей каждой отрасли, уровня качества, которое требуется при предоставлении услуги (работы). Также существующая разница в ценовой политике регионов оказывает дополнительное, зачастую негативное, влияние на мотивацию поставщиков участвовать в закупках.
2. Стоит обратить внимание на отрасли с высокой конкуренцией, которые рассмотрены в данном исследовании, и направить силы на стимулирование конкуренции именно в них. В отраслях, где усилия по поддержке конкуренции оказываются безрезультатными или же наоборот создают дополнительные транзакционные издержки для заказчиков и по-

ставщиков, видится необходимым возможность перехода на государственное планирование, а также частичный переход к плановым закупкам в тех отраслях, где конкуренция отсутствует. В правительственной стратегии цифровой трансформации возвращение к модели плановой экономики объясняют, в том числе, возможностью планировать спрос и влиять на ценовую политику.

3. Необходимо усилить поддержку конкуренции за счет поддержки отраслей, а не отдельных субъектов рынка. Особая значимость видится в необходимости регулирования и мониторинга концентрации рынков. Необходимо проводить регулярный мониторинг уровня концентрации на различных рынках.
4. Рассчитываемые на государственном уровне управления средние показатели конкуренции могут быть недостаточными для оценки эффективности закупок. Например, в одном случае может быть только один поставщик, но его цена может быть конкурентоспособной, а в другом случае может быть много поставщиков, но цены могут быть завышенными из-за сговоров или других факторов.

Поэтому необходимо анализировать не только показатели конкуренции, но и другие факторы, такие как общее количество участников в закупке, средняя разница в ценах между участниками, качество товаров и услуг, соблюдение процедур закупок и т.д.

Кроме того, важно оценивать эффективность закупок не только в краткосрочной, но и в долгосрочной перспективе, учитывая их влияние на конкуренцию, инновации, качество продукции и услуг и т.д.

Развитием данной работы может стать исследование других городов и регионов Российской Федерации, выявление регионов с низкой и высокой конкуренцией, а также ключевых предприятий, которые оказывают существенное влияние на данную статистику.

Библиографический список

1. Аничин В. Л., Ващейкин И. В. Совершенствование методики оценки конкурентности региональных рынков госзакупок // Региональная экономика и управление: электронный научный журнал. – 2022. – 3 (71). – URL: <https://eee-region.ru/article/7105>.
2. Бабкин А. В., Михайлов С. В., Михайлов В. В. Научно-методическое обоснование выбора исполнителя оборонного заказа // ФЭС: Финансы. Экономика. Стратегия. – 2022. – 4 (19). – С. 15–25.
3. Горохова С. С. О некоторых проблемах состояния рынка государственных закупок в Российской Федерации : материалы IX Международного научного конгресса. Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации // . – М., 2021. – С. 107–113.
4. Конкуренция в сфере государственных и муниципальных закупок. Бюллетень о развитии конкуренции / В. Антон [и др.]. – 2020. – Март. – URL: https://ac.gov.ru/uploads/2-Publications/_март_20_web.pdf.
5. Конов А., Бегтин И., Горбачева Н. Система государственных закупок в России: конкуренция против качества? / под ред. М. Комина. – М. : ЦПУР; Антикоррупционный центр НИУ ВШЭ, 2019. – 64 с.
6. Кудрявцева Т. Ю., Мокеева Т. В. Государственные закупки : учебное пособие. – СПб. : Изд-во СПбПУ, 2020. – 78 с.
7. Отчет о результатах экспертно-аналитического мероприятия «Мониторинг развития системы государственных и корпоративных закупок в Российской Федерации за 2020 год». – URL: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/123/442w02xo0vq4unq199jwxnr9mpow972c.pdf>.
8. Портер М. Э. Конкуренция. – М. : Вильямс, 2003. – 602 с.
9. Регионы России: оценка конкурентности закупок. – URL: <https://spending.gov.ru/analytics/ratings/competitiveness/methodology>.
10. Робинсон Дж. Экономическая теория несовершенной конкуренции. – М. : Прогресс, 1986. – 471 с.
11. Родионов Д. Г., Кичигин О. Э., Селентьева Т. Н. К вопросу об условиях возникновения кластеров на рынке монополистической конкуренции: институциональный подход // Регионология. – 2020. – Т. 28, 1 (110). – С. 48.
12. Романова Н. Система закупок ПАО «Ростелеком». – 2020. – URL: <https://economy.gov.karelia.ru/upload/iblock/003/Sistema-zakupok-PAO-Rostelekom.pdf>.
13. Смит А. Исследование о природе и причинах богатства народов. – СПб. : Азбука, 2019. – 544 с.
14. Чемберлин Э. Х. Теория монополистической конкуренции. – М. : Экономика, 1996. – 349 с.