

ОСОБЕННОСТИ КОНКУРЕНЦИИ НА РЫНКЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК РЕСПУБЛИКИ БЕЛАРУСЬ

¹Кондратьева Т. Н., ²Тарасевич В. Л.

*¹Белорусский национальный технический университет,
Минск, Беларусь, tamara-kon@yandex.ru,*

*²Национальный центр маркетинга и конъюнктуры цен,
Минск, Беларусь, tarasevich@icetrade.by*

Реферат. В статье представлена модель конкуренции на рынке государственных закупок, учитывающая специфику рынка, связанную с особенностями субъектов и технологий осуществления закупочной деятельности, а также приведены данные анализа по динамике показателей конкурентности белорусского рынка государственных закупок.

Международный рынок закупок для государственных нужд и крупных международных организаций в настоящее время относится к числу динамично развивающихся и предоставляющих возможности субъектам хозяйствования многих стран, независимо от уровня их социально-экономического развития, занять здесь свою нишу.

Механизм и инструменты государственных закупок (далее – госзакупки) как инфраструктурной подсистемы национальной экономики Республики Беларусь призваны использоваться государством в целях повышения эффективности расходования бюджетных ресурсов, привлечения бизнеса для обеспечения устойчивого экономического роста и решения актуальных социально-экономических задач, стимулирования инноваций, развития частного предпринимательства как демпфера социальной структуры общества [1].

К важнейшим принципам осуществления госзакупок на международных рынках, которые определены в рамках базовых соглашений Всемирной торговой организации (далее – ВТО), относятся равные права сторон, что обеспечивается предоставляемым на взаимной основе участниками рынка режим наибольшего благоприятствования в торговле товарами и услугами, транспарентность торговой политики и ряд других [2].

Собственно для рынка госзакупок базовые принципы сформулированы в многостороннем Соглашении Всемирной

торговой организации по государственным (правительственным) закупкам (СГЗ ВТО), Типовом законе Комиссии ООН по праву международной торговли «О закупках товаров (работ) и услуг» (Типовой закон ЮНСИТРАЛ), а также в ряде региональных соглашений, в которых нашли отражение как общие для любого рынка подходы к регулированию, так и лучшие практики отдельных государств по осуществлению госзакупок. Кроме того, в Типовом законе ЮНСИТРАЛ, принятом в 1994 г. в качестве модельного для создания рыночной системы осуществления государственного заказа, выделены следующие основные задачи: развитие конкуренции как важнейшего рыночного инструмента, обеспечение справедливого отношения к поставщикам и повышение уровня открытости проведения госзакупок. Решение этих задач достигается за счет публичного уведомления о намерении заключить государственный контракт, регламентации процедур закупок и требований к квалификации поставщиков, ведения отчетности по закупкам, предоставление права для поставщика (подрядчика) на обжалование размещения государственного заказа в административном или судебном порядке. Исключением из общих правил являются госзакупки, связанные с обеспечением обороны и национальной безопасности. В обновленной версии Типового закона ЮНСИТРАЛ от 2011 г. разработчиками учтены произошедшие крупные изменения в мировой экономике. Так, широкий переход к цифровизации во всех сферах деятельности, в том числе в области закупок, значительно облегчает участие в госзакупках малых и средних предприятий, а также иностранных поставщиков, что должно повысить конкуренцию [3, 4].

В соответствии с теоретическими представлениями увеличение предложения на рынке должно приводить к снижению цены на товары, поэтому повышение конкуренции принято в качестве одного из важнейших принципов для сферы госзакупок в международном сообществе.

Рассматривая конкуренцию на рынке госзакупок, следует учитывать определенную его специфику: субъекты рынка в лице государственных организаций, стремящиеся максимально снизить цену покупки, с одной стороны, и поставщики в лице производителей (продавцов), с другой стороны, пытающиеся находиться в области экономической целесообразности, что в итоге может приводить к отмене конкурсных процедур. Объектом госзакупок являются товары, работы, услуги, представленные и на любом другом рынке, которые могут быть приобретены либо посредством конкурентных

процедур, либо путем закупки из любого одного источника, что относится к типично неконкурентной процедуре. При этом в качестве поставщиков зачастую выступают государственные предприятия либо крупные корпорации, которые могут лоббировать свои интересы, даже с учетом наличия конкурсных процедур [5]. Например, на основе проведенного анализа госзакупок автомобильного топлива через автозаправочные станции в пяти российских регионах, авторы исследования показали, что спецификация закупки и особенности рынка могут ограничивать конкуренцию на торгах и приводить к росту относительных цен государственных контрактов [6].

Кроме того, специфика рынка госзакупок отражает способность государства как уникального покупателя формировать определенную структуру рынка, управлять процессами рыночной конкуренции, поддерживая более слабые (в финансовом плане) компании, находящиеся на этапе становления, но обладающие новаторским потенциалом, имеющие перспективные направления развития. Теоретическое обоснование такой концепции можно найти в работах представителей институционально-эволюционной школы, сформировавшейся на базе инновационной концепции конкуренции, в рамках которой основным фактором развития рынка рассматривается именно инновационная деятельность компаний [7]. Государство в лице заказчиков в сфере госзакупок имеет возможность влиять на структуру рынка, вводя определенные преференции для малых и средних предприятий, что уже находит свое воплощение в законодательных актах. Однако в рамках Евразийского экономического союза (далее – ЕАЭС) этот подход до сих пор имеет несколько иное содержание – без учета целей научно-технического прогресса [1, 8]. Например, в соответствии с белорусским законодательством «субъектам малого и среднего предпринимательства гарантируется предоставление возможности участия в процедурах государственных закупок товаров (работ, услуг) по перечню, определяемому Советом Министров Республики Беларусь» [1, ст. 31]. В России в настоящее время нормами федерального закона «О контрактной системе» (44-ФЗ) предусматривается предоставление 15 %-ной ценовой преференции при закупке определенных российских товаров, включенных в перечень, утвержденный соответствующим приказом Минфина Российской Федерации [8]. Тем не менее, в России уже обсуждается возможность предоставления преференций при госзакупках и закупках госкомпаниями инновационной продукции. Соответствующие предложения, предусматривающие введение для

всех российских инновационных товаров 15 % ценовой преференции, включены в проект общенационального плана по нормализации деловой жизни, восстановлению занятости, доходов граждан и роста экономики [9].

Поддержка со стороны государства особенно важна для молодых новаторских компаний, тем более что свободная конкуренция, характерная для модели рынка совершенной конкуренции, в итоге должна приводить к монополизму и, следовательно, к снижению конкуренции на рынке. Такой точки зрения придерживался один из основателей теории инновационного развития Й. Шумпетер, рассматривавший конкуренцию как механизм, очищающий экономику от всего устаревшего и неэффективного при обязательном внедрении компаниями инноваций [10]. Кроме того, по мнению представителя институциональной теории Д. Гэлбрэйта, свободная конкуренция на рынке в условиях присутствия крупных компаний, контролирующих цены и предпочтения потребителей, практически невозможна [11]. Поэтому и в рамках рыночной модели национального хозяйства необходимо государственное регулирование экономических отношений и процессов. Нарушение принципа конкурентности закупок может приводить к реализации коррупционных рисков, что не соответствует принятым в международной практике принципам построения системы госзакупок, и, как правило, подпадает под действие антикоррупционного законодательства [12]. Это также приводит к перерасходу общественных (бюджетных) ресурсов.

Поскольку международное законодательство по госзакупкам разрабатывалось для интеграции национальных рынков госзакупок в мировой, в том числе с учетом закупок, осуществляемых крупными международными организациями, возникает вопрос об особенностях проявления конкуренции при осуществлении трансграничных операций госзакупок. В целом специфика участия в зарубежных закупках связана с ограниченной информацией для обеих сторон процесса трансграничной торговли о контрагенте: у государственного заказчика меньше возможностей оценить риски, связанные с поставщиком (продавцом) и качеством его товаров (услуг) по сравнению с условиями внутреннего рынка, у продавца отсутствуют реальные инструменты воздействия на заказчика на этапе расчетов по заключенному договору поставки, что повышает его финансовые риски по сравнению с работой на национальном рынке. При этом импортеры (заказчики) должны быть ознакомлены на регулярной основе с ростом технического уровня изделий и

улучшением качества товаров, а условия торговли должны быть устойчивыми, позволяющими обеспечивать объемы закупок и их планирование на достаточно длительные сроки.

Как правило, государство как заказчик стремится обеспечить преимущество национальным компаниям, что, несмотря на законодательно закрепленные принципы о равном доступе и недискриминации, приводит к реальному ограничению участия зарубежных компаний в закупках и лишь формальному (мнимому) увеличению конкуренции на рынке данного государства за счет подачи заявок этими фирмами на участие в процедурах закупок. При этом существует целый ряд схем, приводящих в итоге к неконкурентным процедурам в виде закупки из одного источника (у единственного поставщика), поскольку такой вид закупки с точки зрения заказчика проще: он позволяет заказчику снизить временные затраты и усилия на проведение торгов и выбрать в качестве поставщика проверенную компанию. Так, в России по данным Счетной палаты при проверке исполнения федерального бюджета и бюджетной отчетности в 2017 г. обнаружено нарушений на 547,3 млрд рос. руб., большая часть из которых (213 млрд рос. руб.) связана с госзакупками. Отмечаемый статистикой формальный рост конкуренции в закупках государства сопровождается расширением неконкурентного сектора: на него приходится две трети госзаказа. При общем росте данного сектора за счет увеличения проведения электронных аукционов в 85 % случаев такие торги были признаны несостоявшимися [13].

В странах, присоединившихся к СГЗ ВТО, по существу сформированы аналогичные системы госзакупок, основанные на общих принципах, близких информационно-коммуникационных технологиях, способах закупок и имеющие практически единые цели: максимально эффективное расходование общественных ресурсов, а также решение значимых социально-экономических и экологических проблем. Практика показала, что в рамках региональных объединений, таких как Европейский союз, создана работоспособная система госзакупок, позволяющая участвовать в процедурах закупок, объявляемых заказчиками в одних странах, поставщикам, в том числе и из других государств-членов Евросоюза. Это позволяет повысить конкурентность рынка и, соответственно, снизить общественные затраты [2].

В рамках интеграционного объединения на постсоветском пространстве – ЕАЭС порядок проведения процедур государственных закупок в государствах-членах ЕАЭС регулируется нормами

Договора о Евразийском экономическом союзе от 29.05.2014 (далее – Договор) в части раздела XXII и Приложения № 25 к Договору [14]. В соответствии этим правовым актом должен быть создан единый рынок госзакупок с возможностью беспрепятственного доступа экономических агентов из всех государств-членов союза. Принципы правового регулирования госзакупок являются общими для международной практики и для ЕАЭС как регионального интеграционного объединения и направлены в том числе на развитие конкуренции, которая, в свою очередь, рассматривается как ключевой фактор повышения эффективности закупок. Однако, несмотря на формальную открытость и общедоступность процедур госзакупок для поставщиков из других государств-членов ЕАЭС, практикой это не подтверждается. Количество дел по вопросам конкуренции, рассматриваемых Министерством антимонопольного регулирования и торговли Республики Беларусь (далее – МАРТ) и Евразийской экономической комиссией (далее – ЕЭК), с каждым годом увеличивается, дела становятся все более сложными. В частности, за первую половину 2019 г. ЕЭК рассмотрела одиннадцать дел, которые затрагивали интересы белорусских субъектов хозяйствования [15]. Степень интеграции рынка госзакупок в ЕАЭС можно оценить, в том числе и по динамике взаимного участия поставщиков (подрядчиков, исполнителей) из государств-членов на рынках каждого из них. Согласно статистике число зарубежных участников здесь только снижается: в 2018 г. их было 5,5 %, а в 2019 г. – около 3 %, что не может оказать заметного влияния на уровень конкуренции на рынке госзакупок.

Обычно в качестве основного показателя при анализе конкуренции на рынке госзакупок используют отношение количества поданных потенциальными поставщиками (подрядчиками, исполнителями) заявок (предложений) к количеству проведенных процедур закупок, либо к количеству заключенных контрактов. Определив эту характеристику рынка как начальную конкурентность ($K_{кон1}$), представим графически ее изменение на рынке госзакупок Республики Беларусь на основании статистических данных [16, 17]. С 2012 г. по 2019 г. наблюдается ниспадающий тренд исследуемого показателя, что означает снижение конкуренции на рынке госзакупок и формальное нарушение основного принципа рынка – повышение конкуренции. Однако, особенностью рынка госзакупок, отражающей его специфику как монополию покупателя, является наличие конкуренции иного плана, которую можно определить еще

как минимум двумя показателями: как соотношение количества конкурентных и неконкурентных видов закупок ($K_{кон2N}$), а также как отношение сумм конкурентных и неконкурентных видов закупок ($K_{кон2С}$). Эти качественные характеристики рынка госзакупок дают реальное представление о состоянии конкуренции на рынке госзакупок. Такая модель конкуренции является более полной, учитывающей специфику данного рынка. Результаты анализа этих показателей (на примере $K_{кон2N}$), представленные на рисунке 2, демонстрируют восходящий тренд, что характеризует улучшение качества рынка.

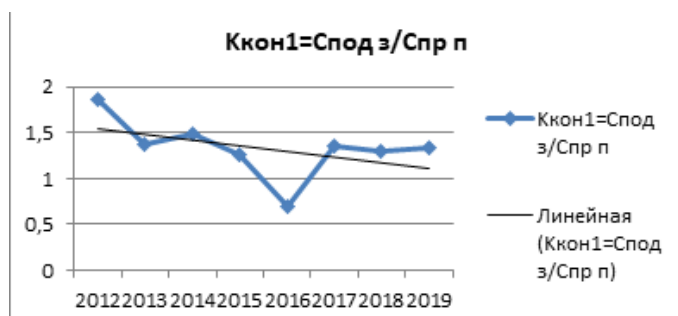


Рисунок 1 – Изменение начальной конкурентности рынка госзакупок Республики Беларусь $K_{кон1}$, и линейная аппроксимация тренда на временном промежутке 2012–2019 гг.



Рисунок 2 – Изменение качественного показателя конкурентности рынка госзакупок $K_{кон2N}$ и линейная аппроксимация тренда на временном промежутке 2013–2019 гг.

Кроме того, использование единственного показателя начальной конкурентности рынка не отражает реальную ситуацию на рынке, поскольку несостоявшиеся конкурентные процедуры в большинстве случаев переходят впоследствии в закупки из одного источника. Представленный подход показал, что в модель конкуренции на рынке госзакупок можно включить и иные качественные показатели, такие как конкурентность по инновационным и традиционным товарам, по масштабам поставщиков и др. Повидимому, при реализации принципа повышения конкуренции целесообразно иметь в виду модель конкуренции, учитывающую все рассмотренные параметры, таким образом, чтобы тренды по всем показателям были восходящими.

Таким образом, продекларированный в международном праве, и, в частности, в экономическом пространстве ЕАЭС, принцип обеспечения и развития конкуренции на рынке госзакупок должен учитывать теоретические подходы к описанию самого явления конкуренции, которые развиваются одновременно с теориями рынка, так и специфику данного вида рынка. В качестве модели конкуренции на рынке госзакупок целесообразно использовать предложенные показатели конкурентности, характеризующие особенности рынка, что дает более полную картину и позволяет развивать инструменты регулирования рынка. При этом следует осуществлять контроль над потенциальными ограничениями конкуренции, с одной стороны, и меры по стимулированию к участию в госзакупках, с другой стороны, для обеспечения его эффективного функционирования.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Закон Республики Беларусь от 13.07.2012 № 419-З «О государственных закупках товаров (работ, услуг)» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://naviny.org/2012/07/13/by10699.htm>.
2. Королёнок Г. А., Запольский, А. В. Принципы формирования государственных закупок в ЕС / Г. А. Королёнок, А. В. Запольский // Веснік БДЭУ. – 2019. – № 6. – С. 5–12.
3. Agreement on Government Procurement (1994); Revised Agreement on Government Procurement (2012) [Electronic resource]. – Mode of access: https://www.wto.org/english/tratop_e/gproc_e/gp_gpa_e.htm.
4. UNCITRAL Model Law on Procurement of Goods, Construction and Services (1994) [Electronic resource]. – Mode of access: http://www.uncitral.org/uncitral/en/uncitral_texts/procurement_infrastructure/1994Model.html UNCITRAL; Model Law and guidance on Public Procurement (2011) [Electronic resource]. – Mode of access:

<http://ppp.worldbank.org/public-private-partnership/library/uncitral-model-law-and-guidance-public-procurement-2011>.

5. Галанов, В. А. Государственные закупки и конкуренция / В. А. Галанов, О. А. Гришина, С. Р. Шибяев : Под общ ред. В. А. Галанова. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 286 с.

6. Бальсевич, А. А. Причины и последствия низкой конкуренции в государственных закупках в России / А. А. Бальсевич, Е. А. Подколзина // Экономический журнал ВШЭ, 2014. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://cyberleninka.ru/article/n/prichiny-i-posledstviya-nizkoy-konkurentsii-v-gosudarstvennyh-zakupkah-v-rossii>.

7. Нельсон, Р. Р., Уинтер, С. Дж. Эволюционная теория экономических изменений / Р. Р. Нельсон, С. Дж. Уинтер. – М.: Дело, 2002. – 536 с.

8. О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 05 апреля 2013 г. № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) // Собрание законодательства Российской Федерации от 08 апреля 2013 г., № 14.

9. Инновационная продукция РФ может получить ряд преференций при госзакупках и закупках госкомпаний. – [Электронный ресурс]. – Режим доступа: 22.05.2020 <https://www.yarregion.ru/depts/dgz/tmpPages/news.aspx?newsID=1675>.

10. Шумпетер, Й. А. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / Й. А. Шумпетер,. – М.: Эксмо, 2007. – 864 с.

11. Гэлбрейт, Д. К. Новое индустриальное общество / Д. К. Гэлбрейт. – М.: АСТ, 2004. – 608 с.

12. Лях, А. Борьба с нарушениями правил конкурентной борьбы в Беларуси // Экономическая газета от 17.11.2018 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://neg.by/novosti/otkrytj/borba>.

13. Система закупок в России за 2018 год: экспертный доклад [Электронный ресурс] / Шамрин А. Т. и др. – М.: Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – 2019. – 36 с. / Режим доступа: <https://fcs.hse.ru/data/2019/04/01/1190217413/doklad-2018.pdf>.

14. Договор о Евразийском экономическом союзе (Астана 29.05.2014) [Электронный ресурс] / Режим доступа: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depSNG/agreement-eurasian-economic-union>.

15. Лисатович, Т. Количество рассматриваемых МАРТ и ЕЭК дел по вопросам конкуренции с каждым годом растет (БЕЛТА: экономика) 26 июля 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.belta.by/economics/view/kolichestvo-rassmatrivaemyh-mart-i-eeek-del-po-voprosam-konkurentsii-s-kazhdym-godom-rastet-koltovich-356257-2019/>.

16. Официальный сайт Министерства антимонопольного регулирования и торговли: <http://www.mart.gov.by>. Раздел «Регулирование и контроль закупок / Статистика». Сведения о государственных закупках по Республике Беларусь за 2012–2018 гг.

17. Сведения о государственных закупках в Республике Беларусь в 2019 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.eurasiancommission.org/ru/act/integr_i_makroec/dep_stat/union_stat/metadata/Documents/R_197_stat_indicators.pdf. – Дата доступа: 12.10.2020.