

УДК 346.546.4

Дьячкова Анна Викторовна,
Кандидат экономических наук, доцент
кафедра экономической теории
и экономической политики
Институт экономики и управления
Уральский Федеральный университет
a.v.diachkova@urfu.ru
Екатеринбург, Россия

Ефимов Константин Дмитриевич,
Санкт-Петербургская школа экономики и менеджмента,
Национальный исследовательский университет,
«Высшая школа экономики»
Санкт-Петербург, Российская Федерация

ВЛИЯНИЕ ПАНДЕМИИ НА СИСТЕМУ ГОСЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: ЭМПИРИЧЕСКИЙ АНАЛИЗ

Аннотация:

В России система госзакупок ориентируется на выполнение поставленных государственных задач и финансирование национальных проектов. В связи с чем она предполагает запланированную на финансовый год программу. Однако, пандемия в связи с COVID-19 внесла серьезные корректировки в закупочные планы государственных организаций по всей России. Что актуализирует вопрос о том, какие изменения коснулись системы госзакупок. Статья имела целью рассмотрение влияния пандемии, вызванной новой коронавирусной инфекцией на систему госзакупок в России. Эмпирический анализ базировался на выборке из 89580 данных об торгах по закупкам товаров и услуг для госнужд. В результате было выявлено, что несмотря на уменьшение среднего снижения цены контракта в ходе аукциона, средняя цена контракта при подписании в 2020 году несколько увеличилась. Обнаружен небольшой прирост в количестве участников, не подававших ценовых предложений на торгах, но подававших заявку на участие в них, что лишь в некоторой степени может свидетельствовать о появлении перебоев в работе поставщиков. На рынке средств индивидуальной защиты произошли существенные изменения. Несмотря на уменьшившуюся эффективность аукционов по среднему показателю снижения цены, сами объявляемые закупочные процедуры на СИЗы стали стоить несколько меньше, что, возможно, привело к небольшому уменьшению стоимости контракта при подписании.

Ключевые слова:

госзакупки, Covid-19, аукцион, электронные торги, цена.

Введение

В Российской Федерации государственные органы и муниципальные организации обязаны проводить закупку товаров, работ или услуг через единую систему государственных закупок. В соответствии со статьей 3 Федерального закона от 18.07.2011 № 223-ФЗ "О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц" (далее ФЗ-223) система госзакупок обеспечивает информационную открытость сделок, равноправие, экономически эффективное расходование бюджетных средств и отсутствие ограничения допуска к участию в закупочных процедурах.

Пандемия коронавирусной инфекции внесла серьезные корректировки в закупочные планы государственных организаций по всей России. Что проявилось в изменении структуры и объемов закупок, переориентации спроса на продукцию, связанную с организацией мер по защите и борьбе против коронавируса. К тому же изменения произошли среди участников торгов, которые оказались в затрудненном финансовом состоянии, и их возможность участвовать в конкурсах снизилась.

Это актуализирует проблему выявления влияния пандемии COVID-19 на систему госзакупок в России.

Данная работа ставит своей **целью** изучение и выявление изменений и тенденций, произошедших в первую половину 2020 года (до июля месяца) на основе сравнения статистических показателей, связанных с проведением электронных аукционов, с предыдущими годами.

Методология исследования

Методология исследования представлена общенаучными методами и методами эмпирического исследования, включающими измерение (количественная обработка данных), систематизацию, сравнение, обобщение, мониторинг и интерпретацию.

Данные по электронным аукционам, проводимым в соответствии с ФЗ-223, были собраны с электронной торговой площадки РТС-тендер [1]. Для эмпирического анализа использовались данные по аукционам с ноября 2016 до июля 2020 года. За весь указанный период было собрано данных по 89580 аукционов, что составило объем выборки. В работе полагается, что 2016 – первая половина 2019 гг. – период до пандемии по COVID-19, со второй половины 2019 – 2020 гг. – период во время пандемии.

Собранные характеристики аукционов включали:

Price – начальная цена аукциона, руб.

Desc – снижение цены контракта в ходе аукциона, в процентах.

Part – количество участников аукциона, среднее значение на одном аукционе.

Sleep – количество «пассивных» участников аукциона, среднее значение на одном аукционе.

Contrprice – цена контракта, заключенного с победителем электронного аукциона, руб.

Year – год проведения аукциона.

Таблица 1
Распределение наблюдений в выборке по годам

Количество аукционов	Год
5319	2016
13671	2017
21071	2018
42175	2019
7344	2020
89580	всего

Для построения графиков динамики выбранных показателей были рассчитаны их средние значения, позволяющие обозначить общий тренд в проведении электронных аукционов.

Результаты исследования

В первую очередь стоит сказать, что распространение новой коронавирусной инфекции привело к необходимости увеличения закупок некоторых категорий товаров, в частности, средств индивидуальной защиты. По данным сводного аналитических отчетов мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд Российской Федерации, а также трех крупных крупнейших площадок из списка ТОП-5 [2]: Москвы, Санкт-Петербурга и Свердловской области осуществлялись закупки для нужд по борьбе с распространением новой коронавирусной инфекцией [2,3,4]. Следовательно, произошло увеличение спроса со стороны государственных организаций на рынке средств индивидуальной защиты (далее СИЗ), а значит стоит ожидать рост доли закупок СИЗ в структуре закупок. При этом наш прогноз в отношении средней цены в сторону увеличения стоит сделать осторожный.

Также стоит отметить, что, пандемия коронавируса привела к перебоям в деятельности поставщиков. Федеральная антимонопольная служба Российской Федерации признала коронавирусную инфекцию обстоятельством непреодолимой силы, что позволило поставщикам избежать некоторых санкций за нарушение условий контрактов на поставку товаров, работ или услуг [5]. Поэтому, следует предполагать, что возможности поставщиков на участие в госзакупках уменьшились.

Особенности анализа котировок закупок на торгах обусловлены правилами проведения торгов. Так, при проведении запросов котировок участники обязаны указывать свое ценовое предложение о поставке того или иного товара при подаче заявки на участие в аукционе. В электронном аукционе, в отличие от запроса котировок, заявка на участие в аукционе не содержит в себе ценовых предложений. Поставщик, чья заявка на участие в аукционе была одобрена, получает возможность предложить свою цену заключаемого контракта только после непосредственного начала торгов. Естественным образом, между отправкой заявок на участие в аукционе и самих торгах проходит некоторый промежуток времени, во время которого могут произойти различные форс-мажорные обстоятельства. Такие участники окажутся среди тех, кто не отправлял ценовых предложений на торгах, но подавал заявку на участие в них. Далее в работе мы будем называть таких участников как торгов как пассивных. Их изучение может помочь оценить влияние пандемии на систему госзакупок в стране.

Посмотрим на изменение ключевых показателей в начале пандемии и годах, предшествующих им (рис. 1 – 10).

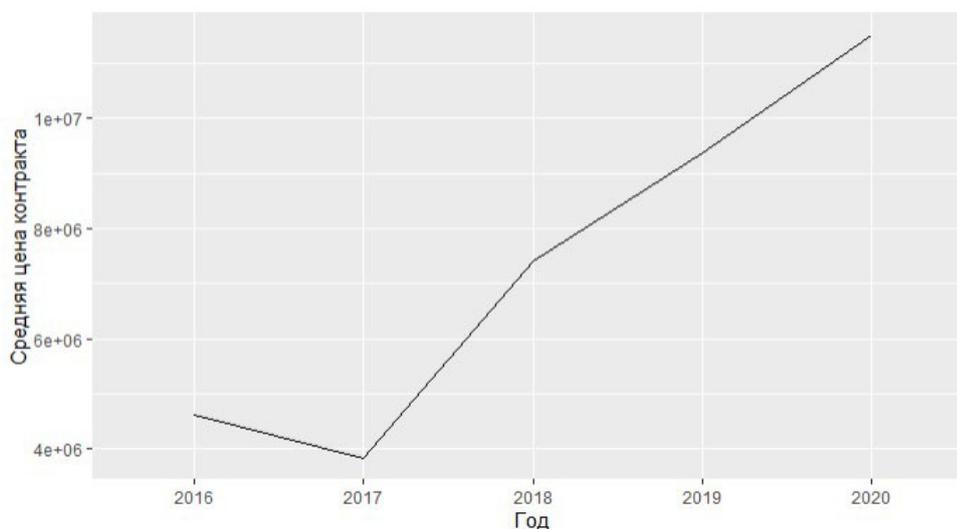


Рис. 1. Средняя цена контракта при подписании, руб.

Динамика средней цены контракта (Рис. 1) начиная с 2017 года выросла. Темп роста несколько снизился с 2018 года. Никаких отклонений в динамике и тренде средней цены контракта в связи с пандемией не отмечается. Это связано с тем, что здесь представлены агрегированные данные, включающие цены на все виды контрактов. Поэтому отклонения в сторону снижения одних видов могут быть компенсированы ростом цен на другие контракты.

Анализ цены контракта, а именно рассмотрение среднего значения начальной цены контракта (Рис. 2) позволяет выявить увеличение темпа роста начальной цены во время пандемии. Возможная причина тому – сокращение число заявок. Многие участники были отклонены от торгов по причине несоответствия условиям проведения торгов и контрактов [2].

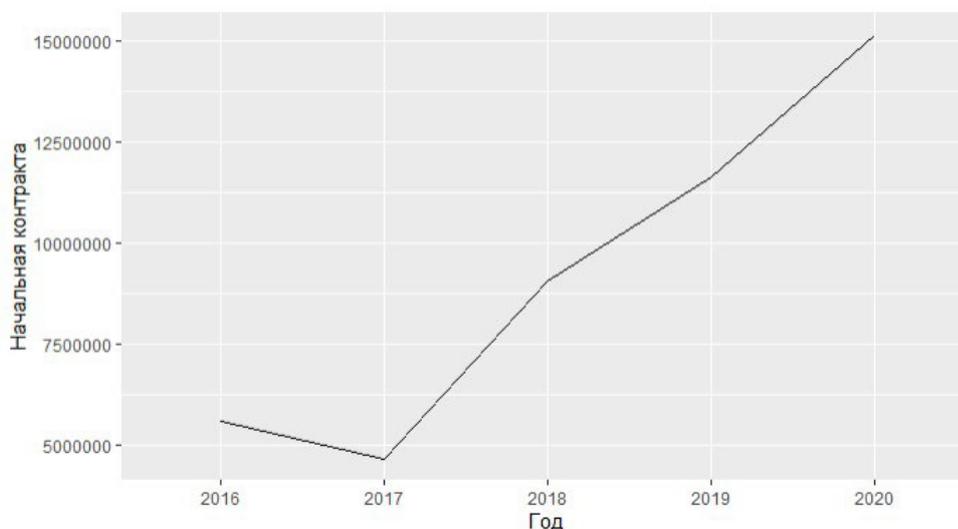


Рис. 2. Средняя начальная цена контракта, руб.

Одно из подтверждений данной версии – это динамика снижения первоначальной цены (Рис. 3). Если на аукционе первоначальная цена лота снижается, то это происходит по причине того, что участников контракта недостаточно или они не могут выполнить все в полном объеме, а также то, что заявка «непосильна» участникам, спрос на нее падает, снижая первоначальную цену.

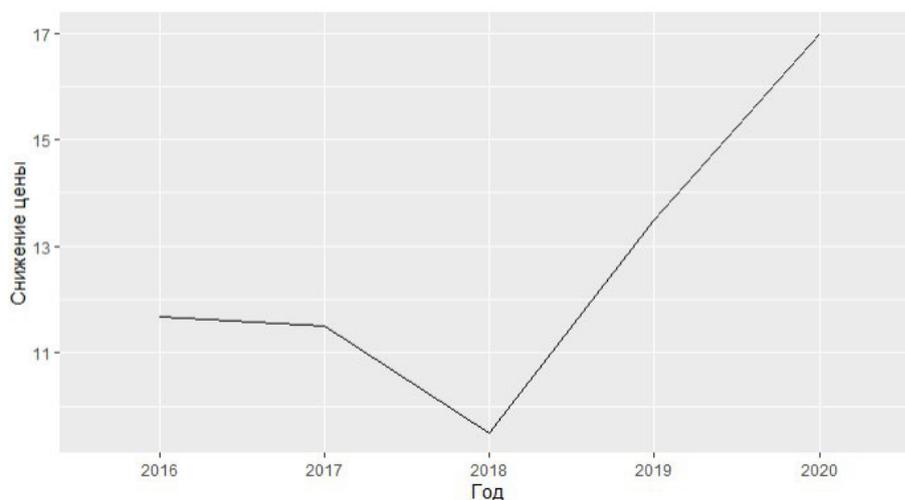


Рис. 3 Среднее снижение цены контракта в ходе аукциона, %.

На рис. 3 в 2020 гг. снижение цены доходило до 17%, в то время как в 2019 падение было на уровне 13,5%.

Посмотрим на динамику участников – изменение среднего числа поставщиков (Рис. 4).

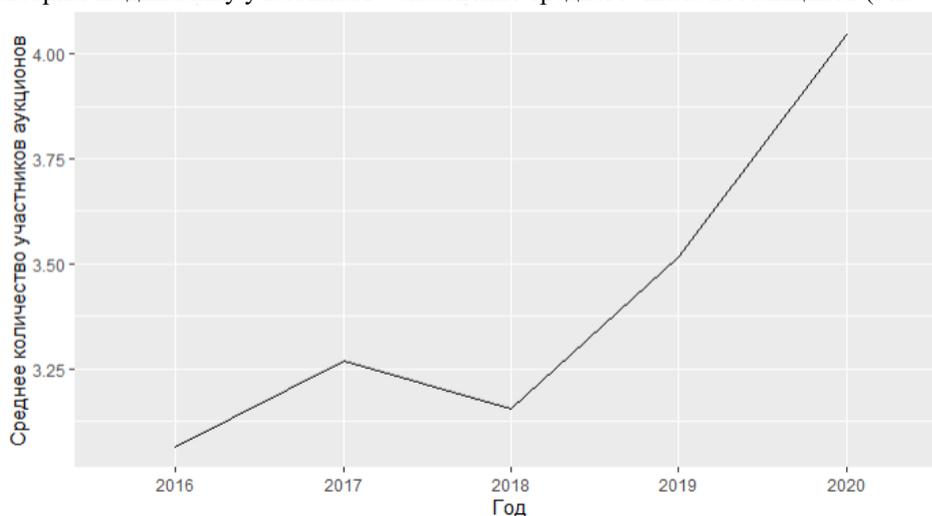


Рис. 4. Среднее количество поставщиков на аукционе.

Во время пандемии количество участников (среднее значение на одном аукционе) выросло. Так, в 2020 году на одном аукционе было представлено чуть более 4 участников (Рис. 4). Это значит, что на каждый лот было не менее 4 участника. По сравнению с доковидным периодом число участников не доходило до 3. Следует отметить, что по закону в аукционе должны принимать участие более одного заявителя. Иначе аукцион могут признать несостоявшимся.

Чем же обусловлен рост числа участников? Здесь стоит обратить внимание на численность «пассивных» участников. Это те, кто не отправлял ценовых предложений на торги, но подавал заявку на участие в них. На Рис. 5 указаны такие участники.

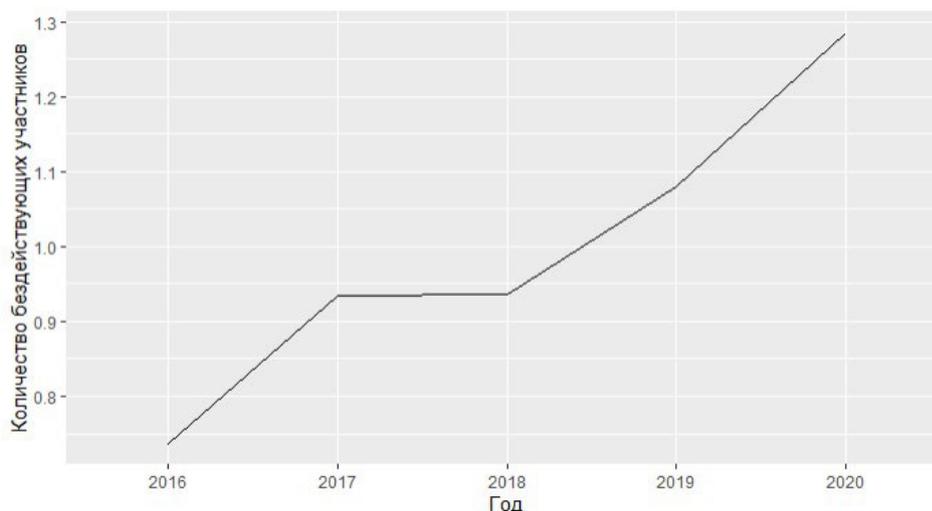


Рис. 5. Среднее количество «пассивных» участников.

Из графика видно, что число бездействующих участников аукционов в период пандемии выросло. Что может говорить об изменении их финансового состояния и возможностей выполнить условия контракта.

Выделим аукционы, которые предполагали сделки со средствами индивидуальной защиты. Так, из общей выборки аукционов были собраны данные об 280 аукционах на поставку средств индивидуальной защиты. Получается, что их доля невелика.

На рис. 6 показано изменение средней цены контракта.

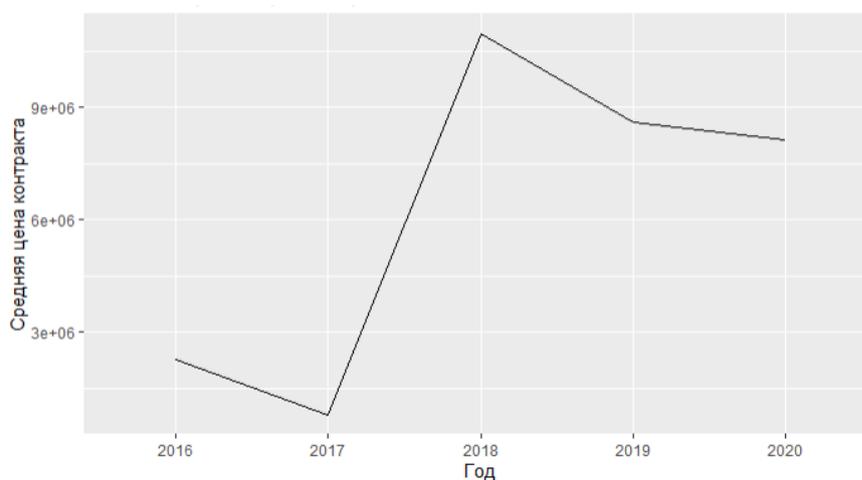


График 6. Средняя цена контракта на поставку СИЗ при подписании

Интересно отметить, что за 2018 год произошел рост цены примерно в 10 раз. В период пандемии средняя цена контракта на поставку СИЗ при подписании в районе 8000000 руб.

При этом начальная цена (рис. 7) была на уровне 10000000 руб. Объяснением такого явления, когда первоначальная цена ниже цены при подписании в аукционах с закупками товаров, услуг для госнужд скорее всего выступает административный ресурс, когда государство для значимой продукции ужесточает финансовые условия (рис. 8). Чтобы доступность этих товаров и услуг сохранялась для населения.

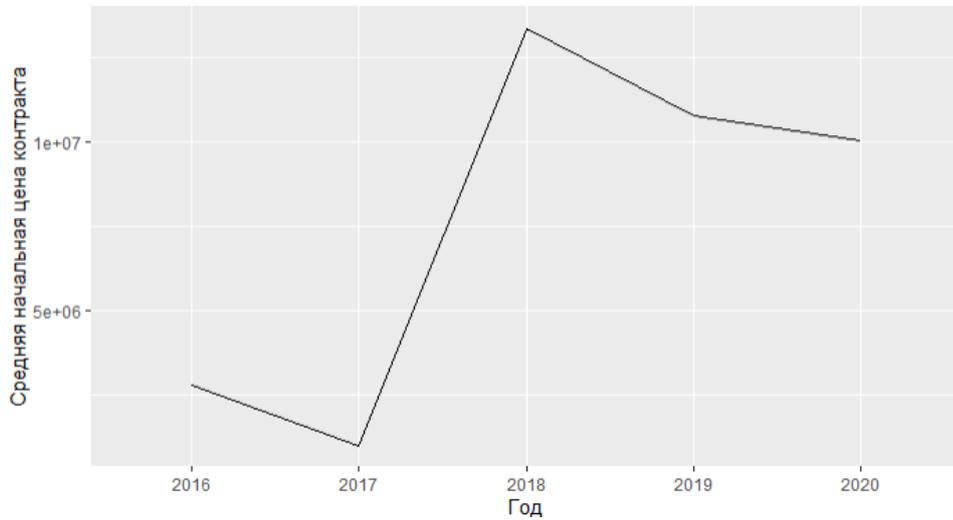


Рис. 7. Средняя начальная цена контракта на поставку СИЗ

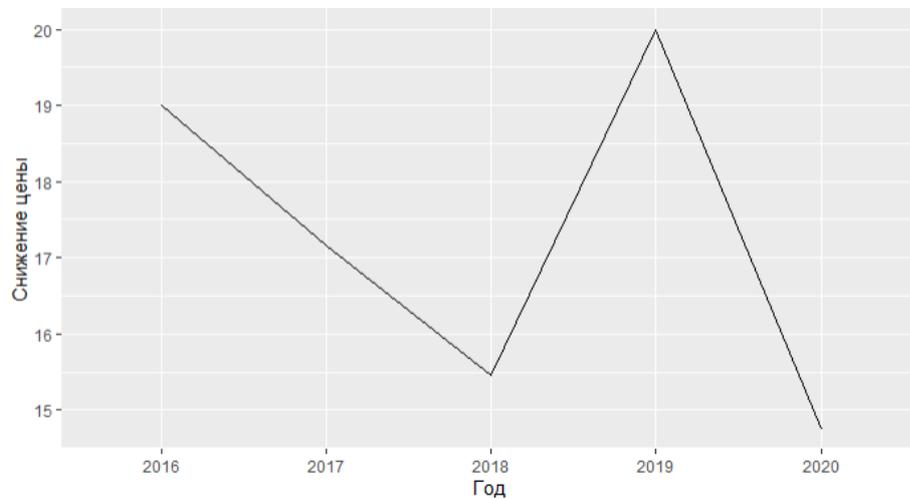


Рис. 8. Среднее снижение цены контракта на поставку СИЗ, %

Из рис. 8 видно, что если в начале пандемии существенно снижали цену (до 20% в 2019 году), то в 2020 году постепенно волатильность цены сдерживали.

Примечательным и иллюстративным для влияния пандемии на статистику аукционов являются данные по количеству участников на поставки СИЗ (рис. 9).

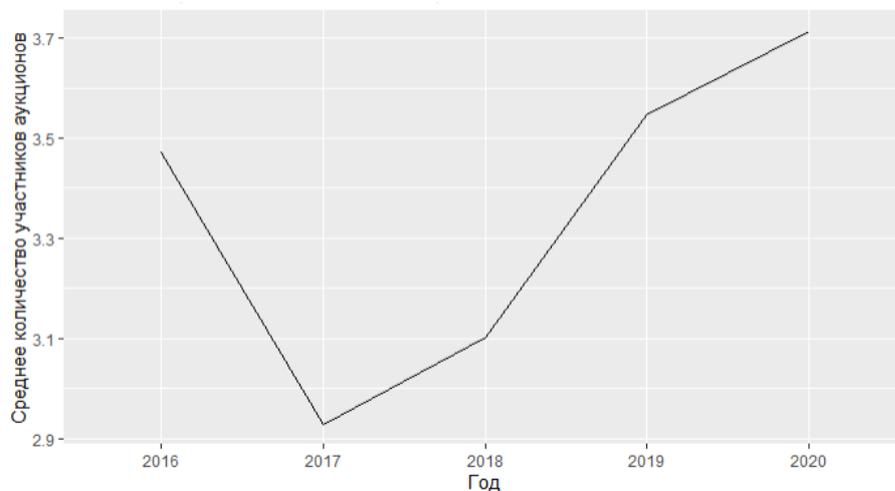


Рис. 9. Среднее количество участников аукционов на поставку СИЗ
В период пандемии число участников в среднем на один аукцион составило 3,6-3,7.

В доковидный период было в районе 3. Были ли там пассивные участнике, отражает Рис. 10.

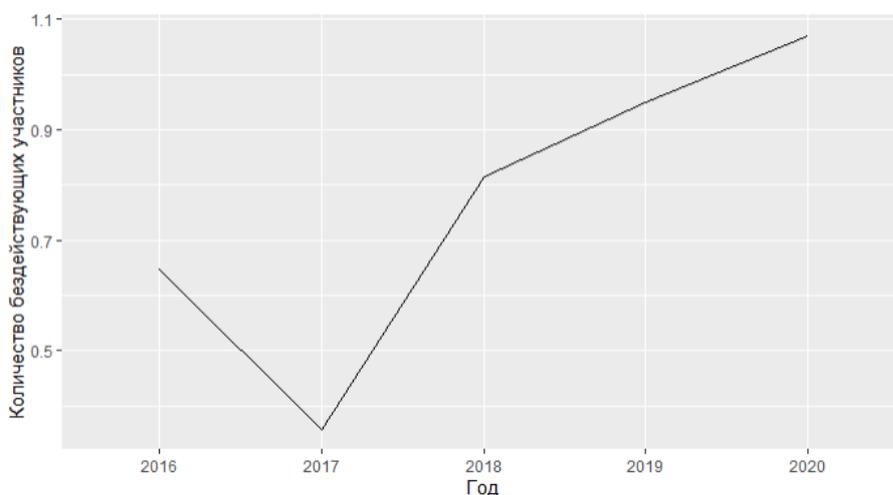


Рис. 10. Среднее количество «пассивных» участников аукционов на поставку СИЗ.

Сопоставляя данные Рис. 9,10 можно заключить, что реальных участников сделки, претендующих на контракт, в среднем менее трех.

Выводы

В результате проведенного анализа по выявлению влияния коронавирусной инфекции мы пришли к некоторым заключениям. Во-первых, несмотря на увеличение среднего снижения цены контракта в ходе аукциона, средняя цена контракта при подписании в 2020 году несколько увеличилась. Во-вторых, заметен и небольшой прирост в количестве участников, не подававших ценовых предложений на торгах, но подававших заявку на участие в них, что лишь в некоторой степени может свидетельствовать о появлении перебоев в работе поставщиков.

На рынке средств индивидуальной защиты произошли более существенные изменения. Несмотря на уменьшившуюся эффективность аукционов по среднему показателю снижения цены, сами объявляемые закупочные процедуры на СИЗы стали стоить несколько меньше, что, возможно, привело к небольшому уменьшению стоимости контракта при подписании. Вероятно это можно объяснить тем, что в 2016-2019 годах основными закупщиками СИЗ оставались крупные медицинские учреждения для осуществления своей непосредственной деятельности. В 2020 году в связи с объявленными коронавирусными ограничениями, спрос на СИЗ стали предъявлять и другие государственные организации, объемы закупок которых отличаются от специализированных медицинских учреждений в меньшую сторону.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Электронная площадка России. Тендер РТС. <https://www.rts-tender.ru/>
2. Сводный аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок, товаров, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд в соответствии с Федеральным законом от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» по итогам 2020 года. https://minfin.gov.ru/ru/performance/contracts/purchases/?id_38=133458-svodnyi_analiticheskii_otchet_po_rezultatam_osushchestvleniya_monitoringa_zakupok_tovarov_uslug_dlya_obesp_echeniya_gosudarstvennykh_i_munitsipalnykh_nu
3. Аналитический отчет по результатам осуществления мониторинга закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд Свердловской области, а также анализа закупок, осуществляемых муниципальными заказчиками муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области за 2020 год <https://torgi.midural.ru/site/Show/Content/2516?ParentItemId=390>
4. Отчет о результатах мониторинга закупок для обеспечения нужд Санкт-Петербурга за 2020 год. https://www.gz-spb.ru/system/files/otchet_po_monitoringu_za_2020_god_itog.pdf
5. Письмо Минфина России, МЧС России и Федеральной антимонопольной службы от 3 апреля 2020 г. №№ 24-06-05/26578, 219-АГ-70, МЕ/28039/20 “О позиции Минфина России, МЧС России, ФАС России об осуществлении закупок товара, работы, услуги для обеспечения государственных и муниципальных нужд в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, вызванной 2019-nCoV”.

6. Федеральный закон от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_116964/

Anna V. Diachkova

Associate Professor, PhD in Economics,
Associate Professor of the Department of Economic Theory and Economic Policy. Ural Federal University named after the first President of Russia B.N. Yeltsin.
Ekaterinburg, Russia,
a.v.diachkova@urfu.ru

Konstantin D. Efimov

St.Petersburg School of Economics and Management,
National research university,
«Higher school of economics»
Saint-Petersburg, Russian Federation

**IMPACT OF THE PANDEMIC ON THE PUBLIC PROCUREMENT SYSTEM
IN THE RUSSIAN FEDERATION: EMPIRICAL ANALYSIS**

Abstract:

In Russia, the public procurement system is oriented towards the fulfillment of the set state tasks and the financing of national projects. In this connection, it assumes a program planned for the financial year. However, the COVID-19 pandemic has made major adjustments to the procurement plans of government agencies throughout Russia. Which actualizes the question of what changes have affected the public procurement system. The article was aimed at examining the impact of the pandemic caused by the new coronavirus infection on the public procurement system in Russia. The empirical analysis was based on a sample of 89,580 data on tenders for the procurement of goods and services for public needs. As a result, it was revealed that despite the increase in the average decrease in the contract price during the auction, the average contract price when signed in 2020 slightly increased. A small increase was found in the number of participants who did not submit price proposals at the auctions, but submitted an application for participation in them, which can only to some extent indicate the appearance of interruptions in the work of suppliers. The market for personal protective equipment has undergone significant changes. Despite the decreased efficiency of auctions in terms of the average price reduction, the announced procurement procedures for PPE began to cost slightly less, which may have led to a slight decrease in the cost of the contract upon signing.

Keywords:

procurement, Covid-19, auction, electronic trading, auction price.