

Д.Г. Мальков
Ярославский государственный
университет им. П.Г. Демидова

ОСОБЕННОСТИ И ТЕНДЕНЦИИ РАЗВИТИЯ
ИНСТИТУТА ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА
В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЫНКА РОССИИ

The article shows specifics and tendencies of development of institute of the state order in Russia.

Анализируя развитие и структурные изменения института государственного заказа в РФ в целом и государственного рынка, в частности, следует отметить положительную динамику основных показателей*. К концу первой декады XXI века объем государственного рынка в РФ достиг уровня в 12,5% ВВП (составлено автором на основе [1]).

Распределение расходов, осуществляемых в рамках государственного заказа, по уровням бюджетной системы выглядит следующим образом: наименьшую долю в общем объеме расходов занимают закупки, проводимые на федеральном уровне – 25%, в то время как объем закупок, проводимых заказчиками субъектов РФ и муниципальными заказчиками, составлял по состоянию на 2008 год около 48% всех расходов соответствующих бюджетов [2]. Необходимо отметить, что в стоимостном выражении наибольший объем заказа размещается на уровне субъектов РФ и по состоянию на 2008 год составляет 44,2% от общего объема закупок в РФ, в то время как на федеральном уровне этот показатель составил 36,7%, а на муниципальном уровне – 19,1 %. Можно предположить, что региональные государственные рынки в настоящее время наиболее развиты. Это свидетельствует о том, что решение проблемы общественного выбора в субъектах РФ осуществляется преимущественно посредством использования института государственного заказа.

Примечательно, что наибольшее количество сделок заключается на муниципальном уровне. Так, в 2007 году муниципальными заказчиками в РФ проведено 1 158 108 процедур закупок (46,1% от общего ко-

* Здесь и далее под государственным рынком понимается рынок, на котором размещаются заказы для нужд общественного потребления, финансируемые на всех уровнях бюджетной системы РФ: федеральном, государственном и муниципальном.

личества процедур в целом по РФ), а федеральными и государственными заказчиками за тот же период было осуществлено 437 895 (17,5%) и 914 306 закупок (36,4%) соответственно. Необходимо отметить, что по состоянию на 2008 год средняя стоимость одной сделки, заключаемой муниципальными заказчиками, составляет 667 977 руб. Значение аналогичного показателя на федеральном уровне – 3 386 177 руб., а на уровне субъектов РФ – 1952650 руб. (рассчитано автором на основе [1; 3]).

Анализ статистических данных, характеризующих количественные и стоимостные изменения на государственном рынке РФ, позволяет выявить тенденцию к увеличению количества и объема заключаемых сделок на всех уровнях бюджетной системы. Можно заключить, что институт государственного заказа, функционирующий на рыночной основе, в настоящее время динамично развивается. Однако необходимо понимать, что необоснованное увеличение расходов может иметь нежелательные последствия, в частности, рост уровня цен. Именно поэтому необходимо провести детальное изучение основных особенностей государственного рынка товаров, работ и услуг, формирующегося в РФ, в том числе основные принципы и особенности его функционирования.

В настоящее время заключение сделок между экономическими агентами на государственном рынке в РФ может осуществляться следующими способами: 1) путем проведения торгов в форме конкурса, аукциона, в том числе аукциона в электронной форме; 2) без проведения торгов (запрос котировок, у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика), на товарных биржах).

Анализируя структуру государственного рынка по способам заключения сделок по состоянию на 2008 год, необходимо отметить, что наибольший объем бюджетных средств в настоящее время расходуется посредством проведения открытых торгов в форме конкурса и аукциона, чей удельный вес составляет около 73%. На всех трех уровнях бюджетной системы размещение заказа посредством проведения открытых торгов имеет положительную динамику. При этом на муниципальном уровне доля открытых торгов в общем объеме закупок выросла с 32,17% в 2001 г. до 69,42% в 2007 г. (составлено автором на основе [1]).

До 2006 года открытый конкурс являлся приоритетной формой торгов при выборе поставщика (подрядчика, исполнителя) для нужд общест-

венного потребления. Однако с введением в действие Закона № 94-ФЗ [4] развитие получили открытые аукционы. В 2006 году удельный вес открытых аукционов в общем объеме проводимых торгов составил 4,1% в количественном выражении и 6% – в стоимостном. По итогам 2007 года значение показателей увеличилось до 15% и 11% соответственно. К 2009 году доля открытых аукционов составила порядка 70% как в количественном, так и в стоимостном выражениях (составлено автором на основе [2]). Причиной таких изменений послужило нормативное закрепление перечня товаров, работ, услуг размещение заказов на поставки, выполнение, оказание которых проводится путем проведения аукциона. Кроме того, сделка, заключаемая по результатам открытого аукциона является более прозрачной, так как критерием выявления победителя открытого аукциона является наименьшая цена контракта. Основным отличием двух видов торгов является возможность использования различных критериев при проведении конкурса. Степень выгодности заявок участников размещения заказа оценивает создаваемая комиссия, в то время как при проведении открытого аукциона участники конкурируют открыто и победителем становится тот, кто способен предложить наименьшую цену.

Объем заказов, размещаемых путем проведения закрытых торгов, составляет около 5% от общего объема сделок, совершаемых на государственном рынке. Следует отметить, что на региональном и муниципальном уровнях объем средств, осваиваемых в рамках закрытых торгов, и количество таких процедур в 2001-2007 гг. неизменно сокращалось и в настоящее время составляет порядка 0,004% общего объема заказа в денежном и количественном выражениях. На федеральном уровне в том же периоде доля таких торгов неуклонно росла и составляет в настоящий момент 14% в стоимостном выражении и 1,3% – в количественном. Примечательно, что сумма одной сделки, осуществляемой федеральными заказчиками, в рамках проведения закрытых торгов составляет 38 069 тыс. руб., в то время как стоимость одной закупки, совершаемой на открытых торгах, составляет только 6 706 тыс. руб., что в 5,6 раза меньше. Стоимость одной закупки, проводимой посредством закрытых торгов, на региональном и муниципальном уровнях составляет 1 667,37 и 1 034 тыс. рублей соответственно. Существенные различия в объеме и количестве закрытых торгов вызваны тем, что закрытые торги могут проводиться

только на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг, сведения о которых составляют государственную тайну. Это, как правило, закупки, проводимые для нужд обороны и безопасности государства, в том числе закупка вооружения средств военной техники и т.д. Размещение таких заказов осуществляется в основном федеральными заказчиками.

Несмотря на положительную тенденцию по увеличению количества открытых торгов и сокращению числа закрытых процедур, следует обратить внимание на значительный объем несостоявшихся торгов. Наибольший объем средств, осваиваемых по результатам несостоявшихся торгов, приходится на региональный рынок – в 2008 году этот показатель составлял 40% (составлено автором на основе [3]). На муниципальном уровне каждые вторые торги признаются несостоявшимися. Столь большое количество несостоявшихся конкурсных процедур позволяет сделать вывод о низком уровне конкуренции при размещении заказа, что ведет к неэффективному использованию выделяемых средств. При этом привлечение максимального количества хозяйствующих субъектов является важнейшим фактором получения наилучших условий исполнения контракта и выражается в обеспечении максимально возможного уровня экономии, достигаемой за счет проведения торгов.

Размещение заказа возможно также и без проведения торгов. Одним из таких способов является проведение запроса котировок. Принцип проведения таких закупок схож с проведением торгов, однако занимает меньше времени и не требует представления экономическими агентами документов, необходимых для заключения сделок по результатам конкурсов или аукционов. По состоянию на 2008 год 4% общего объема осуществляемых закупок проводилось способом запроса котировок, что составляет порядка 158 млрд. руб., 64 из которых размещается муниципальными заказчиками. В количественном выражении запрос котировок имеет более весомое значение – 29% от общего количества сделок на государственном рынке. В 2007 году государственными агентами, получающими финансирование их всех уровней бюджетной системы проведено 729 582 запроса котировок, что лишь немногим уступает количеству открытых торгов, проведенных за тот же период – 853 918.

Следует отметить, что доля сделок заключаемых путем проведения открытых торгов и способом запроса котировок в общем объеме

сделок, осуществляемыми государственными агентами в РФ, составляет около 76% (составлено автором на основе [3]). Столь высокое значение данного показателя позволяет сделать вывод о том, что три четверти средств, осваиваемых в рамках государственного заказа, расходуются на конкурентной основе, чему способствует публичность (открытость) проводимых торгов и запросов котировок (составлено автором на основе [2]). Заказчики, уполномоченные органы, размещающие заказы обязаны размещать извещение и документацию, содержащие исчерпывающие сведения о месте, дате, времени, условиях проведения торгов, а также исчерпывающие сведения о предмете торгов и проект государственного контракта на официальных сайтах и в официальных печатных изданиях. Кроме того, публикуются итоги проводимых процедур, с которыми могут ознакомиться хозяйствующие субъекты.

Существует возможность заключения сделок с единственным поставщиком, включающая в себя закупки малого объема. Основная особенность данного вида сделок состоит в том, что осуществление таких закупок производится не на конкурентной основе. Под размещением заказа у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика) понимается способ размещения заказа, при котором заказчик предлагает заключить государственный или муниципальный контракт либо иной гражданско-правовой договор только одному поставщику (исполнителю, подрядчику). Доля таких закупок в общем объеме остается достаточно стабильной на протяжении семи лет и к 2008 году составляет 17%. При этом наибольший удельный вес такие закупки имеют на муниципальном уровне.

Отдельно следует обратить внимание на размещение заказов у единственного поставщика путем проведения закупок малого объема. В настоящий момент под закупками малого объема понимается заказ на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на сумму, не превышающую установленного Центральным банком Российской Федерации предельного размера расчетов наличными деньгами в Российской Федерации между юридическими лицами по одной сделке; при этом заказы на поставки одноименных товаров, выполнение одноименных работ, оказание одноименных услуг заказчик вправе размещать в течение квартала.

Удельный вес количества таких закупок, осуществляемых на государственном рынке, является подавляющим. Так, 9 из 10 сделок, совершаемых федеральными и муниципальными заказчиками, осуществляются при отсутствии конкуренции среди хозяйствующих субъектов. Сложившаяся ситуация означает, что, помимо отсутствия возможностей экономии бюджетных средств и невозможности обеспечения прозрачности таких закупок, трудовые и временные затраты государственных агентов, при их проведении гораздо выше чем при проведении торгов. Логичным представляется осуществление шагов, направленных на усиление централизации совершаемых сделок, выражающейся в консолидации потребностей, в том числе различных заказчиков, и, следовательно, размещение более крупных заказов путем проведения торгов. Одним из способов усиления централизации является создание структур, уполномоченных на выполнение функций по размещению заказов для групп заказчиков, разделенных по различным принципам, таким как бюджетная, административная или ведомственная принадлежность. Одной из причин более низкого удельного веса количества закупок малого объема на региональном уровне является именно то, что в большинстве субъектов РФ функционируют органы, уполномоченные в сфере размещения заказов, приоритетной задачей которых является организация системы конкурентного размещения заказов, т.е. искусственное усиление конкурентной среды, как фактор максимизации полезности осваиваемых средств при осуществлении общественного выбора.

Примечательно, что, несмотря на незначительный объем бюджетных средств, осваиваемых путем проведения закупок малого объема, количество таких закупок составляет до 89% от общего количества всех закупок, проводимых в стране. В 2008 году на федеральном и региональном уровнях удельный вес закупок малого объема составлял не более 3,18% от общей стоимости размещенных заказов. На муниципальном уровне данный показатель был несколько выше – 10%. Однако при всей незначительности объемов, количество таких закупок составляет в настоящее время 86% и 89% от общего количества процедур размещения заказа.

Проведенный анализ хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность на государственном рынке, свидетельствует о том, что общее количество участников рынка в период с 2001 по 2007 гг. увели-

чилось с 2 009 574 до 5 241 372. Отметим, что общее количество поставщиков продукции для федеральных нужд увеличилось в исследуемом периоде на 22,5%, в то время как количество участников размещения регионального и муниципального заказов увеличилось более чем в три раза и к 2008 году составило 2 636 355 и 2 047 635 соответственно (составлено автором на основе [2]). Можно предположить, что конкуренция среди претендентов на заключение государственных (региональных) и муниципальных контрактов увеличилась, так как темпы роста количества участников размещения заказа превосходят темпы роста количества закупок, проводимых в регионах и муниципальных образованиях РФ. Конкурентное поле на государственном рынке федерального уровня, напротив, ослабло, так как среднее количество претендентов на заключение одного федерального контракта неуклонно сокращалось, и к 2008 году данный показатель составил 0,25.

Анализируя структуру хозяйствующих субъектов, отметим, что государственный рынок в России является инструментом поддержки субъектов малого предпринимательства. По состоянию на 2008 год 37% от общего числа участников государственного рынка, функционирующего на уровне субъектов РФ, представляли собой малые предприятия. На федеральном и муниципальном уровнях доля таких хозяйствующих субъектов в том же периоде составила 13% и 25% соответственно (составлено автором на основе [2]).

Государственный рынок в России является открытым и не содержит барьеров для входа. Претендентом на заключение контракта для нужд общественного потребления может быть любое юридическое лицо независимо от организационно-правовой формы, формы собственности, места нахождения и места происхождения капитала или любое физическое лицо, в том числе индивидуальный предприниматель [ст. 8, 4]. Подтверждением открытости государственного рынка и отсутствия барьеров для входа на него является возможность участия иностранных организаций в обменах, осуществляемых на государственном рынке РФ. В 2007 году более 20 000 предприятий с участием иностранного капитала претендовали на заключение контрактов для государственных и муниципальных нужд в РФ, что составило порядка 0,4% от общего количества участников рынка.

Отдельно необходимо отметить, что с 2006 года в России начинает формироваться государственный рынок, сделки на котором совершаются на электронных площадках. Наиболее развитыми в данном направлении по состоянию на 2008 год являются региональные рынки, на которых до 13% от общего количества сделок совершается на электронных площадках. На муниципальном уровне данный показатель в том же периоде составил 6%, в то время как доля электронных закупок федеральных заказчиков в десять раз меньше – 0,6% (составлено автором на основе [2]).

Отметим, что государственный рынок в России находится в стадии формирования и его развитие еще не завершено. Объемы государственного рынка ежегодно увеличиваются, о чем свидетельствует увеличение доли расходов консолидированного бюджета, реализуемых посредством института государственного заказа. Динамика развития государственного рынка является положительной, что подтверждается следующими показателями его функционирования:

- увеличением доли открытых торгов, как в стоимостном, так и в количественном выражении в структуре размещаемого заказа;
- внедрением открытых аукционов в качестве основного способа совершения сделок на государственном рынке;
- увеличением количества участников размещения заказа;

Среди негативных тенденций следует отметить существенную долю закупок малого объема, не способствующих развитию конкурентной среды.

Перспективным направлением развития государственного рынка в РФ является внедрение электронных торговых площадок в качестве инструмента заключения сделок между заказчиками и исполнителями.

1. Отчеты Федерального казначейства об исполнении консолидированного бюджета Российской Федерации за 2003-2008 гг.// Официальный сайт Федерального казначейства – Режим доступа: <http://www.roskazna.ru>, свободный.
2. Письмо Федеральной службой государственной статистики РФ от 04.06.2008 г. №11-3-404.
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики РФ. – Режим доступа: <http://www.gks.ru>, свободный.
4. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд: Федеральный закон от 21.07.2005 г. № 94-ФЗ//Российская газета. – 2005. – 28 июля. (№ 163).