

О.С. БЕЛОКРЫЛОВА, д.э.н, профессор,
Южный федеральный университет, Ростов-на-Дону, Российская Федерация

СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКАЗОВ КАК ИНСТИТУТ ГОСУДАРСТВЕННОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Современная российская система осуществления закупок продукции для государственных нужд претерпевает очередную трансформацию, связанную с переходом на электронную форму размещения заказа с целью повышения конкуренции на рынке бюджетных закупок. Кроме того активно обсуждается вопрос перехода к федеральной контрактной системе, которая существенно повлияет на качество конкурентной среды.

Являясь крупнейшим рыночным агентом и осуществляя закупки продукции на общую сумму 15-20 % от ВВП и до 65 % от суммы расходов федерального бюджета, российское государство использует систему торгов для сокращения бюджетных расходов, что обеспечивается, в первую очередь, за счет повышения конкурентности данных процедур. Перспективы России по вступлению во Всемирную торговую организацию также напрямую зависят от соответствия отечественного рынка государственных закупок международным принципам и стандартам. Учитывая разработку в рамках ВТО многостороннего Соглашения о государственных закупках, предусматривающего предоставление режима наибольшего благоприятствования иностранным поставщикам при размещении государственных заказов, необходимо оценить влияние этих радикальных изменений на российский рынок бюджетного заказа.

На протяжении последних полутора десятков лет реализуется перманентная реформа системы бюджетных закупок с целью повышения степени конкурентности этого рынка. Однако осуществляемые антимонопольные меры, обеспечивая устойчивое воспроизводство конкурентных механизмов в общественном секторе, слабо коррелируют с финансовым обеспечением повышения эффективности общественного сектора, начиная с планирования и завершая исполнением бюджетного заказа. Это ставит проблему углубления теоретического анализа, регулирующего воздействия бюджетных заказов в ряд актуальных научных проблем теории государственного регулирования.

Базовые положения теории управления закупками продукции для государственных нужд разработаны М. Мэнкью, Дж. Стиглицем,

Ж. Тиролем. Механизмы формирования конкурентной среды рынка государственных закупок обоснованы П. Макафи, Дж. Макмилланом.

Анализ места и роли рынка бюджетного заказа в экономике России, особенностей развития конкуренции на нём осуществлен в исследованиях М.Я. Евраева, Н.В. Нестеровича, В.И. Смирнова, вопросы развития конкуренции на рынке бюджетного заказа исследуются в работах И.В. Кузнецовой, А.А. Храмкина, Е.В. Щадринной, вопросы эффективности государственных закупок – в работах Д.А. Абдрахимова, И. Николаева, Р.В. Хрущева и др.

Данное исследование опирается на теоретико-модельные представления об организации системы государственных закупок региона, сформированные в работах К.А. Белокрылова, В.В. Вольчика, С.В. Воропаевой, Е.Ф. Гуцелюк, А.А. Жука, М.А. Корытцева и др.

Однако комплексный анализ механизмов стимулирования конкуренции на рынке бюджетных заказов, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов еще не предоставлен. Динамические изменения, происходящие в российской экономике и трансформирующие конкурентную среду бюджетного заказа, требуют систематического теоретического осмысления происходящих преобразований.

Цель данной работы состоит в том, чтобы, опираясь на теоретический анализ сложившейся системы бюджетного заказа, выявить его регулирующее воздействие на национальную экономику и разработать меры по повышению эффективности системы государственных закупок.

Мы исходим из того, что система государственных заказов является одним из основополагающих институтов государственного регулирования. Государство на рынке бюджетного заказа выступает в качестве крупнейшего заказчика и потребителя продукции целого ряда отраслей, превращая государственный спрос в мощный инструмент регулирования экономики, оказывающий влияние на ее динамику и структуру высоким мульти-

© О.С. Белокрылова, 2011

пликационным эффектом. В России проблема формирования эффективной системы организации и управления государственными закупками имеет особое значение в связи с высоким

удельным весом, который государственные заказы традиционно занимают в структуре ВВП (таблица 1).

Таблица 1

Динамика закупок для государственных нужд в 2000-2010 гг.¹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
ВВП, млрд.руб.	730,6	8944	10831	13243	16966	21620	26781	31916	41554	38786	44939
Объем госзакупок, млрд. руб.	230,9	352,8	463,5	615,4	786,5	1092,0	1713,3	2968,0	4500,0	3292,2	3892,4
Объем госзакупок в к % ВВП	3,1	3,9	4,3	4,6	4,6	5,1	6,4	9,3	10,8	8,5	8,7

Категория «рынок госзакупок» начала формироваться в теории государственного регулирования только в условиях рыночной трансформации экономики России с 1992г. В условиях господства в плановой экономике централизованного обеспечения материальными ресурсами система расходования бюджетных средств существовала в доинституциональном состоянии. Однако это означает лишь тот факт, что взаимодействие между субъектами государственного заказа было организовано с применением иных правил (институтов), отличных от тех, которые используются в настоящее время².

Для анализа институциональной организации рынка государственных закупок в рамках современного неинституционализма используются в качестве основных категорий институты, правила, трансакции, соглашения.

В настоящее время наиболее распространенной является трактовка институтов Д. Норта: «Институты – это правила, механизмы, обеспечивающие их выполнение, и нормы поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми»³.

О.Уильямсон рассматривает институты как механизмы управления контрактными отношениями. Поэтому важнейшими экономическими институтами являются фирмы, рынки и отношенческая контрактация⁴. Такой подход концентрирует основное внимание на уровне опосредуемых институтами отдельных трансакций и проблеме их минимизации.

Поскольку институты неоднородны, то они разделяются на две большие группы: неформальные (возникают из информации, передаваемой посредством социальных механизмов) и формальные (возникают на базе уже существующих неформальных правил и механизмов, обеспечивающих их выполнение). Введение формальных правил и норм экономического поведения без соответствующих механизмов контроля способствует созданию спонтанно формирующихся контрправил, которые часто носят нелегитимный характер.

Сформировавшийся и эффективно функционирующий рынок государственных заказов представляет собой «организованный и институционализированный обмен», а обмен, в свою очередь, включает контрактные соглашения и смену прав собственности. Поэтому сам рынок состоит из институтов и механизмов, призванных придавать этим видам деятельности структуру, организацию и легитимность⁵.

Институционализация закупочного процесса призвана способствовать достижению следующих результатов:

¹ Составлена по: Смотрицкая И., Черных С. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов // Вопросы экономики. – 2008. – №8. – С.115; Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. Национальные счета. ВВП // www.gks.ru

² Белокрылова О.С., Жук А.А. Институционализация конкурентной среды посткризисной экономики. – Ростов н/Д: Изд. РГУ, 2007. С. 41

³ Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение // Тезис. Т.1. – Вып.2. – М., 1993. – С.73

⁴ Уильямсон О. Экономические институты капитализма. – СПб., 2008. – С.48.

⁵ Ходжсон Д. Экономическая теория и институты. – М., 2003. – С.256.

- эффективному расходованию бюджетных средств;
- полному, качественному и своевременному удовлетворению государственных и муниципальных нужд;
- повышению прозрачности закупочного процесса⁶;
- развитию конкурентной среды на рынке госзаказа, поскольку конкуренция является неотъемлемым условием функционирования любого рынка, а поддержка конкуренции гарантируется Конституцией РФ⁷.

Становление рынка государственных закупок в современной России начато с принятия Указа Президента РФ от 08.04.1997г. №305⁸. Однако в связи с тем, что данный институционально-правовой акт регулировал лишь один сегмент – рынок государственных закупок и не затрагивал муниципальные заказы, то реальный процесс институционализации субъектов бюджетного заказа берет свое начало с принятия Федерального закона от 21.07.2005г. №94-ФЗ⁹.

Следует отметить, что российский механизм функционирования рынка государственных закупок в целом и способов размещения заказа в частности является «трансплантированным»¹⁰, поскольку правила закупочного процесса были импортированы из законодательства других стран, главным образом, западноевропейского.

Анализ институционального окружения системы госзаказа позволяет смоделировать

универсальную модель институциональной среды рынка государственных закупок, отражающую основные элементы и процессы системы размещения бюджетных заказов (рисунок 1).

В зависимости от условий применения в данной модели субъектами и объектами выступают конкретные органы власти, законодательство Российской Федерации в целом (федеральный уровень) либо различных регионов России (уровень субъектов РФ). Каждый из представленных элементов институционального окружения оказывает многогранное воздействие на государственные закупки и может быть разделен на ряд составляющих. В частности, нормативно-правовая основа рынка государственных закупок как важнейшая составляющая его институциональной среды включает не только законодательство в области размещения государственного заказа, но и международные соглашения Российской Федерации, антимонопольное, бюджетное законодательство, арбитражную практику, институт досудебного обжалования действия (бездействия) заказчика и т.д.

В свою очередь, рынок государственного заказа также многосубъектен, поскольку его субъектами выступают: государственные (муниципальные) заказчики; уполномоченный орган; комиссии по закупкам; организаторы торгов; участники размещения заказа; поставщики; операторы электронной площадки; посреднические организации. С развитием конкурентной среды в сфере госзакупок происходит все более глубокая институционализация всех субъектов рынка и способов размещения заказа, что, в свою очередь, приводит к дальнейшему повышению уровня конкурентности рыночной среды. С введением в действие Закона №94-ФЗ институт заказчика расширен включением уполномоченных органами государственной власти получателей бюджетных средств. В результате повысилась конкурентная среда госзакупок со стороны спроса, поскольку все бюджетные учреждения стали осуществлять закупки самостоятельно¹¹.

⁶ Вольчик В.В. Всепообеждающий оппортунизм: эволюция институтов размещения государственного заказа в России // Экономический вестник РГУ. – 2009. – Т. 7. – №4. – С. 44

⁷ Конституция Российской Федерации. Ст. 8. – М., 2009

⁸ Указ Президента РФ от 08.04.1997г. №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» // www.rg.ru

⁹ Федеральный закон от 21.07.2005г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федерального закона от 21.04.2011г. №79-ФЗ) // www.rg.ru

¹⁰ Полтерович В.М. Трансплантация экономических институтов. – М., 2001– С. 23

¹¹ Белокрылова О.С., Жук А.А. Институционализация конкурентной среды посткризисной экономики. – Ростов н/Д: Изд. РГУ, 2007. – С. 52-53

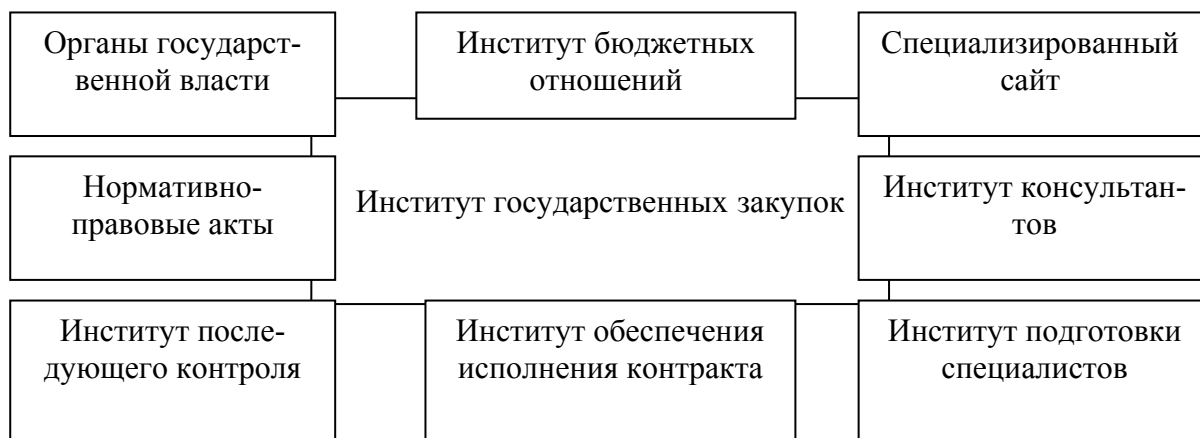


Рис.1. Институциональное окружение системы государственных закупок¹²

В настоящее время заказчик как субъект рынка бюджетного заказа несет на себе нагрузку функций трех позиций: конечного потребителя; общественного представителя, наделенного полномочиями выражать и обеспечивать коллективную потребность в продукции, т.е. государственного заказчика; государственного закупщика – исполнителя и менеджера по рыночным сделкам¹³. Следует отметить, что соединение этих позиций приводит к функциональной перегрузке заказчика и снижает эффективность исполнения его обязанностей.

В качестве отдельного субъекта рынка бюджетного заказа выделяют уполномоченный орган, т.е. распорядители бюджетных средств, осуществляющие эту функцию от имени заказчиков на соответствующем уровне. Полномочия заказчика и уполномоченного органа различаются: уполномоченный орган вправе выполнять все функции по размещению заказов за исключением одной – подписание контрактов. Данная функция осуществляется самим заказчиком.

Для выполнения отдельных функций по размещению заказов заказчиком, уполномоченным органом создается комиссия по закупке. Законом №94-ФЗ установлена возможность

создания различных видов комиссий по размещению заказов: конкурсной, аукционной и котировочной. К тому же заказчику или уполномоченному органу предоставлено право создавать единую комиссию по размещению заказов, которая осуществляет функции всех указанных комиссий.

Еще одним субъектом стороны предложения на рынке бюджетного заказа выступает специализированная организация, которая является одним из организаторов торгов. Более глубокая институционализация организатора торгов проявляется в детальном перечне функций, которые заказчик или уполномоченный орган вправе передать на основе договора юридическому лицу. Со стороны предложения процесс институционализации конкурентной среды рынка госзакупок проявляется в обособлении института поставщика от института участника размещения государственного или муниципального заказа, поскольку участником размещения заказа признается юридическое или физическое лицо, претендующие на заключение контракта.

Либерализация конкурентной среды рынка государственных закупок связана с включением в состав участников размещения заказа физических лиц и иностранных фирм, а также снижения квалификационных требований к ним. Следует отметить, что в процессе размещения заказа категория «участник размещения заказа» проходит три последовательные институциональные стадии развития: участник, победитель, поставщик (подрядчик, исполнитель). Внедрение электронного аукциона как основного способа размещения заказа детерминировало появление еще одного субъекта

¹² Белокрылова О.С. Модернизация институционального механизма государственных закупок в регионе // www.hse.ru

¹³ Анчишкина О.В. Сфера публичных закупок: повестка дня российского законодателя // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2010. – №22. – С. 10

закупочного процесса – оператора электронной площадки, который является промежуточным звеном между стороной спроса и предложения в системе бюджетного заказа. Однако степень эффективности функционирования данного субъекта также оказывает воздействие на эффект регулирующего воздействия систе-

мы бюджетных заказов.

Развитие рынка государственного заказа и повышение эффективности его регулирующего воздействия неразрывно связано с теми способами осуществления госзакупок, которые применяют заказчики (рисунок 2).

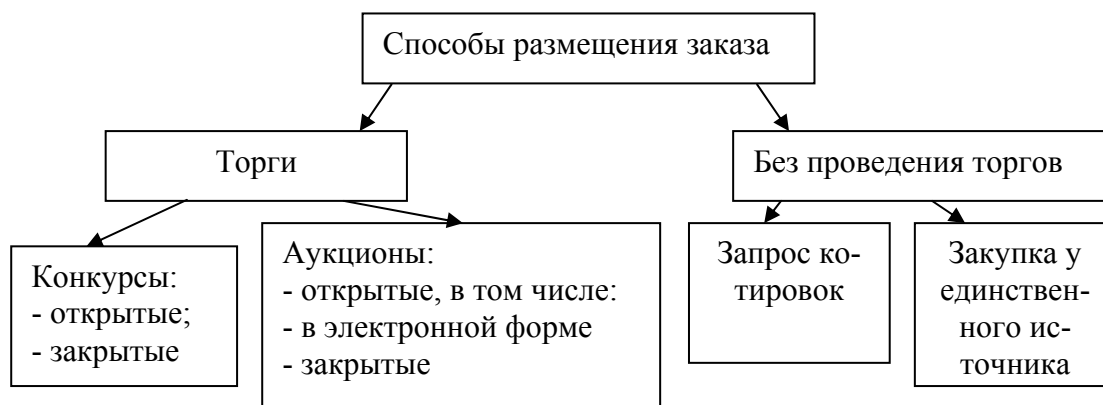


Рис. 2. Способы размещения государственного заказа в РФ¹⁴

В настоящее время основными параметрами, влияющими на выбор способа размещения заказа, являются: законодательство по закупкам; сложность закупаемых товаров, работ, услуг; их стоимость и объем.

Современная система организации государственных закупок дважды предполагает возникновение отношений агентства: между принципалом-государством и агентом-чиновником из-за разнообразия рыночных цен и преследования агентом собственных экономических интересов, а также между государством и агентом-поставщиком ввиду аналогичных проблем скрытых действий и скрытой информации. Конкуренция выступает одной из основных детерминант повышения эффективности и справедливости закупочного процесса. Однако развитие конкурентной среды зачастую представляет собой непростую задачу, поскольку конкуренция может восприниматься как положительное благо для одних субъектов рынка госзакупок (заказчика и непосредственного получателя закупаемой продукции) и отрицательное благо – для других (участников

торгов).

Тем не менее, с точки зрения максимально эффективного использования бюджетных средств для заказчика при проведении торгов важен такой показатель, как оптимизация числа участников. По мнению Дж. Макмиллана, безупречной конкуренцией на аукционе является несчетное количество участников¹⁵. Однако на практике определение социально эффективного числа участников торгов связано с показателями издержек при размещении заказа, репутацией поставщика в случае выигрыша и т.д. (рисунок 3).

Кривая MC_1 отражает предельные издержки частной фирмы от участия в конкурсе, кривая MC_2 – социальные предельные издержки от проведения торгов, она отражает сумму предельных издержек частной фирмы и дополнительные переменные издержки организатора конкурсной процедуры, связанные с оценкой пакета документации. Каждая точка кривой социальных издержек S отражает потери благосостояния государства от нерационального использования бюджетных ресурсов в виде закупки по более высокой цене из-за недостатка участника. P – кривая ожидаемых частных доходов участников. Для фирмы – участника торгов – ожидаемая прибыль есть

¹⁴ Составлен по: Федеральный закон от 21.07.2005г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (в ред. Федерального закона от 21.04.2011г. №79-ФЗ) // www.rg.ru

¹⁵ McMillan J. Competition in government procurement // www.oecd.org

вероятность выигрыша, определяемая по формуле:

$$EP_i = p\{B_i < B_j\} * (B_i - V_i + R), \quad (1)$$

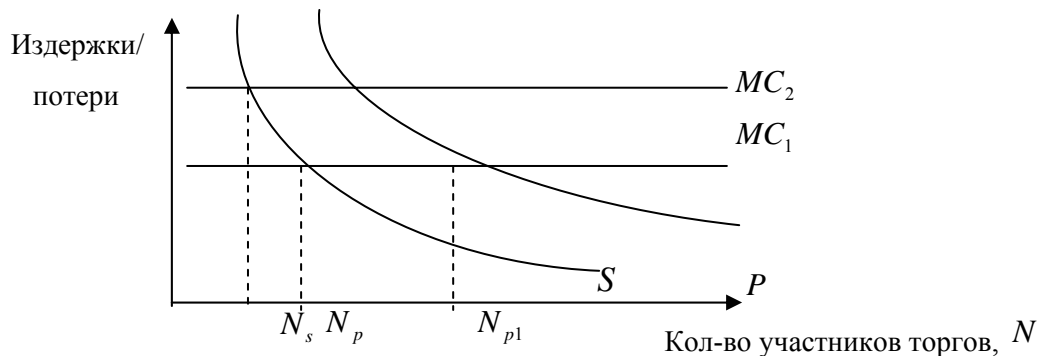


Рис. 3. Определение социально эффективного числа участников торгов¹⁶

где EP_i – ожидаемая прибыль участника торгов;

B_i – ценовое предложение фирмы i ;

B_j – минимальная цена, предложенная всеми другими фирмами;

p – вероятность выигрыша торгов при цене, установленной на уровне B_i ;

V_i – представление о себестоимости предмета торгов у участника i ;

R – оценка выгод от улучшения репутации у победителя торгов.

Таким образом, ожидаемая прибыль участника торгов – это вероятность того, что он выиграет торги, умноженная на разницу между предложенной им ценой и его оценкой себестоимости.

Если учитывается значимость репутации, тогда равновесие для фирмы-участника будет характеризоваться точкой N_p . Однако престиж от победы и заключение контракта с заказчиком могут позволить фирме занять большую долю рынка в будущем. Ожидание выгод от улучшения репутации увеличивает число участников с N_p до N_{p1} при желательном, социально оптимальном числе участников N_s , меньшем N_p из-за существования издержек организатора торгов на поиск и обработку информации¹⁷.

Таким образом, предполагается, что в том проекте госзакупок, где заказчик предвидит, что издержки поиска и обработки информации будут достаточно низкими, он может разрешить свободный доступ поставщикам для участия в процессе торгов. Если ожидается, что издержки на проведения закупочной кампании будут составлять значительную долю от контрактной стоимости, то заказчик должен ограничить доступ поставщиков, например, проводя закрытые торги.

Более того, различаются категории «действительная конкурентная среда» и «мнимая конкурентная среда». Действительная конкурентная среда характеризуется двумя составляющими:

- оптимальным числом участников торгов (запросов котировок), которые были допущены к участию в них без каких-либо проявлений оппортунистического поведения как со стороны заказчика, так и со стороны оператора электронной площадки и самих участников;

- процедура закупки должна быть «свободна» от любых форм договоренностей между потенциальными поставщиками, а также участниками размещения заказа и оператором электронной площадки.

Анализ российской практики проведения государственных закупок свидетельствует о достаточно низких показателях среднего количества поданных заявок и заявок, допущенных к участию в торгах либо запросах котировок (рисунок 4).

¹⁶ Мельников В.В. Институциональная трансформация механизма государственного заказа в постсоветской России. – Новосибирск, 2008. – С. 25

¹⁷ Soudry O. A cost-effective policy in competitive bidding for public procurement // www.bepress.com



Рис. 4. Структура лотов закупаемой продукции на электронных аукционах в РФ (2010 г.)¹⁸

Исключением является уровень конкурентной среды при проведении открытых аукционов и открытых аукционов в электронной форме в 2007г., когда среднее количество поданных заявок превышало 9 и 13, а количество допущенных заявок составляло почти 9 и 12 соответственно. В остальные периоды среднее количество поданных заявок на участие в торгах (запросах котировок) не превышало 5, а среднее количество допущенных – 4.

Таким образом, данное обстоятельство свидетельствует о неразвитости конкурентной среды рынка бюджетного заказа и, как следствие, неэффективности закупочного процесса. Сложившаяся ситуация детерминирована как проявлением провалов Закона №94-ФЗ, так и активизацией неформальных институтов на рынке государственного заказа

С началом функционирования электрон-

ных площадок возник вопрос о перемещении коррупции из поля действий госзаказчиков на уровень деятельности операторов электронных площадок. Действительно, по своей сути перенос торгов на электронные площадки влечет за собой увеличение числа связей между субъектами рынка (если раньше данная цепочка состояла всего из двух элементов – заказчик-поставщик, то в настоящее время появился третий, в результате цепочка удлинилась – заказчик - оператор электронной площадки - поставщик), а это, как известно, не способствует снижению уровня оппортунистического поведения участников закупочного процесса.

Примерно до середины 2012г. победитель торгов будет уплачивать оператору 3 тыс. руб. для покрытия стоимости проведения электронного аукциона. Предполагается, что в будущем плата снизится до 2 тыс. руб., а затем будет исключена¹⁹. Однако финансирование площадки будет осуществляться не за счет

¹⁸ Кузнецова И.В., Анисимова А.Б. Анализ практики проведения открытых аукционов в электронной форме в 2010 году // Госзаказ. – 2011, № 23. – С. 44

¹⁹ Евраев М. Электронный аукцион в госзаказе // Университетская книга. – 2010, № 3. – С. 36

бюджетных средств, а за счет средств, которые им будут платить банки за то, что будут размещать на своих счетах средства предпринимателей в обеспечение их заявок на электронных аукционах. Это значит, что площадка будет функционировать как коммерческий институт, обслуживая при этом государственные нужды, при этом в цепочке госзаказа важную роль будет играть четвертый элемент – банк.

Федеральным законом от 07.07.2009г. № 160-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс об административных правонарушениях и отдельные законодательные акты РФ» введены специальные штрафы для электронных площадок. Так за несоблюдение режима конфиденциальности предусмотрен штраф в размере 250 тыс. руб. для электронной площадки как юридического лица²⁰. Однако данная мера представляется недостаточной, тем более что перечень оснований ответственности и штрафных санкций за нарушение законодательства о госзакупках для заказчиков гораздо шире.

Однако, по мнению участников размещения заказа, большинство проблем, связанных с размещением заказа, не было решено посредством переноса электронных аукционов на площадки. В частности, опрос, проведенный автором в мае-июне 2011г. среди 20 ростовских фирм – участников торгов за госзаказ, позволил получить следующие результаты: 66% участников размещения заказа считают, что с введением электронных аукционов процесс госзакупок стал менее прозрачным; около 80% опрошенных разделяют мнение об увеличении числа недобросовестных фирм, вследствие чего вероятность победы добросовестного участника размещения заказа резко снижается. Кроме того, 50% респондентов полагают, что вопрос качества поставляемой продукции остался нерешенным, а 45% считают, что данная проблема усугубилась с переносом электронных аукционов на площадки. Данную проблему, по мнению опрошенных, можно решить введением предварительной квалификации (40%), требованием в составе заявки документов, подтверждающих наличие ресурсов для выполнения заказа (33%), а также посредством кардинального изменения законодательства (45%). Среди положительных последствий внедрения электронных аукционов ростовские

²⁰ Кодекс РФ об административных правонарушениях от 30.12.2001 №195-ФЗ в ред. Федерального закона от 05.04.2010г. №55-ФЗ // www.consultant.ru

участники размещения заказа выделяют упрощение формирования заявки на участие (65% респондентов).

В целом многие проблемы, связанные с размещением заказа, обоснованы, но их источником является не только Федеральный закон № 94-ФЗ, но и несовершенство бюджетного законодательства в целом. Примером выступает проблема доведения и исполнения лимитов бюджетных обязательств (расходных обязательств, подлежащих исполнению в соответствующем финансовом году²¹) и, как следствие, действие «эффекта храповика», проявляющегося в ослаблении стремления госзаказчиков обеспечивать высокую экономию бюджетных средств по итогам года, поскольку это может привести к снижению объемов финансирования данного учреждения в следующем периоде²².

Таким образом, результативность борьбы с коррупцией, развитие конкурентной среды и, как следствие, повышение эффективности закупочного процесса детерминированы не столько количеством вносимых в законодательство поправок, сколько качественным их содержанием. Решение основных задач и проблем, возникающих в процессе функционирования рынка бюджетного заказа, должно быть связано с учетом мнения всех субъектов данного рынка.

Статья поступила в редакцию 15.07.2011

²¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Ст. 6. – М., 2011. – С. 5

²² Тамбовцев В.Л. Государственное регулирование государства: вопросы теории, международный опыт, российские реформы. – М., 2004. – С. 13-14