

УДК 338.2
JEL: H6, H57, G18, G28, E02, E4

ЭФФЕКТИВНОСТЬ РАСПРЕДЕЛЕНИЯ БЮДЖЕТНЫХ СРЕДСТВ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Ирина Юрьевна Федорова¹, Михаил Николаевич Прокофьев²,
Ольга Валерьевна Калашникова³

¹⁻³ ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»

125993, ГСП-3, г. Москва, Ленинградский просп., 49

¹ Доктор экономических наук, доцент кафедры «Государственные и муниципальные финансы»
E-mail: fedorovai1@gmail.com

² Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственные и муниципальные финансы»
E-mail: mikaelprokoffiev@mail.ru

³ Кандидат экономических наук, доцент кафедры «Государственные и муниципальные финансы»
E-mail: Olga19644@andex.ru

Поступила в редакцию: 19.03.2015 Одобрена: 21.04.2015

Аннотация. В статье раскрываются проблемы распределения бюджетных средств в сфере государственного заказа в России. Оценивается эффективность механизма финансирования государственных закупок хозяйствующих субъектов, закупочная деятельность которых регулируется Федеральными законами №44-ФЗ и №223-ФЗ. Рассматривается динамика финансирования закупочного процесса и раскрываются его особенности при использовании наиболее распространенных способов закупок на основе торгов и без проведения торгов. Выявляются причины возникновения неэффективных расходов бюджетных средств в результате применения неконкурентных способов закупок отдельными категориями хозяйствующих субъектов.

Ключевые слова: финансирование государственного заказа, заказчики и участники закупок, экономические отношения хозяйствующих субъектов в закупочном процессе, способы проведения закупок, эффективность закупочных процедур, оценочные показатели.

Для ссылки: Федорова И. Ю., Прокофьев М. Н., Калашникова О. В. Эффективность распределения бюджетных средств в сфере государственных закупок // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 2. С. 30–35.

Особая социально-экономическая значимость государственного заказа в масштабах страны для общества и государства объясняется необходимостью проведения процедур закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Объем российского рынка государственных закупок оценивается в шесть триллионов рублей, а с учетом закупок государственных компаний и государственных монополий – в 13 триллионов рублей. Объем государственного заказа в год составляет около 13% российского ВВП. Закупки государственного сектора России составляют пятую часть от общего объема внутреннего спроса.

Процесс реализации государственного заказа представляет собой взаимодействие элементов, взаимосвязанное функционирование которых обеспечивает достижение качественного результата в закупочном процессе, что способствует повышению эффективности расходования бюджетных средств и обосновывает необходимость дальнейшего развития системы государственного заказа.

В сфере закупок товаров (работ, услуг) для обеспечения государственных и муниципальных нужд участвует около трехсот тысяч государственных заказчиков и восьмидесяти тысяч поставщиков. Заказчиками являются государственные распорядители бюджетных средств и распорядители бюджетных средств. Участниками закупочного процесса могут выступать как государственные, так и негосударственные хозяйствующие субъекты. Действующая нормативно-правовая база, на основе которой регулируются отношения субъектов в сфере государственного заказа, включает Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее – № 223-ФЗ) и Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее – № 44-ФЗ). Используются следующие способы определения поставщиков (заказчиков, исполнителей): конкурс, аукцион, запрос котировок, запрос предложений, закупки у единственного поставщика (заказчика, исполнителя) и иные способы закупок.

Федеральный закон № 223-ФЗ регулирует отношения отдельных категорий хозяйствующих субъектов, таких например, как государственные корпорации, государственные компании, естественные монополии, организации, осуществляющие регулируемые виды деятельности в сфере электроснабжения, газоснабжения, теплоснабжения, водоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, утилизации твердых бытовых отходов, государственные и муниципальные унитарные предприятия, бюджетные и автономные учреждения, хозяйствующие общества с долей участия государства в уставном капитале более 50%. Этот закон введен с целью упорядочить закупочную деятельность организаций с государственным финансированием, использующими государственное и муниципальное имущество на праве оперативного управления, деятельность которых осуществляется в конкурентных рыночных условиях, а также естественных монополий в соответствующих сферах экономики, которые участвуют в техническом обеспечении деятельности хозяйствующих субъектов и создании инфраструктуры в государственном и коммерческом секторах экономики, формируют значительную часть бюджетных налоговых поступлений, в том числе нефтегазовые доходы федерального бюджета и обеспечивают пополнение государственных резервных фондов.

Федеральный закон № 44-ФЗ пришел на смену закону № 94-ФЗ и явился логическим продолжением в развитии взаимоотношений хозяйствующих субъектов в сфере государственного заказа. Этот закон регулирует закупочные отношения хозяйствующих субъектов в сфере государственного и муниципального управления, военно-промышленного комплекса, правоохранительной и социально-экономической секторах экономики. При этом, в отдельных специфических экономических сферах допускается устанавливать правила регулирования такого рода отношений на основе применения иных нормативно-правовых законодательных актов.

Регламентированы способы закупок по их видам в зависимости от проведения торгов и без проведения торгов. Наиболее распространены способы закупок на основе торгов, которые считаются наиболее перспективными при развитии системы и включающие конкурсы и аукционы. Наиболее существенные нововведения пришли в практику закупочной деятельности при введении закона № 44-ФЗ, заключающиеся в развитии технологии проведения конкурсов. На данный момент различаются: открытый конкурс, конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс (в том числе применение конкурсов в электронном виде), закрытый конкурс, закрытый конкурс с ограниченным участием, закрытый двухэтапный конкурс. Такое разнообразие исполнения конкурсов должно

учитывать специфику закупаемого товара (работ, услуг). Развитие наблюдается при использовании такой формы торгов, как аукцион. На данном этапе используются такие формы, как открытый аукцион, электронный аукцион, закрытый аукцион.

Отдельно необходимо отметить приоритетность проведения конкурсов и аукционов в электронной форме, которые дают возможность сократить время подготовки, проведения и определения поставщика (подрядчика, исполнителя), способствуют совершенствованию методологии проведения контроля в сфере закупок, путем обеспечения максимальной открытости, доступности информации и обеспечения гласности процедур способствуют снижению коррупционной составляющей в сфере закупок. Любая организация вне зависимости от ее организационно-правовой формы, местоположения, размера и сферы деятельности (в том числе нерезидент) и соответствующая определенным критериям в зависимости от конкретного выбранного способа закупки, может принять участие в государственных закупках и стать исполнителем в случае положительного результата. Государственные и муниципальные организации могут выступать в качестве государственных заказчиков и участников закупок. При этом, государственный распорядитель бюджетных средств может передать право выступать в роли государственного заказчика бюджетным и автономным государственным учреждениям.

Существенным фактором при выборе государственным заказчиком способа проведения закупок на основе конкурса или аукциона являются применяемые оценочные критерии, к основным из которых относится закупочная цена. С самого начала формирования системы закупок в России она является основным критериальным показателем эффективности закупочной деятельности, т.к. позволяет определить степень фактической экономии распределения бюджетных средств.

Цена – основной рыночный показатель, широко применяемый при оценке финансово-хозяйственной деятельности в коммерческой сфере. Однако, практика применения закона № 94-ФЗ показала, что оценка результата закупок только на основе цены приводит к многочисленным нарушениям в данной сфере например, демпингование, ценовой сговор участников закупок, приобретение товаров (работ, услуг) с заведомо низким качеством или иными характеристиками, что в итоге привело к многочисленным нарушениям и неэффективному использованию бюджетных средств.

Именно необходимость учета дополнительных оценочных показателей качества и характеристики товаров (работ, услуг) на этапе их закупки способствовала модификации открытого конкурса

и выделения двухэтапного конкурса и конкурса с ограниченным участием. Предполагалось, что их использование будет способствовать более широкому выбору заказчиками и применению в закупках именно конкурсных процедур в сравнении

с аукционами. В табл. 1 представлены данные по способам определения поставщиков (заказчиков, исполнителей) в зависимости от распределения цен заключенных контрактов за период 2012–2014 гг. (№44-ФЗ).

Таблица 1

Данные по заключенным контрактам в зависимости от выбранного способа определения поставщиков (заказчиков, исполнителей) за период 2012–2014 гг.¹ (в сфере регулирования закона № 44-ФЗ)

Показатели по видам закупок (млн. руб.)	2012 г.	2013 г.	Откл. (2011–2012 гг.)	Рост, %	2014 г.	Откл. (2014–2013 гг.)	Рост, %	Прирост, %
Открытый конкурс	1267123,3	1047929,3	-219194	82,7	1226463,7	178534,4	117	17
Электронный аукцион	3342000	3424871	82871	102,5	2778547,5	-646323,5	81	-19
Запрос котировок	174173,9	169946,6	-4209,3	97,6	63242,8	-106703,8	37	-63
Закупка у единственного поставщика	1338475,8	1261325,4	-77150,4	94,2	886586,8	-374738,6	70	-30
Иные способы	4475,8	5501,1	1025,3	123	264425,2	258924,1	4807	4707
Всего:	6126248,8	5909573,4	-216675,4	96,5	5219266	-690307,4	88,3	-0,117

Данные, показывающие распределение цен заключенных контрактов и отражающие структуру по способам закупок представленные в табл. 1 и в форме диаграмм на рис. 1–3 (разработаны на основе данных официального сайта: <http://zakupki.gov.ru>), говорят о том, что на данном этапе наиболее популярными среди заказчиков остаются аукционы, в которых единственным оценочным показателем является закупочная цена.

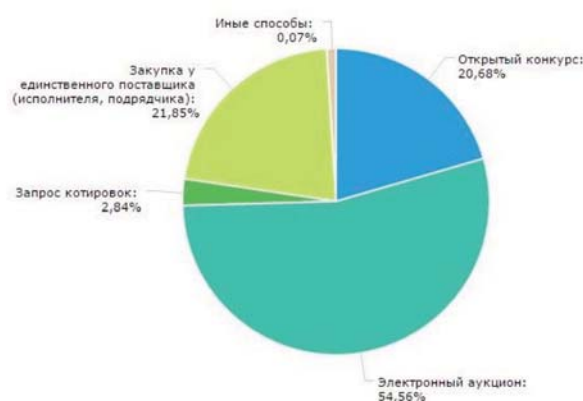


Рис. 1. Диаграмма распределения цен заключенных контрактов по способам определения поставщика за 2012 год (%)

Следовательно, на основе вышеизложенного можно сделать вывод, что осуществленные на данном этапе преобразования в закупочных процедурах на основе открытого конкурса в полной мере не дали ожидаемых результатов.

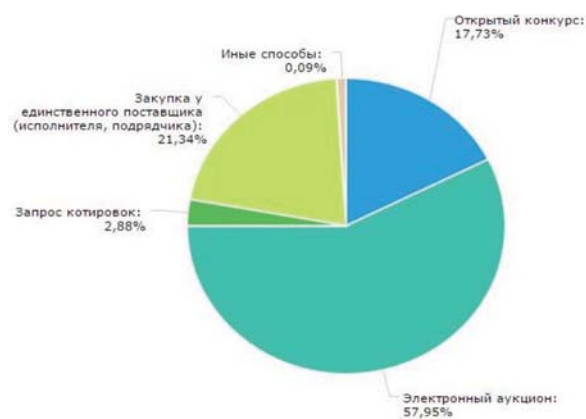


Рис. 2. Диаграмма распределения цен заключенных контрактов по способам определения поставщика за 2013 год (%)

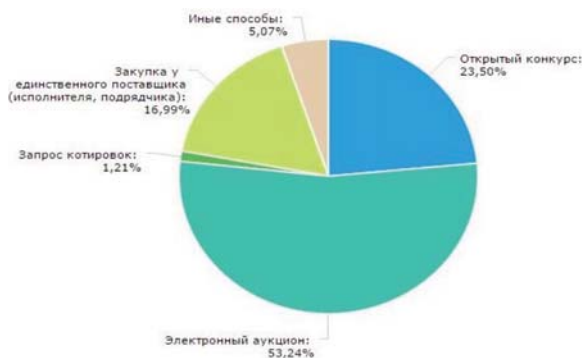


Рис. 3. Диаграмма распределения цен заключенных контрактов по способам определения поставщика за 2014 год (%)

¹ Разработано авторами на основе данных официального сайта <http://zakupki.gov.ru>.

Почему так произошло? Дело в том, что до сих пор не сформированы оценочные качественные критерии и характеристика большинства видов продукции. Точнее говоря, не завершена отраслевая стандартизация качества закупаемых товаров (работ, услуг). Есть и объективные причины – это трудоемкая и объемная по масштабу работа, но абсолютно необходимая для повышения эффективности финансового менеджмента на всех этапах планирования и реализации закупочных процессов. Необходимо ускорить работу государственных распорядителей бюджетных средств в данном направлении.

Необходимо также обратить внимание на значительный размер сектора, отражающего закупки у единственного поставщика. Без этого вида закупок обойтись нельзя. Этот вид предназначен в первую очередь для осуществления непредвиденных расходов при ликвидации техногенных аварий, угрозы экологического загрязнения, экстренной ликвидации возникших повреждений коммуникаций, а также может быть вызван внешними факторами, как например оказание гуманитарной помощи братскому народу Украины и др. с чем предпо-

ложительно связан рост в 2014 г. сектора «иные способы закупок».

Если проанализировать результаты закупочной деятельности регулируемой по закону № 223-ФЗ, то можно увидеть значительный прирост в пользу выбора государственными заказчиками таких способов с проведением торгов, как открытый аукцион в электронной форме и открытый конкурс (табл. 2). Существенным отрицательным моментом является то, что отдельными категориями хозяйствующих субъектов широко применяется такие виды закупок, как закупки у единственного поставщика и иные способы закупок и наблюдается их существенный прирост в 2014 году. В общем объеме всех закупок в данном секторе закупки у единственного поставщика составили 68% от всего закупаемого объема товаров (работ, услуг), а закупки, осуществляемые с использованием иных способов 18,5%. При этом отсутствует пояснение, что является за «иными способами, или другими способами». Остается предположить, что это прямые договорные поставки, осуществляемые государственными корпорациями, естественными монополиями и др. используемые без учета принятых законодательных актов о государственных закупках.

Таблица 2

Данные по заключенным контрактам в зависимости от выбранного способа определения поставщиков (заказчиков, исполнителей) за период 2013–2014 гг.² (в сфере регулирования закона № 223-ФЗ)

Показатели по способам закупок (млн. руб.)	2013 г.	2014 г.	Отклонение (2014–2013гг.)	Рост, %	Прирост, %
Открытый конкурс	727269,9	1050991,5	323721,7	144,5	44,5
Открытый аукцион в электронной форме	301397,7	440025,6	138627,9	146	46,0
Запрос котировок	250402,8	307544,4	57141,6	122,8	22,8
Закупка у единственного поставщика	5960996,2	8542445,6	2581449,4	143,3	43,3
Открытый аукцион	30886,6	22054,3	-8832,3	71,4	-28,6
Иные способы закупок	6650581,6	7354128,4	703546,8	110,6	10,6
Всего:	13921534	17717189,8	3795655,8	127,3	27,3

Если рассмотреть структуру объемов закупок по хозяйствующим субъектам, реализующим закупки у единственного поставщика и использующие другие способы закупок, деятельность которых в данной сфере регламентируется в соответствии с законом № 223-ФЗ, то складывается следующая картина: в 2013 г. в сравнении с 2012 г. наблюдается значительное увеличение объема закупаемых товаров (работ, услуг) по отдельным категориям хозяйствующих субъектов, например таких, как хозяйственные общества и дочерние хозяйственные общества при значительном снижении использо-

вания других способов закупок государственными корпорациями, естественными монополиями и организациями технической сферы обеспечения; в 2014 году наблюдается существенный рост по объемам закупок у большинства хозяйствующих субъектов перечисленных категорий.

По данным табл. 3 можно сделать вывод, что в ходе реализации закупочной деятельности отдельными хозяйствующими субъектами на основе Федерального закона № 223-ФЗ наблюдается необоснованный рост закупок у единственного

²Разработано авторами на основе данных официального сайта <http://zakupki.gov.ru/>.

поставщика и использования иных способов закупок, не относящихся к конкурентным и не способствующих снижению неэффективных расходов бюджетных средств. Здесь необходимо упомянуть о том, что Федеральным казначейством в настоящий период осуществляется перевод части организаций из ранее перечисленных категорий на

обслуживание в казначейство, что, несомненно, будет способствовать усилению контроля за расходованием средств в данном секторе закупочной деятельности хозяйствующих субъектов. Но этого явно недостаточно и необходимо продолжить совершенствовать законодательные нормы, в первую очередь, в сфере регулирования закупочного механизма по Федеральному закону № 223-ФЗ.

Таблица 3

Структура по объемам использования иных способов закупок и закупок у единственного поставщика отдельными категориями хозяйствующих субъектов за период 2012–2014 гг.³

Удельный вес закупок в общем объеме, %	Закупки у единственного поставщика			Другие способы закупок		
	2013 г.	2014 г.	Отклонение в структуре закупочных процедур	2012 г., %	2013 г., %	Отклонение в структуре закупочных процедур
Государственные корпорации	0,1	0,4	+0,3	0,8	0,2	-0,6
Государственные компании	0,1	9,2	+9,1	1,5	5,4	+3,9
Субъекты естественных монополий	2,6	4,8	+2,2	59,1	25,7	-33,4
Организации, осуществляющие виды деятельности в сферах энерго-, газо-, тепло-, водоснабжения и водоотведения, очистки сточных вод, утилизации твердых бытовых отходов	4,1	4,4	+0,3	13,3	9,5	-3,8
Государственные унитарные предприятия	3,6	3,5	-0,1	18,9	25,2	-6,3
Муниципальные унитарные предприятия	0,5	0,8	+0,3	0,8	0,5	-0,3
Автономные учреждения	0,3	0,6	+0,3	0,6	0,8	+0,2
Хозяйственные общества с долей государства в уставном капитале более 50%	72,3	77,2	+4,9	8,1	21,0	+12,9
Дочерние хозяйствующие общества (в соответствии п. 2, ч. 2, ст. 1, закон № 223-ФЗ)	79,3	77,3	-2,0	1,4	20,5	+19,1
Дочерние хозяйствующие общества (в соответствии п. 3, ч. 2, ст. 1, закон № 223-ФЗ)	6,0	3,3	-2,7	0,3	3,3	+3,0
Бюджетные учреждения	0	0,4	+0,4	0	0	-

В России продолжает складываться и совершенствуется система экономических отношений, регулирующих использование наиболее эффективных способов расходования бюджетных средств в сфере государственного заказа. По мнению спикера Государственной думы Российской Федерации Нарышкина С.Е. одной из ключевых задач при реализации механизма распределения бюджетных средств является устранение проблемы неэффективного их использования⁴. В значительной степени это относится к сфере государственных и муниципальных закупок.

Экономические отношения хозяйствующих субъектов, связанные с реализацией государственного за-

каза, являются в Российской практике относительно новыми, окончательно не сложившимися. В тоже время они относятся к наиболее актуальным взаимосвязям в системе бюджетных отношений и, поэтому вопросы финансирования государственных закупок находятся в центре внимания государственных органов и общественности так как механизм финансирования государственного заказа существенным образом оказывает влияние на повышение эффективности расходования бюджетных средств.

Список литературы

1. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок то-

³ Разработано авторами на основе данных официального сайта <http://zakupki.gov.ru/>.

⁴ Из речи председателя Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации шестого созыва Нарышкина С.Е. 20.01.15 г. на заседании Государственной Думы.

- варов, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14.
2. Федеральный закон от 18.07.2011 № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ и услуг отдельными видами юридических лиц» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. № 14.
 3. Федорова И.Ю., Седова М.В. Финансовый механизм формирования, функционирования и развития системы государственных закупок в Российской Федерации // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России. Сборник научных трудов. Выпуск XXXVI. М.: Российская академия предпринимательства, 2013.
 4. Седова М.В. Контрактная система России как новый финансовый инструмент // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 4 (20).
 5. Балабанова А.В. Концептуальные вопросы современной теории экономического роста // Ученые записки: Роль и место цивилизованного предпринимательства в экономике России: Сборник научных трудов. Выпуск XV. М.: Агентство печати «Наука и образование», 2008.
 6. Дудин М.Н., Евдокимова С.Ш., Лясников Н.В. Устойчивое социально-экономическое развитие как основа геополитической стабильности национальной экономики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2014. № 3 (19). С. 80–84.
 7. Кузнецова Е.И. К вопросу о государственном стратегическом планировании в обеспечении экономической безопасности // Национальная безопасность / nota bene. 2014. № 3. С. 366–371. DOI: 10.7256/2073-8560.2014.3.11859.
 8. Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Fedorova I.J., Frygin A.V. The world experience of transformation of innovative approaches to assurance of financial stability of social economic systems // Life Science Journal. 2014. Vol. 11, № 9. P. 370–373.
 9. Dudin M.N., Prokof'ev M.N., Fedorova I. Ju., Frygin A.V., Kucuri G.N. International Practice of Generation of the National Budget Income on the Basis of the Generally Accepted Financial Reporting Standards (IFRS) // Asian Social Science. 2015. Vol. 11, № 8. P. 119–126.

M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)

ISSN 2411-796X (Online)

ISSN 2079-4665 (Print)

MODERNIZATION

THE EFFECTIVENESS OF BUDGET ALLOCATION IN PUBLIC PROCUREMENT

Irina Yu. Fedorova, Mikhail N. Prokofiev, Olga V. Kalashnikov

Abstract

This article deals with the problem of budget allocation in the state order in Russia. Assesses the effectiveness of the financial mechanism of the public procurement business entities, purchasing activities are regulated by Federal Law №44-FZ and №223-FZ. The dynamics of financing the procurement process and reveal its features by using the most common methods of procurement through competitive bidding and without bidding. Identifies the causes of inefficient spending budget as a result of the non-competitive procurement methods by certain categories of business entities.

Keywords: financing of state orders, customers and members of the procurement, the economic relations of economic entities in the procurement process, the methods of procurement, efficiency of procurement procedures, performance indicators.

Correspondence: Fedorova Irina Yu., Prokofiev Mikhail N., Kalashnikov Olga V., Finance University under the Government of the Russian Federation (49, Leningradsky avenue, Moscow, 125993), Russian Federation, fedorovaiu1@gmail.com, mikaelprokoffiev@mail.ru, Olga19644@andex.ru

Reference: Fedorova I. Yu., Prokofiev M. N., Kalashnikov O. V. The effectiveness of budget allocation in public procurement. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2015, vol. 6, no. 2, pp. 30–35.