

ОСНОВНЫЕ РЕЗУЛЬТАТЫ МОНИТОРИНГА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ: 2006–2009 ГОДЫ

Мониторинг государственных закупок в Российской Федерации проводился с момента вступления в силу нового законодательства о государственных закупках – Федерального закона № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г. «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее 94-ФЗ). В 2006–2007 гг. он был инициирован Институтом управления закупками и продажами ГУ ВШЭ в рамках договора о сотрудничестве с Федеральной антимонопольной службой. Основная задача мониторинга в этот период – принятие, понимание и внедрение нового законодательства, основным индикатор – соблюдение процедур закона. В 2007–2008 гг. мониторинг фиксировал результаты закупок по определенным видам закупаемых благ, включая индикаторы уровня конкуренции основных групп объектов закупок, при использовании различных способов закупок. Начиная с 2008 г. к этим специфическим направлениям мониторинга добавился анализ статистических данных Росстата и данных федеральных и региональных официальных сайтов по размещению заказа, а также данных электронных торговых площадок. Это позволило охватить значительный объем информации и провести системный анализ как общих, так и специализированных данных.

Индикаторы и источники данных

В ходе мониторинга мы выделили более 100 индикаторов закупочной деятельности государства [Кузнецова, 2008]. К интегральным индикаторам мы отнесли следующие:

- 1) объем закупок;
- 2) способы, применяемые в государственных закупках;
- 3) уровень конкуренции;
- 4) экономию средств;
- 5) соблюдение процедур размещения заказа в соответствии с 94-ФЗ;
- 6) достижение результата.

Наиболее полно по всему объему данных и за весь исследуемый период получены показатели индикаторов по первому и второму индикаторам с оговоркой, что под объемом средств подразумеваются количество процедур и объем средств, потраченных на закупки.

Данные по уровню конкуренции в полном объеме и за весь период времени (2006–2009 гг.) можно было получить только по индикатору второго уровня – среднему количеству заявок на одну закупочную процедуру. Этот индикатор включает в себя два индикатора третьего уровня – количество заявок на все процедуры размещения заявок, отнесенное к сумме конкурентных процедур и количеству контрактов, заключенных с единственным источником. В этой статье данные по конкурентным процедурам и единственному источнику будут приведены отдельно.

Экономию средств как таковую определить не представляется возможным, поскольку значительную погрешность в эти данные вносит отсутствие учета транзакционных издержек и невозможность выделения из суммы начальных максимальных цен контрактов в период до второй половины 2008 г. суммы несостоявшихся закупочных процедур. В связи с этим мы использовали с учетом погрешности выделения суммы несостоявшихся закупочных процедур по тому же кварталу, в котором объявлена закупка, индикатор второго уровня – снижение цены заключенного контракта относительно начальной максимальной цены контракта, объявленной заказчиком.

Соблюдение процедур размещения заказа в полном объеме (по всем федеральным заказчикам) мы отслеживали в 2007 г. Данные 2008–2009 гг. получены не в целом по году, а по отдельным кварталам.

К сожалению, данные по наиболее значимому в закупочной деятельности индикатору (достижение результата даже по индикатору второго уровня) – выполнение всех условий контракта в оговоренные сроки без претензий сторон – оказались недоступны.

За четыре с небольшим года проанализирована информация 50 тыс. документальных источников о размещении заказа (находящихся в открытом

доступе на официальных сайтах по размещению заказов), проведен анализ статистических данных по форме 1 Торги Росстата за 2006–2009 гг. Кроме того, при обсуждении результатов мониторинга использовались данные доклада Минэкономразвития России по государственным закупкам.

Результаты

1. Объем закупок.

- Количество заключенных по результатам размещения заказов в Российской Федерации в 2006 г. составило 5,6 млн. отдельных процедур (лотов). В течение следующих двух лет оно неуклонно росло и составило в 2008 г. 9,3 млн. процедур (лотов). Данные по трем кварталам 2009 г. позволяют ожидать сохранение этой тенденции по числу заказов.

- Объем возможных сделок по результатам размещения заказов по сумме средств (по начальной цене контракта) также показывает четкую тенденцию роста в 2006–2009 гг., но снижается в 2009 г. (по сравнению показателей III квартала). Пик объема закупок пришелся на 2008 г. и составил 3,98 трлн. руб.

2. Способы закупок.

- В течение 2006–2009 гг. сформировалась тенденция снижения относительного количества торгов, запроса котировок, увеличения закупок малого объема (до 100 тыс. руб. включительно).

- Увеличивается относительное количество несостоявшихся торгов.
- Уменьшается доля средств заказов, размещенных на торгах.
- Значительно выросли суммы несостоявшихся торгов.
- Уменьшились суммы средств, изначально размещаемых без проведения торгов.
- Меньше 5% закупок приходится на торги по количеству, но они занимают 50% средств по закупкам.
- 95% закупок осуществляется менее конкурентными способами.
- Среди простых способов закупок большую часть по суммам составляют закупки из единственного источника.

В 2008 г. сумма закупок у единственного источника почти сравнялась, а в 2009 г. (по данным за III квартал) впервые за последние 15 лет превысила сумму закупок на торгах (рис. 1).

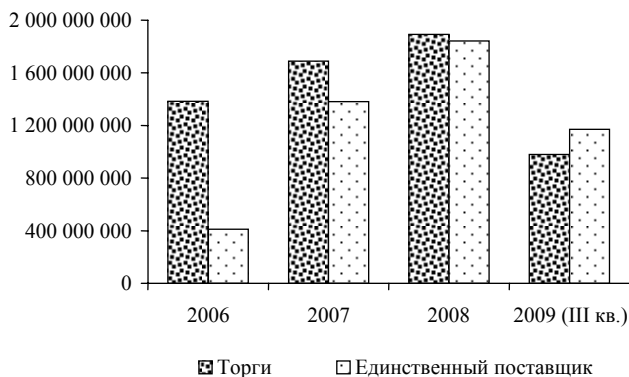


Рис. 1. Суммарная начальная цена торгов и контрактов, заключенных с единственным поставщиком в Российской Федерации, тыс. руб.

3. Конкуренция на закупках.

- Среднее число заявок на одну процедуру (лот) при проведении открытых конкурсов для государственных нужд в 2005 г. составляло 3,68, в 2006–2008 гг. – 2,77, 2,61, 2,73 соответственно и выросло только в период кризиса в 2009 г. до 3,32.

- Среднее число заявок на одну процедуру (лот) при проведении открытого аукциона в период его массового введения на территории Российской Федерации в 2006 г. составило 2,78, достигло пика в 2007 г. – 9,05, резко (в три раза) сократилось в 2008 г. и на волне кризиса, по данным за III квартал 2009 г., составило 3,64.

- Конкуренция на торгах по конкурсу и аукциону значительно различается только в 2007 г. и идентична в 2006, 2008 и 2009 гг.

- Парадоксально, но факт – в Российской Федерации конкуренция значительно выше на закрытых торгах (рис. 2).

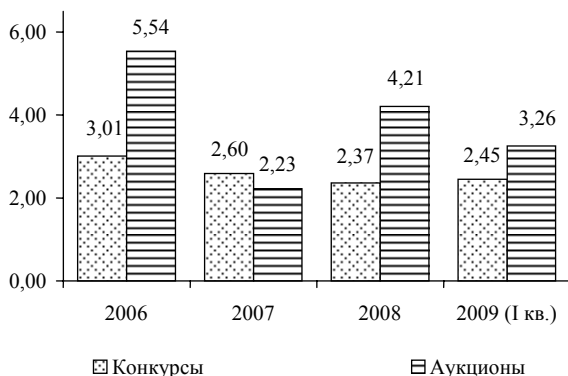


Рис. 2. Среднее число заявок на 1 лот при проведении закрытых торгов для государственных нужд Российской Федерации

4. Экономия средств.

- Снижение цены контракта при проведении открытого конкурса для государственных нужд Российской Федерации в 2006 г. составило 13,7%, в 2007 г. выросло до 15,5%, в 2008 г. снизилось до 7,59% и в 2009 г. снова на волне кризиса выросло до 11%.

- Снижение цены контрактов при проведении открытого аукциона было максимальным в 2006 г. – 45%, и неуклонно снижалось в последующем – 15% в 2007 г., 12% – в 2008 г., 10,5% – за III квартал 2009 г.

- Снижение цены на торгах до принятия закона в среднем составило за период с 2000 по 2005 гг. 9,8%, за период с 2006 по 2009 гг. – 12,6%, т.е. за период реформы увеличилось менее чем на 3%.

5. Соблюдение процедур.

- Большая часть государственного заказа размещается с нарушением 94-ФЗ.

- На процедурах открытого конкурса общее количество нарушений в среднем составляет 95,6%, на аукционе – 97,6%, т.е. нарушений больше на аукционе, чем на конкурсе.

Заключение

Таким образом, проведенный в 2006–2009 гг. мониторинг государственных закупок в Российской Федерации выявил ряд устойчивых тенденций, из-

менение которых стало возможно только в 2009 г. при закупках в условиях кризиса.

Так, объем закупок в Российской Федерации неуклонно растет, и даже в кризисный период значительно не снизился. Количество процедур размещения заказа и объем затраченных средств в разы превышает дореформенный период.

Большую часть закупок по их числу составляют закупки малого объема (до 100 тыс. руб.), их количество неуклонно увеличивается. В целом закупки менее конкурентными способами составляют 95%. Наиболее тревожной тенденцией является рост в более чем 4 раза закупок у единственного источника, которые по сумме средств в 2008 г. сравнялись, а в 2009 г. превысили объем закупок на торгах. Это свидетельствует о нарастающем оппортунизме заказчика, связанном в первую очередь с невозможностью достичь запланированного результата госзаказа при размещении его на аукционе и только во вторую – с ростом коррупции и сговора на торгах.

Отсутствие существенного роста конкуренции при проведении конкурсов и снижение ее при проведении аукционов по сравнению с 2007 г. свидетельствует о недостижении основной цели 94-ФЗ – развития конкуренции; наличие массовых случаев сговора, недобросовестного поведения поставщиков – о развитии недобросовестной конкуренции и возросших препятствиях входа на рынок.

Экономия средств, даже при отсутствии учета транзакционных издержек, не показывает ожидаемого с реформой роста экономии средств и свидетельствует о недостижении цели закона – эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников.

Массовое нарушение норм действующего законодательства за последние 4 года свидетельствует о низкой компетенции закупочного персонала, необоснованно частом изменении законодательства, неудобстве, непрозрачности процедур размещения заказа, оппортунизме заказчика и поставщика.

Все вышеизложенное, по нашему мнению, достаточно наглядно свидетельствует о необходимости серьезных изменений в действующем законодательстве о госзакупках.

Литература

Анализ размещения заказа на проведение научно-исследовательских и опытно-конструкторских работ в 2008 году / Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. и др. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 16.

Исполнение 94-ФЗ в 2007 году: результаты мониторинга / Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. и др. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 13.

Кузнецова И.В. Общие принципы размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. М.: ГУ ВШЭ, 2008.

Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. Размещение заказа в 2006–2008 годах: подводим итоги // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 15–16.

Мониторинг размещения заказов путем проведения аукциона в I квартале 2008 года / Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. и др. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 12.

Мониторинг размещения заказов путем проведения аукциона в I квартале 2009 года / Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. и др. // Академическое приложение к журналу ГОСЗАКАЗ. 2009. № 2.

Мониторинг государственного и муниципального заказа на IT-продукцию / Кольхалов П.И., Гладкова Е.Г., Трефилов Д.Н. и др. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2008. № 11.

Постатейный комментарий к Федеральному закону от 21 июля 2005 года № 94-ФЗ. М.: Деловой двор, 2009.

Размещение государственного заказа в кризисный период / Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. и др. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18.

Система госзакупок: на пути к новому качеству. Доклад ГУ ВШЭ. М., март 2010. (<https://www.hse.ru/data/2010/02/24/1233015864/HSE-23feb.pdf>)

СМП и госзаказ / Кузнецова И.В., Трефилова Т.Н., Еременко Н.В. и др. // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 17.

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» № 94-ФЗ от 21 июля 2005 г.

Юдкевич М.М., Пивоварова С.Г. Классификация благ и выбор оптимальной процедуры в системе государственных закупок // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. № 18.