

Чистякова Е.А.

Саратовский государственный социально-экономический университет

ОРГАНИЗАЦИЯ МОНИТОРИНГА ПОКАЗАТЕЛЕЙ, ХАРАКТЕРИЗУЮЩИХ ЗАКУПКИ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ НУЖД

Статья посвящена анализу информации об объемах государственных закупок, который может быть положен в основу контроля за деятельностью распорядителей бюджетных средств, а также использован для оптимизации действий заказчиков при размещении заказов продукции для государственных нужд.

По данным Министерства экономического развития и торговли Российской Федерации, объем закупок для государственных и муниципальных нужд за последние 6 лет увеличился более чем в 5 раз, сумма, расходуемая на эти закупки, приближается к 1 трлн. рублей. С 1999 по 2004 г. количество конкурсов по госзакупкам в РФ увеличилось с 22 тыс. до 111,5 тыс., объем закупок продукции на конкурсах за последние 6 лет вырос со 119 млрд. рублей до почти 549 млрд. рублей.

За указанный период 63% выделенных средств было потрачено на заключение контрактов по итогам открытых конкурсов, 21% – при покупке товаров и услуг у единственного источника (здесь значительную долю составляют закупки у естественных монополий), 9% – на закупки методом ценовых котировок и 7% – на заключение контрактов по итогам закрытых конкурсов.

В 2004 году было проведено 108,5 тыс. открытых конкурсов, закрытых – 3,028 тыс., запрос ценовых котировок был реализован в 483 тыс. 750 случаях, примерно 203,3 тыс. закупок было осуществлено у единственного источника. Общее количество заявок, которые были поданы всеми поставщиками для участия в конкурсах, в 2004 году составило 2 млн. 51 тыс. 244. В одном конкурсе на размещение заказов на поставки товаров и услуг в среднем приняли участие 4 поставщика. Всего в 2004 году конкурсы выиграли 119 тыс. 494 поставщика, по итогам этих конкурсов был заключен 135 тыс. 541 контракт. Стоимость всех контрактов составила 548 млрд. рублей, средняя стоимость одного контракта – 4 млн. рублей.

При выборе способа закупки большое значение имеет режим расходования бюджетных средств, для определения которого необходимо знать правовое положение бюджетного учреждения. Статус бюджетного учреждения установлен Гражданским кодексом РФ (далее – ГК РФ), его статьями 120, 296, 298 и некоторы-

ми другими. Особенности правового положения бюджетных учреждений определяются Бюджетным кодексом РФ (далее – БК РФ). Это следует из пункта 3 статьи 120 ГК РФ.

Здесь надо иметь в виду, что специальные нормы, содержащиеся в БК РФ, имеют преимущество перед общими нормами ГК РФ. Однако необходимо помнить, что в том случае, когда специальная норма охватывает не весь круг отношений, применяются положения общих норм. К примеру, статья 70 БК РФ устанавливает, что закупки товаров, работ, услуг осуществляются бюджетными учреждениями (а значит, и органами власти) как на основании государственных контрактов, так и без их заключения, то есть на основании обычных договоров.

Оплата продукции, полученной по договорам, не являющимся государственными контрактами, возможна в случае, если она производится в соответствии с утвержденной сметой. Отсюда следует, что органы государственной власти, которые не имеют утвержденной сметы, обязаны осуществлять закупки исключительно на основании государственных контрактов. Бюджетные учреждения, финансируемые по смете, более свободны в выборе основания закупок. Но при этом они должны руководствоваться следующими соображениями. Во-первых, все закупки продукции на сумму свыше 2000 минимальных размеров оплаты труда осуществляются исключительно на основании государственных контрактов (ст. 71 БК РФ). Во-вторых, заключение государственного контракта обязательно в случаях поставки товаров (п. 1 ст. 525 ГК РФ), то есть закупки за счет средств бюджета и государственных внебюджетных фондов товаров, определенных родовыми признаками, производимых или закупаемых продавцом, и подрядных строительных, проектных и изыскательских работ (п. 1 ст. 763 ГК РФ). Для указанных видов отношений иного способа их оформления, кроме как посредством заключения государственного контракта, не суще-

ствует. В иных видах закупок (услуг, перевозок, хранения и др.) использование формы государственного контракта необязательно при условии, конечно, не превышения установленного порога цены.

В процессе своей деятельности бюджетные учреждения расходуют средства бюджета, а также средства, полученные из внебюджетных источников, в соответствии со сметами доходов и расходов, утвержденными в порядке, установленном статьей 221 БК РФ. В смете учитываются все поступления, а именно: бюджетные ассигнования, доходы от использования государственного и муниципального имущества, а также от предпринимательской и иной приносящей доход деятельности (п. 2 ст. 42, п. 3 ст. 161 БК РФ). Доходы, полученные бюджетными учреждениями от предпринимательской деятельности сверх установленных законом о бюджете и сметой доходов и расходов, учитываются на отдельном балансе (смете) (п. 2 ст. 298 ГК РФ).

В соответствии с источниками образования доходов и порядком их учета и определяются правовые режимы расходования средств бюджетными учреждениями. Анализ норм БК РФ позволяет выделить три таких режима. Первый относится к расходованию средств, полученных из бюджета, второй – к расходам проходящих по смете доходов и расходов поступлений из внебюджетных источников и, наконец, третий – к оплате расходов за счет сверхсметных доходов.

Действие первого правового режима определяет наиболее жесткое регулирование прав и обязанностей бюджетного учреждения в сфере расходов.

Оно не вправе самостоятельно перераспределять расходы по видам и предметным статьям (п. 6 ст. 158, п. 4 ст. 166 БК РФ). Кроме того, пунктом 4 статьи 166 БК РФ министру финансов дано право запретить бюджетному учреждению осуществление отдельных расходов, финансируемых из бюджета. По окончании финансового года неизрасходованные бюджетные средства изымаются из оперативного управления бюджетного учреждения.

Экономия, которая была достигнута в результате проведения конкурсных и других процедур, составила 5,3% от первоначально заявленных объемов закупок.

Подведены итоги всероссийского конкурса «Государственный заказчик года», который Минэкономразвития РФ проводит совместно с Ассоциацией содействия развитию системы

конкурсных закупок уже в третий раз. Его цель – налаживание взаимоотношений между государственными заказчиками и поставщиками, которые заинтересованы в четких и прозрачных правилах проведения конкурсов по госзакупкам. Для выявления победителей в конкурсе был выработан ряд критериев. К ним относятся, в частности, наибольший объем экономии бюджетных средств в результате проведения конкурсов и заключения контрактов; отсутствие формально зафиксированных нарушений установленных процедур со стороны государственных заказчиков при публикации извещений и результатов конкурсов; отсутствие жалоб со стороны компаний-поставщиков на действия государственных заказчиков. В 2004 г. лучшим муниципальным заказчиком была вновь признана администрация г. Дубна Московской области (см. табл. 1). Также среди муниципалитетов были отмечены администрации городов Реутов и Королев Московской области. Лучшим региональным заказчиком была названа администрация Калужской области.

Министерство образования и науки РФ было признано лучшим федеральным заказчиком. Среди субъектов естественных монополий лучшим стало, как и в 2002 г., РАО «ЕЭС России».

Данные о государственных закупках представляют безусловный интерес, т. к. анализ результатов торгов может быть положен в основу контроля за деятельностью распорядителей бюджетных средств, а также использован для оптимизации действий заказчиков при размещении заказов продукции для государственных нужд.

В настоящее время государство все в большей мере ужесточает контроль за проведением конкурсов. На основании Указа Президента Российской Федерации от 9 марта 2004 г. № 314 «О системе и структуре федеральных органов исполнительной власти» была образована Федеральная служба финансово-бюджетного надзора, которой были переданы функции по контролю и надзору в бюджетно-финансовой сфере Министерства финансов Российской Федерации. Постановлением Правительства Российской Федерации от 15 июня 2004 г. № 278 было утверждено Положение о Федеральной службе финансово-бюджетного надзора, а Распоряжением Правительства РФ от 30 июля 2004 г. № 1024-р Федеральной службе финансово-бюджетного надзора переданы в ведение конт-

рольно-ревизионные органы и территориальные органы по валютному контролю Минфина России.

Помимо того, что усиливаются проверки контрольных ревизионных органов и Счетной палаты, которая является парламентским органом и выполняет специфическую функцию парламентского контроля над целым комплексом действий Правительства РФ, в последнее время и Министерство финансов начало перечислять финансовые средства заказчику только после проведения последним конкурса. Очевидно, что на современном этапе меры контроля за проведением конкурсов необходимы, однако на сегодняшний день проверки в основном проводятся на наличие самого факта проведения конкурса, и в лучшем случае поверхностно рассматривается соответствие процедур проведенного конкурса действующему законодательству. В связи с тем, что подавляющее большинство проверяющих инспекторов не обладают соответствующей квалификацией в области организации и проведения конкурсных торгов, особенности процедурных моментов, возникающих при проведении конкурсов, контролирующими органами не рассматриваются. Таким образом, контроль проводится за фактом конкурса, а не за экономическим результатом его проведения. Но даже такой подход очень важен, т. к. важна сама информация о государственных закупках.

Каким же образом она формируется? К сожалению, в настоящее время еще не существует целостной методики анализа результатов за-

купок. Анализ основывается на базовой информации, которая может быть получена двумя путями. Первый предполагает использование реестра закупок. В соответствии со ст. 73 Бюджетного кодекса РФ бюджетные учреждения, органы государственной власти Российской Федерации, органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления, государственные и муниципальные заказчики обязаны вести реестры закупок, в которых должны быть указаны следующие сведения: краткое наименование закупаемых товаров, работ и услуг; наименование и местонахождение поставщиков, подрядчиков и исполнителей услуг; цена и дата закупки.

Второй путь связан со статистическим наблюдением, которое основывается на использовании Формы 1-конкурс «Сведения о проведении конкурсов на размещение заказов на поставки товаров (работ, услуг) для государственных нужд» (далее Форма) – документа статистической отчетности, заполняемого государственными заказчиками 1 раз в квартал.

Данная форма утверждена Постановлением Госкомстата 16 июля 2004 г. №30. Форма позволяет получить такие сведения, как:

- количество проведенных конкурсов и других способов закупок;
- количество конкурсов, которые не привели к заключению государственных контрактов;
- общая стоимость лотов (предложений заказчиков), которые не привели к заключению контрактов;

Таблица 1. Результаты Всероссийского конкурса «Государственный заказчик года» по номинациям

Звание	2002 г.		2003 г.		2004 г.	
	Кол-во участников	Победитель	Кол-во участников	Победитель	Кол-во участников	Победитель
Федеральный заказчик	40	Министерство промышленности, науки и технологии Российской Федерации	44	Минтранс Российской Федерации	56	Министерство образования и науки Российской Федерации
Региональный заказчик	60	Департамент государственного заказа Тверской области	70	Департамент по труду и социальному развитию Смоленской области	85	Администрация Калужской области
Муниципальный заказчик	100	Администрация г. Саратова	300	Администрация г. Дубны Московской области	400	Администрация г. Дубны Московской области
Заказчик - субъект естественных монополий	...	Российское акционерное общество энергетики и электрификации «Единые энергетические системы России» (РАО «ЕЭС России»)	9	ОАО «Транснефть»	9	Российское акционерное общество энергетики и электрификации «Единые энергетические системы России» (РАО «ЕЭС России»)

- количество заключенных контрактов;
- общее количество заявок, поданных поставщиками для участия в конкурсах, закупках;
- количество заявок поставщиков, отклоненных от участия в конкурсах, закупках;
- количество заявок поставщиков, выигравших конкурсы, победивших по результатам ценовых котировок;
- общая стоимость расторгнутых контрактов и т. д.

Таким образом, Форма содержит объем информации, достаточный для экспресс-анализа как со стороны самого заказчика, так и со стороны контролирующих органов. Сопоставление величины бюджетных средств, учтенных в Форме, с величиной выделенных средств из бюджета позволяет отследить правомерность действий государственных заказчиков при размещении заказов продукции для государственных нужд. Форма позволяет установить обратную связь между государственным заказчиком и бюджетом (см. рис. 1).

Поэтому она может служить инструментом обеспечения эффективности закупок.

Федеральная служба государственной статистики по Волгоградской области отслеживает бюджетные закупки на основе обработки

Формы. По ее данным в регионе наблюдаются тенденции, характерные для России в целом (табл. 2).

Отмечается стабильный рост общего числа конкурсов – за три года в 4,3 раза, за тот же период сумма средств, предусмотренных заказчиком для закупки продукции, выросла в 3 раза, а количество заключенных контрактов – в 3,6 раза. Особо следует отметить рост закупок, проведенных путем открытых торгов, рост которых составил 3,2 раза. Наибольшей популярностью у заказчиков пользуется способ закупки путем запроса котировок цен, их количество возросло в 3,8 раза. Как было отмечено, одним из критериев оценки эффективности может быть удельный вес средств, направленных из бюджета на закупки для государственных нужд, в общем объеме расходов бюджета (табл. 3).

В целом по России стоимость заключенных контрактов для государственных нужд за анализируемый период составила 11-14,5% от уровня расходов федерального бюджета, а в Волгоградской области это соотношение колебалось от 5 до 12,6%, что свидетельствует о значительных резервах повышения эффективности бюджетных закупок.



Рисунок 1. Значение формы статистической отчетности в обеспечении связи между государственным заказчиком и бюджетом

Таблица 2. Объем и структура государственных закупок по Волгоградской области

Показатели	2002 г.	2003 г.	Темп роста, %	2004 г.	Темп роста, %	Итого за 2002- 2004 г.г.
Всего проведено конкурсов и других способов закупок	1895	4509	236,0	8223	182,3	14627
В том числе						
Открытые конкурсы	75	139	185,3	243	174,82	457
Закрытые конкурсы	5	4	80,0	5	120,0	14
Закупка способом запроса котировок	1641	3422	208,5	6288	183,7	11351
Закупка у единственного источника	174	944	542,5	1687	178,7	2805
Количество заключенных контрактов	1941	4602	237,1	8586	186,6	15129
Общее количество поставщиков, подавших заявки на участие в конкурсах	5478	11948	218,11	1674	181,4	39100
Количество поставщиков, выигравших конкурсы	1940	4604	237,3	8446	183,5	14990
Общая сумма средств, предусмотренных заказчиком для закупки товаров, работ, услуг, млн. руб.	1129,3	1593,5	141,1	3121,3	195,9	5844,1
Общая стоимость заключенных контрактов	822,5	1492,2	181,4	2992,7	200,6	5307,4
В том числе						
Открытые конкурсы	—	411,5	—	1530,1	370	1941,6
закрытые конкурсы	—	5,1	—	8,1	158,8	13,2
Закупка способом запроса котировок	—	252,8	—	423,3	167,5	676,1
Закупка у единственного источника	—	822,8	—	1031,2	125,3	1854,0

Грамотная организация мониторинга закупок позволит сформировать информационную базу, позволяющую не только оценить эффективность уже проведенных процедур, но и спрогнозировать оптимальные объемы необходимых средств и закупок на будущий период.

Однако следует подчеркнуть, что в Форме отражаются сведения о проведении конкурсов только для государственных нужд, информация же о проведении конкурсов для региональных и муниципальных нужд, независимо от того, на средства каких бюджетов они были проведены, в Форме не отражается. Следовательно, исходные статистические данные обладают невысокой степенью достоверности, и говорить о том, что эти выкладки отражают реальное положение дел, невозможно. Эти цифры главным об-

Таблица 3. Расходы консолидированного бюджета и общая стоимость заключенных контрактов для государственных нужд по Волгоградской области

Показатели	2002 г.	2003 г.	2004 г.
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб.	16430,0	20220,0	23760,0
Общая стоимость заключенных контрактов для государственных нужд, млн. руб.	822,5	1492,2	2992,7

разом отражают общие тенденции развития системы государственных закупок. Поэтому необходимо сформировать такую систему статистического наблюдения, которая охватывала бы все уровни закупок – федеральный, региональный и местный.

Список использованной литературы:

1. Федеральный закон «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд» от 06.05.1999 №97-ФЗ.
2. Письмо Госкомстата России (от 19 февраля 2003 г. № ВГ-11-21/652) и Минэкономразвития России (от 6 марта 2003 г. № АШ-582/05) «О порядке сбора и представления сведений по форме федерального государственного статистического наблюдения № 1-Конкурс в 2003 году».
3. Кузнецов В.К. Настольная книга поставщика и закупщика: торги, тендеры, конкурсы. М., 2003.
4. Сухадольский Г.А. Тендеры. Вопросы и ответы. М., 2004.