

10.17. О РОЛИ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА В РАЗВИТИИ ЭФФЕКТИВНОЙ ФИНАНСОВОЙ СРЕДЫ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ишина И.В., д.э.н., профессор, зав. кафедрой
«Теория финансов»;
Долина О.Н., к.т.н., доцент кафедры
«Теория финансов»

Финансовый университет при Правительстве РФ

В статье рассматриваются вопросы формирования позитивной предпринимательской среды в современной экономике Российской Федерации. Обосновывается, что развитие этого процесса должно обеспечиваться, в том числе и мерами государственного регулирования, через принятие соответствующих законодательных актов. Исследуются условия выполнения этого закона со стороны бизнес-сообщества и формулируются факторы, препятствующие полномасштабному, активному участию предпринимателей в государственных закупках.

Федеральный закон «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ [1] действует более десяти лет. С момента вступления в силу закон претерпел множество изменений. Инициативы по дальнейшей доработке закона и приведению его в соответствие с потребностями практики продолжают поступать от самых разнообразных лиц и организаций.

Особенности участия субъектов малого предпринимательства в размещении государственного заказа регулируются ст. 15 Федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В соответствии с указанной статьей государственные и муниципальные заказчики обязаны от 10% до 20% общего годового объема поставок, товаров, выполнения работ, оказания услуг размещать у субъектов малого предпринимательства. Указанный диапазон квоты государственных контрактов не применяется в случае размещения заказа для нужд обороны страны и безопасности государства.

Государственный заказ – это потребность в приобретении государством в лице заказчиков в государственную собственность товаров и получение необходимых государству работ и услуг за счет средств бюджетов и внебюджетных фондов на основе договоров о государственных закупках.

Согласно закону №94-ФЗ, государственные закупки осуществляются одним из следующих способов:

- конкурс;
- аукцион, в том числе аукцион в электронной форме;
- запрос котировок;
- заказ у единственного поставщика (исполнителя, подрядчика);
- на торговых биржах.

Конкурс, как и аукцион, может быть открытым или закрытым.

Также размещение государственных заказов, основывается на положениях Гражданского кодекса РФ и Бюджетного кодекса РФ.

В соответствии с законодательством РФ заказчиками могут выступать:

- государственные органы;
- органы управления государственными внебюджетными фондами;
- органы местного самоуправления;
- бюджетные учреждения и иные получатели средств от государства.

Размещение заказов на производство и поставку продукции (работ, услуг) по видам, отнесенным к приоритетным, Правительством РФ, органами исполнительной власти областей и городов проводится на конкурсной основе с привлечением представителей общественных организаций, включая субъектов малого предпринимательства и средств массовой информации. Формирование предложений производителей – субъектов малого предпринимательства производится в порядке, установленном законодательством, на основе заявок.

Согласно ст. 15 Федерального закона №94-ФЗ Правительство РФ, органы исполнительной власти субъектов РФ предусматривают резервирование для субъектов малого предпринимательства определенной доли заказов на производство и поставку отдельных видов продукции и товаров (услуг) для государственных нужд.

Государственные заказчики при формировании и размещении заказов и заключении государственных контрактов обязаны размещать у организаций малого предпринимательства от 10% до 20% общего объема поставок для государственных нужд на основе конкурсов, проводимых между малыми организациями.

До вступления в силу нового закона о развитии малого и среднего бизнеса, уже в старом законе содержалась данная квота, которая перешла в действующий в настоящее время Федеральный закон №94-ФЗ. Несмотря на длинную историю формирования квоты, проблема по ее расчету осталась не решенной: наша система статистического учета не слишком совершенна. По итогу не совсем понятно, как считать эту квоту. Стоит ли ее считать от общего объема заказов или от объема заказов, которые входят в перечень товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у малых организаций. По факту, с одной стороны, квота не соблюдена, а с другой, – ее очень трудно рассчитать.

Субъектам малого предпринимательства предоставлено преимущественное право на получение заказов на производство продукции и товаров (услуг) для государственных нужд.

Максимальная цена контракта, согласно законодательству, не может превышать 15 млн. руб. При этом для участия в торгах предпринимателю нужно обеспечить заявку (внести залог) в размере 2% от цены контракта (правда стоит отметить, что с сентября 2011 г. участие малого бизнеса в электронных торгах стало бесплатным). А также в случае выигрыша, зачастую требуют денежное обеспечение в объеме 30% от начальной цены (с сентября 2011 г. на электронной торговой площадке отменена плата, взимаемая с победителя аукциона с начальной ценой контракта до 100 000 руб.). Эта мера была принята для защиты от недобросовестных поставщиков. Также, чтобы не стать жертвой мошенников, Федеральная антимонопольная служба РФ и Министерство экономики и развития РФ рекомендует государственным заказчикам не выдавать аванс выигравшим поставщикам. Вследствие этого предприниматель в течение некоего перио-

да выполняет контракт за свой счет. Получается, что исполнитель выдает государству беспроцентный кредит. А это значит, что из оборота малой организации изымается крупная сумма, что может вызвать крайне негативные последствия. Кроме того, остается риск, что конечный результат не устроит заказчика по тем или иным показателям. Ощутимый финансовый урон в такой ситуации практически неизбежен, даже если предприниматель получил крупный государственный заказ.

Еще одна проблема – у заказчика отсутствует возможность проверить статус малого предприятия. В России для участия в конкурсе предприниматель подает заявку, в которой декларирует, что его организация относится к субъектам малого предпринимательства. Поэтому существует возможность манипулирования статусом: любая компания может принять участие в торгах, декларируя, что оно малое.

Согласно опросам, многие предприниматели сектора малого бизнеса, заключившие контракт на поставку продукции государству отмечают, что стали объектом повышенного внимания у самых различных надзорных органов. Данный факт заметно снижает желание предпринимателей малого бизнеса связываться с системой государственного заказа. Также свой вклад во мнение о государственном заказе вносит стереотип коррумпированной системы. И это несмотря на то, что по экспертным оценкам Федеральный закон №94-ФЗ является одним из самых прогрессивных с точки зрения прозрачности.

К сожалению, механизмы регулирования, заложенные в Федеральный закон №94-ФЗ, работают не совсем корректно. Закон задумывался как антикоррупционный и изначально был ориентирован на борьбу с коррупцией, нежели на качество закупочной деятельности.

Согласно статистике, в 2010 г. несостоявшимися были признаны 64,1% всех аукционов и 57% конкурсов, что говорит о низкой эффективности. А закупки у единственного поставщика (т.е. без проведения торгов) составили 59% от закупочного бюджета.

Основная проблема нынешнего законодательства в том, что упор делается только на организационные вопросы, оставляя без внимания причину, целесообразность и результативность конкретной закупки. В итоге на сегодняшний день мы имеем, с одной стороны, абсолютно не обоснованные покупки чиновниками предметов роскоши, а с другой – ужасное качество дорог всего через несколько месяцев после ремонта, дешевое питание в учреждениях школьного и дошкольного воспитания, а также некачественное оборудование и медикаменты.

Таким образом, становится очевидным, что существующий Федеральный закон №94-ФЗ не отвечает нынешним условиям и потребностям и требует серьезной доработки.

В соответствии с Бюджетным посланием Президента РФ 2010-го и 2012 г., Министерство экономики и развития РФ (Минэкономразвития РФ) в 2011 г. начало масштабную реформу всего закупочного законодательства. Первым этапом реформы послужил вступивший в силу Федеральный закон «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» №223-ФЗ [2]. Вторым этапом стала разработка нового закона о федеральной контрактной системе. При разработке данного законопроекта Минэкономразвития РФ и Федераль-

ной антимонопольной службы РФ (ФАС РФ) разошлись во мнениях, по какому пути следует идти. ФАС РФ считает, что будет достаточно переработать старый закон, а Минэкономразвития РФ настаивает на разработке нового закона о федеральной контрактной системе (ФКС), который должен заменить действующий закон о государственных закупках.

Главная цель ФКС – результат. Это значит, что каждая сделанная закупка должна быть обоснована, исходя из задач, которые ставит государственная политика, а также привязана к четким и администрируемым целевым показателям.

ФКС должна включать в себя три этапа:

- прогнозирование и планирование;
- осуществление закупок;
- контроль и аудит исполненных контрактов.

На стадии планирования должны обосновываться потребности в конкретной закупке и определяться начальная цена контракта. Планируется ввести планирование на три года вперед. Конкретизация всех основных условий должна происходить в годовых планах-графиках закупок. На стадии планирования вся информация должна быть публичной, чтобы сигнализировать российским производителям о том, каким будет государственный спрос и где будет потенциальная зона сбыта.

Следующий этап осуществления закупок охватывает не только отбор поставщиков, но и управление исполнением контракта, в том числе работу с рисками.

На третьем этапе заказчику необходимо публично обосновать каждое свое решение. Получается, что контроль в новой системе должен отслеживать не только формальное выполнение требований, но и качество выполняемых заказчиком действий.

Закрывает закупочный цикл в ФКС – аудит, в ходе которого устанавливается соответствие первоначальной заявленной государственной нужды конечному результату. Для этих целей должен быть расширен функционал официального сайта государственных закупок (www.zakupki.gov.ru), который доступен для любого пользователя сети Интернет в режиме реального времени. Сейчас на данном сайте публикуется информация о закупках, совершаемых в данный момент или уже завершаемых. В перспективе планируется публикация полной истории каждого заказа: от момента включения в план до завершения аудита закупки, включая полное обоснование всех действий заказчика. Также планируется усилить аналитическую составляющую системы, позволяющую сопоставлять различные закупки и проводить анализ их эффективности.

Однако, несмотря на позитивные ожидания Минэкономразвития РФ в успешности и эффективности законопроекта, существуют положения, которые вызывают вопросы и требуют, по мнению автора, серьезной доработки.

Как утверждает ФАС РФ, в законопроекте при всей декларативности подходов о комплексности и системности нет практически ничего, делающего его таковым. Про планирование – несколько предложений, про исполнение, – что оно должно быть качественным, про ответственность общие фразы, а остальное – на 80% текст действующего закона.

Для снижения риска неисполнения контрактов в случае снижения цены более чем на 25% предлагается дать заказчику возможность в одностороннем порядке отстранять участников от конкурса. Вместо электрон-

ного аукциона в таком случае будет проходить запрос предложений от компаний (за три дня) с изменением условий торгов. Также заказчику будет дано право покупать товары без проведения торгов, если он считает, что конкретный товар есть только у определенного поставщика. Следствием таких нововведений, по мнению автора, будет не снижение коррупции, а наоборот, ее всплеск, так как будут созданы весьма комфортная среда и легальные средства для отсеечения «не своих» поставщиков. При такой недобросовестной конкуренции возрастания желания у предпринимателей участвовать в конкурсе на государственный заказ ожидать не приходится. В результате – контракты с высокими ценами, низким качеством и «своими» компаниями.

Следующим пунктом предлагается, чтобы рассмотрением жалоб на региональные и муниципальные власти занимались сами региональные и муниципальные власти. Самоконтроль – хороший инструмент, но мягко говоря, в данной ситуации не очень эффективный.

Существующий механизм защиты прав предпринимателей путем приостановки торгов при подаче жалобы собираются отменить. Действительно разбирательства, а тем более судебные занимают слишком много времени, но это не значит, что теперь их нужно и вовсе избегать. В конечном итоге, к моменту принятия решения по жалобе контракт уже будет заключен и о восстановлении прав предпринимателя можно будет просто забыть.

Необходимые мероприятия следует проводить для того, чтобы убрать спекулятивную составляющую, обеспечить полноправное участие малых организаций в конкурсах, торгах на выполнение государственных контрактов, вести здоровую конкуренцию и получить возможность расширения и развития малого бизнеса, предоставляя и оказывая качественные работы и услуги. Также следует уточнить понятие на государственном уровне «освоение бюджетных средств», наделив участников контрактных отношений не только ответственностью за успешное освоение, но и результативностью, эффективностью использования государственных средств казны. Прежде всего, на законодательном уровне следует закрепить определение этого понятия следующим образом, т.е. «освоение бюджетных средств – процесс достижения получателями бюджетных средств заданных результатов с использованием наименьшего объема средств».

В связи с этим целесообразно представить некоторые выводы и соответствующие предложения по улучшению механизма государственных закупок:

- ввести, используя московский опыт, общероссийский реестр малых предприятий, куда любой заказчик сможет заглянуть проверить статус предполагаемого поставщика;
- доработать официальный сайт в направлении организации расширенного поиска по различным критериям и категориям;
- усовершенствовать систему статистического учета, сделать ее более понятной и доступной;
- добавить к административной, возможной уголовной ответственности и увольнениям такой инструмент как дисквалификация недобросовестных чиновников с запретом на определенное время занимать должности.

Кроме этого, необходимо усилить контроль со стороны общества путем создания специализированного института гражданского контроля. С введением этого органа общество сможет не только узнавать и высказываться, по поводу закупаемого государством товара, но и влиять на этот процесс.

Литература

1. О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс] : федер. закон №94-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
2. О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц [Электронный ресурс] : федер. закон №223-ФЗ. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Ключевые слова

Государственные закупки; государственный заказ; контрактная система; реестр малых предприятий; размещений заказов.

Ишина Ирина Валерьевна

Долина Ольга Николаевна

РЕЦЕНЗИЯ

В настоящее время в условиях перманентной кризисной ситуации большое внимание со стороны государства уделяется созданию финансовых условий для развития на новой качественной основе малого бизнеса. В комплексе мер направленных на реализацию данной государственной стратегии можно выделить поддержку малых предприятий через предоставление права им на выполнение государственных заказов, которые создавали бы им условия стабильного устойчивого финансирования, с одной стороны и обеспечивали бы вовлечение в производственно-хозяйственные процессы трудовые ресурсы.

В этой связи тема работы является актуальной и своевременной. Авторы осуществляют последовательное и логически взаимосвязанное рассмотрение проблем, лежащих в плоскости реализации законов, принятых в развитии прозрачной контрактной системы государственных закупок, сложности ее осуществления в режиме контроля со стороны государства. Также в работе поставлены проблемы, связанные с ограничением участия малого бизнеса в этих процессах и намечены определенные пути их решения.

В целом статья представляет научный интерес и может быть рекомендована к публикации.

Кирина Л.С., зав. кафедрой налогов и налогообложения Финансового университета при Правительстве РФ