

ГОСУДАРСТВЕННАЯ ЗАКУПКА СЕЛЬСКОХОЗЯЙСТВЕННОЙ ПРОДУКЦИИ: ОПЫТ ЗАРУБЕЖНЫХ СТРАН И РОССИИ

Б. А. ВОРОНИН, доктор юридических наук, профессор,
И. П. ЧУПИНА, доктор экономических наук, профессор,
Я. В. ВОРОНИНА, старший преподаватель,
Уральский государственный аграрный университет
(620075, г. Екатеринбург, ул. К. Либкнехта, д. 42)

Ключевые слова: сельскохозяйственная продукция, закуп продовольствия, государственный заказ, торги, тендеры, конкурсная система отбора, экономическое сотрудничество.

В данной статье рассмотрен опыт зарубежных стран по государственным закупкам продовольствия. Закуп сельскохозяйственной продукции должен осуществляться при условии полной открытости и по приглашению участников через электронную почту. В статье приводится пример рынка зерна в Австралии, где закуп зерна осуществляется в условиях полной открытости и по приглашению участников через электронную почту. Отношения между производителями и потребителями таковы, что между ними происходит выгодное экономическое сотрудничество. Большое внимание в Австралии и Новой Зеландии уделяется и системе экономической безопасности. В нее входят такие элементы, как защита окружающей среды и связанные с ней вопросы экологии; составление необходимой тендерной документации. Сейчас во многих странах решается одна из наиболее важных проблем – увеличение собственных запасов зерна в каждой стране. Например, в Китае запасы зерна составляют более 30 %, в Канаде – примерно 35 %, а в США резервный фонд зерна определяется государством в размере 12–15 % от валового сбора фуражного зерна. В ряде стран действует система электронного правительства. Деятельность такого правительства основана на развитии коммерции и конкуренции, информационной системы через интернет-пользователей. При использовании конкурсной системы отбора претендентов осуществляются все необходимые процедуры по подготовке конкурсной документации, распространение информации по проведению конкурса. В Российской Федерации государственные заказчики проводят конкурсы на поставку сельскохозяйственной продукции, закупают продукцию, информируют о динамике рыночных цен. Также в пределах своих полномочий они устанавливают выдачу лицензий на закупку, поставку, переработку, хранение и реализацию данной продукции. Функции при закупке осуществляются на конкурсной основе с последующим заключением договорных отношений. Правительством РФ устанавливает ежегодно гарантированный уровень закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию. До начала года определяются квоты на закупку продукции сельского хозяйства.

STATE PROCUREMENT OF AGRICULTURAL PRODUCTS: EXPERIENCE OF FOREIGN COUNTRIES AND RUSSIA

B. A. VORONIN, doctor of law, professor,
I. P. CHUPINA, doctor of economics, professor,
Ya. V. VORONINA, senior teacher,
Ural State Agrarian University
(42 K. Liebknehta Str., 620075, Ekaterinburg)

Keywords: agricultural products, purchase of food, government contracts, bids, tenders, competition system, and economic cooperation.

This article describes the experience of foreign countries in public procurement of food. The purchase of agricultural products should be carried out under the condition of full openness and at the invitation of the participants via e-mail. The article provides an example of the grain market in Australia, where the purchase of grain is carried out in conditions of full openness and at the invitation of participants via e-mail. The relationship between producers and consumers is such that there is beneficial economic cooperation between them. Great importance in Australia and New Zealand is given to the system of economic security. It includes such elements as environmental protection and related environmental issues; preparation of the necessary tender documentation. Now in many countries, one of the most important problems is being solved – the increase in own grain reserves in each country. For example, in China grain reserves are more than 30 %, in Canada about 35 %, and in the US the reserve fund of grain is determined by the state in the amount of 12–15 % of the gross harvest of feed grain. A number of countries have an e-government system. The activity of such government is based on the development of commerce and competition of information system through Internet users. When using the competitive system of selection of applicants, all the necessary procedures for the preparation of tender documentation, dissemination of information on the competition. In the Russian Federation, state customers hold tenders for the supply of agricultural products, purchase products, inform about the dynamics of market prices. Also, within their powers, they establish the issuance of licenses for the purchase, supply, processing, storage and sale of these products. Functions in the procurement are carried out on a competitive basis, followed by the conclusion of contractual relations. The government of the Russian Federation establishes an annual guaranteed level of purchase prices for agricultural products. Prior to the beginning of the year, quotas for the purchase of agricultural products are determined.

Положительная рецензия представлена А. Г. Мокроносовым, доктором экономических наук, профессором Уральского государственного экономического университета.

Введение

При рассмотрении опыта зарубежных стран по организации закупок продукции сельского хозяйства государственными органами необходимо отметить, что не из легких может быть процедура получения статуса уполномоченного поставщика. Нужно для этого пройти несколько инстанций: управление тендеров и контрактами Министерства финансов, а также администрирования содружества. Оценивают поставщиков следующим образом: хорошие отзывы со стороны клиентов, соответствие товаров необходимым стандартам качества, согласование своих действий с государственными структурами, рентабельность и устойчивость предприятия в отношении конкурентоспособности, а также обсуждение и принятие правил уполномоченного поставщика.

Только после прохождения данных процедур поставщик может заключить контракт с покупателями от государственных структур. Но это возможно при условии устойчивого финансового состояния со стороны поставщика. Оценивание финансового состояния поставщика предоставляется финансовым аналитикам правительства на основе законодательства данной страны.

Подобная система выбора поставщиков может быть и в России. Но здесь необходимо, по нашему мнению, подбирать поставщиков из сельскохозяйственных кооперативов. Именно они защищают интересы аграриев.

Цель и методика исследований

Целью исследования в данной статье является изучение зарубежного опыта поставок сельскохозяйственной продукции. Рассматривая опыт Австралии и Новой Зеландии, нужно отметить, что в данных странах большое внимание уделяется системе экономической и экологической безопасности. В нее входят такие элементы, как защита окружающей среды и связанные с ней вопросы экологии; составление необходимой тендерной документации. В целях раскрытия обозначенной темы работы были использованы такие методы, как анализ, синтез, классификация информации, библиографический анализ, экономические расчеты. Специальными методами выступили статистический и динамический анализ данных.

Результаты исследований

Государственный заказ на сельскохозяйственную продукцию осуществляется открыто через электронную почту. На австралийском зерновом рынке довольно открытая система отношений между производителями и потребителями. Между ними и достаточно тесные и постоянные отношения. Это связано с тем, что зерновые брокеры получают за свои услуги примерно по 10 долларов с одной тонны зерна. Около 25 долларов необходимы на транспор-

тировку зерна. Цена за сохранность зерна примерно обходится в 35–45 долларов за тонну. Фермеры примерно получают 350 долларов за тонну.

На зерновом рынке Австралии добросовестно работают ассоциации производителей зерна. Они имеют свои зерновые хранилища, зерновые терминалы в портах. Они же закупают у фермеров пшеницу по гарантированной цене и осуществляют ее сбыт на внешнем рынке. Также правительством Австралии принято решение о расширении зернового рынка и совершенствовании конкурентной среды между поставщиками зерна.

В настоящее время на внутреннем рынке Австралии доминируют три крупных зерновых оператора: Grain Corp, Viterga и CBH Group. В собственности данных операторов находится большая часть из 20 зерновых экспортных портов, а также зерновых элеваторов страны [5].

Сейчас во многих странах решается одна из наиболее важных проблем – увеличение собственных запасов зерна в каждой стране. Например, в Китае запасы зерна составляют более 30 %, в Канаде – примерно 35 %, а в США резервный фонд зерна определяется государством в размере 12–15 % от валового сбора фуражного зерна и 18–20 % зерна пшеницы [4].

Рассматривая опыт США, можно сказать, что в этой стране централизованная система закупок, которые осуществляет Управление общих услуг. Основываясь на заявках от министерства, Управление общих услуг рассматривает партии крупных оптовых закупок по конкурсным процедурам и тендерам. Хранение продукции на складах осуществляет тоже Управление общих услуг. Потом товары перепродают заказчику по оптовой цене.

Мониторингу федеральных закупок в США придается большое значение. Основными принципами США по управлению системой государственных закупок являются соблюдение честных торгов, равноправное участие всех подрядчиков в торгах при соблюдении принципа борьбы с коррупцией, обеспечение качественной продукцией при минимальных затратах и низких ценах на продукцию. В США используют электронные технологии при торгах. Это позволяет избавиться от бумажного документооборота. За счет электронных технологий снижаются и затраты на выполнение закупочных процедур. Электронные торги используются в основном по контрактам стоимостью до 100 тыс. долларов.

Информационная система в США обеспечивает оперативность и точность при проведении торгов и предоставляет конгрессу данные по состоянию дел на закупки сельскохозяйственной продукции. К недостаткам данной системы можно отнести следующее: не все федеральные ведомства предоставляют достоверные и точные данные, а также сама инфор-

мационная система недостаточно активно работает с властными структурами и самим населением.

Теперь рассмотрим опыт Европейского союза в отношении государственных закупок. Здесь размещение государственного заказа регламентируется по трем уровням законодательства: международным, в рамках ЕС и национальным. Во время заключения контрактов учитываются социальные цели и нужды, которые прописаны в социальных программах. Это и выбор поставщиков, и требования выполнений условий по контрактам, и социальные критерии, и экологическая составляющая при закупке продовольствия. Необходимым условием является соблюдение законодательства.

В Европейском союзе используют две модели государственных закупок. Первая – это централизованная модель. Для данной модели характерны создание закупочного центра, где рассматриваются заявки на закупки продукции; невысокие цены и оптовые закупки. При децентрализованной модели закупочными функциями занимаются закупочные подразделения под контролем местных органов управления. Централизация здесь отсутствует. Преимуществами данной системы являются гибкость и динамичность в случае точечной закупки товаров и возможность быстро обнаруживать потребность в данном товаре. Кроме того, принято считать, что децентрализованная система в более полном объеме рассматривает нужды потребителей.

В Европейском союзе используются обе модели, а общее руководство закупками выполняет министерство финансов. Как и в США, здесь активно проводят конкурсы, где необходимыми условиями являются прозрачность, открытость и эффективность конкуренции [3].

В некоторых странах применяют систему конкурсных переговоров, где рассматриваются конкурсные предложения на основе переговоров с заказчиками. Производители предоставляют свои предложения, а заказчик на основе данных предложений осуществляет выбор претендентов.

В Канаде, Австралии и ряде других стран действует система так называемого электронного правительства. Деятельность такого правительства основана на развитии коммерции и конкуренции, развитие информационной системы через интернет-пользователей [7].

При использовании конкурсной системы отбора претендентов осуществляются все необходимые процедуры по подготовке конкурсной документации, распространение информации по проведению конкурса. На интернет-сайте размещается информация о контрактах, а также вся конкурсная документация, которой можно воспользоваться. Приводится ряд пояснений, если у исполнителя появляются вопросы по процедуре конкурса.

avu.usaca.ru

Теперь рассмотрим процесс формирования, размещения и исполнения на договорной основе заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия для государственных нужд в Российской Федерации.

Правительство РФ является центром по стабилизации продовольственных рынков, по сотрудничеству и развитию межрегиональных связей. Оно должно обеспечивать ценовой паритет между аграриями и другими отраслями экономики.

В Российской Федерации установлена двухуровневая система формирования заказов на закупку и поставку сельскохозяйственной продукции: для федерального фонда и для региональных нужд. Объемы закупок для федерального фонда определяет Правительство РФ. Для региональных фондов этими вопросами занимаются соответствующие органы исполнительной власти на основе договоров с товаропроизводителями. Правительством РФ определяются государственные заказчики по формированию федерального фонда сельскохозяйственной продукции. Исполнительными органами определяются заказчики по формированию региональных фондов.

Государственные заказчики проводят конкурсы на поставку сельскохозяйственной продукции, закупают продукцию, информируют о динамике рыночных цен. Также в пределах своих полномочий они устанавливают выдачу лицензий на закупку, поставку, переработку, хранение и реализацию данной продукции. Функции при закупке осуществляются на конкурсной основе с последующим заключением договорных отношений.

Правительство РФ устанавливает ежегодно гарантированный уровень закупочных цен на сельскохозяйственную продукцию. До начала года определяются квоты на закупку продукции сельского хозяйства.

В целях защиты потребителя Правительство РФ устанавливает нормативное соотношение между стоимостью закупаемого сырья и стоимостью вырабатываемой из него готовой продукции, а также предельный размер торговых надбавок к ценам на продукцию, поставляемую в федеральный фонд, с учетом безубыточной реализации готовой продукции. Регулируют цены на сельскохозяйственную продукцию органы исполнительной власти субъектов РФ.

Основным документом, определяющим порядок закупки, является договор, который регулирует правовые и экономические отношения между товаропроизводителями и потребителями. Договор заключается по тем ценам, которые определяли на момент его составления товаропроизводители и потребители. Данный договор не может быть расторгнут, если впоследствии одна из сторон выразит свое несогласие по поводу цены.

Определенные в договоре на момент расчета цены на закупаемую и поставляемую сельскохозяйственную продукцию, сырье и продовольствие для государственных нужд индексируются с учетом уровня инфляции.

Федеральный закон № 44-ФЗ установил институт государственных закупок. В статье 26 ФЗ № 44 установлены условия по централизованным закупкам. К данным условиям относится создание уполномоченного органа, который будет взаимодействовать с заказчиком. С 1 января 2014 года на смену 94 ФЗ закону вступил в действие закон ФЗ-44 «О контрактной системе». Суть закона состоит в усилении эффективности по государственным закупкам, усилении контроля по отношению к коррупции.

В законе определен закупочный цикл, основная роль которого заключается в обеспечении прозрачности от начального этапа планирования и до последнего – результата закупок. Кроме этого, запланировано создание единой информационной системы, которая будет включать все закупки на разных уровнях: федеральном, региональном, муниципальном. Это дает возможность отслеживать процедуру государственных закупок с самого начала.

Если ранее планирование государственных закупок составлялось на один год, то с 2015 года введено планирование на три года. Это важно для бизнеса, так как заказчик публикует планы своих закупок заранее. Принятие данных мер позволит улучшить условия подачи заявки и составить план работы, учитывая возможность участия в аукционах и конкурсах.

Введено такое понятие, как «нормирование закупок». Здесь рассматриваются качественные и количественные характеристики определенных товаров. Роль заказчиков сводится к тому, что они должны обосновать свой выбор по той или иной закупке сельскохозяйственной продукции.

Тем не менее существуют и определенные минусы в централизации государственных закупок. В первую очередь это снижение конкуренции среди участников закупок. Происходит это из-за роста объема товаров, работ и услуг. Кроме этого, возрастают и финансовые риски. Также нужно отметить, что участников закупок из малого бизнеса не интересуют крупные закупки, поэтому победителями по большим закупкам являются представители крупного бизнеса. Снижается и количество участников по закупкам сельскохозяйственной продукции.

Выводы. Рекомендации

Таким образом, одной из насущных проблем в системе государственных закупок, которая характерна для большинства стран, в том числе и России, является несоответствие действий государственных структур, осуществляющих подбор производителей аграрных продуктов для проведения закупок, с интересами государства, что порождает коррупцию.

Из опыта зарубежных стран в российскую законодательную базу нужно включить определенные условия:

- оптимизация закупок и минимизация издержек по закупкам;
- оказание помощи малому бизнесу в получении правительственного заказа;
- обеспеченность равными условиями всех претендентов при заключении контракта;
- выполнение требований прозрачности и открытости при проведении торгов;
- соблюдение требований публичности;
- введение двойной системы контроля по реализации контракта.

Данные меры помогут осуществлять борьбу с коррупцией со стороны сельскохозяйственных производителей и их кооперативов, а также гражданских советов сельских населенных пунктов с подключением отдела аграрной политики при Госдуме России.

Литература

1. Федеральный закон Российской Федерации от 05.04.2013 г. № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 05.04.2013 г (последняя редакция) [Электронный ресурс]. URL: <https://base.garant.ru/77676500>.
2. Аварский Н. Д., Серегин С. Н., Палаткин И. В., Гасанова Х. Н. Состояние и проблемы развития АПК Российской Федерации // Развитие торговли и ее роль в импортозамещении: задачи бизнеса и власти: материалы международной научно-практической конференции. 2016. С. 5–20.
3. Ватолкина Н. Ш., Горбунова И. В. Импортозамещение: зарубежный опыт, инструменты и эффекты // Теоретические основы экономики и управления. 2015. № 6. С. 31–36.
4. Воронин Б. А. Развитие российского сельского хозяйства в условиях санкций // Аграрное образование и наука. 2016. № 2. С. 17.
5. Нуралиев С. У., Гумеров В. Р. Особенности развития оптовой торговли скоропортящейся продукцией: российский и зарубежный опыт // Развитие торговли и ее роль в импортозамещении: задачи бизнеса и власти материалы международной научно-практической конференции. 2016. С. 20–28.
6. Осташевский С. М. Необходимость импортозамещения для современной экономики // Вестник ЮУрГУ. Серия «Экономика и менеджмент». 2015. Т. 9. № 3. С. 28–33.

7. Постникова Л. В. Проблемы импортозамещения продукции сельского хозяйства в России // Вестник ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2015. № 1. Т. 2. С. 44–48.
8. Смотрицкая И. И., Черных С. И. Роль общественных закупок в решении задач стабилизации и развития российской экономики // Общество и экономика. 2015. № 5. С. 11.
9. Чупина И. П. Системный характер продовольственной безопасности России // Аграрный вестник Урала. 2016. № 5 (147). С. 118–122.
10. Юнусова Э. Р. Модернизация как условие перехода от импортозамещения к экспортноориентированной экономике инновационного типа (зарубежный опыт) // Экономика и управление. 2013. № 5. С. 76.
11. Krugman P. R., Obstfeld M. *International Economics: theory and policy*. – New York : Addison Wesley Longman, 2014. 236 p.
12. Лавут А. А. Поиски латиноамериканской модели // Латинская Америка. 2011. № 2. С. 4–21.
13. Vorozheikina T. The external factor of industrialization in Mexico and Brazil. *World Economy and International Relations*, 2014. No. 7. Pp. 59–66.
14. Infan ul Haque in collaboration with Bell M., Dahlman C., Lall S., Pavitt K. Trade, Technology, and International Competitiveness. Economic Development Institute of the World Bank. – W., D. C., 2013. – 232 p.

References

1. Federal law of the Russian Federation of 05.04.2013 No. 44-FL “On the contract system in the procurement of goods, works and services for state and municipal needs” of 05.04.2013 (version of 03.07.2016 No. 314-FL) [Electronic resource]. URL: <https://base.garant.ru/77676500>.
2. Avarsky N. D., Seregin S. N., Palatkin I. V., Khasanova H. N. State and problems of development of agrarian and industrial complex of the Russian Federation // *Development of Trade and its Role in Import Substitution: Tasks of Business and Power: materials of the International scientific and practical conference*. 2016. Pp. 5–20.
3. Vatolina N. Sh., Gorbunova I. V. Import substitution: the experience of the tools and effects // *Theoretical Bases of Economics and Management*. 2015. No. 6. Pp. 31–36.
4. Voronin B. A. Development of Russian agriculture under sanctions // *Agrarian Education and Science*. 2016. No. 2. P. 17.
5. Nuraliev S. U., Gumerov V. R. Features of development of wholesale trade of perishable goods: Russian and foreign experience // *Development of Trade and its Role in Import Substitution: Tasks of Business and Power: materials of the International scientific and practical conference*. 2016. Pp. 20–28.
6. Ostashevsky S. M. The need for import substitution for the modern economy // *Bulletin of SUSU. Series “Economics and management”*. 2015. T. 9. No. 3. Pp. 28–33.
7. Postnikova L. V. Problems of import substitution of agricultural products in Russia. // *Bulletin of Tver State University. Series “Economics and management”*. 2015. No. 1. Vol. 2. Pp. 44–48.
8. Smotritskaya I. I., Chernykh S. I. The role of public procurement in solving problems of stabilization and development of the Russian economy // *Society and Economy*. 2015. No. 5. P. 11.
9. Chupina I. P. System character of food security of Russia // “*Agrarian Bulletin of the Urals*”. 2016. No. 5 (147). Pp. 118–122.
10. Yunusova E. R. Modernization as a condition of transition from import substitution to export-oriented economy of innovative type (foreign experience) // *Economics and Management*. 2013. No. 5. P. 76.
11. Krugman P. R., Obstfeld M. *International Economics: theory and policy*. – New York : Addison Wesley Longman, 2014. 236 p.
12. Lavut A. A. The search for the Latin American model // *Latinskaya Amerika*. 2011. No. 2. Pp. 4–21.
13. Vorozheikina T. The external factor of industrialization in Mexico and Brazil. *World Economy and International Relations*, 2014. No. 7. Pp. 59–66.
14. Infan ul Haque in collaboration with Bell M., Dahlman C., Lall S., Pavitt K. Trade, Technology, and International Competitiveness. Economic Development Institute of the World Bank. – W., D. C., 2013. – 232 p.