Шибзухова М.Р., Шурдумова Э.Г., Байзулаев С.А.
Механизм повышения эффективности государственных закупок
на правовой основе

*Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова
(Россия, Нальчик)*

doi:10.18411/lj-04-2018-46

idsr: 000001:lj-04-2018-46

Аннотация

Одной из важных проблем на сегодняшний день является повышение эффективности государственных закупок, как основы оптимального распределения и управления государственными ресурсами. Однако в процессе реализации положений ФЗ-44 от 05.04.2013 г. выявляются множество проблем на разных стадиях формирования, размещения и исполнения государственного заказа. Несовершенство системы государственных закупок является причиной низкой степени эффективности использования бюджетных средств и результативности мероприятий в области государственного управления. Предложены направления устранения существующих недостатков на основе применения информационных и коммуникационных технологий.

Ключевые слова: государственные закупки, начальная максимальная цена контракта, лимиты бюджетных обязательств, единственный поставщик, государственный заказ, аукцион, единая информационная система

Abstract

One of the important problems today is to improve the efficiency of public procurement as a basis for the optimal distribution and management of public resources. However, in the process of implementing the provisions of FZ-44 dated 05.04.2013, a lot of problems are identified at different stages of formation, placement and execution of the state order. The imperfection of the system of public procurement is the reason for the low degree of efficiency of the use of budgetary funds and the effectiveness of measures in the field of public administration. Directions of elimination of existing shortcomings on the basis of application of information and communication technologies are offered.

Keywords: public procurement, initial maximum contract price, limits of budgetary obligations, sole supplier, state order, auction, unified information system

Государственные закупки – это процесс, который фактически отражает и обеспечивает качество отношений государства, общества и бизнеса. В условиях тяжелой экономической ситуации в стране, проблемы эффективного использования бюджетных средств обретают большую актуальность. Эти проблемы связаны преимущественно с прозрачностью, эффективностью и нормативно-правовому регулированию государственных закупок. Для решения этих и других вопросов на смену Федеральному Закону №96 «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в 2013 г. был принят Федеральный Закон № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [1]. Механизм проведения государственных закупок имеет особое значение для обеспечения экономической безопасности Российской Федерации, определяя направление расходования бюджетных средств, а также способствуя выполнению государством своих социально-экономических функций.

Данный нормативно-правовой акт имеет большое количество недоработок, часто вносятся изменения и поправки, поэтому даже опытные специалисты по закупкам сталкиваются с трудностями при работе по 44-ФЗ. Проблемы также связаны также с тем,

что сроки публикации отчетов и сведений крайне ограничены. К примеру, срок публикации отчета об исполнении (частичном исполнении) контракта в единой информационной системе (ЕИС) составляет 3 дня. Специалист может просрочить размещения сведений по независящим от него причинам. Например, технические ошибки или неисправность сайта. Штрафы составляют несколько десятков тысяч рублей. Все эти трудности приводят к тому, что основной задачей государственных закупок является не закупить эффективно, а выполнить все бюрократические процедуры, которые сложно применять на практике, чтобы имитировать конкурентную среду. Проанализируем несколько, на наш взгляд, более важных проблем.

Во-первых, трудности составляют территориальная удаленность поставщика (отсутствие официального представительства по месту поставки товара) и невозможность гарантийного обслуживания или устранения неполадки в короткие сроки и невозможность гарантировать надлежащее качество закупки на стадии детализации технического задания. Эта проблема особенно значима для товаров, качество и характеристики которых определяются только в ходе эксплуатации.

У субъектов отсутствует базис для вычисления начальной максимальной цены контракта (НМЦК). Заказчики вправе вычислять начальную максимальную цену контракта основываясь на двух ценовых предложениях или применяя другой подходящий метод.

В письме Минэкономразвития от 28 января 2015 г. № Д28и-158 «О разъяснении положений Федерального закона от 5 апреля 2013 г. № 44-ФЗ» указано, что приведенные правила вычисления являются рекомендациями. То есть, заказчики могут рассчитывать НМЦК с отклонением от указанных в нормативном акте инструкций. Бывают случаи, имеющаяся информация о цене является недостаточной, в таких случаях заказчики вправе определить НМЦК на основании двух ценовых параметров даже тогда, когда коэффициент вариации цены превышает установленные в документе 33%.

В соответствии с п. 2 ст. 72 Бюджетного кодекса РФ, контракты могут быть заключены и оплачены только в случаях, когда цена соответствует лимитам бюджетных обязательств. Таким образом, если цена контракта, превышает размер доведенных до заказчика лимитов, то заказчик не может осуществлять закупку.

На основании ч. 18 ст. 22 Федерального закона № 44-ФЗ, заказчик вправе применять иные источники информации о ценах на товары, работы и услуги для расчета НМЦК, которая не будет превышать размеры выделенных лимитов.

Следующим недостатком ФЗ №44 является то, что заказчик не имеет возможности в дальнейшем сотрудничать с одним Поставщиком, положительно зарекомендовавшим себя во время предыдущих поставок.

Государство практически вынуждает субъектов закупки взаимодействовать с субъектами малого и среднего бизнеса. Но эффекта от такой политики нет. Крупные компании дробят свою структуру, заказчик закупает у якобы «малого предприятия», но денежные средства получает в итоге крупная компания. Сама идея заставить бизнес покупать у малых предприятий, на наш взгляд, является нежизнеспособной. Было бы результативнее поддерживать малые и средние предприятия льготными кредитами, снижать административную и налоговую нагрузку и барьеры.

За последние годы наблюдается тенденция по увеличению количества закупок у единственного поставщика. Это связано с тем, что заказчики стремятся обходить конкурентные меры путем осуществления закупок через унитарные предприятия, которые имеют право проводить закупки в соответствии с Федеральным законом от 18.07.2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Таким образом, наблюдается ухудшение уровня прозрачности и понижение уровня конкретности государственных закупок.

По данным Минэкономразвития Российской Федерации в 2015 году закупки у единственного поставщика составляли 18% от общего числа закупок, а только за 1

квартал 2016 года они составили уже 21%. Такой темп уменьшения закупок путем конкурентных процедур является достаточно высоким.

Несовершенство документального обеспечения процедур проявляется в отсутствии возможности требовать документы подтверждающие данные, указанные в документах, предоставленных поставщиком (поддельные лицензии, задолженности по уплате налогов и т.п.). Участились случаи предоставления победителями торгов необеспеченных или поддельных банковских гарантий в качестве обеспечения исполнения контракта. Решение данной проблемы – в повышении информационной прозрачности всего процесса государственных закупок и создании единого электронного реестра банковских гарантий, который позволит проверять и контролировать банковские гарантии в онлайн-режиме.

Экономия бюджетных средств, сложившаяся в результате снижения начальных цен и как следствие – низкий уровень качества оказания услуг и выполнения работ (строительство, выполнение ремонтных работ, техническое обслуживание и ремонт охранных и пожарных систем, копировальной техники, программного обеспечения, и т.д.). Исполнитель, сильно снизивший цену на торгах, при исполнении контракта может использовать дешевую рабочую силу или незаконных трудовых мигрантов. Также экономический эффект автоматически увеличивается за счет суммы торгов признанных несостоявшимися. Также нет возможности адаптировать контракт к изменению условий рынка.

Следующей проблемой государственных закупок является длительность процедур. Это приводит к сбою в деятельности заказчика, несвоевременной поставке товаров и оказания услуг.

Одной из главных проблем в сфере законодательства о закупках необходимо назвать дисбаланс между Федеральными законами № 44-ФЗ и № 223-ФЗ. При применении федерального закона № 223-ФЗ заказчик имеет больше свободы действий, чем при применении федерального закона № 44-ФЗ. Реализация бюджетных средств, должна осуществляться при применении федерального закона № 44-ФЗ.

Согласно ч. 1 ст. 15 Федерального закона № 44-ФЗ бюджетные учреждения осуществляют закупки, как за счет бюджетных субсидий, так и за счет иных средств. Так же Федеральный закон № 44-ФЗ позволяет бюджетному учреждению осуществлять закупки за счет грантов, средств, полученных учреждением при осуществлении им иной приносящей доход деятельности.

Таким образом, в рамках Федерального закона № 44-ФЗ предметом закупки могут выступать только товары, работы, услуги, приобретаемые за счет средств соответствующего бюджета.

Требования к участникам закупок и к документации, заказчику необходимо устанавливать только строго в соответствии с Федеральным законом № 44-ФЗ. На практике встречаются случаи, когда заказчик прописывает ограничения для организаций из числа субъектов малого предпринимательства (СМП), действия которых регламентируются требованиями Федерального закона от 24 июля 2007 г. № 209-ФЗ «О развитии малого и среднего предпринимательства в Российской Федерации». Примером служит указание заказчиком условий о сроках осуществления организацией своей деятельности, а также предоставления иной информации и документов. Данные требования контрольные органы, расценивают как умышленное сокращение заказчиком количества участников.

При осуществлении закупок, необходимо важная роль отводится порядку оценки заявок участников, при разработке которого необходимо учитывать Правила оценки [2].

Кроме того, на заказчика накладывается обязанность по разработке четкой и понятной инструкции по заполнению конкурсной заявки для участников. При ее разработке, следует обратить особое внимание на Правила определения штрафов,

которые утверждены постановлением Правительства РФ от 25.11.2013 № 1063. Прежде всего, это связано с тем, что Федеральным законом № 44-ФЗ не предусмотрено изменение положений проекта контракта по истечении срока, для внесения изменений в извещение, поэтому размер неустойки надо определить еще в конкурсной документации.

По нашему мнению, система государственных закупок должна быть единой, точно так же, как и правила для всех участников должны быть одинаковыми. Это связано с тем, что доверие к зоне действия 44-ФЗ значительно выше, чем к зоне действия 223-ФЗ, поскольку экономия, достигаемая в ходе закупок по 44-ФЗ, значительно больше, чем при осуществлении закупок, согласно 223-ФЗ (76% против 2% соответственно) [3].

Помимо этого, появилась необходимость вернуться к вопросу возможной централизации закупочной деятельности на уровне федерального правительства в отдельном ведомстве, поскольку существующая на сегодняшний день, распределённая система выявила свою неэффективность.

Таким образом, рассмотрено несколько важных проблем в системе государственного заказа. Несовершенство системы государственных закупок является причиной низкой степени эффективности использования бюджетных средств и результативности мероприятий в области государственного управления. Применение информационных и коммуникационных технологий в сфере государственных закупок товаров (работ, услуг) для нужд субъектов Российской Федерации и муниципальных образований позволяет устранять существующие недостатки.

В настоящее время с уверенностью можно сказать, что государством взят курс на обеспечение все возрастающей прозрачности и автоматизации деятельности отделов закупок федеральных и муниципальных органов власти.

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (с изменениями на 28.12.2017 г.).
2. Федеральный Закон № 44 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».
3. Мысляева И.Н. Государственные и муниципальные финансы: Учебник / И.Н. Мысляева. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 393 с.
4. Пономаренко, Е.В. Экономика и финансы общественного сектора: Учебник / Е.В. Пономаренко. - М.: НИЦ ИНФРА-М, 2013. - 377 с.
5. Храшкин А.А., Воробьева О.М., Ермакова А.В. Книга контрактного управляющего / под ред. А.А. Храшкина. М.: ООО «Буки Веди», 2015. – 435 с.
6. Контрактная система в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Сборник нормативных правовых актов. 11-е изд. – М.: ИД «Юриспруденция», 2015. – 428 с.
7. Храшкин А.А., Воробьева О.М., Ермакова А.В. и др.; Правовое регулирование контрактной системы. Сборник нормативных актов / – [под ред. А.А. Храшкина – М.: ООО «Книга по Требованию», 2016. – 421 с.

Шурдумова Э.Г., Байзулаев С.А., Бекова З.А.

Налоговое планирование как конкурентное преимущество хозяйствующего субъекта

*Кабардино-Балкарский государственный университет им. Х.М. Бербекова
(Россия, Нальчик)*

doi:10.18411/lj-04-2018-47

idsp: 000001:lj-04-2018-47

Аннотация

В работе показана необходимость реализации системы налогового планирования на предприятиях как связующего звена между различными стадиями и комплексами общеэкономического планирования предприятия в целях устойчивого развития. Рассматриваются проблемные вопросы налогового планирования на уровне хозяйствующего субъекта. Анализируются рубежи налогового планирования, способы