УДК 658.7

ПОЧЕМУ МИНФИН ПРОТИВ? (АНАЛИЗ ПРИЧИН, ПО КОТОРЫМ ФИНАНСОВЫЕ ВЛАСТИ СТРАНЫ ВЫСТУПАЮТ ПРОТИВ НОВОЙ ЛОГИСТИКИ ГОСЗАКУПОК ПРОДОВОЛЬСТВИЯ С УЧАСТИЕМ ОПТОВО-РАСПРЕДЕЛИТЕЛЬНЫХ ЦЕНТРОВ)

Пантелеев Владимир Иванович
кандидат исторических наук, доцент
Красноярский государственный аграрный университет, Красноярск, Россия e-mail: vpanteleev@yandex.ru

Аннотация. Выясняются причины трудного становления в России новой логистики государственных и муниципальных закупок продовольствия с использованием сети оптово-распределительных центров (ОРЦ). Делается вывод о необходимости внести коррективы в Федеральный закон «О контрактной системе…» и типовые контракты между заказчиками и поставщиками, сделав тем самым возможным участие ОРЦ, имеющих аккредитованные лаборатории экспертизы качества продуктов питания, в логистических цепочках по распределению продовольствия по линии государственного и муниципального заказа.

Ключевые слова: продовольствие, логистика, оптово-распределительный центр, ОРЦ, государственные закупки.

WHY IS THE MINISTRY OF FINANCE AGAINST IT? (ANALYSIS OF THE REASONS WHY THE COUNTRY'S FINANCIAL AUTHORITIES OPPOSE THE NEW LOGISTICS OF PUBLIC PROCUREMENT OF FOOD WITH THE PARTICIPATION OF WHOLESALE DISTRIBUTION CENTERS)

Panteleev Vladimir Ivanovich
Candidate of Historical Sciences, Associate Professor
Krasnoyarsk State Agrarian University, Krasnoyarsk, Russia
e-mail: vpanteleev@yandex.ru

Abstract. The reasons for the difficult formation in Russia of a new logistics of state and municipal food procurement using a network of wholesale distribution centers (ORC) are being investigated. It is concluded that it is necessary to make adjustments to the Federal Law "On the Contract System ..." and standard contracts between customers and suppliers, thereby making possible the participation of ORCS with accredited laboratories for the examination of food quality in logistics chains for the distribution of food through state and municipal orders.

Key words: food, logistics, wholesale distribution center, ORC, public procurement.

В современной научной литературе достаточно глубоко изучена позитивная роль оптово-распределительных центров в логистике и контроле качества продуктов питания, поступающих по линии госзаказа в бюджетные учреждения[1-5]. Настоящая статья – есть попытка выяснения причин, почему новая логистика госзакупок продовольствия с огромным трудом находит своё применение в России.

Особую актуальность исследованию придает тот факт, что по официальным данным Управления Россельхознадзора по Красноярскому краю на сентябрь 2023 г., в 20% лабораторных исследований продовольственной продукции поступающих в учреждения социальной сферы Красноярского края имеют признаки фальсификации. Кроме того, нарушают законодательство при её поставках 70% поставщиков и производителей[6].

Реально это означает, что государство не в полной мере выполняет свои функции по своевременному фитосанитарному и ветеринарному контролю продовольствия, поступающего в бюджетные учреждения. Одна из причин такой ситуации заключается в том, что в регионе должным образом не отлажена система закупки, контроля качества и логистики поставок продовольствия бюджетным учреждениям.

1. Испанская модель

Если изучать мировой опыт, то нетрудно убедиться, что самой успешной страной, сумевшей создать оптимальные условия для движения товарных потоков продовольственной продукции, в том числе при госзакупках, является Испания. Во второй половине 1960-х годов в этой стране приступили к формированию сети продовольственных оптово-распределительных центров (ОРЦ).

Была учреждена государственная компания «Меркаса», в уставном капитале которой 51% отдали министерству финансов, а 49 % – министерству сельского хозяйства, продовольствия и защиты окружающей среды. Эта госкорпорация и стала организатором и управителем сети ОРЦ[7, с. 18-23].

Объединение двух ведомств в одной упряжке не было случайным. Как известно, министерства финансов любой страны нацелены в первую очередь на увеличение поступлений в бюджет, а во вторую – на сокращение бюджетных расходов.

У сельскохозяйственных ведомств другая задача. Они стараются, чтобы подведомственная им отрасль наиболее успешно развивалась, с этой целью лоббируют законы для увеличения государственной поддержки аграрно-промышленного комплекса и пытаются создать наиболее оптимальные условия для его развития.

Компания «Меркаса» выступила выразителем интересов и той, и другой стороны. И соответственно, стала искать оптимальные пути для разрешения неизбежных в обычных ситуациях межведомственных конфликтов.

Что же было сделано? При всех крупных муниципалитетах страны возникли продовольственные ОРЦ. Сособственниками этих ОРЦ выступают, как правило, «Меркаса» и муниципалитеты, а также – в сравнительно редких случаях частные фирмы. Несмотря на то, что основная специализация сети –

оптовые поставки, осуществляется на их площадях и розничные продажи. Имеются здесь не только склады, но и мощности по переработке сельскохозяйственного сырья. В обязательном порядке осуществляется фитосанитарный и ветеринарный контроль продовольственных товаров.

Через биржу, действующую на базе этой сети, осуществляются оптовые продажи продовольственной продукции, причем её покупателями выступают не только частные фирмы, но и учреждения социальной сферы, то есть школы, больницы и так далее. Иными словами торговля продуктами питания как для частных, так и государственных и муниципальных заказчиков осуществляется на одной площадке. В учреждения бюджетной сферы по результатов этих торгов основная часть продуктов питания поступает именно с ОРЦ.

В контрактах по регламентированным закупкам, то есть закупкам, по которым покупателями являются государственные, муниципальные или учрежденные с участием органов власти учреждения или компании, особо оговаривается с какого из ОРЦ должна осуществляться доставка им продовольствия в соответствии с утвержденными планами-графиками. Развозка продукции по бюджетным организациям осуществляется силами, как правило, логистических компаний.

Причем транспортные средства при этом могут везти одновременно продукты питания не только в учреждения социальной сферы, но и по обычным магазинам. Специальная информационная система, действующая при сети, способствует тому, чтобы транспортные средства, осуществляющие развозку товаров по потребителям, были максимально нагружены. В итоге не возникает эффекта полупустых грузовиков, себестоимость доставки продовольственных товаров, в обязательном порядке прошедших фитосанитарный и ветеринарный контроль, сравнительно невелика.

В результате на настоящий момент цены на продукты питания в Испании самые низкие в Евросоюзе, страна является крупным экспортёром продовольствия. Фермерам нет особой необходимости думать о сбыте своей продукции. Через систему кооперативов она поставляется на ОРЦ, а оттуда уже в результате биржевых торгов или иными способами попадает на предприятия пищевой переработки, в торговые точки или учреждения социальной сферы. Малый и средний бизнес, так или иначе связанный с АПК, чувствует себя благодаря подобной системе разделения труда очень даже неплохо.

Если в России до 30% овощной продукции превращается в гниль из-за плохо отлаженной логистики, то в Испании эта проблема не стоит. Проблем с попаданием в бюджетные учреждения продовольственного фальсификата или контрафакта, опасного для здоровья, тоже практически нет.

Имеющийся российский опыт, накопившийся в Вологодской и Самарской областях, также свидетельствует о том, что включение ОРЦ в систему контроля качества и распределения продуктов питания в социальную сферу приводит к снятию проблемы продовольственного фальсификата. Кроме того, подобная практика ведет к уменьшению цен при закупках продовольствия, а

также увеличению доли местных производителей, осуществляющих поставки, своеобразному экономическому буму в АПК на местах.

Распространению этого опыта по всей стране мешает несовершенство нормативно-правовой базы. В Федеральном законе «О контрактной системе…» (44-ФЗ) не прописана возможность использования логистических посредников при госзакупках продовольствия. Нет этой формулы и в типовом контракте при государственных и муниципальных закупках продовольствия, утвержденном Минсельхозом России.

2. Почему Минфин против?

Как явствует из официального ответа Минфина России в редакцию газеты «Красноярский рабочий», это ведомство считает имеющиеся правила «достаточными для осуществления закупок продуктов питания»[8].

Попробуем объяснить мотивации финансового ведомства. Российский Минфин заинтересован в том, чтобы в федеральную казну поступало как можно больше налогов. Описанная выше система способствует в первую очередь развитию малого и среднего предпринимательства (МСП). А МСП основную часть своих налогов выплачивает в региональные и местные бюджеты. В федеральную казну от него попадают жалкие крохи. Объективно, независимо от того, кто управляет министерством финансов, это ведомство не очень заинтересовано в развитии малого и среднего бизнеса.

Ему нужно, чтобы основными продавцами продуктов питания выступали крупные компании, которые и являются главными донорами федерального бюджета через уплату в первую очередь НДС, а также других налогов.

Нельзя исключить и влияния внешнего фактора на финансовую политику Минфина России в области госзакупок продовольствия.

В 1997 году нам довелось взять интервью у Эльвиры Набиуллиной, в то время являвшейся заместителем министра экономики РФ. Как выяснилось, в ту пору одной из задач этого министерства заключалась в создании такой нормативно-правовой базы, которая бы способствовала переходу отечественных предприятий на международные стандарты бухгалтерского учета. «Наша сегодняшняя бухгалтерская отчетность в основном ориентирована на налоговые службы, -- сказала она. -- Для инвесторов же нужна несколько иная информация, более четко отражающая реальное финансово-экономическое состояние производств. Когда инвестор вкладывает или продает деньги, он должен быть уверен, что его деньги находятся при деле»[9].

Последствия такой либеральной политики были не очень удачными для страны. Иностранные инвесторы кинулись скупать в России всё, что было возможно. Приобретать малые и мало-средние предприятия им было трудновато, потому что последние в силу своей маломощности никак не переходили на международные стандарты бухгалтерского учёта. Однако предприятия покрупнее становилась их лёгкой добычей. Тем более что не без рекомендаций от МВФ отечественный Центробанк создал такие правила игры на финансовом рынке, что брать в рублях кредиты с инвестиционными целями стало практически невозможно.

В итоге накануне специальной военной операции более половины пищевой промышленности страны, а также несколько федеральных продовольственных торговых сетей оказались в собственности у зарубежных так называемых инвесторов. Конкурентов у них со стороны российского бизнеса практически не было. Не могли себе позволить отечественные предприниматели покупать доли и акции в российском пищепроме, так как ставки по кредитам в рублях были и есть неизмеримо высоки по сравнению с условиями, на которых брали деньги взаймы иностранные компании в западных банках.

По признанию руководителя агентства госзаказа Красноярского края М.В. Вразовской, в последние годы (если не брать производителей хлебобулочных изделий) участвует в торгах по госзакупкам продовольствия не более трех-четырех компаний региона. И только очень даже иногда они выигрывают торги[10].

Причина пассивного отношения местного МСП к участию в госзакупках в первую очередь кроется в логистических трудностях. Непрофильный для них это бизнес – в соответствии с планом-графиком продукты по больницам и прочим социальным учреждениям развозить. Вот если же только до ОРЦ необходимо груз доставить, то это им вполне по силу. Поэтому и господствуют на рынке государственного продовольственного госзаказа перекупщики.

Как они работают? Покупают по старым контрактам или через электронные торговые площадки продукцию, что подешевле и везут её напрямую заказчикам. А после как повезёт – можно и на фальсификат нарваться, и на качественный товар.

Кто же конечный бенефициар этой системы? В первую очередь сравнительно крупные компании, у которых и покупают перекупщики продукцию.

А если так, то раньше значительная часть прибыли от работы на рынке госзакупок утекала в качестве дивидендов за границу, так как собственники очень большой доли этих компаний являлись иностранцами. Формально всё вроде правильно делалось. Требование закона не покупать по госзаказу для социальной сферы продукты, которые в России производятся, выполняется. Но запрета на вывоз прибыли за рубеж нет.

Ныне, конечно, ситуация изменилась. Иностранцы из так называемых развитых стран уходят из России. Но законодательная база, формально не подстроенная под них, но им выгодная, к сожалению, осталась. С точки зрения чисто фискальной, Минфину РФ не выгодно, чтобы МСП участвовало в госзакупках. В результате следования правилам госзакупок продовольствия, которые это ведомство курирует, россиян нередко кормят контрафактом и фальсификатом в социальных учреждениях.

Не секрет что Минфин России обладает достаточно властными полномочиями. Есть серьезная зависимость от этого ведомства у губернаторов регионов. Участие в логистических цепочках по поставкам бюджетным учреждениям ОРЦ ведёт к росту деловой активности МСП на этом рынке, что выгодно регионам, но объективно ведёт и к снижению сборов федеральных

налогов. Не могут многие губернаторы ссориться на этой почве Минфином России, так как им могут отказать в трансфертах из федерального бюджета. Это тоже одна из причин, почему на местах нет особой активности по становлению новой логистики госзакупок продовольствия.

3. Заключение

Выход заключается не только во включении в 44-ФЗ и типовые контракты между заказчиками и поставщиками положений, согласно которым допускается участие ОРЦ, имеющих аккредитованные лаборатории экспертизы качества продуктов питания, в логистических цепочках по распределению продовольствия по линии государственного и муниципального заказа.

Крайне важно найти на федеральном и региональных уровнях такую модель осуществления госзакупок продовольствия, при которой бы наиболее гармонично сочетались интересы министерств и ведомств, ответственных за поступление и распределение финансовых средств, с одной стороны, и министерств и ведомств, которые отвечают за развитие аграрно-промышленного комплекса и социальную сферу, -- с другой.

Список литературы

1. Лукиных В.Ф., Швалов П.Г., Байкина Ю.Х. Разработка модели поставок продовольствия в рамках системы государственных закупок в Красноярском крае // Теоретические и практические аспекты развития современной науки: теория, методология, практика. Сборник научных статей по материалам IX Международной научно-практической конференции. Уфа, 2022. С. 7-20.
2. Лукиных В.Ф., Орлов Г.И. Принцип дифференциации поставщиков логистического распределительного центра в условиях госзакупок продовольствия // Логистика - евразийский мост. Материалы XVII Международной научно-практической конференции. Красноярск, 2022. С. 175-179.
3. Пантелеев В.И., Лукиных В.Ф. О совершенствовании нормативно-правовой базы роли оптово-распределительных центров при осуществлении государственных и муниципальных закупок продовольствия // Экономика и предпринимательство. 2022. № 6 (143). С. 690-693.
4. Тод Н.А., Швалов П.Г., Байкина Ю.Х. Разработка системы логистических коридоров для реализации модели поставок продовольствия в рамках госзакупок в Красноярском крае // Теоретические и практические аспекты развития современной науки: теория, методология, практика. Сборник научных статей по материалам IX Международной научно-практической конференции. Уфа, 2022. С. 21-33.
5. Швалов П.Г.Оценка транспортных издержек в системе государственных закупок в образовательные учреждения // Политранспортные системы. Материалы XII Международной научно-технической конференции. В 3-х частях. Новосибирск, 2022. С. 123-126.

6. Пантелеев В.И. Продовольственная безопасность касается каждого // Красноярский рабочий. 2023. 27 сентября.

7. Методические рекомендации по теме: «Развитие сети оптово-распределительных центров для сбыта сельскохозяйственной продукции, включая создание необходимой инженерной и транспортной инфраструктуры и обеспечение функционирования автоматизированных информационных логистических и расчетных систем». Под редакцией И.Рыковой. – М.: Научно-исследовательский финансовый институт Минфина РФ, 2014. 228 с.

8. Пантелеев В.И. Продовольственная безопасность пока не гарантируется // Красноярский рабочий. 2023. 30 августа.

9. Пантелеев В.И. Раскрывают коммерческие тайны // Экономика и жизнь. Сибирь. 1997. № 12(54). С. 3.

10. Прямой эфир руководителя агентства государственного заказа Красноярского края Марины Валерьевны Вразовской // https://vk.com/id18047875?z=video806897742_456239030%2F03a59be0090f6b5b6f%2Fpl_wall_18047875 (Дата обращения: 29.09.2023).