

УДК 33

DOI: 10.34670/AR.2021.49.34.040

Регулирование государственных закупок организаций ТЭК при участии МСП

Деньгуб Руслан Бахманович

Студент,

Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
125993, Российская Федерация, Москва, просп. Ленинградский, 49;
e-mail: dengub1998@yandex.ru

Аннотация

Актуальность темы статьи обусловлена непосредственным влиянием эффективности и прозрачности организации государственных закупок предприятиями ТЭК на финансовые результаты компаний. Изменения в российском законодательстве, которые происходят с 2006 года, направлены на совершенствование регулирования государственных закупок, однако на примере организаций отраслей ТЭК при участии субъектов малого и среднего предпринимательства данная тема рассматривается редко, что обуславливает научную новизну данной статьи. О государственном заказе можно говорить как о форме прямого регулирования хозяйственных связей со стороны государства. При этом для современности характерны кардинальные перемены формы и условий размещения. В настоящее время эксперты отмечают возвращение институту государственного заказа начального смысла. Совершенствование механизмов государственного заказа является важнейшей предпосылкой развития института государственных закупок, рационализации его организации, а также для выхода на новый экономический уровень.

Для цитирования в научных исследованиях

Деньгуб Р.Б. Регулирование государственных закупок организаций ТЭК при участии МСП // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2021. Том 11. № 6А. С. 411-422. DOI: 10.34670/AR.2021.49.34.040

Ключевые слова

Технология, развитие, подход, экономика, компетенции, предприятие, топливно-энергетический комплекс, государственный заказ, государственные закупки.

Введение

Роль государственного заказа в современной экономике велика, что обусловлено принадлежностью его к числу инструментов государственного регулирования в целях дальнейшей реализации общественных потребностей.

Мировая практика показывает, что в условиях финансового кризиса и его последствий государственный заказ как способ поддержки предприятий, работающих в реальном секторе экономики, играет особую роль [Игнатюк, Замотаев, Павлушкин, 2016].

Предприятия топливно-энергетического комплекса (ТЭК) при организации государственных закупок достаточно часто нарушают нормы подготовки и формирования извещения и документации о закупке. В частности, в извещениях часто отсутствует обоснование начальной цены контракта, нарушается порядок описания объекта закупки. К числу наиболее распространенных нарушений подобного рода можно отнести отсутствие указаний на товарные знаки и фирменные наименования, а также место происхождения товара.

Совершенствование механизмов государственного заказа является важнейшей предпосылкой развития института государственных закупок, рационализации его организации, а также выхода на новый экономический уровень.

Основная часть

Организация государственных закупок осуществляет ряд функций, которые представлены на рисунке 1.

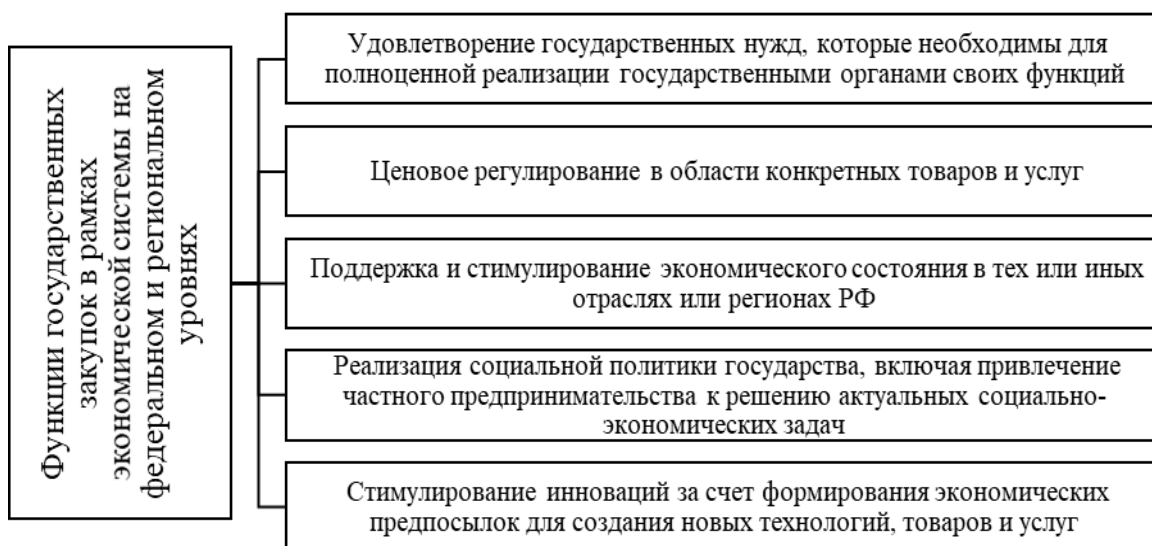


Рисунок 1 – Функциональные характеристики системы регулирования государственных закупок организаций отраслей ТЭК

При этом имеющийся опыт не исключает наличия ряда проблем в рассматриваемой системе, которые перечислены на рисунке 2.

Кроме органов власти на федеральном и региональном уровнях, а также муниципалитетов и уполномоченных получателей бюджетных средств, заказчиками в системе государственного заказа могут выступать уполномоченные органы, которые были специально созданы для

осуществления функций по размещению заказов органами государственной или муниципальной власти (рис. 3) [Иванов, 2017].

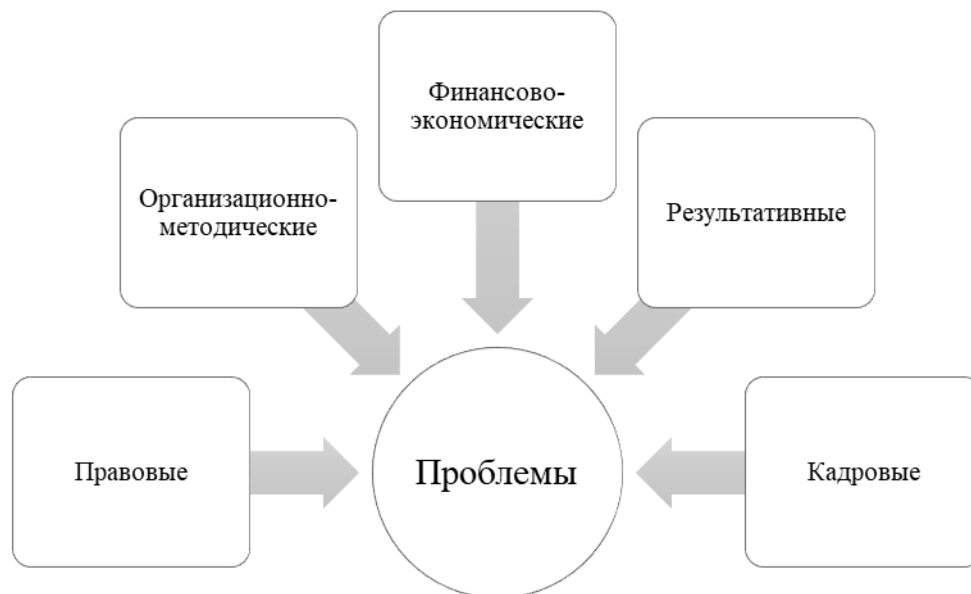


Рисунок 2 – Проблемы системы размещения государственного заказа

Тема функционирования контролирующих органов в системе размещения государственного заказа является важной и актуальной, что обусловлено значимостью их роли в обеспечении прозрачности и законности осуществления госзаказа. Последнее, в свою очередь, необходимо не только в целях пресечения коррупции и конфликта интересов, а также эффективного освоения бюджетных средств, но и в целях обеспечения экономической безопасности государства в целом.



Рисунок 3 – Система контролирующих органов в Российской Федерации

Основу рассуждений по данной теме составляют понятия «государственного заказа» и «контролирующих органов». Под государственным заказом в рамках настоящей статьи будет пониматься заказ государства или предприятий, имеющих статус госзаказчика, на поставку товаров или выполнение работ, финансирование которых осуществляется за счет средств бюджета одного из уровней бюджетной системы России.

Под контролирующими органами в рамках настоящей статьи понимается совокупность органов, уполномоченных на проведение контрольных и ревизионных мероприятий в системе размещения государственного заказа.

Однако в выстроенной иерархической системе контролирующих органов существует проблема распределения компетенций и полномочий, обусловленная отсутствием единого подхода при проведении проверок и осуществлении иных действий.

- 1) В последнее время в связи с нецелесообразностью или невозможностью применения существующих методов инвестирования проектов появилась потребность в новых инструментах и формах привлечения инвестиций. Одной из таких форм является управление контрактами проекта, которое имеет существенное отличие и дает возможность воплотить в жизнь масштабные проекты, требующие больших затрат, с выгодными условиями кредитования.
- 2) Рассматривая отраслевую структуру проектного финансирования на мировом рынке, можно отметить преобладание энергетического и нефтегазового секторов, на долю которых по итогам 2020 года приходится соответственно 43% и 21% рынка проектного финансирования. Также в тройку активных пользователей системы проектного финансирования выступает транспорт (17% по итогам 2020 года).
- 3) Указанная статистика является подтверждением активизации применения проектного финансирования в отраслях экономики, которые считаются капиталоемкими. Такая структура, в рамках которой явно преобладают так называемые инфраструктурные отрасли (к числу которых можно отнести энергетику, транспорт, строительство и ЖКХ), характерна не только для Российской Федерации, но и для большинства стран.
- 4) В российском обществе, с одной стороны, употребление термина «управление контрактами проекта» стало модным, но с другой – данное понятие часто употребляется в упрощенном понимании. Центральными терминами при изучении структуры системы управления контрактами проекта являются понятия договора, соглашения и контракта. Понятие договора закреплено в нормах гражданского законодательства, в соответствии с которыми в сущности договор является соглашением. Соглашение представляет собой документ, фиксирующий результат переговоров заинтересованных сторон по определенному вопросу.

Проводя черту между терминами «договор», «соглашение» и «контракт», можно определить контракт как специфическую письменную форму договора, в которой содержится определенный субъектный состав юридически обязательной сделки между определенными лицами, в которой закреплено четкое обозначение действий, подлежащих неукоснительному выполнению сторонами, а также мер ответственности за нарушение обязательств условий контракта.

Описывая структуру контрактной базы системы управления контрактами проекта, необходимо отметить наличие в ней семи структурных компонентов.

В качестве первого компонента выступает соглашение о разработке проекта. Данное соглашение обычно достигается спонсорами, но при необходимости и в зависимости от ситуации может быть заменено на соглашение акционеров.

Вторым компонентом структуры контрактной базы системы управления контрактами проекта является непосредственное соглашение или проектный контракт. Как уже было отмечено выше, понятие проектного контракта уже по сравнению с понятием проектного соглашения. В качестве компонентов структуры базы системы управления контрактами проекта выступают кредитный договор (их также может быть несколько), межкредитные соглашения, а также гарантии выполнения.

Еще одним элементом структуры контрактной базы системы управления контрактами проекта являются договоры участия в капитале проектной компании, а также непосредственные прямые соглашения между проектной компанией, государством, поставщиками и подрядчиками, кредитными учреждениями и прочими экономическими субъектами.

Структура контрактной базы системы проектного финансирования представлена на рисунке 4.

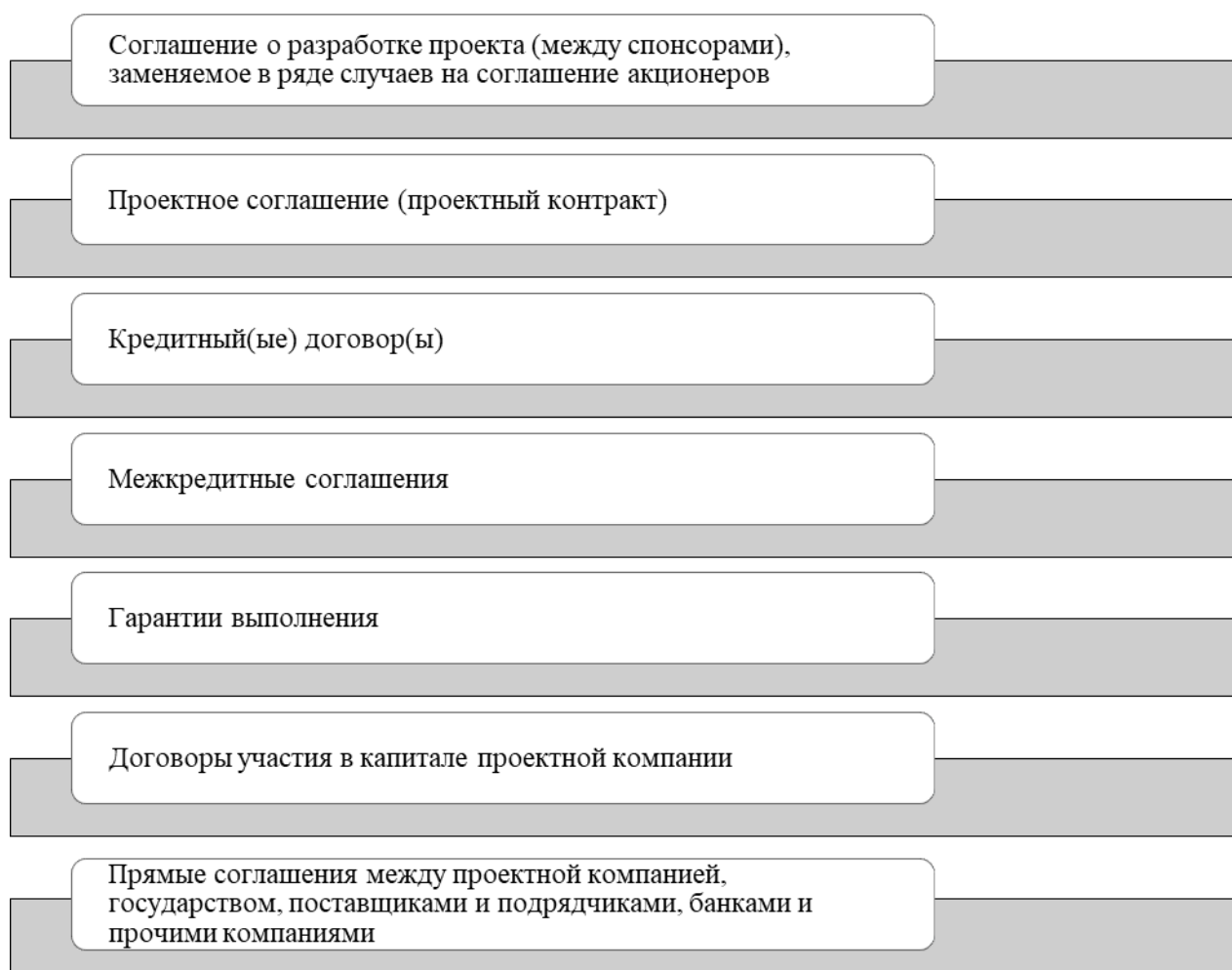


Рисунок 4 – Структура контрактной базы системы управления контрактами проекта

Структура соглашения (контракта) между спонсорами о разработке проекта представлена на рисунке 5. Для предприятий, работающих в топливно-энергетическом комплексе, а также нефтегазовом секторе, контракт является важнейшим документом при причине того, что в нем присутствует оговоренный порядок и условия выплаты для компании, а также осуществлен прогноз объемов ее выручки.

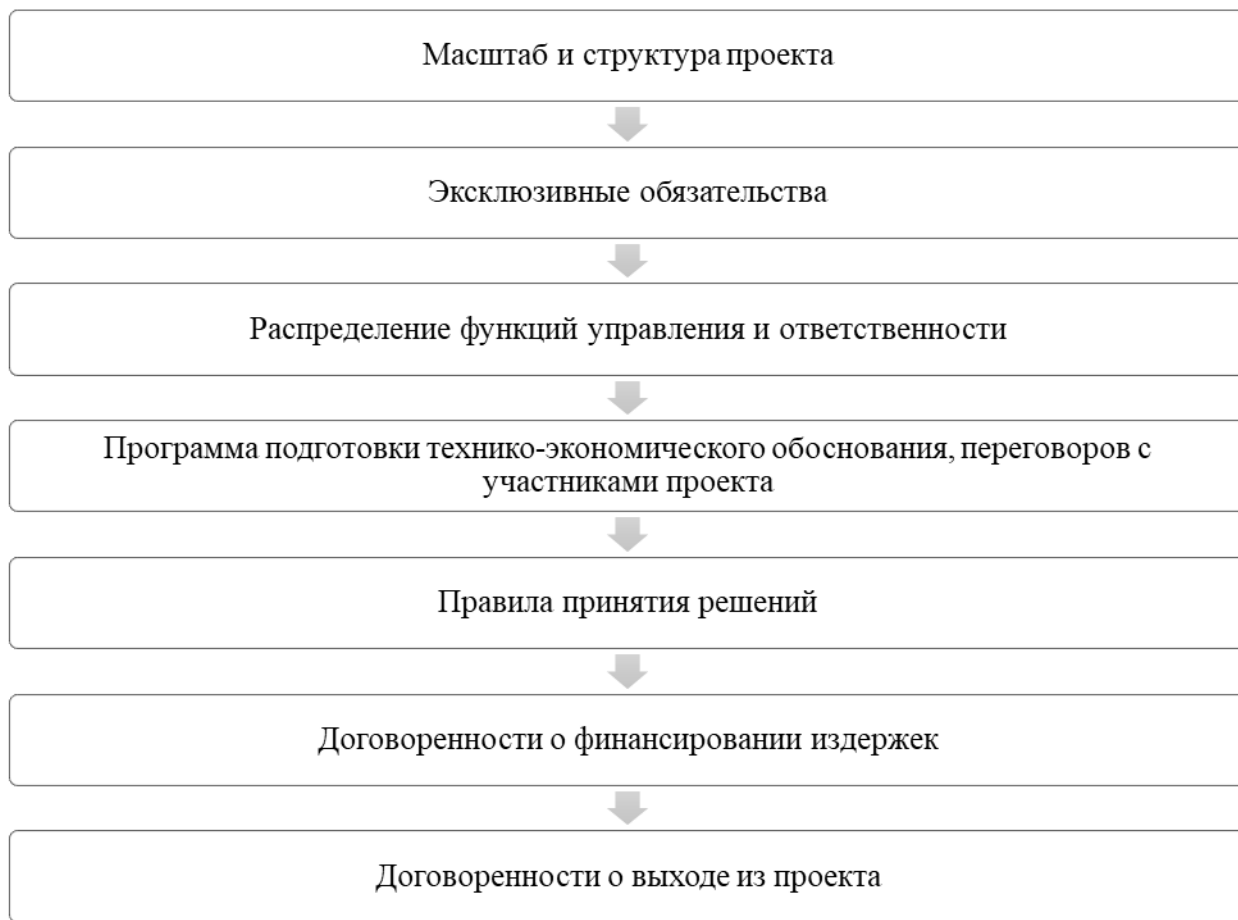


Рисунок 5 – Структура контракта между спонсорами о разработке проекта

Проектные соглашения делятся на две модели. Данная классификация представлена на рисунке 6. Есть элементы проектного финансирования, которые присутствуют во всех финансировании проекта.

Управление контрактами проекта обеспечивает долгосрочное, ограниченное обращение или без права регресса кредитов, используемых для финансирования крупных коммерческих, промышленных объектов, а также суверенные проекты по всему миру.

Объем долга и структура погашения основаны на финансовой модели проекта, где денежный поток проекта прогнозируем, а не на балансе спонсора проекта.

На рисунке 6 рассмотрены основные модели проектных соглашений.

Контракт покупателя представляет собой модель проектного соглашения, при котором проектная компания осуществляет производство продукции и ее продажу покупателю.

Концессионное соглашение выступает в качестве модели проектного соглашения, по которому проектная компания осуществляет обслуживание государства или представителей общественности.

Как правило, проект финансирования должен включать ряд участников акций, которые могут быть спонсорами проекта или долевыми инвесторами, и консорциум кредиторов, которые предоставляют кредит проекта к проекту. Финансовые кредиты проекта почти всегда распространяются на права регресса или ограниченного регресса и обеспечены активами и операциями проекта.

Погашение кредитов происходит полностью из проекта денежных потоков, а не из активов или кредита заемщика.



Рисунок 6 – Модели проектных соглашений

Таковы лишь некоторые из общих элементов проектного финансирования.

Следует отметить универсальность особенностей финансирования проектов, которые являются общими для каждого проектного финансирования (рис. 7).

Естественное состояние субъекта, функционирующего на стыке многочисленных дисциплин и реальных мировых контекстов, считается основной причиной, по которой выявление наилучших видов практики является весьма сложной задачей.

Существуют предположения, сделанные на основе большинства исследований и практических элементов, что проекты связаны с разработкой новых продуктов или процессов, которые должны быть включены в основную деятельность организации, не полезны для четкого понимания потребностей в финансировании проекта, поскольку они не учитывают отдачу от инвестиций и затраты на эксплуатацию продукта проекта, когда он будет завершен.

Даже управление затратами рассматривается как способ, с помощью которого стоимость рассматривается с инженерной точки зрения, и очень редко документ включает финансовые или учетные перспективы.

Анализ обзоров ФАС об основных нарушениях в сфере организации закупочной деятельности, в том числе предприятиями, работающими в сфере ТЭК, позволил выявить несколько типов нарушений, которые отражены на рисунке 8.

| | | |
|--|------------------------------------|---|
| Сущность модели | Спецификации и ожидаемый результат | Целевые характеристики |
| Гарантии органа, предоставившего концессию | Финансовые компенсации/поощрения | Сохранение господдержки в течение всего жизненного цикла проекта |
| Форс-мажорные условия | Процедуры прекращения проекта | Права органа, предоставившего концессию, принять результаты проекта |

Рисунок 7 – Структура проектного соглашения



Рисунок 8 – Выявленные в ходе анализа обзоров и отчетов о деятельности ФАС нарушения в сфере государственных закупок предприятиями отрасли ТЭК

Рассмотрим указанные типы нарушений подробнее.

Нарушая нормы государственных закупок организаций отраслей ТЭК, предприятия нарушают правила формирования контрактной службы, а также правила формирования комиссий по осуществлению закупок. В частности, в компаниях, работающих в отрасли ТЭК, не распределяются предусмотренные законодательством обязанности.

Решение о создании комиссии принимается уже после извещения о закупке. Частым нарушением также является соблюдение установленных норм по количеству членов комиссии.

Вторым типом нарушения государственных закупок организаций отраслей ТЭК являются несоответствия планирования, обоснования и нормирования закупок действующим законодательным нормам.

В частности, на предприятиях топливно-энергетического комплекса при осуществлении государственных закупок часто нарушаются сроки утверждения планов. Сам план закупок не всегда соответствует установленным в законе требованиям, а также может содержать необоснованное включение закупок с единственным поставщиком.

При анализе обзоров и результатов проверок ФАС выявлено, что на предприятиях ТЭК достаточно часто нарушается порядок принятия решения о способе определения поставщика. В частности, не проводятся конкурентные процедуры при закупках у единственного поставщика так называемых «малых объемов» товаров или услуг.

При этом годовой объем закупок может быть превышен. Часто превышаются суммы, предельный размер которых для разовых контрактов оговорен в федеральном законодательстве.

Для предприятий, работающих в сфере ТЭК и отличающихся высокой степенью интегрированности, актуальной является проблема уклонения от проведения конкурентных процедур при заключении договоров в рамках фактически единой хозяйственной сделки: предприятия искусственно дробят сделку, что также является нарушением закона.

Предприятия отрасли ТЭК при организации государственных закупок достаточно часто нарушают нормы подготовки и формирования извещения и документации о закупке. В частности, в извещениях часто отсутствует обоснование начальной цены контракта, нарушается порядок описания объекта закупки.

К числу наиболее распространенных нарушений подобного рода можно отнести отсутствие указаний на товарные знаки и фирменные наименования, а также место происхождения товара.

Кроме того, в документации иногда могут устанавливаться неправомерные требования к участникам закупок, не всегда обоснован и является законным размер штрафных санкций.

В ходе исследования выявлено также широкое распространение при организации государственных закупок предприятиями отрасли ТЭК нарушений непосредственного проведения процедуры определения поставщика. В частности, срок на подачу заявок не продляется, даже если на это есть основания, заявки на участие в запросе котировок могут отклоняться безосновательно, но наиболее частым нарушением является несоблюдение сроков, которые закреплены в плане-графике закупок.

В ходе анализа обзоров и отчетов о проведении проверок структурными подразделениями ФАС в отношении предприятий отрасли ТЭК было выявлено, что в системе государственных закупок часто нарушается порядок заключения, изменения и исполнения контракта. В частности, организации отрасли ТЭК часто заключают безобеспечительные контракты или размер обеспечения меньше, чем того требует законодательство.

Могут также отличаться фактические условия осуществления закупки от тех, которые указаны в документации или извещении. Речь может идти об изменениях цены, числа

поставляемых товаров, сроков и даже объемов закупки. Кроме того, в условия контракта не включаются обязательные требования об ответственности сторон.

Перечень ошибок представлен на рисунке 9.

| Ошибки в организации государственных закупок предприятий отраслей ТЭК | | | | | | | |
|--|---|---|---|--|--|--|--|
| Ошибки в тексте объявлений о размещении государственного заказа. Предоставление информации о заказах на сайтах закупок с орфографическими ошибками или латинскими буквами. | Требования в конкурсной документации по поставке товара с указанием большого числа технологических характеристик, в результате которых может быть выбран товар только 1 производителя, при наличии на рынке достаточного количества аналогов. | Указание в конкурсной документации конкретной торговой марки или наименования производителя товара или услуги без предоставления участникам государственного заказа возможности предложить товар, аналогичный по свойствам или аналогичного качества. | Отсутствие возможности регистрации на электронной площадке. | Содержание в соответствующей конкурсной документации нереальных сроков поставки товаров. | Включение в один лот государственно го заказа требований о поставке продукции, не связанной между собой; | Отсутствие в соответствующей конкурсной документации критериев оценки заявок. Документация не содержит критериев оценки поданных заявок, что затрудняет участие в данном заказе всех заинтересованных лиц и приводит к победе в торгах компании, обладающие точной информацией о заказе. | Предоставление информации о государственном заказе в нечитаемом виде |

Рисунок 9 – Ошибки в организации государственных закупок предприятий отраслей ТЭК

Заключение

На основе проведенного исследования определены методы совершенствования организации государственных закупок:

1. Ввести календарь закупок. За счет внедрения данного метода в процесс организации государственных закупок предприятий отраслей ТЭК решится проблема несвоевременной подготовки документации, а также усовершенствуется система контроля за сроками, утвержденными нормативными актами.

2. Тщательно проработать процесс организации государственных закупок предприятий отраслей ТЭК в части формализации осуществляемых процессов. Регламентация и стандартизация указанного процесса будут способствовать повышению эффективности за счет

четкого и точного следования разработанным регламентам и стандартам.

3. Ввести порядок заблаговременной подготовки конкурсной документации для организации государственных закупок предприятий отраслей ТЭК. Это повысит качество процесса, подаваемые сведения о предстоящей закупке будут более полными и достоверными. Следовательно, процесс организации государственных закупок организаций отраслей ТЭК будет четок и понятен для всех участников заказа, в том числе и прежде всего для субъектов малого и среднего бизнеса, которые смогут оценить свои возможности в дальнейшей закупке.

4. Провести предквалификационный отбор участников конкурсной документации для организации государственных закупок предприятий отраслей ТЭК. За счет внедрения данного мероприятия отсеются поставщики, которые не подходят под обязательные требования. Кроме того, у организаторов закупки будет вся необходимая информация в отношении каждого участника. В дальнейшем сотрудники, работающие в системе организации государственных закупок организаций отраслей ТЭК, сэкономят свое время при работе с участниками конкурса, что повысит эффективность процедуры.

5. Активно внедрять и использовать контракты жизненного цикла. Внедрение данного мероприятия поможет не только зафиксировать цены закупки, но мотивировать победителя конкурса – исполнителя на качественное исполнение госзаказа.

Совершенствование механизмов государственного заказа является важнейшей предпосылкой развития института государственных закупок, рационализации его организации, а также выхода на новый экономический уровень.

Библиография

1. Бабич А.М., Павлова Л.Н. Государственные и муниципальные финансы. М.: Наука, 2017. 223 с.
2. Бринева Ю.В. Как стать поставщиком: новые правила игры определяют новые стратегии // Маркетинг в России и за рубежом. 2019. № 5. С. 18-23.
3. Гыскэ А.В. Современная российская преступность и проблемы безопасности общества. Политический анализ. М.: Перспектива, 2020. 69 с.
4. Доронин С.Н., Рыхтикова Н.А., Васильев А.О. Госзакупки: законодательная основа, механизмы реализации, риск-ориентированная технология управления. М.: Инфра-М, 2013. 232 с.
5. Звягина К.В. Тендеры в коммерческих предприятиях. М.: Феникс, 2018. 288 с.
6. Иванов А.Н. Конкурсные торги: история вопроса. СПб.: Строительный комплекс, 2017. 72 с.
7. Игнатюк Н.А., Замотаев А.А., Павлушкин А.В. Муниципальное право. М.: Эксмо, 2016. 194 с.
8. Кайль А.Н. Правила размещения государственных и муниципальных заказов. М.: Юнити, 2019. 44 с.
9. Мироненко А.С., Древаль А.Н. Анализ современной системы государственных закупок // Вестник науки Сибири. 2013. № 1. С. 184-188.
10. Храшкин А.А. Настольная книга госзаказчика. М.: Юриспруденция, 2010. 742 с.

Regulation of public procurement of organizations of fuel and energy complex with the participation of SMEs

Ruslan B. Den'gub

Student,
Financial University under the Government of the Russian Federation,
125993, 49 Leningradskii ave., Moscow, Russian Federation;
e-mail: dengub1998@yandex.ru

Abstract

The relevance of the topic of the article is due to the direct influence of the efficiency and transparency of the organization of public procurement by the enterprises of the fuel and energy complex on the financial results of companies. Changes in Russian legislation that have been taking place since 2006 are aimed at improving the regulation of public procurement, however, using the example of organizations in the fuel and energy complex with the participation of small and medium-sized businesses, this topic is rarely considered, which determines the scientific novelty of this article. The state order can be spoken of as a form of direct regulation of economic relations by the state. The role of the state order in the modern economy is great, which is due to its belonging to the number of instruments of state regulation in order to further meet social needs. At the same time, cardinal changes in the form and conditions of placement are characteristic of modernity. At present, experts note the return of the initial meaning to the institution of state order. Improving the mechanisms of state order is the most important prerequisite for the development of the institution of public procurement, rationalizing its organization, as well as for reaching a new economic level.

For citation

Den'gub R.B. (2021) Regulirovanie gosudarstvennykh zakupok organizatsii TEK pri uchastii MSP [Regulation of public procurement of organizations of fuel and energy complex with the participation of SMEs]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 11 (6A), pp. 411-422. DOI: 10.34670/AR.2021.49.34.040

Keywords

Technology, development, approach, economics, competencies, enterprise, fuel and energy complex, government order, government procurement.

References

1. Babich A.M., Pavlova L.N. (2017) *Gosudarstvennye i munitsipal'nye finansy* [State and municipal finance]. Moscow: Nauka Publ.
2. Brineva Yu.V. (2019) Kak stat' postavshchikom: novye pravila igry opredelyayut novye strategii [How to become a supplier: new rules of the game determine new strategies]. *Marketing v Rossii i za rubezhom* [Marketing in Russia and abroad], 5, pp. 18-23.
3. Doronin S.N., Rykhtikova N.A., Vasil'ev A.O. (2013) *Goszakupki: zakonoda-tel'naya osnova, mekhanizmy realizatsii, risk-orientirovannaya tekhnologiya upravleniya* [Public procurement: legislative basis, implementation mechanisms, risk-oriented management technology]. Moscow: Infra-M Publ.
4. Gyske A.V. (2020) *Sovremennaya rossiiskaya prestupnost' i problemy bezopas-nosti obshchestva. Politicheskii analiz* [Modern Russian crime and problems of social security. Political analysis]. Moscow: Perspektiva Publ.
5. Ignatyuk N.A., Zamotaev A.A., Pavlushkin A.V. (2016) *Munitsipal'noe parvo* [Municipal law]. Moscow: Eksmo Publ.
6. Ivanov A.N. (2017) *Konkursnye torgi: istoriya voprosa* [Competitive bidding: background]. Saint Petersburg: Stroitel'nyi kompleks Publ.
7. Kail' A.N. (2019) *Pravila razmeshcheniya gosudarstvennykh i munitsipal'nykh zakazov* [Rules for placing state and municipal orders]. Moscow: Yuniti Publ.
8. Khramkin A.A. (2010) *Nastol'naya kniga goszakazchika* [Handbook of the state customer]. Moscow: Yurisprudentsiya Publ.
9. Mironenko A.S., Dreval' A.N. (2013) Analiz sovremennoi sistemy gosudar-stvennykh zakupok [Analysis of the modern system of public procurement]. *Vestnik nauki Sibiri* [Bulletin of Science of Siberia], 1, pp. 184-188.
10. Zvyagina K.V. (2018) *Tendery v kommercheskikh predpriyatiyakh* [Commercial tenders]. Moscow: Feniks Publ.