

УДК 336.61

ГОСУДАРСТВЕННАЯ КОРПОРАЦИЯ КАК ВАЖНЕЙШИЙ УЧАСТНИК СИСТЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА

¹Езангина И.А., ²Шахбазян Е.М., ¹Сторожилов Н.А.

¹*Волгоградский государственный технический университет, Волгоград,
e-mail: ezanginaia@rambler.ru, n.lopuhow@yandex.ru;*

²*Волжский гуманитарный институт (филиал), Волгоградский государственный университет,
Волжский, e-mail: shakhbazyan75@mail.ru*

В статье раскрываются особый правовой и организационный статус государственных корпораций, социально-экономическая целесообразность их создания и функционирования. Приведены исторические факты, свидетельствующие об активном создании государственных корпораций в 2007 г. Отмечено, что, помимо институциональной, инвестиционной, инновационной, стимулирующей и стабилизирующей функций, на государственные корпорации возлагается широкий спектр задач в области реализации государственного заказа. На примере известных государственных корпораций освещены некоторые вопросы планирования закупок, динамики годового размера заказа, экономического эффекта по завершённым процедурам, участия в приоритетных федеральных программах. В завершение перечислены проблемы функционирования государственных корпораций, в том числе в статусе государственного заказчика, а также перспективы их взаимодействия с субъектами малого и среднего бизнеса по линии государственных закупок.

Ключевые слова: государственная корпорация, некоммерческая организация, государственный заказ, государственные закупки, планирование закупок, бюджетные ассигнования

STATE CORPORATION AS IMPORTANT PARTICIPANT IN THE SYSTEM OF STATE ORDERS

¹Ezangina I.A., ²Shakhbazyan E.M., ¹Starozhilov N.A.

¹*Volgograd State Technical University, Volgograd,
e-mail: ezanginaia@rambler.ru, n.lopuhow@yandex.ru;*

²*Volga Humanitarian Institute (branch), Volgograd State University,
Volzhskiy, e-mail: shakhbazyan75@mail.ru*

The article describes the special legal and organizational status of public corporations, social and economic feasibility of their creation and operation. Presents historical evidence about the active creation of state corporations in 2007. It is noted that, in addition to the institutional, investment, innovation, stimulating and stabilizing functions entrusted to public corporations a wide range of tasks in the implementation of the state order. For example, well-known public corporations highlighted some issues of procurement planning, the annual dynamics of the size of the order, the economic effect on the completion of the procedures, to participate in priority federal programs. At the end are the problems in the functioning of public corporations, including the status of the state of the customer, as well as the prospects of their interaction with small and medium-sized businesses on public procurement.

Keywords: state corporation, non-profit organization, public procurement, government procurement, procurement planning, budget allocation

Согласно Федеральному закону от 12.01.1996 № 7-ФЗ «О некоммерческих организациях», государственной корпорацией (ГК, Корпорация) признается некоммерческая структура, учрежденная РФ на основе имущественного вноса и созданная для осуществления социальных, управленческих и прочих общественно полезных функций.

ГК наделена статусом юридического лица, может осуществлять предпринимательскую деятельность, а имущество, переданное ей РФ, является собственностью Корпорации, не являясь государственной собственностью. Объективно наличие одной из правовых форм государственно-частного партнерства: государство создает имущественную базу для деятельности

Корпорации, а от последней требуется инициатива в достижении определенных целей. Соответственно, реализуя коммерческое начало, инвестирование временно свободных средств ГК осуществляется на принципах возвратности, прибыльности и ликвидности приобретаемых ею активов.

Вместе с тем государство принимает активное участие в управлении Корпорацией (высшие должностные лица назначаются Президентом или Правительством РФ, корпорация подотчетна государству). Наконец, среди особенностей ГК следует обозначить их целевую правоспособность: к каждой ГК принимается отдельный федеральный закон, положения которого имеют приоритет к положениям законодательства о некоммерческих организациях.

В российское законодательство впервые понятие государственной корпорации было введено в 1999 г. для Агентства по реструктуризации кредитных организаций (АРКО). 28 июля 2004 г. АРКО было ликвидировано. Незадолго до этого, в январе 2004 года, была создана новая финансовая ГК – «Агентство по страхованию вкладов».

В 2007 году ускорился процесс создания различных ГК, в частности инициировано образование следующих значимых субъектов: «Банк развития и внешнеэкономической деятельности (Внешэкономбанк)», «Роснано» (11 марта 2011 года перерегистрирована в ОАО «Роснано»), «Фонд содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства», «Государственная корпорация по строительству олимпийских объектов и развитию города Сочи как горноклиматического курорта» («Олимпстрой»), 22 июля 2014 года ликвидирована), «Государственная корпорация по содействию разработке, производству и экспорту высокотехнологичной промышленной продукции «Ростех»», ГК по атомной энергии «Росатом»). Наконец, Федеральным законом РФ от 13 июля 2015 г. № 215-ФЗ список ГК дополнила Корпорация по космической деятельности «Роскосмос».

С января 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 г. № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Новый закон призван упорядочить закупочную деятельность отдельных видов юридических лиц, в частности государственных корпораций и компаний. Основным назначением института госзакупок является осуществление контроля за наиболее эффективным и целевым расходованием средств бюджета. При этом акцент сделан на институционально-инновационной функции ГК, которые должны способствовать развитию рыночной инфраструктуры инновационной экономики, созданию новых структур для обеспечения эффективности их деятельности, предлагать институциональные решения для модернизации системы госинвестирования [3].

Действительно, закупки компаний с государственным участием до недавнего времени практически не регулировались. В результате только некоторым компаниям удалось построить эффективные закупочные системы. В результате неэффективность расходов госсектора в значительной степени была сопряжена со стоимостью неэффективных закупок.

По результатам Национального рейтинга прозрачности закупок (НРПЗ) 2015 г. ГК «Внешэкономбанк» и ГК «Росатом» присвоена категория «Гарантированная прозрачность» среди заказчиков в рамках

Федерального закона № 223-ФЗ. В целом сегмент государственных закупщиков соответствует уровню «Средняя прозрачность». Распределение участников по уровням шкалы прозрачности таково: «Гарантированная прозрачность» – 11%, «Высокая прозрачность» – 15%, «Средняя прозрачность» – 34%, «Базовая прозрачность» – 20%, «Низкая прозрачность» – 20%. Доля участников в положительной области составила, таким образом, 26%, в отрицательной – 40%, в нейтральной – 34% [5].

Конкурентные закупочные процедуры развиваются в атомной отрасли семь лет. В ГК «Росатом» внедрен Единый отраслевой стандарт закупок, по которому в настоящее время работают 379 ее предприятий. Отраслевая система торгов максимально прозрачна – 99% закупок идут через электронные торги. С учетом всех принятых мер по сокращению затрат (конкурентные закупочные процедуры, контроль над начальной максимальной ценой, экономия и повышение эффективности в строительстве и проектных решениях) за шестилетний срок «Росатом» добился экономического эффекта в 314 млрд рублей.

Положение о закупках регламентирует участие в системе госзаказа и ГК Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ). Регламентированы вопросы планирования и инициирования закупок, комиссии, процедура закупки, требований к их участникам, порядка проведения конкурса, аукциона и пр. Вместе с тем по состоянию на 25.02.2016 г. среди 256 859 организаций-заказчиков в Единой информационной системе в сфере закупок всего 13 ГК (компаний) (против 147927 бюджетных организаций, 54538 казенных учреждений, 3896 унитарных организаций, 6875 автономных учреждений) [4].

В Топ рейтинге заказчиков представлены результаты деятельности таких известных ГК, как «Росатом», Федеральное космическое агентство (Агентство преобразовано в ГК по космической деятельности «Роскосмос»). В 2012 г. Корпорация «Росатом» сформировала заказ на 61240,6 млн руб. (7 место в рейтинге), в 2013 г. – на 50 360,1 млн руб. (7 место), в 2014 г. – на 102946,5 млн руб. (5 место), в 2015 г. – на 18834,6 млн руб. (25 место). Аналогичные показатели по ГК «Роскосмос» представлены следующими цифрами: 2012 г. – 273 905,3 млн руб. (1 место), 105 891,8 млн руб. (3 место), 2014 г. – 129 085,2 млн руб. (3 место), 2015 г. – 104 964,3 млн руб. (4 место). Суммарная экономия средств в динамике 2012–2015 гг. по закупочной деятельности исследуемых субъектов отражена в таблице [4].

Суммарная экономия ГК «Росатом» и «Роскосмос»
по результатам реализации закупочных процедур в 2012–2015 гг.

Год	Наименование заказчика	Сумма сэкономленных средств, руб.	Суммарная начальная цена всех заказов, руб.	Доля суммарной начальной цены всех заказов, %
ГК «Росатом»				
2012		541 219 616	24 992 212 628	39,56
2013		204 659 911	204 632 416 430	99,39
2014		308 522 298	27 318 259 563	99,13
2015		124 188 972	20 848 518 484	99,77
Федеральное космическое агентство (Роскосмос)				
2012		1 428 254 089	176 138 200 975	99,61
2013		526 040 175	63 016 765 608	99,05
2014		468 925 498	142 247 707 773	88,79
2015		208 728 162	84 595 145 500	97,59

Акцентируем внимание на том, что с 2009 года ГК «Росатом» проводит закупочные процедуры на электронных торговых площадках (ЭТП). В настоящем действует утвержденный 04.02.2016 г. перечень операторов ЭТП для проведения ГК «Росатом» и ее организациями закупок в электронной форме в секциях закупок для атомной отрасли: ЭТП «Единая электронная торговая площадка»; ЭТП «Фабрикант»; ЭТП В2В-Center.

Для обеспечения организации и проведения регламентированных процедур закупок различной сложности в 2010 г. создана дочерняя структура АО «Атомкомплект». Функционал отмеченной структуры включает: подготовку и проведение конкурентных процедур выбора поставщиков, в том числе разработку документации, размещение информации, проведение экспертиз заявок на участие в процедуре закупки, организацию заседаний комиссии по размещению заказа, оформление протоколов; осуществление действий для организации и проведения торгов и регламентированных процедур закупок в электронной форме на соответствующих торговых площадках; представление интересов заказчиков в Центральном арбитражном комитете ГК «Росатом», государственных органах и судах; ведение отчетности по закупочной деятельности.

По состоянию на 17.02.2016 г. статистика деятельности АО «Атомкомплект» такова: опубликовано закупочных процедур, шт. – 1826; на общую сумму, руб. 1 080 594 830 001,63; завершено закупочных процедур, шт. 1660; на общую сумму, руб. 887 534 793 810,88; достигнутый экономический эффект по завершенным процедурам, руб. 38 340 925 980,79.

В Корпорации утверждается годовая программа закупок, в которой предусмо-

трены заказчик закупки, ответственный за заключение контракта, потребитель продукции, работ и услуг, организатор закупки. Основными формами проведения закупок выступают: открытый конкурс, открытый аукцион, открытый редукцион, открытый запрос цен, открытый запрос предложений, открытые конкурентные переговоры. Аналогичная система действует в ГК «Роскосмос»: формируется план-график размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд. Преобладающий способ размещения заказа – открытый конкурс; закупка у единственного поставщика. В ГК Фонд содействия реформированию ЖКХ в Плане закупки также предусмотрены два способа закупки: открытый конкурс, единственный поставщик.

Согласно Отчету о закупочной деятельности Федерального космического агентства (в настоящем «Роскосмос») в 2014 году, всего осуществлено закупок, шт. – 275; из них крупных закупок, цена которых превышает 1 млрд руб., шт. – 22;

- общая стоимость контрактов и договоров, тыс. руб. – 86935396,47, из них крупных закупок, цена которых превышает 1 млрд руб., тыс. руб. – 56760845,29;

- расторгнуто контрактов, шт. – 2;
- общая стоимость расторгнутых контрактов, тыс. руб. – 9871,13;

- общее количество поданных заявок, шт. – 290;

- не допущено заявок к участию в определении поставщиков (подрядчиков, исполнителей), шт. – 24;

- количество заявок участников-победителей, шт. – 245.

Данные Департамента государственных целевых программ и капитальных вложений Министерства экономического развития свидетельствуют о том, что ГК «Росатом» и «Роскосмос» выполняют важнейшую функцию государственного заказчика (координатора). Основные программы, реализуемые Корпорацией «Росатом»:

- Федеральная целевая программа «Ядерные энерготехнологии нового поколения на период 2010–2015 годов и на перспективу до 2020 года». К финансированию из федерального бюджета на 2016 год предусмотрено освоение государственных капиталовложений на сумму – 9141,6830 млн руб., текущие расходы (НИОКР) – 4265,9941 млн руб., общий объем финансирования – 13407,6771 млн руб. [8].

- Программа «Обеспечение ядерной и радиационной безопасности на 2016–2020 годы и на период до 2030 года». Размер средств федерального бюджета, предусмотренных Паспортом данной Федеральной целевой программы в 2016–2030 гг., отражен на рисунке. В 2016 г. запланировано освоение финансовых ресурсов на сумму 13162,8782 млн руб., в т.ч.: государственные капиталовложения – 4688,0782 тыс. руб., текущие расходы (НИОКР и прочие нужды соответственно 681,7 и 7793,1 млн руб.) [8].

- Программа «Развитие фармацевтической и медицинской промышленности РФ на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» (ГК «Росатом» – государственный заказчик, координатор – Минпромторг России).

- Программа «Повышение безопасности дорожного движения в 2013–2020 годах» (МЧС России – координатор; заказчики – ГК «Росатом», Рослесхоз, Минобрнауки России, Ространснадзор, МЧС России, Ростехнадзор).

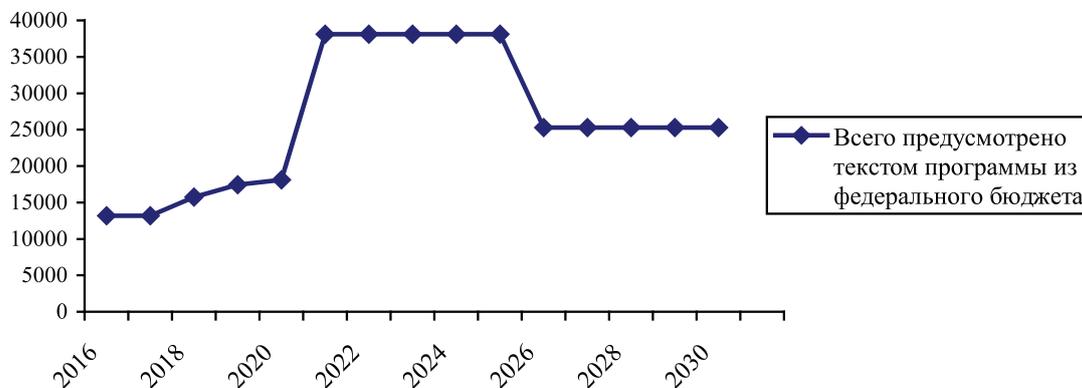
- Программа «Ликвидация накопленного экологического ущерба» на 2015–2026 гг. (проект) (Минпромторг России – координатор;

государственные заказчики – Минпромторг России, Минприроды России, ГК «Росатом»).

В целом по состоянию на 01.02.2016 г. ГК «Росатом» запланировано выделить ассигнований на сумму 25 926 206,4 тыс. руб., что на 905070 тыс. руб. больше 2015 г. Аналогичный показатель ГК «Роскосмос» в 2016 г. составит 1 294 198,4 тыс. руб., в т.ч. социальный комплекс – 685 198,4 тыс. руб. и специальный комплекс – 609000 тыс. руб. [7].

Кроме того, ГК «Роскосмос» в настоящем и перспективе выступает участником следующих государственных программ: Федеральная космическая программа России на 2016–2025 годы (проект) (заказчик); Программа «Поддержание, развитие и использование системы ГЛОНАСС на 2012–2020 годы» (координатор и заказчик); Программа «Развитие космодромов на период 2016–2025 годов в обеспечение космической деятельности Российской Федерации» (проект) (координатор и заказчик).

В России вступило в силу Постановление Правительства РФ от 11 декабря 2014 г. № 1352 и запущен механизм, позволяющий малому бизнесу выполнять госзаказы. Помимо этого была введена статья 25.1 «Корпорация развития малого и среднего предпринимательства» в Федеральный закон № 209-ФЗ, согласно которой приоритетной задачей отмеченного института признается организация мероприятий, направленных на увеличение доли закупки заказчиками, определяемыми Правительством РФ, у субъектов малого и среднего предпринимательства в годовом объеме закупки товаров, инновационной и высокотехнологичной продукции. В подтверждение Программы деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 гг. предусматривает среднегодовой прирост доли закупок крупнейших компаний с госучастием у субъектов МСП в размере 2,3% (повышенный –



Размер средств федерального бюджета, предусмотренных Паспортом данной Федеральной целевой программы в 2016–2030 гг., млн руб.

2,4%, максимальный – 2,5%). В случае достижения показателя Корпорация обеспечит увеличение доли закупок отдельными заказчиками у субъектов МСП с 18% в 2016 году до 25% в 2018 году, что соответствует показателям плана мероприятий («дорожной карты») [6].

В этой связи важен факт того, что ГК «Росатом» целенаправленно наращивает долю закупок у предприятий малого и среднего бизнеса в общем объеме заключенных договоров. В 2015 году компании атомной отрасли закупили в этом сегменте продукции на 82,1 млрд рублей. При этом по организациям «Росатома», на которые распространяется действие правительственного Постановления № 1352, доля продукции малого и среднего бизнеса составила 26,7% от общего объема закупок. Позитивным шагом признается и заключение 16 ноября 2015 г. соглашения о взаимодействии между ГК «Росатом» и АО «Федеральная корпорация по развитию малого и среднего предпринимательства». Речь, в частности, идет об информировании поставщиков о корпоративной системе менеджмента качества, номенклатуре текущих и перспективных технологических потребностей, планируемых объемах закупок на краткосрочный и долгосрочный периоды. Особое внимание в рамках реализации Соглашения планируется направить на формирование сети квалифицированных и ответственных поставщиков, а также на создание условий для участия субъектов МСП в программах партнерства ГК «Росатом» [2; 6].

Резюмируя, отмечаем, что, наряду с явными преимуществами ГК в виде интеграции управленческих функций, применения единых стандартов, возможности проведения единой научно-технической, инвестиционной политики, создание ГК на базе советских комплексов, структур переходного периода, их функционирование обусловили целый ряд проблем. В качестве последних отмечаем: институциональные риски, порождаемые недостатками в организации правореализационного процесса, недостаточностью общественного контроля; проявление монопольного положения ГК, множественность коррупционных рисков, (завышение цены контракта, использование фильтров и «особых» условий, делающих невозможным участие в закупке добросовестных участников) [1]. Имеет

место противоречие между законодательно установленным правом получения статуса государственного заказчика и наделением их всем комплексом функций государственного заказчика по размещению заказов (заключение, оплата, контроль, учет выполнения контрактов и вероятностью нарушения принципов конкурентности, прозрачности при размещении государственных заказов самими корпорациями).

Список литературы

1. Езангина И.А. Межфирменный стратегический альянс в системе конкурентных отношений бизнеса // Научное обозрение. – 2012. – № 4. – С. 464–469.
2. Езангина И.А. Научно-технический стратегический альянс: воплощение реализации принципа «открытых инноваций» // Фундаментальные исследования. – 2013. – № 6–4. – С. 945–948.
3. Езангина И.А., Сторожилов Н.А. Планирование закупок как важнейший элемент современной системы государственного заказа в России Сборники конференций НИЦ Социосфера. – 2015. – № 53. – С. 83–85.
4. Общественный контроль: закупки в цифрах. – URL: <http://zakupki.gov.ru> (дата обращения: 25.02.2016).
5. Рейтинг прозрачности. – URL: <http://www.nrpz.ru> (дата обращения: 11.03.2016).
6. Утверждена Программа деятельности АО «Корпорация «МСП» на 2016–2018 гг. – URL: <http://www.acgrf.ru> (дата обращения: 11.03.2016).
7. Федеральная адресная инвестиционная программа России. – URL: <http://faip.economy.gov.ru> (дата обращения: 11.03.2016).
8. Федеральные целевые программы России. – URL: <http://fcp.economy.gov.ru> (дата обращения: 11.03.2016).

References

1. Ezangina I.A. Mezhhfirmennyj strategicheskij aljans v sisteme konkurentnyh otnoshenij biznesa // Nauchnoe obozrenie. 2012. no. 4. pp. 464–469.
2. Ezangina I.A. Nauchno-tehnicheskij strategicheskij aljans: voploshhenie realizacii principa «otkrytyh innovacij» // Fundamentalnye issledovanija. 2013. no. 6–4. pp. 945–948.
3. Ezangina I.A., Storozhilov N.A. Planirovanie zakupok kak vazhnejshij jelement sovremennoj sistemy gosudarstvennogo zakaza v Rossii Sborniki konferencij NIC Sociosfera. 2015. no. 53. pp. 83–85.
4. Obshhestvennyj kontrol: zakupki v cifrah. URL: <http://zakupki.gov.ru> (data obrashhenija: 25.02.2016).
5. Rejting prozrachnosti. URL: <http://www.nrpz.ru> (data obrashhenija: 11.03.2016).
6. Utverzhdena Programma dejatel'nosti AO «Korporacija «MSP» na 2016–2018 gg. URL: <http://www.acgrf.ru> (data obrashhenija: 11.03.2016).
7. Federalnaja adresnaja investicionnaja programma Rossii. URL: <http://faip.economy.gov.ru> (data obrashhenija: 11.03.2016).
8. Federalnye celevye programmy Rossii. URL: <http://fcp.economy.gov.ru> (data obrashhenija: 11.03.2016).