

ВНЕДРЕНИЕ СИСТЕМЫ ЗАКУПОК В ГОСУДАРСТВЕННЫЕ КОМПАНИИ

Аннотация

Статья посвящена моделированию системы закупок в крупных частных и государственных компаниях. Определены основные модели системы закупок, выявлены особенности и потенциал внедрения опыта закупок частных компаний на государственных унитарных предприятиях и государственных корпорациях в аспекте бизнес-процессов и системного управления. Даны рекомендации при внедрении системы закупок крупным холдинговым структурам с государственной долей участия.

Ключевые слова

Государственные закупки, государственные корпорации, моделирование системы закупок, система закупок.

N. A. Cherepovskaya, E. K. Artemchuk

IMPLEMENTATION OF PROCUREMENT SYSTEM IN STATE-OWNED COMPANIES

Annotation

Article is devoted to modeling the procurement system in large private and public companies. The main models of procurement system are defined, and features and potential of implementing the experience of purchasing private companies at state unitary enterprises and state corporations in aspect of business processes and system management are identified. Recommendations are given for implementation of procurement system for large holding structures with state participation.

Keywords

Public procurement, public corporations, procurement system modeling, procurement system.

Введение

Крупные государственные компании активно внедряют полученные знания и опыт у предпринимательских структур в той части, в которой это не противоречит законодательству. Несмотря на специфику закупочной дея-

тельности в государственных компаниях, в условиях свободного рынка возникает частичное совпадение методологических основ процессов закупки. В связи с этим применение опыта частных компаний позволит повысить общую эффективность деятельности.

В частных организациях бизнес-процессы, связанные с закупками, регламентируются по-разному в зависимости от масштаба организации и внутрикорпоративных норм. Управление закупками — область деятельности, направленная на приобретение организацией необходимых услуг и товаров [1]. Однако, несмотря на то что данная область в той или иной степени присуща каждой организации, способы организации закупочной деятельности различны. Как правило, чем больше масштаб организации, тем выше степень централизации закупок. Вместе с этим нельзя говорить о наличии линейных связей и закономерностей. Централизованная модель закупок в крупных компаниях не является безальтернативной. Следовательно, вопрос о внедрении в государственных компаниях закупочного опыта частных предприятий не сводится к заимствованию централизованной модели. Повышение масштаба организации сопровождается не централизацией закупок, а регламентацией закупочной деятельности и кристаллизацией соответствующих бизнес-процессов, что в крупной организации может найти выражение в следующих моделях:

- централизованная модель (все операции по закупкам проводятся с участием центральной службы закупок);
- децентрализованная модель (центральная служба закупок отсутствует, закупочные операции и контроль осуществляются неспециализированными отделами);
- смешанная модель (установление баланса полномочий между централизованной службой закупок и подразделениями организации).

Модель определяется исходя из особенности управления в организации, а также от области ее деятельности. В государственных компаниях преимущественно применяется централизованная модель в условиях специфики законодательного регулирования государственных закупок. Способы государственных

закупок могут быть конкурентные, неконкурентные. Неконкурентный способ только один — закупка у единственного поставщика. Конкурентные способы подразделяются на способы с проведением торгов и без проведения торгов. В условиях детализированного регулирования на императивной основе для государственных компаний наиболее предпочтительна централизованная модель закупок. Отметим, что централизованная модель в своем схематичном изложении выглядит наиболее просто, однако характер связей между отдельными составляющими системы может быть весьма сложен. В качестве элементов системы закупочной деятельности в крупных государственных компаниях выделяют: специализированное подразделение по закупкам, конкурсные комиссии, экспертные группы. Конкурсные комиссии проводят процедуру закупок, экспертные группы же образуются для рассмотрения заявок на участие в закупках [2].

Централизованная система закупок в своем наиболее полном варианте характерна для крупных государственных компаний. Проведем анализ организационно-правовых форм с юридической точки зрения в части государственных компаний определено в следующих формах:

- государственные унитарные предприятия;
- государственные корпорации.

Государственные учреждения, а также компании с государственным участием не рассматриваются нами в качестве государственных компаний. Учреждения являются некоммерческими организациями и не имеют в качестве уставной цели извлечение прибыли. Компании со смешанной формой собственности по гражданскому законодательству являются, как правило, хозяйственными обществами.

Наибольшим инновационным потенциалом обладают государственные корпорации ввиду больших объемов

реализуемой продукции, ведения деятельности в передовых отраслях, стратегическим значением в национальной экономике [3]. По механизму осуществления хозяйственной деятельности государственные корпорации условно приближены к хозяйственным обществам. Указанные обстоятельства являются предпосылками для внедрения в государственных корпорациях опыта крупных частных корпораций. К тому же в дочерних компаниях приходится оптимизировать различные внутрикорпоративные виды деятельности, в том числе деятельность по закупкам. Для оптимизации закупок дочерних компаний в государственных корпорациях необходимы разработки и внедрение централизованной системы закупок, построенной на мониторинге материально-технического обеспечения. Проведение централизованного мониторинга с использованием информационных технологий позволит получать оперативную информацию о состоянии заявки, соблюдении или нарушении сроков, применять позиционный контроль без необходимости личного взаимодействия с ответственным менеджером [4]. Это наглядный пример централизации, при котором всеобъемлющий характер централизации компенсируется нивелированием промежуточных стадий и согласований, что возможно посредством использования информационных продуктов.

Построение системы закупок в государственной компании сопровождается сложностями, связанными как с реальной динамикой экономической ситуации, так и с трансформацией государственной экономической политики. Одним из типичных примеров здесь является тренд по стимулированию предпринимательской активности субъектов малого и среднего бизнеса. Закупки крупных компаний у субъектов малого и среднего предпринимательства имеют положительную динамику [5]. Специфика деятельности компании может предполагать частое взаимодействие в рам-

ках закупочного процесса с субъектами малого и среднего бизнеса, что вносит изменения в бизнес-процессы [6].

Несмотря на то что содержание бизнес-процессов вариативно, совокупность типовых процессов практически неизменна. Бизнес-процессы закупочной деятельности в крупной компании представлены как: формирование базы поставщиков, управление базой поставщиков, планирование закупок, проведение закупок, действия после закупок, поддерживающие процессы. Каждый процесс описывается в следующих аспектах: распределение полномочий между уровнями и структурами холдинга, решение об уровне предоставления материалов и роли службы закупок, разработка регламентов, разработка конкурентных процедур закупок, разработка информационных систем [7].

Материалы и методы

Рассмотрим закупочную деятельность, проводимую Государственной корпорацией по атомной энергии «Росатом», которая является холдингом, объединяющим более 360 предприятий атомной отрасли. Госкорпорация «Росатом» является некоммерческой организацией и одним из мировых лидеров атомной отрасли, занимает второе место в мире по запасам урана и пятое по объему добычи, четвертое место в мире по производству атомной энергии, контролирует 40 % мирового рынка услуг по обогащению урана и 17 % рынка ядерного топлива. В 2019 г. организациями атомной отрасли, к примеру, запланировано проведение закупок конкурентным способом на 912,2 млрд руб. 99 % закупок проводится в электронной форме, более 24 000 — ежегодное число поставщиков [8].

Система закупок в Госкорпорации «Росатом» была существенно изменена в 2009–2011 гг. Причинами модернизации закупочной деятельности послужили завышенные требования к поставщикам, субъективизм в решении закупочных комиссий, завышение начальных цен, а

также наличие сообщений о коррупции. В результате модернизации была создана текущая модель системы закупок.

Особенности системы закупок в Госкорпорации «Росатом» продиктованы следующими обстоятельствами:

- холдинговая организация структуры;
- необходимость согласования крупных сделок;
- осуществление части закупок за бюджетные средства.

Высшим органом управления является Наблюдательный совет, который одобряет совершение крупных сделок (сделок с имуществом, стоимость которого превышает установленный корпорацией размер), совершение сделок. Все другие органы и отделы находятся в компетентностной зависимости от Наблюдательного совета. Специализированным подразделением по закупкам является Департамент методологии и организации закупок. Основные задачи департамента состоят в построении архитектуры системы закупок, определении принципов ее функционирования, в регуляции и контроле закупочных бизнес-процессов. В организациях холдинга функционируют обособленные подразделения по закупкам. То есть единое централизованное подразделение по осуществлению закупочной деятельности отсутствует. Между тем закупочная деятельность носит упорядоченный и регламентированный характер.

В системе закупок Госкорпорации «Росатом» имеются специализированные элементы. Так, с целью досудебного регулирования споров функционирует Центральный арбитражный комитет в сфере закупок. Для упрощения участия субъектов малого и среднего бизнеса в закупках функционирует специальный Сопровождающий орган в рамках Совета по повышению прозрачности деятельности [8].

Результаты

На методологическом уровне в Госкорпорации «Росатом» выделяют

две разновидности закупок в зависимости от источников финансирования:

- бюджетные средства, регулируемые действующим законодательством;
- внебюджетные и собственные средства на основе Единого отраслевого стандарта закупок.

Осуществление закупок на внебюджетные и собственные средства производится согласно Единому отраслевому стандарту закупок. «Для информационного обеспечения бизнес-процессов по закупкам применяется автоматизированная система управления документами при проведении закупки от планирования до отчета по процедуре. Также стоит отметить, что в Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» функционирует постоянно действующая система обучения. Процесс закупочной деятельности детально регламентирован. При планировании закупок производится: формирование государственного плана закупок (утверждается руководителем заказчика); формирование заявки; формирование закупочной документации.

Сокращение плана закупок означает внесение изменений в годовую программу закупок. Формирование годовой программы является первоначальным этапом закупочной деятельности. Непосредственно же сами закупки производятся различными способами и в разных формах.

При анализе закупок следует учитывать не только способы, но также и их формы. Дифференциация форм закупок введена для конкурентных закупок. Формы конкурентных закупок следующие: открытая или закрытая; электронная или неэлектронная; одноэтапная или многоэтапная; однолотовая или многолотовая.

Способ закупки определяется исходя из условий проведения закупок. Для каждого способа закупок определяется группа заказчиков, срок размещения извещения и документации, указание на правовые акты, регулирующие

обязанность по заключению договора, возможность применения дополнительных элементов или стадий закупок, используемые формы, возможность применения отборочных критериев, критерии оценки заявок участников» [9].

«В Госкорпорации «Росатом» возникает необходимость в дифференциации заказчиков, их можно разделить на различные категории (типы):

- заказчик — Корпорация;
- заказчики, для которых разрешающим органом является Центральная закупочная комиссия (ЦЗК);
- заказчики, имеющие в качестве разрешающего органа помимо Центральной закупочной комиссии (ЦЗК) постоянно действующую закупочную комиссию (ПДЗК);
- заказчики, не имеющие в качестве разрешающего органа ЦЗК и (или) ПДЗК и осуществляющие закупки в соответствии со Стандартом.

Несмотря на различие в типах заказчиков, общий порядок действий всех заказчиков одинаков и складывается из трех стадий: формирование ТЗ; определение требований к участникам закупки; установление требований к обеспечению заявки на участие в закупке» [9].

Для каждой категории или типа заказчиков имеется отдельное регулирование закупочной деятельности, что отражает специфику корпоративной структуры Госкорпорации «Росатом». Конкретные структурные подразделения устанавливаются распорядительными документами заказчиков. Стандартом определены лишь функции, которые должны быть возложены на данные подразделения. Отметим, что здесь нельзя говорить о функциональном подходе к определению структуры, поскольку установленные Стандартом функции не привязаны к каким-либо структурным образованиям. Функциями являются, в частности: планирование закупок, разработка требований к продукции, разработка проекта договора и его существенных условий, определение плановой стоимости закупки, разработка требований к участникам закупки, проведение закупочных процедур, подготовка проекта договора по результатам закупочной процедуры.

Органичной составляющей механизма закупок является система контроля. В Госкорпорации «Росатом» при закупки ведется внутренний и внешний контроль (рис. 1).



* ЦАК — Центральный арбитражный комитет; ** АК — арбитражный комитет

Рисунок 1 — Система контроля закупок в Государственной корпорации по атомной энергии «Росатом» [8]

Рассмотрение споров построено по единому принципу и проходит две стадии. Первая стадия — подача и рассмотрение жалобы, после которой возможна вторая стадия, на которой спор рассматривается судом или главным контролером. Внешний и внутренний контроль обладают автономией друг от друга и не являются взаимозаменяемыми формами контроля.

Таким образом, Госкорпорация «Росатом» имеет сложную дифференцированную систему закупок, которая построена на основе холдинговых решений. Единство системы закупок обеспечивается в нормативно-правовом и организационном аспектах. Нормативно-правовое единство состоит в наличии единого Стандарта, а также общих правил планирования закупок и порядка действий заказчиков. Учет потребностей и интересов организаций, находящихся на различных корпоративных уровнях, производится путем определения типов заказчиков и дальнейшей регламентации их деятельности. Организационное единство состоит в наличии верхнего уровня корпоративного управления, в выдвижении единых функциональных требований к отделам закупок организаций, входящих в корпорацию. Безусловно, модель закупок в Госкорпорации «Росатом» не является полностью корпоративной, поскольку корпоративная модель закупок возникла в частном секторе экономики и не может быть полностью адаптирована в рамках государственной корпорации. Тем не менее корпоративное устройство позволяет заимствовать опыт коммерческих организаций в той части, в которой это не противоречит действующему законодательству.

Говоря о тенденциях развития системы закупок в Госкорпорации «Росатом», следует сказать, что система в ее текущем варианте устойчива и не нуждается в реформировании (собственно, данный вариант системы и был результатом реформы). Первоначальные сложности, связанные с закупочными процессами, относятся к раннему периоду существо-

вания Госкорпорации «Росатом», и в настоящее время они успешно преодолены. Несмотря на это, динамика экономических отношений и государственной политики будет приводить к изменениям в закупочной деятельности. Основное направление совершенствования системы закупок — вовлечение в закупочный процесс субъектов малого и среднего бизнеса. Полагаем, что в дальнейшем закупки у субъектов малого и среднего бизнеса будут регулироваться более детально. Также следует уделить внимание структурной организации отделов закупок. Функциональный подход в Стандарте в полной мере не реализован, поэтому в целях частичной унификации закупочной деятельности необходимо установить соответствие между функциями и требованиями к структурным подразделениям.

Выводы

Анализ системы закупок государственной Госкорпорации «Росатом» показал, что система построена по смешанной модели, поскольку включает в себя признаки централизованной и децентрализованной модели. Реализация данной модели показала высокую эффективность. Тенденций к изменению модели в настоящее время не имеется. Система закупок в Госкорпорации «Росатом» преимущественно относится к децентрализованной модели, что объясняется эффективностью децентрализации в крупных холдингах. Установление общих основ закупочной деятельности и широкая ее дифференциация по различным критериям образуют внутреннее единство закупочных процессов с одновременным предоставлением заказчикам разных типов большого уровня самостоятельности в принятии решений.

Для государственных корпораций принятие опыта частных холдингов, для которых характерна децентрализованная модель закупочной деятельности, является актуальным в настоящее время, поскольку его структура не предполагает жестко централизованной системы закупок. Однако элементы центра-

лизации необходимы в качестве внутреннего стержня. Несмотря на то что смешанная модель системы закупок востребована на уровне государственных корпораций, в отношении государственных унитарных предприятий складывается несколько иная ситуация. На унитарных предприятиях допустима централизация закупок с утилитарной целью, что позволит не только снизить временные издержки на принятие решений и повысить эффективность мониторинга закупочной деятельности, но также и повысить прозрачность деятельности. Централизованная система закупок в унитарном предприятии является одним из действенных средств противодействия картельным сговорам и иным нарушениям законодательства. Отметим, что централизация системы закупок не приводит к ее недопустимому упрощению и блокированию инициативы, исходящей изнутри. Вариативность и учет специфики производственной деятельности обеспечиваются в том числе и за счет составления закупочной документации. Что же касается децентрализованной модели, то для крупных государственных организаций она не характерна, поскольку в организации деятельности государственных организаций императивное начало более сильно, нежели в организациях частной формы собственности.

Внедрение системы закупок частных компаний в закупочную деятельность государственных компаний имеет следующие особенности.

1. Заимствованию подлежит преимущественно централизованная модель системы закупок.

2. Наиболее показательным является заимствование опыта в государственных корпорациях.

3. Несмотря на общность бизнес-процессов, имеются различия в закупках государственных и частных компаний, которые обусловлены, в первую очередь, спецификой способов государственных закупок.

Библиографический список

1. Зинова, Ю. А. Организация процесса закупок на предприятии // *International scientific review*. — 2016. — № 21–23. — С. 56–58.

2. Иванов, О. Б. Регулируемые закупки и формирование системы контроля за ними в крупных государственных компаниях // *ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика*. — 2016. — № 4. — С. 7–29.

3. Череповская, Н. А. Об инвестиционном потенциале в региональном развитии // *Научные ведомости БелГУ. Экономика. Информатика*. — 2015. — № 7–1 (204). — Вып. 34/1. — С. 46–51.

4. Сухорукова, И. В., Лихачёв, Г. Г. Экономическая модель оптимизации при централизованном управлении закупками дочерних компаний государственной корпорации // *Экономический анализ: теория и практика*. — 2016. — № 6. — С. 115–123.

5. Юняева, Р. Р., Онтикова, А. С. Закупки крупнейших компаний как новый рынок сбыта продукции субъектов малого и среднего предпринимательства // *Известия высших учебных заведений. Поволжский регион. Общественные науки*. — 2017. — № 3 (43). — С. 166–173.

6. Коряков, А. Г. Эволюция взглядов на роль государства в обеспечении условий устойчивого развития предприятий // *Микроэкономика*. — 2012. — № 3. — С. 6–10.

7. Орехов, Е. Н. Методы организации закупочной деятельности в крупных предпринимательских структурах // *Вестник Международного института экономики и права*. — 2013. — № 1 (10). — С. 60–64.

8. Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом». Размещение заказов на закупки товаров, работ и услуг [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://zakupki.rosatom.ru>.

9. Единый отраслевой стандарт закупок (положение о закупке) Государственной корпорации по атомной

энергии «Росатом» (ред. от 09.10.2019) // Документ опубликован не был. Доступ из СПС «Гарант».

Bibliographic list

1. Zinova, Yu. A. Organization of procurement process at enterprise // International scientific review. — 2016. — № 21–23. — P. 56–58.
2. Ivanov, O. B. Regulated purchases and formation of system of control over them in large state-owned companies // ETAP: economic theory, analysis, practice. — 2016. — № 4. — P. 7–29.
3. Cherepovskaya, N. A. On investment potential in regional development // Scientific Bulletin of BelSU. Ser. Economy. Computer science. — 2015. — № 7–1 (204). — Issue 34/1. — P. 46–51.
4. Sukhorukova, I. V., Likhachiov, G. G. Economic model of optimization in centralized procurement management of state Corporation subsidiaries // Economic analysis: theory and practice. — 2016. — № 6. — P. 115–123.
5. Yunyaeva, R. R., Ontikova, A. S. Purchases of major companies as a new market for small and medium-sized businesses // News of higher educational institutions. Volga region. Social science. — 2017. — № 3 (43). — P. 166–173.
6. Koryakov, A. G. Evolution of views on role of state in ensuring the conditions for sustainable development of enterprises // Microeconomics. — 2012. — № 3. — P. 6–10.
7. Orekhov, E. N. Methods of organizing procurement activities in large business structures // Bulletin of International Institute of Economics and law. — 2013. — № 1 (10). — P. 60–64.
8. State atomic energy Corporation Rosatom. Placing orders for purchases of goods, works and services [Electronic resource]. — Mode of access : <http://zakupki.rosatom.ru>.
9. Unified industry standard for procurement (procurement regulations) State atomic energy Corporation Rosatom (ed. from 09.10.2019) // Document was not published. Access of LRS Garant.