

ПРОБЛЕМНЫЕ АСПЕКТЫ ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ЗАКУПОК МАТЕРИАЛЬНО-ТЕХНИЧЕСКИХ РЕСУРСОВ ЭНЕРГЕТИЧЕСКИМИ КОМПАНИЯМИ В СООТВЕТСТВИИ С ФЕДЕРАЛЬНЫМ ЗАКОНОМ ОТ 18.07.2011 № 223-ФЗ

DOI 10.18572/2312-4350-2021-2-44-48



Саушкина Снежана Михайловна,
аспирант Центра энергетического права
Санкт-Петербургского государственного
экономического университета,
заместитель начальника управления ПАО «Газпром»
■ energylaw211@unecon.ru

В России с 2014 года, после введения взаимных санкций Россией и странами Запада, декларируется курс на импортозамещение. В этой связи энергетические компании с государственным участием разрабатывают ряд мероприятий для его поддержания. При этом энергетические компании сталкиваются с тем, что некоторые мероприятия не могут быть исполнены в силу противоречия локальных актов действующему законодательству. В то же время локальные акты компаний с государственным участием принимаются исходя из необходимости обеспечивать безопасность при строительстве, проектировании и эксплуатации объектов энергетического сектора. Для достижения указанных целей энергетические компании с государственным участием вводят различные механизмы проверки контрагентов на соответствие их производств требованиям как самой компании, так и различным техническим стандартам. Однако без внесения изменений в действующее законодательство применение всех механизмов крайне затруднительно. В статье рассмотрены варианты решения проблем, которые предусматривают возможность соблюдения баланса интересов всех участников энергетического рынка.

Ключевые слова: энергетическое право, правовое положение энергетических компаний, правовое регулирование закупок, реестр материально-технических средств, локальные акты энергетических компаний.

CHALLENGING ASPECTS OF PROCUREMENT OF MATERIALS AND RESOURCES BY ENERGY COMPANIES IN ACCORDANCE WITH FEDERAL LAW NO. 223-ФЗ OF JULY 18, 2011

Saushkina Snezhana M.

Postgraduate Student of the Center for Energy Law of the Saint Petersburg State Economic University
Deputy Directorate Head of Gazprom, PJSC

In 2014, after the introduction of mutual sanctions by Russia and the Western countries, Russia declared a course towards import substitution. In that context, energy companies with state participation are developing a number of measures to support it. That said, energy companies come across a situation when some measures cannot be carried out due to the contradiction between local acts and the applicable laws. At the same time, local acts of companies with state participation are adopted based on the need to ensure safety during the construction, design and operation of energy industry facilities. To achieve these goals, energy companies with state participation introduce a variety of mechanisms for verification of compliance of the contractors' production with the requirements of the company itself and various technical standards. However, the application of all mechanisms is extremely difficult without amending the applicable laws. The article reviews problem solution options that provide for the possibility of maintaining a balance of interests of all energy market players.

Keywords: energy law; legal position of energy companies; legal regulation of procurement; register of materials and resources; local acts of energy companies.

Несмотря на то что предметом правовых исследований являются различные аспекты правового регулирования закупочной деятельности отдельными видами юридических лиц, многие вопросы справедливо продолжают вызывать интерес, а текущее состояние правового регулирования требует совершенствования [1].

С сентября 2014 года Правительством Российской Федерации реализуется программа по обеспечению импортозамещения промышленности. На сегодняшний день принято несколько нормативных правовых актов для реализации указанной программы на федеральном уровне и на уровне хозяйствующих субъектов.

Компаниями с государственным участием в сфере энергетики проводится большая работа по изучению рынков и текущего состояния промышленного производства оборудования и материально-технических ресурсов. Рассмотрим указанные мероприятия на примере ПАО «Газпром», а также проблемы, с которыми сталкивается компания при их реализации.

Приказом ПАО «Газпром» от 25 февраля 2020 года № 88 утвержден перечень наиболее важных видов продукции для импортозамещения и локализации производств с целью технологического развития ПАО «Газпром» [2] и разработан единый Реестр материально-технических ресурсов (далее — МТР), допущенных к применению на объектах Общества и соответствующих требованиям ПАО «Газпром» (далее — Реестр МТР ПАО «Газпром»). Указанный реестр постоянно обновляется и дополняется [3].

Ведение указанного Реестра МТР ПАО «Газпром» обусловлено в первую очередь необходимостью обеспечить безопасность при строительстве, ремонтах и реконструкции объектов единой системы газоснабжения. При проведении закупок ПАО «Газпром» максимально изучает рынки материально-технических ресурсов, новейшие технологии, представленные в промышленности, и научные достижения, а также проводит обследования промышленных мощностей оборудования поставщиков на предмет совместимости с уже

существующей единой системой газоснабжения.

Целью подобного изучения рынка является исключение случаев, когда заключаются договоры с поставщиками, чье производство не соответствует требованиям действующего законодательства РФ в области технического регулирования и стандартов ПАО «Газпром». Для того чтобы аккумулировать и систематизировать всю полученную информацию, и ведется вышеуказанный реестр. Надо отметить, что заявку на включение в Реестр МТР ПАО «Газпром» может подать любая организация и пройти соответствующую процедуру согласования. Вся информация по порядку включения и комплексу предоставляемых документов есть в открытых интернет-ресурсах, в том числе на сайте ПАО «Газпром» [4].

Включение предприятий осуществляется на основании методики предварительной оценки готовности предприятий к выпуску продукции для нужд ПАО «Газпром», утвержденной заместителем председателя Правления ПАО «Газпром» 16 апреля 2016 г. [5].

Согласно указанной методике любое предприятие, планирующее организовать серийное производство и поставку критически важной для ПАО «Газпром» продукции, вправе собрать необходимый пакет документов и направить его на рассмотрение в соответствующий Департамент ПАО «Газпром».

После получения документов сотрудники Департамента ПАО «Газпром» проводят анализ представленных документов и проводят комплексный аудит предприятия. Методика допускает привлечение независимой экспертной организации для проведения соответствующего анализа документов и комплексного аудита предприятия. Услуги по проведению экспертизы оказываются экспертными организациями на основании гражданско-правовых договоров, заключенных по результатам конкурентных процедур, проведенных в соответствии с Положением о закупках товаров, работ,

услуг ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром [6] (далее — Положение о закупках ПАО «Газпром»). Таким образом, привлекается независимая экспертная организация, в штате которой есть высокопрофессиональные специалисты.

Для проведения экспертной оценки и определения индекса готовности предприятий к выпуску импортозамещающей продукции для нужд ПАО «Газпром» в компании создается специальная экспертная группа. По завершении оценки предприятия каждый эксперт вносит значения следующих показателей:

- наличие производственной базы, необходимой для производства продукции;
- наличие технического задела;
- уровень локализации производства на территории Российской Федерации;
- степень критичности импортных комплектующих, сырья, материалов для производства продукции;
- правомерность использования технической, технологической документации, результатов интеллектуальной деятельности;
- обеспечение качества продукции;
- деловая репутация;
- полнота представления информации о реализуемости проекта;
- доля активов, находящихся в обращении, относительно валюты баланса на последнюю отчетную дату;
- коэффициент текущей ликвидности за последние три отчетных года;
- финансовая независимость предприятия.

Все указанные меры направлены на обеспечение безопасности производственного процесса и реализацию государственной программы по обеспечению импортозамещения промышленности РФ.

Но на сегодняшний день российское законодательство предусматривает, что энергетические компании обязаны осуществлять свою закупочную деятельность в соответствии с Федеральным законом от 18 июля 2011 года № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» (далее — Закон № 223-ФЗ).

Исходя из логики принятия Закона № 223-ФЗ, действия, которые могут привести к ограничению конкуренции, в том числе к необоснованному ограничению числа участников закупок, недопустимы, и Общество при проведении конкурентных процедур обязано допускать к участию все компании, которые подали заявки на участие в конкурентной закупке, независимо от того, включены они в Реестр МТР ПАО «Газпром» или нет.

Отклонение заявки на участие в конкурентной закупке в связи с отсутствием участника в Реестре МТР ПАО «Газпром» рассматривается контролирующими органами как ограничение конкуренции.

При этом речь идет о поставках технологически сложного оборудования, поставляемого на объекты, которые в соответствии со статьей 2 Федерального закона от 21 июля 1997 года № 116-ФЗ «О промышленной безопасности опасных производственных объектов» являются опасными производственными объектами.

Именно поэтому в ПАО «Газпром» предусмотрена многоступенчатая процедура согласования включения поставщиков в Реестр МТР ПАО «Газпром».

На практике имеют место случаи, когда закупочной комиссии приходилось выбирать поставщиков, не включенных в Реестр МТР ПАО «Газпром», и в дальнейшем фактически проводить мероприятия по оценке готовности предприятий к выпуску продукции для нужд ПАО «Газпром», что существенно увеличивает сроки оказания услуг.

Принимая во внимание тот факт, что речь идет об опасных производственных объектах, на мой взгляд, целесообразно дополнить Закон № 223-ФЗ нормой, согласно которой ПАО «Газпром» вправе утверждать специальный порядок выбора поставщиков для поставки товаров / выполнения работ / оказания услуг на объектах единой системы газоснабжения и опасных производственных объектах, находящихся в собственности ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром.

В соответствии с Положением о закупках ПАО «Газпром» к Компаниям Группы

Газпром относятся следующие общества и организации:

- дочерние общества ПАО «Газпром»;
- дочерние общества дочерних обществ ПАО «Газпром»;
- общества и организации, в уставном капитале которых ПАО «Газпром» совместно со своими дочерними обществами и/или дочерними обществами дочерних обществ ПАО «Газпром» владеют более 50% долей (акций);
- общества и организации, не являющиеся дочерними, финансовая отчетность которых входит в консолидированную финансовую отчетность ПАО «Газпром» по международным стандартам финансовой отчетности (МСФО).

Возможно, стоит не распространять действие Закона № 223-ФЗ на порядок заключения договоров и процедуру выбора поставщиков для поставки товаров / выполнения работ / оказания услуг на объектах единой системы газоснабжения и на опасных производственных объектах, находящихся в собственности ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром. Это позволит не допускать на стратегически важные объекты ПАО «Газпром» участников, чье производство не соответствует требованиям ПАО «Газпром» и минимизирует риски срывов сроков выполнения работ / оказания услуг / осуществления поставок и возникновения аварий на предприятиях.

Кроме того, на мой взгляд, целесообразно предусмотреть в Федеральном законе от 31 марта 1999 года № 69-ФЗ «О газоснабжении в Российской Федерации» норму, которая предоставляет право ПАО «Газпром»:

- разрабатывать предложения по формированию государственной политики в области газоснабжения в Российской Федерации;
- утверждать специальный порядок выбора поставщиков для поставки товаров / выполнения работ / оказания услуг на объектах единой системы газоснабжения и на опасных производственных объектах,

находящихся в собственности ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром;

— осуществлять строительный надзор при строительстве и реконструкции объектов единой системы газоснабжения;

— выбирать в порядке, установленном ПАО «Газпром», головные научные организации, головные конструкторские организации и головные проектные организации;

— определять закупки, не подлежащие размещению в открытых источниках.

Такие дополнения соответствуют целям и задачам ПАО «Газпром» с учетом особенностей правового положения данной компании, закрепленных в законодательстве. Как верно отмечает В.В. Романова, особенности правового положения участников общественных отношений в сфере энергетики обусловлены прежде всего необходимостью обеспечения надежного и качественного энергоснабжения и бесперебойного функционирования энергетических систем [7].

Рассматривая ключевые задачи энергетического правопорядка, В.В. Романова подчеркивает, что нормы, закрепляющие особенности правового положения участников общественных отношений в сфере энергетики, относятся к числу основных элементов системы правового регулирования в сфере энергетики, формирующие энергетический правопорядок [8].

Предлагаемые в настоящей статье дополнения полномочий ПАО «Газпром» направлены на укрепление энергетического правопорядка, позволят обеспечивать безопасность эксплуатации единой системы газоснабжения.

Разумеется, все вышеуказанные предложения требуют дополнительной проработки и обсуждения. Однако очевидно, что необходимо развивать и детализировать отраслевое законодательство в каждом направлении энергетического права. ■

Литература

1. Петров Д.А. Контрактная система в сфере закупок и публичные закупки как способы государственного воздействия на экономику / Д.А. Петров // Конкурентное право. 2013. № 3. С. 2–5 ; Колкова С.А. Проблемы правового регулирования общественных отношений в области закупок товаров, работ, услуг организациями с государственным и муниципальным участием и субъектами естественных монополий / С.А. Колкова // Современные вопросы государства, права, юридического образования : материалы IX Международной научно-практической конференции (г. Тамбов, 22 декабря 2012 г.) : сборник научных статей / ответственный редактор О.В. Белянская. Тамбов : Изд. дом ТГУ им. Г.Р. Державина, 2013. С. 215–218 ; Диденко А.А. Требования к участникам закупочной деятельности, осуществляемой отдельными видами юридических лиц / А.А. Диденко // Актуальные проблемы права и правоприменительной деятельности на современном этапе : материалы Международной научно-практической конференции (г. Новороссийск, 20–21 сентября 2012 г.) : сборник научных статей. Краснодар : Изд. дом Юг, 2012. С. 368–371.
2. Перечень наиболее важных видов продукции для импортозамещения и локализации производств с целью технологического развития ПАО «Газпром». URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/33/761787/perechen-18-03-2020.pdf>.
3. Единый Реестр материально-технических ресурсов, допущенных к применению на объектах Общества и соответствующих требованиям ПАО «Газпром», январь 2020. URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/33/695409/edinyj-reestr-mtr-01-2020.pdf>
4. Газпром. URL: www.gazprom.ru.
5. Методика предварительной оценки готовности предприятий к выпуску продукции для нужд ПАО «Газпром». URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/33/761787/gazprom-estimation-methods-2016-ru.pdf>.
6. Положение о закупках товаров, работ, услуг ПАО «Газпром» и Компаний Группы Газпром. URL: <https://www.gazprom.ru/f/posts/21/053269/2019-11-19-provisions-on-procurement.pdf>.
7. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.
8. Романова В.В. Энергетический правопорядок: современное состояние и задачи / В.В. Романова. Москва : Юрист, 2016. 255 с.