



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ЮЖНО-РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

Е. А. ПОПОВА, Е. Ю. ЗОЛОЧЕВСКАЯ, Е. М. МЕДЯКОВА,
А. И. МОРОЗОВА, Е. Н. КРЕСТЬЯНИНОВА,
Т. Д. КРИВОШЕЕВА

— • • —

*Современный
инструментарий
управления закупками
в контрактной
системе*

— • • —

ПРОФ
пресс

РОСТОВ-НА-ДОНУ — 2015

УДК 351.712: 336.5
ББК 67.40: 65.422
С 56

Рецензент:

В. В. НЕКРАСОВА, кандидат экономических наук, доцент

С 56 Попова Е. А., Золочевская Е. Ю., Медякова Е. М., Морозова А. И., Крестьянинова Е. Н., Кривошеева Т. Д. Современный инструментарий управления закупками в контрактной системе: Коллективная монография. Ростов н/Д: Профпресс, 2015. — 232 с.

ISBN 978-5-905468-45-2

УДК 351.712: 336.5
ББК 67.40: 65.422

В монографии рассматриваются особенности развития контрактной системы России в условиях ее модернизации. Авторами сформулированы и проанализированы современные технологии управления закупками в контрактной системе, а также раскрыты направления их совершенствования.

Издание предназначено для научных работников, аспирантов и студентов высших учебных заведений, интересующихся проблематикой управления закупками в контрактной системе, работников государственных и муниципальных органов управления, бюджетных учреждений и коммерческих структур, слушателей программ дополнительного профессионального образования в области госзаказа.

© Коллектив авторов, 2015
© Южно-Российский институт-филиал РАНХиГС, 2015
© ООО «Профпресс», 2015

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	4
ГЛАВА I. Система управления государственными закупками в России	7
1.1. Основные элементы системы управления государственными закупками	7
1.2. Характеристика современного состояния системы управления государственными закупками в России	16
ГЛАВА II. Инструментарий управления государственными закупками	20
2.1. Внедрение современных технологий обеспечения открытости, прозрачности информации, конкуренции и ответственности за результативность удовлетворения публичных потребностей	20
2.2. Технологии анализа и повышения эффективности контрактной системы	53
2.3. Государственно-частное партнерство — инструмент стимулирования инноваций и повышения эффективности при осуществлении государственных закупок	66
2.4. Проектное управление как способ управления реализацией государственных контрактов и осуществления государственных закупок	102
ГЛАВА III. Профессионализм и организационная культура	138
3.1. Организационная культура — инструмент повышения эффективности функционирования контрактной системы в сфере государственных закупок	138
3.2. Развитие солидарной организационной культуры в коллективе как способ противодействия коррупции в контрактной системе в сфере государственных и муниципальных закупок	155
3.3. Проектное управление как инструмент развития корпоративной культуры и повышения профессионализма специалистов органов власти	166
3.4. Профессиональное управление закупками в контрактной системе: международный опыт и адаптация к российским условиям	176
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	208
СПИСОК ИСПОЛЬЗУЕМОЙ ЛИТЕРАТУРЫ	212
ПРИЛОЖЕНИЯ	216
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	230

ВВЕДЕНИЕ

На современном этапе развития контрактной системы в России актуальной задачей является ее совершенствование, направленное на повышение прозрачности и эффективности ее управления.

Принцип эффективности является одним из основных в системе управления контрактной системой. Проблемы низкого качества реализации государственной закупочной политики требуют серьезной проработки и оценки необходимого уровня эффективности инструментария с целью совершенствования экономических и социальных отношений в бюджетной сфере. Реализация государственной закупочной политики — важный инструмент регулирования национальной экономики, целью которого является повышение качества удовлетворения публичных потребностей. Повышение качества удовлетворения публичных потребностей, обеспечение стабильного экономического роста на основе повышения прозрачности информации о деятельности органов публичного управления и развития публичного характера управления есть стратегическая цель реализации государственной закупочной политики. В этой связи видится актуальным формирование системы открытого государственного управления.

Представляется, что открытое государственное управление, привлечение социально активной части общества в процесс разработки и принятия управленческих решений через краудсорсинг позволят повысить эффективность принимаемых решений относительно модернизации и минимизировать влияние постинститутов на долгосрочное развитие.

С помощью механизма научно-информационного обеспечения, ориентированного на реализацию практического управленческого воздействия, реализуется принцип прозрачности информации о деятельности органов власти. Используемые методы, технологии отражают особенности институционального взаимодействия орга-

нов власти с представителями бизнес-сообщества и гражданского общества.

Реализация государственных контрактов наиболее эффективным способом в рамках государственной закупочной политики представляется возможным через развитие механизма проектного управления, который представляет собой набор методов и инструментов, посредством которых обеспечивается взаимодействие всех заинтересованных сторон и большая прозрачность расходования бюджетных средств.

Перспективы модернизации деятельности государственного аппарата определены развитием принципа стимулирования инноваций и эффективности осуществления закупок. Реализация контракта осуществляется в форме проекта и соответствующих проектных технологий.

Представляется также, что развитие принципа профессионализма заказчиков, включающего в себя как организацию обучения для чиновников, так и создание организационной культуры, мотивирующей к использованию современных методов работы и повышению собственного профессионализма будет непосредственно влиять на эффективность функционирования контрактной системы в целом.

Одной из существенных проблем в развитии контрактной системы в последнее время является возросший уровень теневых отношений, а также проблем, возникающих при размещении государственного заказа посредством конкурентных процедур — сговор между участниками торгов. Такое поведение участников торгов, прежде всего, приводит к ущемлению интересов государства. Завышение цены, понижение качества продукции, товаров, услуг противоречит принципам транспарентности, эффективности, ответственности, принципам публичного управления в целом. Развитие такого инструмента, как солидарная организационная культура, элементами которой являются солидаризм коллектива в принятии решений относительно коррупционных взаимодействий, повышение профессионализма специалистов в сфере закупок призвано стать эффективным способом в противостоянии коррупции в контрактной системе.

Поскольку развитию транспарентности управления контрактной системой препятствуют, прежде всего, неразрешенные противоречия и разнонаправленность в действиях властных и предпринимательских структур, одной из технологий утверждения публичной модели управления, подразумевающей необходимость замены бюрократических механизмов социально ориентированными рыночными отношениями, выступает государственно-частное партнерство. В настоящее время утвердилось понимание необхо-

димости внедрения и развития проектов государственно-частного партнерства в стратегически важных отраслях.

Современным направлением совершенствования системы управления закупками в контрактной системе является развитие антикоррупционных технологий, направленных на повышение уровня доверия общества к власти. Представляется, что публичный аудит призван стать инструментом, внедрение которого способствует обеспечению эффективности управления, прозрачности финансовых потоков, предотвращению коррупционных действий, вовлечению общества в процесс принятия управленческих решений, мониторинга эффективности и легитимности действий властных структур.

Необходимость совершенствования государственной закупочной политики обусловлена потребностью разрешения противоречия между транспарентностью управления и теневизацией сферы государственного заказа. Авторская концепция предполагает необходимость развития инструментов публичного управления, механизмов и технологий в системе реализации и повышения эффективности функционирования государственной закупочной политики.



ГЛАВА I

Система управления государственными закупками в России

1.1. ОСНОВНЫЕ ЭЛЕМЕНТЫ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ

Система управления государственными закупками, по нашему мнению, включает следующие основные элементы: субъект управления, объект управления, инструментарий воздействия субъекта на объект (механизмы, технологии, инструменты); цели управления; обратную связь, или информацию о том, как отреагировал объект управления на воздействие со стороны субъекта; внешнюю среду, или совокупность факторов, которые различными способами воздействуют извне на субъект и объект управления (см. рис. 1).

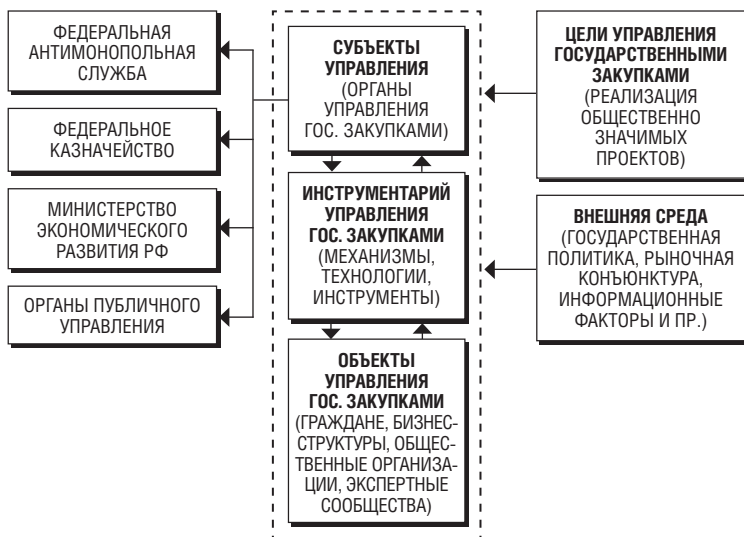


Рис. 1. Система управления государственными закупками, ее основные элементы¹.

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

Ключевое значение в реализации управленческого процесса играет инструментарий управления, т. е. совокупность средств, применяемых для достижения поставленных целей. Наиболее активной составной частью системы управления, обеспечивающей воздействие на факторы, от состояния которых зависит результат деятельности управляемого объекта, выступает **механизм управления**. Под механизмом управления понимается совокупность средств (рычагов, инструментов) и технологий управления. Практическая реализация выработанного управляющего воздействия (механизма управления) осуществляется за счет инструментов управления. «Инструменты вторичны по отношению к решениям, воздействиям в том смысле, что они представляют средства, способы, пути их воплощения»¹. Технологии управления представляют собой определенную последовательность действий субъекта системы управления по сбору информации, выработке управленческих решений при помощи специальных методов и процедур, а также осуществлению управленческих воздействий для достижения поставленных целей по преобразованию объекта управления².

Основные элементы управления, показанные на рис. 1, определяют характер государственного управления социально-экономическими системами. Развитые обратные связи, ориентированность на достижение общественно значимых целей определяют публичный характер управления. В научной среде отсутствует унифицированное определение публичного управления. Одни авторы под публичным управлением понимают комбинацию механизмов рынка, а также идей и технологий управления частным сектором³. Другие — нормотворческую, распорядительную, контрольную, организационную и иную деятельность, осуществляемую на основе установленных норм, правил и процедур⁴. Третьи — отождествляют его с термином «многоуровневое управление»⁵. Четвертые —

¹ Некрасов В. Н., Дрыгина Ю. А. Особенности разработки и реализации государственной аграрной политики в условиях развития публичного управления: Монография. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2013. С. 214.

² Софронова О. Б. Адаптация зарубежных технологий управления в российских компаниях // Вестник СПбГУ. 2005. Сер. 8. Вып. 2 (№16). С. 58.

³ Мальковская И. Трансформация государства и эволюция публичного администрирования в условиях глобализации (актуализация европейского опыта для России) // Вестник Российского университета дружбы народов. 2006. №8. С. 39.

⁴ Чиркин В. Публичное управление. М., 2004. С. 41.

⁵ Босяцки А. Стратегическое управление в публичной сфере с точки зрения теории права: цели и направления эволюции // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2011. №12(18). С. 8.

упорядочением отношений путем не только официально-властного установления государством, органами местного самоуправления, общественными организациями различных общеобязательных правил, но и с помощью выработанных самим обществом, коллективом граждан и негосударственными органами норм и правил поведения¹. Пятой целью исследования публичного управления считают изучение взаимосвязи системы государственных услуг с полномочиями граждан и организаций гражданского общества². По нашему мнению, под публичным управлением следует понимать процесс реализации общественно значимых проектов различных отраслей посредством развития связей государства, бизнес-структур и представителей гражданского общества на основе принципа транспарентности.

Реализация государственной закупочной политики на основе использования конкурсных инструментов при правильной организации процедуры позволяет с наименьшими затратами максимально эффективно удовлетворять публичные потребности. Подтверждением тому служит опубликованная Федеральной антимонопольной службой России статистика, согласно которой экономия бюджетных средств за последние пять лет благодаря электронному госзаказу составила более 1,448 трлн руб.

В законодательстве закреплено понятие «государственный заказ», однако эта категория характеризует лишь определенный этап в процессе реализации закупочной деятельности, не отражая нормативного регулирования, процесса планирования и мониторинга результатов заключения контрактов. При этом целесообразно было бы использовать более широкий термин «государственная закупочная политика». Как было отмечено Е.А. Поповой, «государственная закупочная политика является одним из важнейших структурных элементов государственной бюджетной политики, который используется правительством с целью стимулирования инвестиций в условиях преодоления экономических кризисов, активизации процессов накопления, капитализации полученной товаропроизводителями прибыли с целью обеспечения экономического роста и развития национальной хозяйственной системы»³.

¹ Усманова Р.М. О соотношении понятий «публичное регулирование», «публичное управление» и «публичная власть» // Общество: политика, экономика, право. 2011. №3. С. 133.

² Грошева Т.А. Социализация экономики и публичное управление // Вестник ДГТУ. 2011. №3(54). С. 393.

³ Попова Е.А. Государственная закупочная политика как фактор устойчивого инновационного развития // Экономика и управление на рубеже веков. Вып. 4: Сб. докладов и тезисов выступлений на научно-практич. конф. Ростов н/Д: СКАГС, 2007. С. 69.

Однако использование данного термина не получило дальнейшего распространения. По нашему мнению, государственная закупочная политика представляет собой направление экономической политики государства, включающее целостную систему разработки нормативной базы регулирования госзаказа, планирования потребности в продукции (в т.ч. инновационной), порядка выбора способа размещения заказа, а также контроля и оценки эффективности реализации закупочной деятельности, степени удовлетворения публичных потребностей. При этом необходимо придание публичного характера управлению процессом реализации государственной закупочной политики, под которым понимаются разработка и осуществление стратегических проектов посредством развития прямых и обратных взаимосвязей государства, бизнес-структур и представителей гражданского общества в рамках принципов прозрачности, конкурентности и справедливости.

Введение термина «публичные потребности» (рис. 2) вместо широко распространенного понятия «государственные нужды» также считается целесообразным исходя из специфики его применения. В настоящее время понятие «государственные нужды» употребляются как синоним понятия «нужды общества».

При этом «нужда» в широком смысле — это испытываемый недостаток человека, группы лиц, государства в чем-либо.

Под «потребностью» понимается состояние организма, человеческой личности, социальной группы, общества в целом, выражающее зависимость от объективного содержания условий их существования и развития и выступающее источником различных форм их активности¹.

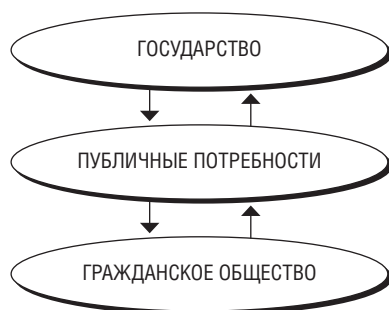


Рис. 2. Публичные потребности².

¹ Экономический словарь — [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: [http:// abc.informbureau.com](http://abc.informbureau.com).

² Составлено авторами по материалам исследования.

На рис. 2 стрелками, направленными сверху вниз, обозначены потребности государства, необходимые для реализации им своих функций, а стрелками, направленными снизу вверх, потребности общества, определяющие уровень развития и степень удовлетворения его потребностей.

Точки соприкосновения функций органов публичного управления, с одной стороны, и потребностей представителей гражданского общества, с другой, образуют сферу публичной потребности, удовлетворение которой возможно лишь при наличии комплекса транспарентных механизмов управления государственными закупками (см. рис. 3 на след. стр.).

Механизмы реализации государственной закупочной политики представляют собой целенаправленную деятельность органов государственной власти и представителей гражданского общества в рамках госзаказа, направленную на повышение эффективности и транспарентности деятельности органов публичного управления и опирающуюся на законодательную базу, принципы, способы реализации государственной закупочной политики.

Механизм нормативно-правового обеспечения государственной закупочной политики связан с законодательным процессом управления со стороны органов власти. Представительская модель управления, действующая в ряде развитых европейских стран, определяет роль парламентских органов лишь формулированием общих ориентиров. При этом центральным звеном государственной закупочной политики должен стать публичный сектор, оказывающий влияние на процесс принятия стратегических и оперативно-тактических решений посредством открытого доступа к общественному обсуждению законопроектов и решений контролирующих органов.

Механизм проектного управления в рамках государственной закупочной политики представляет собой набор методов и инструментов, посредством которых государственные контракты реализуются наиболее эффективным способом, обеспечивается взаимодействие всех заинтересованных сторон и большая прозрачность расходования бюджетных средств.

Механизм научно-информационного обеспечения ориентирован на реализацию практического управленческого воздействия, принципа транспарентности информации о деятельности органов власти. Используемые методы, технологии отражают особенности институционального взаимодействия государственных органов власти с представителями бизнес-сообщества и гражданского общества.

МЕХАНИЗМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПОЧНОЙ ПОЛИТИКИ

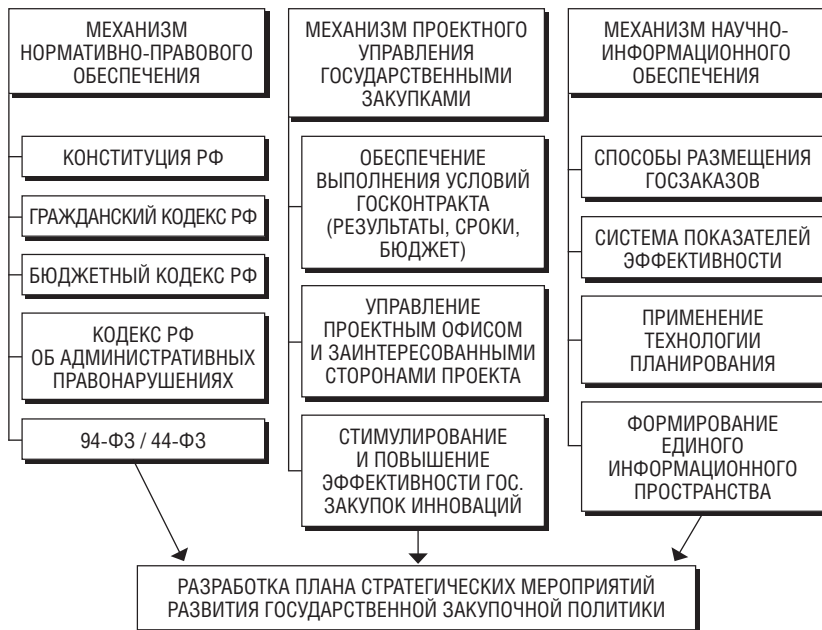


Рис. 3. Механизмы реализации государственной закупочной политики¹.

Формирование механизмов реализации государственной закупочной политики определяется ее целями, а именно:

- экономией;
- эффективностью закупок;
- пресечением злоупотреблений.

На более низком уровне можно выделить подцели (задачи):

- максимальное развитие уровня конкуренции;
- обеспечение равного отношения к участникам;
- повышение уровня прозрачности и объективности процедуры закупок;
- установление ответственности госзаказчика на основе отчетности².

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

² Рыжов И. В., Лезина Е. В. Проведение торгов как метод управления государственными закупками // Экономика и управление. 2011. №10. С. 203.

Стратегической целью реализации государственной закупочной политики является повышение качества удовлетворения публичных потребностей, обеспечение стабильного экономического роста на основе повышения транспарентности информации о деятельности органов публичного управления и развития публичного характера управления.

Существенным отличием закона о контрактной системе от действующего в настоящее время Закона о госзакупках 94-ФЗ станет формирование правовой основы для внедрения инструментов публичного управления, в том числе правил прогнозирования и планирования закупок. Впервые установлено правило, по которому государственные и муниципальные заказчики обязаны будут публично обосновывать все свои закупки ссылками на долгосрочные планы развития России, ее субъектов и муниципальных образований.

Становление механизмов публичного управления реализацией государственной закупочной политики представляет собой длительный процесс (см. приложение 1). Опыт развития системы механизмов формирования транспарентно-конкурентной среды в России показал эффективность и перспективность этого направления как для государства, так и для других хозяйствующих субъектов. Анализ опыта реализации государственной закупочной политики отражает, что именно развитие публичного характера механизмов ее осуществления является основой повышения их транспарентности и эффективности. Удовлетворение публичной потребности возможно лишь при наличии соответствующего комплекса механизмов управления реализацией государственной закупочной политики.

Успех реализации государственной закупочной политики возможен лишь при соблюдении основополагающих принципов контрактной системы в сфере закупок:

- открытости, прозрачности информации;
- ответственности за результативность удовлетворения публичных потребностей;
- обеспечения конкуренции;
- единства контрактной системы в сфере закупок;
- стимулирования инноваций;
- эффективности осуществления закупок;
- профессионализма заказчиков¹.

Усиление публичного характера реализации государственной закупочной политики осуществляется за счет законодательной регла-

¹ Федеральный закон от 05.04.2012 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 6. // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. №14.

ментации принципа открытости (прозрачности, транспарентности). В Российской Федерации обеспечивается свободный и безвозмездный доступ к информации о деятельности органов публичного управления. Для обеспечения доступа к информации сформировано единое информационное пространство. В мире признано, что повышение транспарентности действий властных структур является детерминантой повышения доверия населения к действиям чиновников, снижения уровня коррупции и усиления конкуренции в экономической сфере.

Принцип единства реализации государственной закупочной политики основывается на единых подходах, позволяющих обеспечивать удовлетворение публичных потребностей посредством последовательной и эффективной реализации этапов государственной закупочной политики: прогнозирования, планирования и осуществления закупок, в том числе заключения и исполнения контрактов, а также аудита, надзора и контроля (государственного и общественного)¹. Результаты проверок подлежат обязательному опубликованию в единой информационной системе, что приведет к повышению транспарентности информации.

Принцип ответственности за результативность удовлетворения публичных потребностей является одним из базовых в рамках реализации государственной закупочной политики, ведущим к повышению эффективности выполнения органами публичного управления своих обязательств. При этом должностные лица заказчиков несут персональную ответственность за соблюдение законодательством требований.

Принципы стимулирования инноваций и эффективности осуществления закупок определяют перспективы модернизации деятельности государственного аппарата и обеспечиваются в рамках контрактных процедур. Реализация контракта осуществляется в форме проекта и соответствующих проектных технологий.

Принцип профессионализма заказчиков включает в себя как организацию обучения чиновников, так и создание организационной культуры, мотивирующей к использованию современных методов работы и повышению собственного профессионализма.

Как показала практика использование инструментария реализации государственной закупочной политики стало способом обеспечения эффективного сопряжения интересов государства, предпринимателей и общества, который способствует повышению эффективности управления и воздействует на экономику в целом. Эти дос-

¹ Федеральный закон от 05.04.2012 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 6. // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. №14. Ст. 10.

тижения и являются основными целями формирования рыночных основ экономики в стране. Особое значение приобретает проблема разработки нового инструментария публичного управления. Реализация государственной закупочной политики является одним из направлений публичного управления, позволяющим обеспечить транспарентность действий органов публичного управления и эффективное согласование интересов государства, бизнеса и общества.

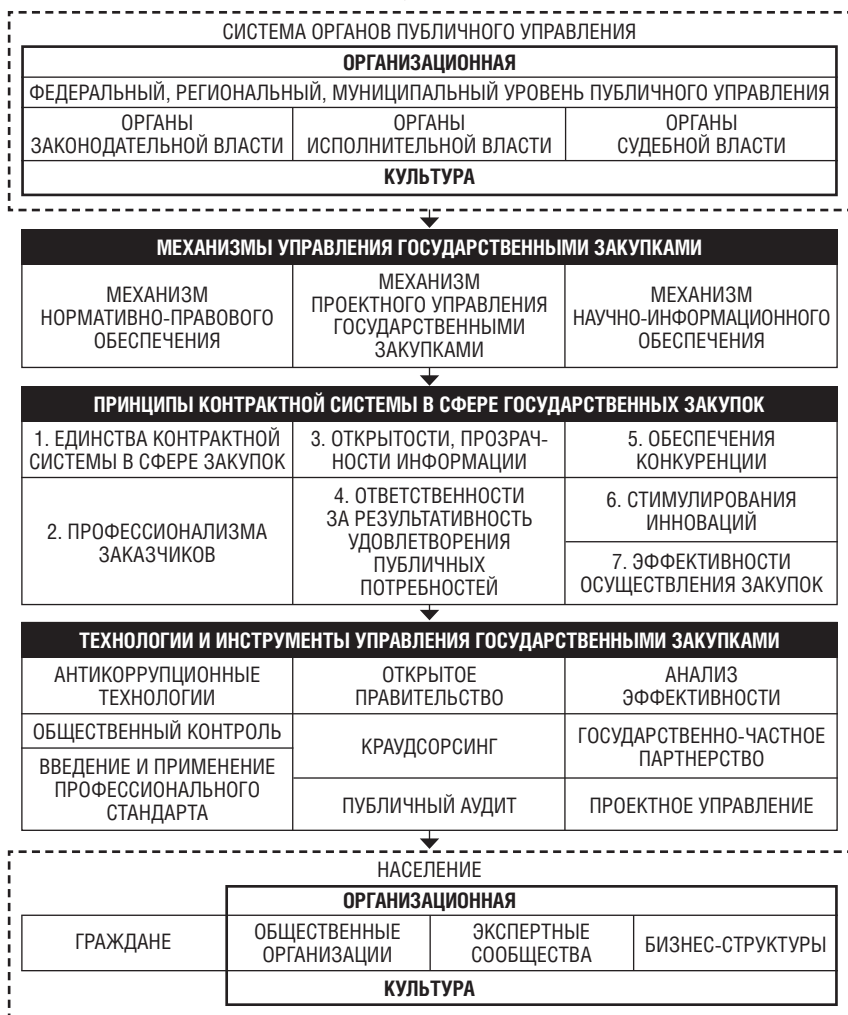


Рис. 4. Инструментарий публичного управления реализацией.

В настоящее время, когда наша страна находится на пути перехода к постиндустриальной, инновационной экономике, проблема совершенствования инструментария реализации государственной закупочной политики приобретает особую актуальность. Снижение объемов валового внутреннего производства, бюджетный дефицит, высокий уровень инфляции, коррупция стали основными последствиями экономического кризиса. Преодолеть все эти негативные явления возможно посредством трансформации отношений государства и бизнес-структур на основе качественного изменения институтов государственного регулирования, инструментов и механизмов реализации государственных функций, в том числе инструментария государственной закупочной политики. Все больше внимания стало уделяться развитию публичного характера управления реализацией государственной закупочной политики в экономической сфере нашей страны.

1.2. ХАРАКТЕРИСТИКА СОВРЕМЕННОГО СОСТОЯНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ЗАКУПКАМИ В РОССИИ

В настоящее время в России идет процесс активного формирования институциональных основ контрактной системы. Создание системы реализации государственной закупочной политики нового публичного характера представляет собой попытку обновления и адаптации системы к современным социально-экономическим вызовам, стоящим перед российским обществом. Необходимость институционального совершенствования инструментария осуществления государственной закупочной политики вызвана значительным количеством проблем в данной сфере, например, асимметричностью мотивации субъектов правоотношений, двойственным характером преобразований, масштабностью неформальных отношений.

Значительной проблемой государственного управления является развитие коррупции, подрывающей авторитет власти, затрудняющей проведение социальных преобразований в обществе и сдерживающей рост экономики. Одной из наиболее коррумпированных сфер экономики признана сфера реализации госзаказов. В начале 1990-х годов был принят ряд нормативных правовых актов, основной целью которых являлась борьба с коррупцией. Природа современной коррупции не исследована должным образом, ее проявление в основном описывается в терминах теории управле-

ния как неэффективность системы государственного управления, ее административного механизма.

Коррупция в рамках реализации государственной закупочной политики не появилась спонтанно, не вызвана только недостатками действующего законодательства. Проблема личного обогащения чиновников за счет бюджетных средств копилась годами. Более пятнадцати лет назад был принят Федеральный закон от 13.12.1994 №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», направленный на борьбу с коррупцией. Затем был принят Указ Президента РФ от 08.04.1997 №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», Федеральный закон от 06.05.1999 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В конце 2008 года был разработан национальный план по борьбе с коррупцией, одной из основных сфер применения которого стала сфера госзаказа. Закупочный цикл сам по себе является высокорискованной деятельностью, где риски эффективности и коррупционные риски тесно переплетены между собой и порою их распределение и устранение достигается диаметрально противоположными методами¹.

Уровень экономических преступлений и иных злоупотреблений при реализации государственной закупочной политики в нашей стране крайне высок². Об этом, в частности, свидетельствует эмоциональная оценка, данная Президентом в Послании Федеральному Собранию. Как было отмечено Президентом России В.В. Путиным в Послании 12 декабря 2012 года, настоящей «питательной зоной» для коррупции стали госзакупки. Согласно данным отчета Счетной палаты о нарушениях в финансово-бюджетной сфере, уровень экономических преступлений при расходовании российского бюджета каждый год растет в полтора-два раза³, при этом около 1 трлн руб. ежегодно похищается из бюджетных средств.

¹ Гришанков М. И. Коррупция: риски закупочного цикла // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. №15. С. 19.

² Белов В. Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления в ВТО // Право и экономика. 2012. №1. С. 30.

³ Постановление СФ ФС РФ от 27.03.2013 №92-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 году» // Собрание законодательства РФ. 01.04.2013. №13. Ст. 1452.

В России принят ряд законодательных актов, направленных на повышение прозрачности государственной закупочной политики путем регламентации планирования как обязательной стадии, предшествующей размещению заказа. С 1 января 2012 года вступила в силу часть 5.1 статьи 16 Федерального закона от 21.07.2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», в соответствии с которой заказчики обязаны размещать на официальном сайте планы-графики осуществления закупочной деятельности в порядке и по форме, утвержденным нормативным актом Минэкономразвития РФ. Законодательством регламентирована ответственность заказчиков за нарушение требований о размещении таких планов-графиков. В соответствии с ч. 3 ст. 7.30 КоАП РФ за неразмещение на сайте соответствующей информации предусмотрен административный штраф в размере пятидесяти тысяч рублей. В развитие указанных положений закона совместным приказом Минэкономразвития РФ №761 и Казначейства РФ №20н от 27.12.2011 г. утверждены Порядок размещения на сайте планов-графиков размещения заказов и форма планов-графиков, которые должны быть публичны. В настоящее время на ООС опубликовано 233 299 планов-графиков¹. Предполагается, что на основе соотношения показателей планов-графиков и отчетов об их реализации должна осуществляться оценка эффективности закупок, уровня коррупционных сделок.

Федеральный закон от 5.04.2012 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» направлен, помимо прочего, на снижение коррупционных рисков на всех стадиях реализации государственной закупочной политики.

Таким образом, анализ сложившегося состояния системы управления реализацией государственной закупочной политики раскрыл ряд проблем и правовых пробелов в данной сфере. Значительная часть противоречий системы публичного управления государственной закупочной политикой обусловлена недостаточным развитием транспарентности инструментария ее реализации, направленного на повышение эффективности. Несмотря на изменения законодательства, ориентированные на максимизацию информационной прозрачности действий представителей государ-

¹ Рассчитано авторами по материалам Официального сайта Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг — [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.zakupki.gov.ru>.

ственных структур, имеют место сокрытие сведений, теневи́зация отношений, ограничение доступа представителей гражданского общества к результатам деятельности органов публичного управления. Определить состояние функциональной действенности инструментария публичного управления государственной закупочной политикой, тенденции разрешения существующих противоречий возможно только при наличии комплексной транспарентной системы показателей эффективности.



ГЛАВА II

Инструментарий управления государственными закупками

2.1. ВНЕДРЕНИЕ СОВРЕМЕННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ОТКРЫТОСТИ, ПРОЗРАЧНОСТИ ИНФОРМАЦИИ, КОНКУРЕНЦИИ И ОТВЕТСТВЕННОСТИ ЗА РЕЗУЛЬТАТИВНОСТЬ УДОВЛЕТВОРЕНИЯ ПУБЛИЧНЫХ ПОТРЕБНОСТЕЙ

Модернизация здравоохранения, образования, вооруженных сил, сферы ЖКХ требует принципиально иных технологий управления со стороны органов государственной власти. В условиях развития информационного общества приоритетным направлением в сфере государственного управления является формирование системы открытого государственного управления. Акторы сетевого пространства должны получать данные о деятельности органов государственной власти из доступных и достоверных источников. Построение системы открытого государственного управления основано, прежде всего, на политической воле правящей элиты.

Технологии, направленные на воплощение принципов транспарентности и ориентации на реализацию общественных интересов в управлении государственными закупками, предполагают развитие как прямой, так и обратной связи между государством и обществом (общественный контроль, краудсорсинг, государственно-частное партнерство).

Представляется, что открытое государственное управление, привлечение идей социально активной части общества через краудсорсинг позволят повысить эффективность принимаемых управленческих решений по вопросам модернизации и минимизировать влияние патринститутов на долгосрочное развитие.

На современном этапе развития общества эффективность государственного управления напрямую связана с оценкой данной деятельности гражданами страны. В условиях широкого распространения сетевых коммуникаций сформированы сетевые сообщества граждан, так называемые «пятое сословия» (по отношению

к основным СМИ как к «четвертому сословию»¹, которые активно анализируют и критикуют существующие институты государственного управления. «Виртуальная общественность» характеризуется анонимностью публичных действий, которая, с одной стороны, предоставляет возможность развиваться электронной демократии, а, с другой стороны, представляет опасность в связи с возможностями оказывать дестабилизирующие воздействия на поведение толпы через концентрацию информационных ресурсов в руках узкого круга лиц, будь то представители правящей элиты или неформальные общественные объединения.

Так, одной из приоритетных задач в рамках модернизации является реализация публичных функций органов государственной власти. По итогам рассмотрения материалов по данной проблеме на заседании коллегии Минэкономразвития РФ 29 апреля 2013 года отмечено, что Президентом РФ поставлена задача — в 2015 г. обеспечить предоставление государственных услуг гражданам в режиме одного окна не менее, чем для 90% населения². Кроме того, должна быть разработана система оценки эффективности деятельности органов власти. Данные задачи решаются через создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), а также построение системы открытого государственного управления.

Представляет интерес анализ индекса открытости правительства регионов России³, который основан на изучении официальных сайтов органов власти субъектов Федерации в части предоставления возможности онлайн-сервисов по взаимодействию с гражданами и общественными организациями, в том числе через использование социальных сетей.

Так изучение показателей использования социальных сетей в субъектах Федерации позволяет определить, что только 10 регионов имеют индекс по данному показателю больше 10 пунктов, 47 регионов оценены до 10 пунктов, а 25 субъектов Федерации вообще не представлены в социальных сетях, отсутствуют блоги высших должностных лиц, следовательно, и возможность он-лайн взаимодействия с высшим должностным лицом исполнительного органа власти.

Информация о деятельности 67 органов исполнительной власти (показатель «открытые правительственные данные») доступна для анализа, остальные регионы в меньшей степени представляют

¹ Г. Кехлер Новые социальные медиа: шанс или препятствия для диалога? // Полис. №4. 2013. С. 84

² Итоги 2012 года и задачи текущего развития // Экономист. №7. 2013. С. 16.

³ Режим доступа — URL: <http://opengov.eRegion.ru>.

информацию о своей деятельности (по данному показателю индекс не достигает 10 пунктов).

Показатель степени сотрудничества исполнительных органов государственной власти с гражданами в части:

- наличия специальных онлайн-инструментов для привлечения граждан к разработке и принятию решений;

- наличия специальных онлайн-инструментов для привлечения и координации действий партнеров, готовых принять участие в реализации решений и инициатив;

- наличия специальных онлайн-инструментов для контроля и оценки результатов деятельности органов исполнительной власти, составляет 2 пункта только в Москве и Московской области, у 9 субъектов составляет 1 пункт. Органы исполнительной власти 71 субъекта Федерации не привлекают граждан и общественные объединения к принятию управленческих решений в режиме онлайн, который позволяет оперативно корректировать, формировать и принимать управленческие решения.

Следовательно, необходим поиск новых технологий государственного управления, одним из которых может являться краудсорсинг, предполагающий широкое вовлечение в процессы обсуждения и принятия политических решений активных граждан и общественные объединения. Данная технология может стать одним из наиболее эффективных инструментов открытого государственного управления. Краудсорсинг основан на том предположении, что в обществе всегда присутствуют талантливые люди, готовые бесплатно или за символическое вознаграждение генерировать идеи, решать проблемы и даже проводить исследования в корпоративных или общественных целях, при этом главным стимулом для них является не вознаграждение, а возможность увидеть воплощение своей идеи в практической деятельности¹. Представляется, что, применяя технологии краудсорсинга, возможно получать инновационные идеи и решения, которые заслуживают высокой оценки экспертного сетевого сообщества.

Зарубежный опыт использования краудсорсинговых технологий позволяет внедрить элементы открытого государственного управления, наладить диалог с представителями гражданского общества, повысить их лояльность, принять политические решения, направленные на удовлетворение потребностей населения в целях стабильного долгосрочного развития. Представители властной элиты в данном случае становятся «элитой развития», которая

¹ Режим доступа: URL: <http://www.fbk.ru/library/recommendations/crowdsourcing>.

является проводником инновационных идей, направленных на улучшение среды обитания населения.

Российская практика использования краудсорсинговых технологий позволяет определить этапы развития новых инструментов взаимодействия органов власти и гражданского общества.

К одному из первых проектов федерального уровня возможно отнести общественное обсуждение закона «Об образовании», начатое в мае 2010 г. Сетевая платформа «Общественная экспертиза закона об образовании» позволила обсудить положения закона и внести свои предложения 11000 человек.

Следующим шагом на пути внедрения инструментов публичного взаимодействия является Указ Президента РФ от 9 февраля 2011 г. №167 «Об общественном обсуждении проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»¹ и Постановлением Правительства РФ от 22 февраля 2012 г. №159 «Об утверждении Правил проведения общественного обсуждения проектов федеральных конституционных законов и федеральных законов»². В соответствии с данными нормативными актами подлежат общественному обсуждению с использованием сети Интернет проекты федеральных законов, разрабатываемые федеральными органами исполнительной власти, затрагивающие основные направления государственной политики в области социально-экономического развития РФ. Одним из ярких примеров общественного обсуждения нормативно-правового акта является Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Данный закон на стадии общественного обсуждения претерпел многочисленные изменения, которые позволили получить в итоговом варианте целостную систему планирования, размещения и исполнения государственных и муниципальных заказов на поставку продукции для обеспечения общественных потребностей.

Новым этапом развития краудсорсинговых технологий представляется возможным считать формирование и запуск проекта «Открытое правительство», реализация концепции «Российской общественной инициативы»: создание технических и организационных условий для публичного предложения предложений граждан, касающихся направлений долгосрочного развития с использованием специализированного ресурса в сети Интернет. Повышению степени вовлечения граждан в процессы государственного управления также служит внедрение системы комплексной

¹ См.: СЗ РФ. 2011. №7. Ст. 939.

² См.: СЗ РФ. 2012. №10. Ст. 1247.

оценки деятельности государственных гражданских служащих с использованием ключевых показателей эффективности и общественной оценки их деятельности, в том числе на базе социальных сетей и с учетом мнения сетевых сообществ. Данные механизмы позволяют правящим элитам федерального уровня отслеживать эффективности государственного и муниципального управления в регионах.

Примеров использования краудсорсинговых технологий на региональном уровне не так много. Лишь некоторые субъекты Федерации стали применять данный инструмент диалога между властью и обществом. Так в Северной Осетии-Алании запущена интернет-площадка «Общественная инициатива сенатора», которая, по мнению сенатора О. Хацева, привлекает общественность к обсуждению законопроектов, позволяет работать в команде над изменениями в законодательстве, которые позволяют сделать жизнь в республике лучше¹.

Анализ базы актуальных краудсорсинговых проектов, размещенных на объединенной площадке проектов, которые в данный момент запущены на крупнейших площадках Рунета (<http://crowdsourcing.ru>), показал, что в секторе «государственное управление» размещены всего пять проектов:

1. Проект «Вместе за достойную медицину» (регион — Югра). Проект рассчитан на потребителей медицинских услуг и представителей профессионального сообщества — работников здравоохранения. Участникам проекта необходимо высказать свое профессиональное мнение, а пациентам в свою очередь внести предложения по улучшению оказания медицинской помощи в регионе.

В ходе реализации проекта необходимо:

- оценить реализацию программы «Модернизация здравоохранения ХМАО — Югры».

- дать обратную связь по существующим услугам, сервисам, законодательным инициативам.

- предложить проекты по улучшению, изменению и разработке современной инфраструктуры здравоохранения региона.

Основной целью реализации данного проекта является комплексная общественная экспертиза и выработка практически применимых рекомендаций для различных ветвей государственной власти по совершенствованию законодательства в области здравоохранения и повышению эффективности его правоприменения².

¹ Н. Дорофеев «Регионы осваивают новые политические технологии» // РФ сегодня. 2012. №12. С. 24–25.

² Режим доступа: URL: <http://cmphmao.ru/promo>.

2. Проект «Мониторинг и обсуждение дорожных карт по улучшению инвестиционного климата в России»¹. Агентство стратегических инициатив (АСИ) проводит проект по мониторингу и публичному обсуждению утвержденных правительством планов мероприятий («дорожных карт») национальной предпринимательской инициативы по улучшению инвестиционного климата в Российской Федерации.

3. Проект «Общество и власть»: вместе на благо Волгоградской области. Цель проекта — повышение уровня жизни людей, расширение возможностей их самореализации, вовлечение жителей Волгоградской области в решение задач, которые стоят перед регионом. По итогам сбора идей присоединилось к реализации проекта более 2000, решения, которые возникли в ходе реализации сейчас находятся в стадии реализации².

4. Проект «Стандарты работы управляющих советов школ Москвы».

Данный проект является составной частью городской программы «Разработка эффективной модели функционирования системы государственно-общественного управления в образовательных учреждениях Москвы», инициированной Департаментом образования города Москвы и Институтом государственно-общественного управления образованием и приглашает всех заинтересованных лиц принять участие в выработке решений³.

5. Проект «Экспертиза и доработка Федерального закона от 18.07.2011 №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц». Результаты экспертизы будут использованы для совершенствования правового регулирования сферы закупок в соответствии с Федеральным законом «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в том числе будут обобщаться и представляться в профильные органы государственной власти: Министерство экономического развития, Федеральное Казначейство, Федеральную антимонопольную службу, «Открытое правительство»⁴.

Общественный контроль является одним из наиболее эффективных механизмов взаимодействия гражданского общества и органов власти, направленных на повышение эффективности их деятельности. Это связано, прежде всего, с тем, что на современном этапе развития общества эффективность государственного

¹ Режим доступа: URL: <http://xn—80adjkclhjd6blf.xn—p1ai>.

² Режим доступа: URL: <http://volga-dialog.ru>.

³ Режим доступа: URL: <http://gouo.crowdexpert.ru>.

⁴ Режим доступа: URL: <http://law.naiz.org>.

управления зависит от оценки данной деятельности гражданами страны и возможностей их участия в процессах принятия политических решений. В настоящее время индекс эффективности правительства России, рассчитанный на основе методики Всемирного банка по определению эффективности правительства (Governance Research Indicator Country Snapshot-GRICS), составляет всего 41,6 пункта из 100 возможных, в то время как эффективность правительства в Великобритании оценивается в 92,3 пункта, в Германии в 91,9, во Франции в 89,5 пунктов¹. Соответственно, актуализируется проблема качественных изменений инструментов, способствующих повышению эффективности государственного управления, в процессе перехода к новой экономическо-политической ситуации. Представляется, что общественный контроль позволит повысить качество принимаемых нормативно-правовых актов, регулирующих различные сферы жизнедеятельности общества, выявить должностных лиц, ответственных за нарушения действующего законодательства.

Идеи использования народного контроля зародились в России в 1917 г., когда были созданы Советы народных депутатов и рабоче-крестьянские инспекции. Институт общественного контроля в России получил новый импульс для развития в 1957 г. после создания Комиссии советского контроля Совмина СССР. 9 декабря 1965 г. утверждено совместное постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР от 19 декабря 1968 г. об органах народного контроля в СССР. В соответствии с ч. 3 ст. 126 Конституции СССР вторая сессия Верховного Совета СССР десятого созыва 30 ноября 1979 г. приняла Закон «О народном контроле в СССР», который реализовал права граждан СССР на участие в управлении государственными и общественными делами, на участие во всенародных обсуждениях и голосованиях, народном контроле, в работе государственных органов, общественных организаций и органов общественной самодеятельности, в собраниях трудовых коллективов и по месту жительства².

Созданные институты народного контроля частично реализовывали заявленные выше права граждан, однако, существенным недостатком системы общественного контроля в СССР являлось сращивание данных структур с партийно-государственными органами управления.

В современной России отсутствует единая правовая база, регламентирующая процессы в сфере общественного контроля. Тер-

¹ Е. Гонтмахер. Российские социальные неравенства как фактор общественно-политической стабильности // Вопросы экономики. №4. 2013.

² Полещук А. С. Общественный контроль в структуре советской власти // История государства и права. 2011. №20. С. 14–18.

мин «общественный контроль» встречается в Земельном кодексе Российской Федерации, в Федеральных законах от 21.11.1995 №170-ФЗ «Об использовании атомной энергии», от 26 ноября 1996 г. №138-ФЗ «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», от 4 мая 1999 г. №96-ФЗ «Об охране атмосферного воздуха», от 24 июля 2002 г. №111-ФЗ «Об инвестировании средств для финансирования накопительной части трудовой пенсии в Российской Федерации», от 4 апреля 2005 г. №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации» и т.д. Анализ данных нормативно-правовых актов позволяет сделать вывод, что фрагментарно различные ведомства акцентируют внимание на возможностях общественного контроля, но единства подходов в настоящее время не выработано.

Федеральный закон от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации»¹, Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 №481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных службах и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации», Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. №842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам»² позволили внедрить отдельные элементы общественного контроля путем создания общественных советов при различных министерствах и ведомствах. В основном общественные советы функционируют благодаря их тесной интеграции с властными структурами. Население не принимает активное участие в деятельности такого рода структур, ориентированных на внедрение институтов общественного контроля. Однако согласно Указу Президента от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», общественные советы должны стать механизмом общественного контроля за деятельностью чиновников.

Сейчас отношение к общественным советам в обществе неод-

¹ Собрание законодательства РФ. 11.04.2005, №15. Ст. 1277.

² Собрание законодательства РФ. 07.08.2006. №32. Ст. 3539.

нозначное, признал председатель Научно-консультативного совета при Общественной палате Владислав Гриб: «Несколько лет назад, когда создавались механизмы общественного контроля и общественных советов, многие из них были декоративными — возглавляли их руководители ведомств, у советов не было полномочий, состав формировался самими ведомствами». Он пояснил, что новые общественные советы должны быть не только экспертным и консультативным органом, но и заниматься общественным контролем¹. В настоящее время рабочей группой Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства подготовлен Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и поэтапный план совершенствования форм и методов общественного контроля (дорожная карта). Данные документы направлены на дальнейшее совершенствование институтов общественного контроля, определяются основные определения и принципы общественного контроля, главные цели и задачи совершенствования общественного контроля в Российской Федерации, основные формы и методы общественного контроля.

Особый интерес представляют основные направления совершенствования форм и методов общественного контроля в Российской Федерации, представленные в вышеназванных документах²:

1. Создание организационных и правовых основ общественного контроля в Российской Федерации посредством законодательного и нормативного правового регулирования.

2. Внедрение и развитие механизмов открытости органов государственной власти и местного самоуправления.

3. Создание условий (стимулирование) для вовлеченности широких масс населения и институтов гражданского общества в лице реальных НКО в осуществление общественного контроля за деятельностью государственных органов власти и местного самоуправления.

В целях анализа участия граждан в общественном контроле за деятельностью органов государственной и муниципальной власти было проведено социологическое исследование среди различных категорий граждан, направленное на выявление степени их участия в механизмах общественного контроля. В опросе приняли участие государственные и муниципальные служащие, работники бюджетных организаций, представители коммерческих и некоммерческих организаций, студенты. Так, при подготовке опросных листов были

¹ URL: <http://xn—80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn—p1ai/events/5508779>.

² URL: <http://xn—80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn—p1ai/upload/iblock/b8e/b8ef4fd29348957db81ae08a4989bb9a.pdf>.

поставлены задачи оценить заинтересованность граждан в работе открытого правительства, степень участия в наблюдательных, консультативных, экспертных советах и общественных обсуждениях законопроектов¹.

На вопрос «Интересует ли вас деятельность открытого правительства?» 30% опрошенных ответили утвердительно, 10% — отрицательно, 60% затруднились с ответом или оказались не знакомы с деятельностью открытого правительства.

На вопрос «Вы участвовали в общественном обсуждении законопроектов на сайтах органов государственной и муниципальной власти?» только 6% ответили утвердительно, 94% опрошенных не принимали участие в общественных обсуждениях.

На вопрос «Вы участвовали в общественных слушаниях?» только 11% опрошенных ответили утвердительно.

В профсоюзных организациях состояли 20% респондентов.

Участие в работе наблюдательных, консультативных и экспертных советов принимали только 3% опрошенных.

Порталом государственных и муниципальных услуг пользовались 52% опрошенных, посещали сайты своих муниципальных образований 67%. Деятельностью некоммерческих организаций интересуются 21%. 34% опрошенных считали, что в России формируется гражданское общество.

Анкетирование позволило сделать следующие выводы: степень участия граждан в процедурах общественного контроля крайне низкая, общественность не участвует в обсуждении законопроектов. Однако созданный Портал государственных услуг, благодаря сервисам в сфере получения государственных услуг, доступным гражданам, активно используется половиной опрошенных. Также пользователи сети Интернет посещают сайты своих муниципальных образований.

Представляется, что еще одним инструментом общественного контроля, кроме участия в общественных советах, учреждаемых при федеральных органах исполнительной власти, является участие граждан в работе открытого правительства. Опрос показал, что большинство опрошенных не отслеживает информацию о деятельности открытого правительства.

Развитием структур НКО и проблемами формирования гражданского общества интересуется лишь треть опрошенных, что свидетельствует о минимальном регулирующем воздействии данных структур на деятельность органов государственной власти.

¹ В опросе приняла участие 438 человек. Данные представлены по состоянию на 30.09.2013 г.

В условиях широкого распространения сетевых коммуникаций сформированы сетевые сообщества граждан, так называемые «пятые сословия» (по отношению к основным СМИ как к «четвертому сословию»)¹, которые активно анализируют и критикуют существующие институты государственного управления. «Виртуальная общественность» характеризуется анонимностью публичных действий, которая, с одной стороны, предоставляет возможность развиваться электронной демократии, а, с другой стороны, представляет опасность в связи с возможностями оказывать дестабилизирующие воздействия на поведение толпы через концентрацию информационных ресурсов в руках узкого круга лиц, будь то представители правящей элиты или неформальные общественные объединения. Данные виртуальные институты общественного контроля должны получать информацию о деятельности органов государственной власти из доступных и достоверных источников.

Построение системы открытого государственного управления основано, прежде всего, на политической воле правящей элиты. Так одной из приоритетных задач в рамках модернизации является реализация публичных функций органов государственной власти. По итогам рассмотрения материалов по данной проблеме на заседании коллегии Минэкономразвития РФ 29 апреля 2013 года отмечено, что Президентом РФ поставлена задача в 2015 г. обеспечить предоставление государственных услуг гражданам в режиме одного окна не менее, чем для 90% населения². Кроме того, должна быть разработана система оценки эффективности деятельности органов власти. Данные задачи решаются через создание сети многофункциональных центров предоставления государственных и муниципальных услуг (МФЦ), а также построение системы открытого государственного управления.

Переход к контрактной системе закупок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд в условиях современного общества основан на принципах открытости, прозрачности и достоверности получаемой обществом информации о проведении закупочных процедур. Система контроля планирования, размещения и исполнения государственных и муниципальных заказов основана на взаимодействии различных органов власти и общественности. С точки зрения заказчиков, большое количество контролирующих органов не способствует повышению эффективности их работы в сфере размещения заказов, однако законодатель

¹ Г. Кехлер Новые социальные медиа: шанс или препятствия для диалога? // Полис. №4. 2013. С. 84.

² Итоги 2012 года и задачи текущего развития // Экономист. №7. 2013. С. 16.

предполагает, что формирующаяся в рамках контрактной системы модель взаимодействия различных акторов закупочного процесса позволит минимизировать расходы бюджета.

Представляется целесообразным рассмотреть функции и полномочия контролирующих органов, проанализировать эффективность формирующейся модели контроля.

В настоящее время модель контроля за действиями заказчиков при планировании, размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов можно представить в виде перевернутой пирамиды, ориентированной на заказчика. Уровни данной модели представляют собой различные контролирующие органы.

Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» (далее — 44-ФЗ) в ст. 99 определяет функции государственных и муниципальных органов в пределах их полномочий. Это:

1) федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление контроля в сфере закупок, контрольный орган в сфере государственного оборонного заказа, органы исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органы местного самоуправления муниципального района, органы местного самоуправления городского округа, уполномоченные на осуществление контроля в сфере закупок;

2) федеральный орган исполнительной власти, осуществляющий правоприменительные функции по кассовому обслуживанию исполнения бюджетов бюджетной системы Российской Федерации, финансовые органы субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, органы управления государственными внебюджетными фондами;

3) органы внутреннего государственного (муниципального) финансового контроля, определенные в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации¹.

Следующей ступенью контроля является ведомственный контроль в сфере закупок. Так, в ст. 100 44-ФЗ установлено, что государственные органы, государственная корпорация по атомной энергии «Росатом», органы управления государственными внебюджетными фондами, муниципальные органы осуществляют ведомственный контроль за соблюдением законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контракт-

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. №14. Ст. 1652.

ной системе в сфере закупок в отношении подведомственных им заказчиков в порядке, установленном соответственно Правительством Российской Федерации, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Российской Федерации, местной администрацией.

Кроме того, 44-ФЗ в ст. 102 институализировал общественный контроль в сфере закупок. Гражданам, общественным объединениям и объединениям юридических лиц предоставляется право осуществлять контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Согласно новой норме закона общественный контроль вправе: подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок; направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов; осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку их эффективности, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов; обращаться от своего имени в государственные и муниципальные органы, а также в органы охраны правопорядка с заявлением о проведении мероприятий по контролю; обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Современные формы общественного контроля, которые возможны при реализации данной функции следующие: общественный мониторинг, общественная проверка, общественная экспертиза, общественное обсуждение, общественные (публичные) слушания. В связи с выполнением функций по общественному контролю в сфере закупок общественные контролеры вправе запрашивать информацию, необходимую для общественного контроля (за исключением сведений, составляющих государственную тайну, и персональных данных), посещать органы власти и иные организации для осуществления общественного контроля, обращаться в суд в защиту неопределенного круга лиц, прав и законных интересов общественных объединений и иных некоммерческих организаций. Сейчас отношение к общественным советам в обществе неоднозначное, признал председатель Научно-консультативного совета при Общественной палате Владислав Гриб: «Несколько лет назад, когда создавались механизмы общественного контроля и общественных советов, многие из них были декоративными — возглавляли их руководители ведомств, у советов не было полномочий, состав формировался самими ведомствами». Он пояснил, что новые

общественные советы должны быть не только экспертным и консультативным органом, но и заниматься общественным контролем¹.

В настоящее время рабочей группой Правительственной комиссии по координации деятельности Открытого правительства подготовлен Проект федерального закона «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» и поэтапный план совершенствования форм и методов общественного контроля (дорожная карта). Данные документы направлены на дальнейшее совершенствование институтов общественного контроля, они содержат основные определения и принципы общественного контроля, главные цели и задачи совершенствования общественного контроля в Российской Федерации, основные формы и методы общественного контроля.

Существующая в настоящий момент практика открытого общественного обсуждения крупных закупок (на стадии планирования и размещения закупок) является лишь одним из элементов системы общественного контроля. Представляется, что общественные обсуждения результатов закупочных процедур, а также общественная экспертиза результатов закупок позволят повысить эффективность расходования бюджетных средств.

Согласно данным Минэкономразвития, за II квартал 2014 года на официальном сайте была размещена информация о проведении обязательного общественного обсуждения 155 крупных закупок с суммарной начальной (максимальной) ценой контрактов более 1,5 трлн рублей. На первом этапе обязательного общественного обсуждения к 30 июня находилась 41 закупка на более чем 200 млрд рублей. Во II квартале по 57 закупкам с начальной (максимальной) ценой контрактов более 181 млрд рублей первый этап полностью завершен. На втором этапе обязательного общественного обсуждения находились две закупки на более чем 4,5 млрд рублей. За указанный период полностью завершено обязательное общественное обсуждение 55 закупок стоимостью более 1,1 трлн рублей. По результатам первого этапа в 16 случаях внесены изменения в планы-графики, отменены 3 процедуры на сумму более чем 8,7 млрд рублей. А по итогам второго этапа общественного обсуждения отменена одна процедура на сумму свыше 1 млрд рублей².

По результатам мониторинга системы госзакупок за 5 месяцев Экспертный совет Открытого правительства пришел к выводу о крайне низком уровне вовлеченности общественных контролеров в обязательные общественные обсуждения крупных закупок (что

¹ URL: <http://xn—80abeamcuufxbhgound0h9cl.xn—p1ai/events/5508779>.

² URL: http://open.gov.ru/events/5510459/?sphrase_id=68158.

в целом говорит о недоверии к системе), а также отметил недостаточную квалификацию самих общественных контролеров, желающих участвовать в мониторинге системы закупок¹.

Кроме форм контроля, указанных в 44-ФЗ, еще одним инструментом общественного контроля может являться участие граждан в работе открытого правительства, а также в виртуальных обсуждениях всех стадий закупочного процесса.

В условиях широкого распространения сетевых коммуникаций сформированы сетевые сообщества граждан, так называемые «пятые сословия» (по отношению к основным СМИ как к «четвертому сословию»)², которые активно анализируют и критикуют существующие институты государственного управления при проведении закупочных процедур. «Виртуальная общественность» характеризуется анонимностью публичных действий, которая, с одной стороны, предоставляет возможность развиваться электронной демократии, а, с другой стороны, представляет опасность в связи с возможностями оказывать дестабилизирующие воздействия на работу заказчиков. Данные виртуальные институты общественного контроля должны получать информацию о деятельности органов государственной власти из доступных и достоверных источников и работать в рамках правового поля через механизмы общественного контроля, указанные в 44-ФЗ.

Таким образом, современная модель контроля в контрактной системе требует дальнейшего совершенствования в части расширения возможностей применения процедур общественного контроля.

В условиях перехода к контрактной системе при размещении заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд особую актуальность приобретают вопросы открытости, прозрачности и достоверности получаемой обществом информации о проведении закупочных процедур для государственных и муниципальных нужд. В условиях перехода к открытому государственному управлению целесообразно выявить институциональные и организационные основы открытости государственных закупок.

К институциональным основам открытости государственных закупок возможно отнести формирование института общественного контроля в сфере размещения закупок продукции для государственных и муниципальных нужд. По оценкам экспертов, общественный контроль является одним из наиболее эффективных механизмов

¹ URL: http://open.gov.ru/events/5510459/?sphrase_id=68158.

² Г. Кехлер Новые социальные медиа: шанс или препятствия для диалога? // Полис. №4. 2013. С. 84.

взаимодействия гражданского общества и органов власти, направленных на повышение эффективности их деятельности.

Федеральный закон №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» от 5 апреля 2013 года институционализировал общественный контроль в сфере закупок. Гражданам, общественным объединениям и объединениям юридических лиц предоставляется право осуществлять контроль за соблюдением законодательства РФ и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок. Согласно новой норме закона общественный контроль вправе: подготавливать предложения по совершенствованию законодательства РФ о контрактной системе в сфере закупок; направлять заказчикам запросы о предоставлении информации об осуществлении закупок и о ходе исполнения контрактов; осуществлять независимый мониторинг закупок и оценку их эффективности, в том числе оценку осуществления закупок и результатов исполнения контрактов; обращаться от своего имени в государственные и муниципальные органы, а также в органы охраны правопорядка с заявлением о проведении мероприятий по контролю; обращаться в суд в защиту нарушенных или оспариваемых прав и законных интересов группы лиц в соответствии с законодательством Российской Федерации¹. Вместе с тем, важную институциональную роль на федеральном уровне может играть создание Совета по прозрачности системы государственных и муниципальных закупок. Представляется целесообразным включение в него представителей контролирующих органов в сфере закупок на федеральном уровне (Федеральной антимонопольной службы и Министерства экономического развития), а также представителей муниципалитетов и общественных контролеров.

В функции Совета по прозрачности системы государственных и муниципальных закупок могут входить:

- мониторинг соблюдения заказчиками норм и требований действующей контрактной системы;
- определение стандартов открытости информации в сфере размещения закупок продукции для государственных и муниципальных нужд;
- анализ раскрытия информации государственными и муниципальными заказчиками.

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ (ред. от 04.06.2014) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. №14. Ст. 1652.

Следовательно, для эффективной реализации принципов открытости и гласности при размещении заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд необходимо дальнейшее развитие идеологии общественных (экспертных) советов.

Федеральный закон от 04.04.2005 №32-ФЗ «Об Общественной палате Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 02.08.2005 №481 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации, федеральных служб и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам, а также федеральных служб и федеральных агентствах, руководство которыми осуществляет Правительство Российской Федерации», Указ Президента РФ от 4 августа 2006 г. №842 «О порядке образования общественных советов при федеральных министерствах, федеральных службах и федеральных агентствах, руководство деятельностью которых осуществляет Президент Российской Федерации, при федеральных службах и федеральных агентствах, подведомственных этим федеральным министерствам» позволили внедрить отдельные элементы общественного контроля путем создания общественных советов при различных министерствах и ведомствах. В основном общественные советы функционируют благодаря их тесной интеграции с властными структурами. Население не принимает активного участия в деятельности такого рода структур, ориентированных на внедрение институтов общественного контроля. Однако согласно Указу Президента от 7 мая 2012 года «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», общественные советы должны стать механизмом общественного контроля за деятельностью в сфере размещения заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд.

Для реализации эффективной системы открытости информации Совету целесообразно отслеживать качество предоставляемой информации по следующим позициям: планы и планы-графики закупок, их соответствие фактически проводимым процедурам, порядок формирования начальной (максимально) цены контракта, качество и сроки исполнения заключенных контрактов.

Рассматривая организационные основы открытости государственных закупок, целесообразно обратить внимание на формирование единой информационной системы, являющейся основой для формирования открытых данных в сфере государственных закупок.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 12.10.2013 г. №913 утверждено положение о размещении на

официальном сайте Российской Федерации в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет» информации о заказах на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг; информации, подлежащей размещению в единой информационной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд до ввода ее в эксплуатацию. Согласно данному положению информация, размещаемая на официальных сайтах, должна быть круглосуточно доступна для пользователей без взимания платы и иных ограничений.

На официальном сайте Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг за 2013 год опубликовано 2,48 млн извещений о проведении закупок продукции на сумму 6 378 990,9 млн руб., зарегистрировано 239 940 заказчиков. По итогам 2013 года заключено 3 739 888 контрактов на общую сумму 5,88 трлн руб. За первое полугодие 2014 года опубликовано свыше 1 млн извещений о проведении закупок продукции на общую сумму, превышающую 1,6 трлн руб. При этом увеличилось количество заказчиков, зарегистрированных на официальном сайте до 244 429 организаций. Общая сумма заключенных контрактов превысила 1,7 трлн руб.¹ Однако до настоящего момента нельзя утверждать, что открытые данные в сфере размещения заказов на поставки продукции для государственных и муниципальных нужд достаточно достоверны и прозрачны, так как созданная информационная система, отражающая сведения об итогах реализации государственных и муниципальных закупок, не предполагает проведения автоматизированного анализа информации, проверки ее достоверности. Проблемы полноты, достоверности информации лежат в основе открытого государственного управления. В этой связи представляется интересным опыт США раскрытия информации с помощью информационных ресурсов — *www.recovery.gov*, *www.USAspending.gov*, *www.paymentaccuracy.gov*, *www.it.usaspending.gov*, предоставляющих исчерпывающий перечень отчетности о потраченных бюджетных ресурсах с помощью визуализации на географической карте по штатам, городам, иным административным территориям с определением подрядчиков, субподрядчиков, государственных распорядителей бюджетных средств².

¹ URL: <http://zakupki.gov.ru/epz/main/public/home.html>.

² Стырин Е. М. Движение к открытому государственному управлению: мировой опыт: препринт WP8/2013/03/Е. М. Стырин; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: Изд. дом Высшей школы экономики, 2013. (Серия WP8 «Государственное и муниципальное управление»).

Анализ зарубежного опыта формирования системы открытых данных показывает, что в основу разработки любых систем открытых данных положены Стандарты, которые определяют параметры открытости.

Под открытыми стандартами обычно понимаются общедоступные спецификации, утвержденные независимой специализированной организацией и не зависящие от производителей. Понятие открытых стандартов подразумевает обязательное соблюдение доступности процесса разработки и текстов стандартов для всех заинтересованных лиц, отсутствие лицензионных или патентных ограничений и связанных с ними отчислений. Открытые стандарты являются «строительными блоками или цементом», которые позволяют различным системам, платформам и устройствам взаимодействовать и составляют ядро новых, открытых архитектур. Подобно программному обеспечению с открытым исходным кодом, открытые стандарты являются результатом деятельности сообществ, где никто в отдельности не контролирует стандарт; таким образом, открытые стандарты доступны всем и в общем случае бесплатны и не требуют авторских отчислений или другой платы¹.

Для определения степени открытости применяется пятизвездная модель Т. Бернерс-Ли (Sir Tim Berners-Lee). Каждому набору данных присваивается определенное количество звезд в зависимости от доступности информации:

- «одна звезда» — данные в виде образов (pdf, tiff — сканкопии таблиц);
- «две звезды» — структурированные данные, доступные в формате, удобном для компьютерного использования (например, в формате электронных таблиц MS Excel);
- «три звезды» — использование незапатентованного формата данных (например, CSV и XML);
- «четыре звезды» + использование стандартов «открытости» консорциума WWW (the World Wide Web Consortium (W3C), такие как стандарты RDF и SPARQL, с целью отслеживания замечаний пользователей;
- «пять звезд» — все предыдущее, а также ссылки на внешние источники данных с целью обеспечения связности².

¹ Международный видеосеминар «Открытые стандарты для трансформации правительства: обеспечение прозрачности, безопасности и интероперабельности» // Информационное общество. 2011. №2.

² Berners-Lee T. 5 Star Open Data // URL: <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>.

Стандарты открытых данных предполагают использование механизмов общественного контроля над процессами, связанными с открытием данных. В рассматриваемом аспекте, размещение информации в единой информационной системе способствует выявлению отклонений и нарушений в процессе закупок на всех стадиях реализации размещения заказов. Так размещение планов-графиков и планов закупок позволяет институту общественного контроля получать исходные данные о направлениях расходования бюджетных средств. Данная информация в дальнейшем позволит получить информацию о нарушениях в процессе размещения и исполнения заказов.

Важной составляющей при достижении максимального «пятизвездного» рейтинга открытости государственных закупок является разработка системы мониторинга открытости данных. Данный инструмент позволит государственным и муниципальным заказчикам отчитываться о результатах проведенных закупочных процедур, оценить степень достижения целей осуществления закупок и их обоснованность.

Стандарты открытых данных о закупках должны отвечать определенным требованиям, которые выработаны в ходе реализации принципов открытого государственного управления. К ним можно отнести прозрачность, безопасность и интероперабельность.

Прозрачность и безопасность при размещении информации о проведении закупочных процедур основана на международных принципах размещения заказов на поставку продукции для государственных и муниципальных нужд. К ним относят: транспарентность (*transparency*), или прозрачность, под которой понимается обеспечение доступности всей относящейся к закупкам информации для всех потенциальных участников, а также для общественности, включая обязательность публикации соответствующих нормативных актов, извещений о предстоящих закупках, условий конкурсов, информации об их результатах и т. д.

Подотчетность и соблюдение процедур (*accountability and due process*) подразумевает строгое соблюдениекупающими организациями установленного порядка проведения закупок, включая применение методов, соответствующих объемам и характеру приобретаемых товаров и услуг. Вся относящаяся к закупкам документация должна быть доступна для государственного и общественного контроля; в случаях, требующих режима секретности, должен быть установлен порядок доступа к такой документации. Устанавливается также состав информации, доступ к которой не может быть ограничен.

Открытая и эффективная конкуренция (*open and effective competition*). Считается, что открытая конкуренция поставщиков и подрядчиков является наиболее действенным инструментом повышения эффективности закупок и приводит к «справедливым», иначе говоря, обоюдовыгодным умеренным ценам. Применение методов закупок, в той или иной степени ограничивающих конкуренцию, допускается лишь при наличии оговоренных законодательством оснований.

Справедливость (*fairness*) понимается как обеспечение равных возможностей для всех предприятий и фирм на получение заказов для поставки продукции или услуг для государственных (муниципальных) нужд, а также равное и справедливое отношение ко всем потенциальным поставщикам и подрядчикам при квалификационном отборе, в ходе проведения конкурсов и определения победителей.

Интероперабельность — возможность информационных систем, которые поддерживают управленческие процессы, обмениваться данными и быть готовыми к обмену информацией и знаниями. Полноценной проверкой на интероперабельность может служить наличие возможности согласованного обмена информацией и сервисами между системами, при этом любая система или ее отдельные компоненты с интерфейсом требуемой (или аналогичной) спецификации должны допускать замену без ущерба для процесса взаимодействия¹.

Следующим условием повышения открытости государственных и муниципальных закупок является обязанность государственных органов должным образом реагировать на обращения общества в рамках системы обратной связи. Здесь представляется целесообразным в перспективе сформировать объединенные базы данных, показывающих направления взаимодействия заказчиков и поставщиков в рамках действующего законодательства.

Представляет интерес опыт Бразилии по формированию организационных основ открытости данных о закупочных процедурах через применение технологий краудсорсинга. Краудсорсинг основан на том предположении, что в обществе всегда присутствуют талантливые люди, готовые бесплатно или за символическое вознаграждение генерировать идеи, решать проблемы и даже проводить исследования в корпоративных или общественных целях, при этом главным стимулом для них является не вознаграждение, а возможность увидеть воплощение своей идеи в практической деятельности. Представляется, что применяя технологии краудсорсинга возможно получать инновационные идеи и решения, которые заслуживают высокой оценки экспертного сетевого сообщества. Технологии кра-

¹ Когаловский М. Р., Хохлов Ю. Е. Стандарты XML для электронного правительства. М.: Институт развития информационного общества, 2008. С. 21

удсорсинга в Бразилии реализуются через проведение национальных конференций, собравших за 2012–2013 гг. более 160 тыс. участников. Механизм национальных конференций позволяет охватить максимально широкий слой граждан, обсудить с ними различные идеи, отобрать лучшие, сформировать рейтинг идей, постепенно переходя на более высокий уровень их обсуждения.

Зарубежный опыт использования краудсорсинговых технологий позволяет внедрить элементы открытого государственного управления в сфере закупок, наладить диалог с представителями гражданского общества, повысить их лояльность, принять политические решения, направленные на удовлетворение потребностей населения в целях стабильного долгосрочного развития.

Следовательно, использование открытых данных о проведении закупочных процедур на этапе становления контрактной системы позволит стимулировать экономическое развитие страны через привлечение к закупкам большего количества субъектов малого и среднего предпринимательства, а также стимулировать снижение уровня коррупции при размещении заказов.

Поиск и использование качественно новых технологий управления является одним из актуальных вопросов современного этапа реформирования данной сферы. Уровень прозрачности управления контрактной системой не достаточно высок, что порождает возникновение проблем в данной сфере.

Совершенствование технологий взаимодействия органов власти и бизнес-сообщества, экспертного сообщества и представителей гражданского общества предполагается в рамках проекта «Открытое правительство»¹, который представляет собой систему взаимодействия органов публичной власти с представителями гражданского общества и бизнес-структур. Основой данной системы является широкое применение современных информационных технологий, в том числе сети Интернет, результатом внедрения которых является повышение доступности и качества государственных услуг, сокращение сроков их оказания и т. д.

По мнению Р. Даля, «чтобы получить информированное знание обо всех действиях, предпринимаемых правительством, необходима свобода выражения»². Как показывает мировой опыт, отсутствие данного условия приводит к тому, что граждане «очень скоро лишаются способности влиять на программу и очередность прави-

¹ Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/?ct%5B3%5D=1&text_search.

² Даль Р. О демократии / Пер. с англ. М., 2000. С. 96.

тельствующих решений. Безмолвные граждане — это идеальные подданные для авторитарного правителя и несчастье для демократии»¹. В основе расширенного влияния граждан на деятельность органов государственного управления лежит концепция партиципаторной демократии, одним из авторов которой является Кэрол Пейтман (С. Pateman), автор термина «демократия участия». Данная концепция предполагает активное участие граждан в обсуждении и принятии решений по главным вопросам общественной жизни. Такого рода участие является инструментом самосовершенствования гражданского общества, защищая его от навязанных сверху общественно значимых решений. По мнению К. Пейтман, в рамках этой концепции общество характеризуется прямым вовлечением граждан в управление без посредников ключевыми политическими и социальными институтами, подотчетностью лидеров рядовым членам и высшей степенью демократической легитимности².

Анализ международного опыта использования современных технологий показал, что одним из критериев успеха совершенствования системы управления является внедрение инструментов, направленных на вовлечение гражданского общества и бизнес-структур в процесс управления. Использование инновационного инструментария будет способствовать преодолению традиционных недостатков бюрократической модели управления и приведет к созданию более эффективной системы государственного управления, основанной на оптимизации взаимодействия личных и общественных интересов.

В проведении целенаправленных изменений в рамках развития партисипативной схемы взаимодействия государства и общества повышение транспарентности является одним из актуальных направлений развития технологий управления контрактной системой. Главными направлениями совершенствования системы управления являются обеспечение максимально допустимой открытости государственных данных, в т.ч. государственных расходов, достижение свободы доступа к государственной информации для граждан, ведение открытого диалога власти и общества (в т.ч. для обеспечения возможности гражданам влиять на процесс принятия управленческих решений)³.

¹ Там же.

² Лимарева Д. А., Некрасов В. Н. Противоречия современного публичного управления: Монография. Ростов-н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012. С. 70.

³ Епина В. С.. Использование актуальных технологий и инструментов государственного менеджмента в субъектах Российской Федерации // Электронный научный журнал. Управление экономическими системами. 11/2012– [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://www.uecs.ru/marketing/item/1706-2012-11-26-08-05-01>.

Развитие современных информационных и коммуникационных технологий, социальных сетей и различных диалоговых интернет-площадок предопределили актуальность применения в государственном управлении, в т. ч. в контрактной системе, технологии краудсорсинга. С помощью краудсорсинга представляется возможным принятие более эффективных управленческих решений органами государственного управления. Активную роль в данном процессе играет население, которое имеет возможность высказывать мнения, требования, предложения через его привлечение к решению актуальных задач. Технология краудсорсинга применяется и при совершенствовании правовых актов, получая право использовать мнения граждан для принятия управленческого решения. Это позволяет осуществить переход от практики простого комментирования к активному привлечению граждан к разработке и реализации управленческих решений.

Положительный международный опыт взаимодействия органов государственного управления и общества при решении общественных, правовых и инфраструктурных проблем с помощью краудсорсинга подтверждает эффективность данной технологии управления. По итогам всенародного обсуждения в социальных сетях и референдума, в Исландии была принята Конституция, референдум по принятию которой задал новый мировой стандарт прозрачности государственной политики и участия в ней граждан¹.

Во многих государствах мира краудсорсинг реализуется через электронные обращения и способствует эффективному вовлечению гражданского общества в решение вопросов государственного управления.

Впервые в государственном менеджменте такой способ краудсорсинга был реализован в шотландском парламенте (www.scottish.parliament.uk), где появилась возможность в электронной форме отправить свое предложение депутатам. Немецкая система (epetitionen.bundestag.de) создана по шотландскому примеру и предполагает порог в 50 000 подписей. Аналогичный ценз был установлен в Финляндии (www.avoinministerio.fi), где в течение не более шести месяцев можно было голосовать не только «за», но и «против» идеи. В Великобритании (epetitions.direct.gov.uk) интернет-петиция должна набрать в течение года не менее 100 000 подписей, чтобы ее обсудили в Палате Общин. В США (petitions.whitehouse.gov) петиция по-

¹ За что в Кремле полюбили краудсорсинг? // Ведомости. 26 июня 2012 г.

падет на официальное рассмотрение, если наберет 25 000 голосов за 30 дней¹.

Внедрение краудсорсинга дает синергетический эффект: у группы людей больше знаний, чем у отдельного человека, но искусство состоит именно в том, чтобы создать условия для реализации этих знаний. Таким образом, краудсорсинг представляет не просто организацию форума, на котором участники формулируют в нерегулируемом режиме свои вопросы, замечания и предложения, и даже не традиционный механизм обратной связи, а организационно и методически упорядоченную технологию взаимодействия организации с инициативными пользователями Интернета. Реализация принятой методики взаимодействия предполагает формирование и внедрение таких управленческих процессов, как формулирование тем обсуждения (проблематизация), определение условий обсуждения, привлечение и мотивация экспертов, отбор и фильтрация идей, документирование результатов обсуждения².

Инструментом реализации контрактной системы, направленным на повышение прозрачности действий власти в рамках краудсорсинга, является публичный аудит. Публичный аудит представляет собой форму контроля общественных организаций, отдельных граждан за действиями органов государственного управления. Причиной высокого уровня коррупции в рамках реализации государственной закупочной политики в России служит отсутствие эффективных технологий контроля за соблюдением органами власти добросовестной и справедливой методики выбора поставщиков.

Значительной проблемой государственного управления является развитие коррупции, подрывающей авторитет власти, затрудняющей проведение социальных преобразований в обществе и сдерживающей рост экономики. Одной из наиболее коррумпированных сфер экономики признана сфера реализации госзаказов. В начале 1990-х годов был принят ряд нормативных правовых актов, основной целью которых являлась борьба с коррупцией. Природа современной коррупции не исследована должным образом, ее проявление в основном описывается в терминах теории управления как неэффективность системы государственного управления, ее административного механизма.

¹ Епина В. С. Использование актуальных технологий и инструментов государственного менеджмента в субъектах Российской Федерации // Электронный научный журнал. Управление экономическими системами. 11/2012 URL: <http://www.uecs.ru/marketing/item/1706-2012-11-26-08-05-01>.

² Шапигузов С. М., Синягин А. К. Краудсорсинг в госсекторе: инновация с расчетом на гражданское общество // Бюджет. №7. 2012. С. 23.

Коррупция в рамках управления контрактной системой не появилась спонтанно, не вызвана только недостатками действующего законодательства. Проблема личного обогащения чиновников за счет бюджетных средств копилась годами. Более пятнадцати лет назад был принят Федеральный закон от 13.12.1994 №60-ФЗ «О поставках продукции для федеральных государственных нужд», направленный на борьбу с коррупцией. Затем был принят Указ Президента РФ от 08.04.1997 №305 «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд», Федеральный закон от 06.05.1999 №97-ФЗ «О конкурсах на размещение заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных нужд», Федеральный закон от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». В конце 2008 года был разработан национальный план по борьбе с коррупцией, одной из основных сфер применения которого стала сфера госзаказа. Закупочный цикл сам по себе является высокорискованной деятельностью, где риски эффективности и коррупционные риски тесно переплетены между собой и порою их распределение и устранение достигается диаметрально противоположными методами¹.

Уровень экономических преступлений и иных злоупотреблений при реализации государственных закупок в нашей стране крайне высок². Согласно данным отчета Счетной палаты о нарушениях в финансово-бюджетной сфере, уровень экономических преступлений при расходовании российского бюджета каждый год растет в полтора-два раза³, при этом около 1 трлн руб. ежегодно похищается из бюджетных средств.

Эксперты ООН признали российскую государственную закупочную политику одной из самых транспарентных в мире. Среди основных достижений были отмечены широкое распространение электронных аукционов, возможность осуществления публичного контроля за осуществлением закупок государственными служащими за бюджетные деньги, технологии внедрения современных те-

¹ Гришанков М. И. Коррупция: риски закупочного цикла // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2009. №15. С. 19.

² Белов В. Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления в ВТО // Право и экономика. 2012. №1. С. 30.

³ Постановление СФ ФС РФ от 27.03.2013 №92-СФ «Об отчете о работе Счетной палаты Российской Федерации в 2012 году» // Собрание законодательства РФ. 01.04.2013. №13. Ст. 1452.

лекоммуникаций в процесс организации закупок¹. Однако решить проблему теневизации отношений в полной мере не удалось.

Проявлением противоречия между необходимостью информационной полноты, достоверности и транспарентности технологий публичного управления закупками в контрактной системе и развитием деформаций информации, снижающих ее достоверность и доступность, является развитие теневых отношений, нарушение принципов справедливой конкуренции и транспарентности сведений о деятельности органов государственного управления.

В настоящее время ситуация с раскрытием информации об осуществлении государственных расходов, в том числе через реализацию контрактной системы, неоднозначна. С одной стороны, как отмечено ранее, степень прозрачности у нас превышает транспарентность во многих развитых странах. С 2006 года все данные раскрываются на официальном сайте РФ для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг, там же содержатся сведения о заключенных и исполненных контрактах.

Однако созданная информационная система, отражающая сведения об итогах реализации контрактной системы, не предполагает возможность проведения автоматизированного анализа информации, проверки ее достоверности. Проблемы полноты, достоверности информации лежат в основе недобросовестных действий заказчиков. Развитие единого информационного пространства путем внедрения информационных технологий в рамках реализации контрактной системы является одной из технологий повышения транспарентности.

Вопросы противодействия коррупции приобретают все большее значение как в рамках межгосударственного сотрудничества, так и на уровне национального законодательства, а также в вопросах деятельности отдельных юридических лиц в разных странах мира, в том числе и в России. В законодательстве разных стран происходят существенные изменения, связанные с вопросами противодействия коррупции: принимаются новые законодательные акты, вносятся изменения в уже действующие, новые государства присоединяются к международным инициативам по противодействию коррупции². Согласно ст. 9 «Публичные закупки и управле-

¹ Российская система госзаказа — одна из самых прозрачных, 18 декабря 2012 г. — [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: http://www.fas.gov.ru/fas-in-press/fas-in-press_35650.html.

² Рютов И. В. Развитие программ противодействия коррупции в коммерческих организациях в контексте эволюции антикоррупционного законодательства // ЭТАП: Экономическая теория, анализ, практика. 2011. №6. С. 77.

ние публичными финансами» Конвенции ООН против коррупции, принятой Генеральной Ассамблеей ООН 31 октября 2003 г., основой формирования эффективных национальных систем закупок является реализация мер по содействию прозрачности и отчетности в управлении публичными финансами.

Федеральный закон от 5.04.2012 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» направлен, помимо прочего, на снижение коррупционных рисков на всех стадиях реализации государственной закупочной политики.

Формой проявления противоречия между ориентированностью государственной закупочной политики на удовлетворение публичных потребностей и стремлением служащих госструктур к личному обогащению является конфликт интересов. В общем виде под конфликтом интересов понимается «ситуация, при которой личная заинтересованность государственного служащего влияет или может повлиять на надлежащее исполнение им должностных обязанностей или может возникнуть противоречие между личной заинтересованностью государственного служащего и правами и законными интересами граждан, организаций, общества или государства, способное привести к причинению вреда правам и законным интересам граждан, организаций, общества или государства»¹.

Под личной заинтересованностью чиновника, которая может оказать влияние на исполнение им своих должностных обязанностей, понимается возможность получения служащим при исполнении обязательств материальных и нематериальных благ в целях личного потребления или для третьих лиц.

Публичная власть призвана действовать, прежде всего, в интересах коллектива, эманацией которого она является. На деле это не всегда бывает так: ее часто присваивают и используют в своих интересах силы, которые доминируют в данном коллективе. В определенных ситуациях она может превратиться в личную власть руководителя, а носители публичных полномочий коллектива могут занимать позиции, прямо противоположные интересам коллектива².

В данной ситуации лицо, обладающее полномочиями (должностью), для извлечения дохода (выгоды) от использования (отказа от использования) этих полномочий и/или оказания влияния, вы-

¹ Федеральный закон от 27.07.2004 г. №79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // Российская газета. №162. 31.07.2004.

² Чиркин В. Е. Публичное управление: Учебник. М., 2004. С. 16.

текающего из этих полномочий или должностного положения, стремится получить ренту¹.

В отличие от обычной, законной ренты, рента коррупционная является детерминантой отклонения должностного лица от исполнения обязанностей и полномочий, при этом доход получают за то, что не подлежит вознаграждению или купле-продаже. Чиновники в данной ситуации проявляют оппортунистическое поведение, подавляя публичные интересы интересами личными. Получателями коррупционной ренты являются такие лица, которые используют властные и распорядительные полномочия для личного обогащения, для присвоения части материального общественного достояния, в том числе бюджета, оказавшегося в их ведении. Полномочия лица, формально признанные или одобренные законом или нормативными актами, как и сам факт существования должности, целенаправленно трансформируются должностными лицами с целью извлечения дохода из самих полномочий и положений лица в монополию должности.

Современным направлением совершенствования системы управления закупками в контрактной системе является развитие антикоррупционных технологий, направленных на повышение уровня доверия общества к власти. Публичный аудит является инструментом, внедрение которого способствует обеспечению эффективности управления, прозрачности финансовых потоков, предотвращению коррупционных действий, вовлечению общества в процесс принятия управленческих решений, мониторинга эффективности и легитимности действий властных структур. Развитие контрактной системы требует качественно нового уровня транспарентности и общественного контроля.

Мировой опыт подтверждает эффективность транспарентных антикоррупционных мер в Финляндии, Дании, Новой Зеландии, Исландии, Сингапуре, Швеции, Гонконге и других странах с наименьшим уровнем коррупции, где внедряется «культура прозрачности». Она основана на принципах открытости информации о деятельности государственного и муниципального управления, участия общественных организаций в мониторинге деятельности государственных институтов. В Сеуле с 1999 г. реализуется программа «Орен» — открытая онлайн-система контроля мер по обращениям граждан в муниципальные органы власти. Основу эффективной антикоррупционной политики Сингапура составляет комитет по аудиту и инспекции, который начинает расследование по любому заявлению о

¹ Мирзоев С. Институциональная коррупция. — [Электронный ресурс] — Режим доступа: URL: <http://www.gosbook.ru/node/26376>.

коррупции. С 2001 г. в Японии действует закон «О раскрытии информации» и Совет по контролю за раскрытием информации.

В настоящее время в России необходимо создание эффективной системы реализации контрактной системы, основанной на оптимизации взаимодействия личных и общественных интересов. Внедрение технологий взаимодействия государства, населения, бизнеса и структур гражданского общества является одним из приоритетных направлений формирования институциональной среды инновационного развития, обозначенных в Стратегии социально-экономического развития РФ до 2020 года¹. Для достижения отмеченного синтеза необходимо внедрение методов публичного управления, создание целостной экономической системы, которая станет основой обеспечения устойчивого экономического развития. Развитие публичного характера управления реализацией государственной закупочной политики будет способствовать решению проблем теневизации партнерских соглашений, монополизации экономики, ликвидации коррупции, прозрачности бюджетных отношений, снижения социального напряжения в обществе.

Публичный аудит может стать одним из эффективных инструментов решения проблем планирования и обоснования цены тендера, ухода от коррупционных схем в системе управления государственными и муниципальными заказами. Для того чтобы обеспечить максимальную транспарентность и эффективность публичного управления, представляется необходимым ввести перманентный контроль со стороны представителей социума, обеспечить реализацию инструментов общественного контроля, системы мониторинга и публичной оценки результативности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе на предмет выявления коррупции с учетом мнения граждан и через средства массовой информации.

При организации системы публичного аудита важно понимать формулу демократии Чарльза Тилли, указывающую на ее составляющие: широкие, равные, защищенные, взаимообязывающие процедуры обсуждения². Обязательными должны стать встречи с представителями гражданского общества и общественных объе-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 №1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 24.11.2008. №47. Ст. 5489.

² Тилли Ч. Демократия. Т.Б. Менской. М.: Published by Cambridge University Press, 2007. С. 203.

динений, уставными задачами которых являются участие в борьбе с теневыми схемами.

Субъектами публичного аудита могут быть специалисты — представители общественных организаций, а также государственные и муниципальные служащие, формирующие и реализующие государственный заказ, предприниматели. Представители общественных организаций публичного аудита должны иметь право не только вести мониторинг эффективности и легитимности властных действий, но и давать предварительную квалифицированную оценку жалобам, проверять информацию на фальсификацию в «узких», коррупционных целях и передавать данные претензии на дальнейшее рассмотрение, предлагая конкретные механизмы решения; важно также ввести систему эффективного мониторинга и оценки уровня коррупции. Работа должна широко освещаться в средствах массовой информации. В настоящее время в связи с широким распространением информационных технологий отмечается необходимость «внедрения единого портала бюджетной системы Российской Федерации в целях формирования дополнительных механизмов общественного контроля за деятельностью государственных и муниципальных учреждений и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления и качества принимаемых ими решений»¹.

В рамках данного направления представляется необходимым создание и внедрение публичного аудита как технологии, основанной на принципах транспарентности, подотчетности и личной ответственности, равенства и справедливости. Инструментом повышения транспарентности реализации контрактной системы должен стать единый информационно-правовой портал, аккумулирующий аналитический массив информации: от планирования размещения государственных заказов до результатов, а также рассмотрения жалоб граждан. Транспарентность информации достигается за счет внедрения публичного аудита.

Представители гражданского общества имеют свободный доступ к сведениям о результатах реализации контрактной системы. В случае обнаружения в документации заказчика условий, противоречащих требованиям законодательства, или установления факта недобросовестного выбора победителя торгов заинтересованные лица имеют возможность через данный портал подать

¹ Указ Президента РФ от 13.03.2012 №297 «О Национальном плане противодействия коррупции на 2012—2013 годы и внесении изменений в некоторые акты Президента Российской Федерации по вопросам противодействия коррупции» // Собрание законодательства РФ. 19.03.2012. №12. Ст. 1391.

жалобу в Федеральную антимонопольную службу (далее — ФАС) или Высший арбитражный суд (далее — ВАС). Жалоба автоматически интегрируется и будет направлена в Центральный аппарат или территориальные органы, уполномоченные на осуществление контроля в сфере госзаказа, в зависимости от предмета жалобы. В случае несогласия с решением ФАС через портал возможно обжалование решения в Высшем арбитражном суде или арбитражных судах субъектов Российской Федерации путем подачи электронной жалобы. Органы ФАС обязаны рассмотреть жалобу в течение 5 календарных дней, ВАС — в течение 30 календарных дней с момента ее поступления. Принятые решения незамедлительно должны быть опубликованы на Портале и находиться в свободном доступе для всех заинтересованных лиц. При этом инициативные граждане должны иметь возможность вести мониторинг результатов рассмотрения жалоб.

Неотъемлемым элементом информационно-правового Портала должно быть экспертное сообщество, организованное государством, экспертами по вопросам реализации контрактной системы и специалистами из сферы общества. Поскольку значительная часть нарушений заказчиков связана с отсутствием законодательной регламентации того или иного проблемного процесса, латентностью информации по спорным вопросам, функции экспертного сообщества включают рассмотрение запросов не только от представителей гражданского общества, но и от государственных (муниципальных) заказчиков. В целях повышения транспарентности и ускорения процесса поиска ответов рекомендации специалистов должны быть интегрированы по направленности несоответствий.

Таким образом, внедрение публичного аудита будет способствовать сочетанию интересов государства, общества и предпринимателей. Развитие публичного аудита как основы системы оценки результативности деятельности органов публичного управления позволит определить восприятие хозяйствующими субъектами и гражданами уровня коррупции, а также оценить эффективность деятельности органов государственного управления по уничтожению коррупционных правонарушений среди государственных служащих в целях выработки законов.

Главный аспект создания и внедрения технологии публичного аудита — обеспечение максимальной транспарентности действий властных структур, повышение уровня доверия населения к власти, минимизация отчуждения общества от государства, повышение гражданской активности, что привело бы в конечном итоге к заинтересованному участию населения в реализации властных ре-

шений. Основой успеха здесь, прежде всего, являются подготовка кадров в сфере публичного аудита, переподготовка и повышение квалификации государственных и муниципальных служащих по программам, ориентированным на повышение открытости и доступности деятельности властных структур.

Построение и становление эффективной антитеневого политики в рамках реализации контрактной системы возможно лишь на основе разработки и внедрения системного подхода к оценке деятельности органов государственного управления, в том числе и на предмет устранения коррупции; создания доверительной системы обратной связи, позволяющей государству реализовать антикоррупционные мероприятия на основе информации, полученной от населения и институтов гражданского общества.

Сегодня и в прогнозируемом будущем невозможно упорядочить управленческую деятельность и систему управления без разработки и освоения современных технологий по всем важнейшим аспектам его организации и функционирования. При этом речь идет не о придании новых наименований старым, бюрократическим процедурам и операциям, а о качественно новом осмыслении технологий реализации контрактной системы. Новые управленческие технологии должны вызвать глубокие преобразования во всей системе, обеспечить рациональность и эффективность управленческой деятельности государственного аппарата.

Публичный аудит, разработанный на основе технологии краудсорсинга, является действенной технологией решения проблем контрактной системы, поскольку он направлен на реализацию соучастия заинтересованных потребителей государственных властных услуг в решении задач государственного масштаба, предполагается участие граждан в принятии решений, установлении целей, решении проблем. Приближение гражданского общества к власти способствует созданию условий, при которых, с одной стороны, органы власти становятся более доступными для гражданского общества и бизнес-структур, а с другой стороны, перед органами власти открываются более широкие возможности для решения вопросов, поднимаемых их представителями. При этом формируется качественно новое социальное, экономическое, политическое, экологическое пространство, для которого характерны социальная справедливость, сплоченность, социальные ценности и культура, социальная, экономическая, политическая стабильность. Это кардинальным образом меняет мотивацию населения, его поведение: появляется реальная возможность оказаться услышанным, ощутить свою сопричастность к решаемой проблеме, получить возможность что-то изменить к лучшему, перейти из

состояния пассивной социальной зависимости к активному участию в экономических процессах¹. Указанный инструментарий будет способствовать возникновению и развитию новых форм экономической и социальной активности, что так актуально в условиях совершенствования и перехода страны на инновационный путь развития.

Эффективное применение краудсорсинга и публичного аудита способствует повышению прозрачности и позволяет гражданам принимать активное участие в разрешении проблем реализации контрактной системы в России. В масштабе страны их внедрение в государственном секторе будет содействовать созданию гражданского общества, в котором активность граждан, общественная экспертиза и народный контроль будут представлять неотъемлемые характеристики процесса принятия важных государственных решений. В целом придание публичного характера контрактной системы позволит повысить ее эффективность на основе установления постоянно действующей обратной связи от исполнителя к заказчику, федеральным органам исполнительной власти, обществу на основе мониторинга всего жизненного цикла государственного контракта.

Эффективное применение краудсорсинга и публичного аудита способствует повышению прозрачности и позволяет гражданам принимать активное участие в разрешении проблем реализации контрактной системы в России. В масштабе страны их внедрение в государственном секторе будет содействовать созданию гражданского общества, в котором активность граждан, общественная экспертиза и народный контроль будут представлять неотъемлемые характеристики процесса принятия важных государственных решений. В целом придание публичного характера контрактной системы позволит повысить ее эффективность на основе установления постоянно действующей обратной связи от исполнителя к заказчику, федеральным органам исполнительной власти, обществу на основе мониторинга всего жизненного цикла государственного контракта.

2.2. ТЕХНОЛОГИИ АНАЛИЗА И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ

Актуальной научно-практической задачей развития контрактной системы является ее коренное совершенствование, направленное на повышение как прозрачности, так и эффективности процесса управления.

¹ Гончарова М.А., Гончарова Н.А. Инновационные технологии развития системы государственного управления в регионе. — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: [http:// rane-brf.ru/conference/2012/goncharova.pdf](http://rane-brf.ru/conference/2012/goncharova.pdf).

Одним из основополагающих принципов управления контрактной системой является принцип повышения эффективности. В настоящее время прослеживается тенденция развития теневых отношений, недостаточного уровня качества удовлетворения общественных потребностей. Существующая институциональная модель регулирования системы государственных закупок не обеспечивает на практике воспроизводство необходимых экономических и социальных эффектов. Проблемы низкого качества реализации государственной закупочной политики требуют глубокой проработки и оценки необходимого уровня эффективности инструментария с целью совершенствования экономических и социальных отношений в бюджетной сфере. Основой управления в рамках реализации государственной закупочной политики является наличие показателей эффективности, методов их расчета и способов влияния на динамику роста эффективности.

Поскольку реализация государственной закупочной политики является одним из важнейших инструментов регулирования экономики, цель которого — повышение качества удовлетворения публичных потребностей, то задача определения показателей эффективности требует скорейшего решения. Необходима разработка комплексной модели оценки реализации государственной закупочной политики, основанной на использовании совокупности количественных, абсолютных стоимостных, а также относительных качественных показателей.

В основе оценки эффективности лежат, прежде всего, такие показатели, как эффективность расходов в рамках реализации государственной закупочной политики (ценовой показатель), показатель качества приобретаемой продукции, а также показатель общественной полезности и степени удовлетворения публичных потребностей. В случае оптимального соотношения перечисленных показателей степень эффективности будет наиболее высокой.

Поскольку международные принципы прокьюремента (совокупность методов, позволяющих максимально эффективно удовлетворять публичные потребности в продукции) являются залогом успешной реализации государственной закупочной политики, представляется целесообразным сгруппировать показатели эффективности на основе данных принципов.

Рассматривая опыт передовых стран мира, можно выделить несколько тенденций эффективной реализации государственной закупочной политики:

Таблица 1

**ПОКАЗАТЕЛИ ОЦЕНКИ ЭФФЕКТИВНОСТИ
РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПОЧНОЙ ПОЛИТИКИ ¹**

ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ЦЕЛЕСООБРАЗНОСТЬ	ТРАНСПАРЕНТНОСТЬ	КОНКУРЕНТНОСТЬ
<ul style="list-style-type: none"> ● абсолютная экономия бюджетных средств; ● относительная экономия бюджетных средств; ● количество демпинговых контрактов; ● частота применения процедур размещения заказов. <p>Сопутствующие эффекты:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● длительность эксплуатации объекта; ● степень отклонения начальной (максимальной) цены контракта от цены заключенного контракта. 	<ul style="list-style-type: none"> ● степень открытости и доступности законодательной и нормативной базы; ● наличие четких правил проведения процедур закупок и разработки документации; ● регламентация методики обоснования начальной (максимальной) цены контракта; ● степень доступности информации о проводимых закупках и результатах рассмотрения жалоб; ● транспарентность конкурсной документации; ● своевременность размещения плана-графика. 	<ul style="list-style-type: none"> ● кол-во участников (УРЗ) в различных способах размещения заказов; ● количество УРЗ, зарегистрированных на электронных торговых площадках; ● количество субъектов малого предпринимательства; ● доля конкурентных процедур в общем объеме закупок; ● кол-во сговоров на торгах; <p>Сопутствующие эффекты:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● наличие законодательного регулирования противодействия коррупции.
ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ	ПОКАЗАТЕЛИ ПОДОТЧЕТНОСТИ	ПОКАЗАТЕЛИ СПРАВЕДЛИВОСТИ
<ul style="list-style-type: none"> ● количество обученных членов комиссии; ● количество штатных единиц, занимающихся только размещением заказов. <p>Сопутствующие эффекты:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● наличие необходимой материально-технической базы; ● наличие уполномоченных органов, т.н. проведение «совместных закупок». 	<ul style="list-style-type: none"> ● количество нарушений, касающихся сведений, вносимых в реестр контрактов. <p>Сопутствующие эффекты:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● наличие законодательной базы, регулирующей процесс госзаказа; ● наличие системы сбора и мониторинга информации о закупках; ● степень удовлетворения общественных потребностей; ● оценка исполнения госконтрактов. 	<ul style="list-style-type: none"> ● количество участников процесса закупок; ● количество обоснованных жалоб; ● количество нарушений в сфере госзаказа. <p>Сопутствующие эффекты:</p> <ul style="list-style-type: none"> ● обязательность исполнения решений по жалобам.

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

Реализация государственной закупочной политики направлена на эффективное удовлетворение публичных потребностей в товарах, работах, услугах. Органы публичного управления, как и коммерческие организации, во главу угла ставят параметр эффективности. Эффективность реализации государственной закупочной политики должна оцениваться по степени удовлетворения потребностей всех субъектов: заказчик (органы публичного управления) — участник (бизнес-структуры) — общество (получатели товаров, работ, услуг). У каждого звена различная заинтересованность.

Определим, что является эффективностью для каждого субъекта в рамках реализации государственной закупочной политики:

- для заказчика — закупка требуемых товаров, работ, услуг за наиболее низкую цену в запланированный временной промежуток;

- для участника — поставки имеющихся товаров, работ, услуг за наиболее высокую цену при минимальных сопутствующих издержках¹;

- для общества — максимальное, своевременное удовлетворение потребностей в товарах, работах, услугах.

Поскольку в рамках реализации государственной закупочной политики осуществляется выбор субъекта предпринимательства, который наилучшим образом способен удовлетворить публичную потребность, неотъемлемым условием эффективных закупок является принцип состязательности. Развитие конкуренции возможно при участии в торгах максимального количества потенциальных поставщиков. Основой добросовестной конкуренции является применение инструментария повышения транспарентности информации о реализации государственной закупочной политики, а также развитое информационное обеспечение.

Органы публичного управления через реализацию государственной закупочной политики должны оказывать поддержку субъектам малого и среднего предпринимательства. В этих целях информация о проведении закупок в России в обязательном порядке публикуется на официальном сайте. В 2012 году 2,9% контрактов были заключены по результатам торгов и запросов котировок для субъектов малого предпринимательства.

Анализ эффективности реализации государственной закупочной политики необходимо проводить с точки зрения деятельности управляющей и состояния управляемой систем.

¹ Ковалев А. М. Рынок государственных закупок как действенный инструмент государственного регулирования экономики страны // Финансы и кредит. 2012. №20(500). С. 71.

В связи с наличием различных инструментов определения бизнес-структур в качестве участников реализации государственной закупочной политики представляется целесообразным использовать различные методики оценки эффективности. В настоящее время специалисты первоочередное внимание уделяют экономической эффективности, т.е. соотношению полученного результата с затратами, понесенными на достижение данного результата.

Одной из ведущих групп показателей эффективности реализации государственной закупочной политики, с точки зрения деятельности управляющей системы, является экономическая целесообразность. Данная группа показателей определяющая, поскольку отражает одну из приоритетных задач реализации государственной закупочной политики — повышение качества публичных услуг при минимизации расходов бюджетных средств. Экономическую эффективность можно оценить только с помощью комплекса показателей, например:

- экономия бюджетных средств;
- приобретение товаров, работ и услуг более высокого качества за те же деньги;
- приобретение товаров, работ и услуг на более выгодных условиях, чем для обычного покупателя (сокращение сроков поставки, оплата без аванса, рассрочка платежа, более длительный срок гарантийного обслуживания, дополнительные сервисные услуги и т.д.);
- приобретение товаров, работ и услуг с более низкой стоимостью владения (эксплуатации, использования);
- различного рода сопутствующие эффекты (снижение уровня коррупции, повышение прозрачности рынков, улучшение деловой репутации и инвестиционной привлекательности и др.)¹.

Экономии бюджетных средств необходимо рассматривать в абсолютном и относительном выражении.

Абсолютное сокращение бюджетных средств можно рассчитать по следующей формуле:

$$C1 = Cп — Cк — З,$$

где:

- Cп — стоимость предложения, выставленного заказчиком;
- Cк — стоимость заключенного контракта;
- З — затраты заказчика на организацию и проведение конкурса/аукциона.

¹ Управление государственными и муниципальными заказами/Учебно-методический комплекс дистанционного образования. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012. С. 244.

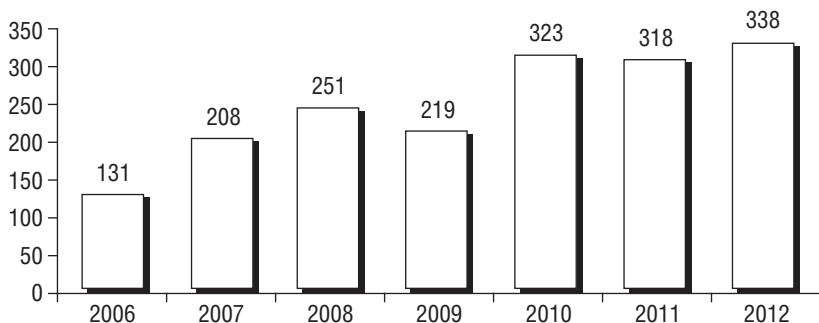


Рис. 5. Размер абсолютной экономии бюджетных средств в динамике 2006–2012 гг.¹

Как показывает анализ данных, в настоящее время наблюдается тенденция роста бюджетной экономии, что свидетельствует о повышении эффективности деятельности органов публичного управления. Однако снижение начальной (максимальной) цены в ходе проведения торгов не всегда является положительным. Речь идет о демпинге. Согласно данным, опубликованным на ряде электронных торговых площадок — Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан, Единая электронная торговая площадка, Сбербанк — Автоматизированная система торгов, из 32 220 процедур состоявшиеся аукционы составили 8 055 (25%), а несостоявшиеся — 23 165 (71,8%). Выявлено 618 завершенных электронных аукционов, на которых достигалось демпинговое снижение цены свыше 50%. Данный показатель составляет 2% от завершенных аукционов.

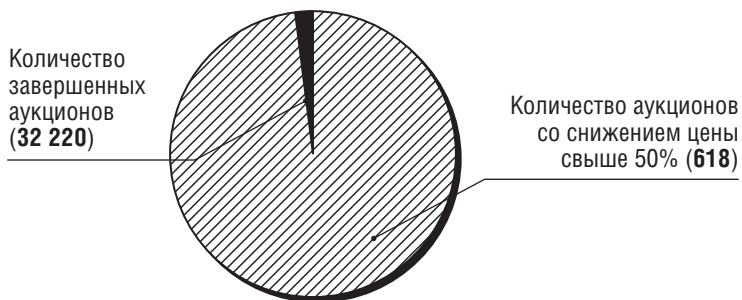


Рис. 6. Количество аукционов со снижением цены свыше 50%.²

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

² Составлено авторами по материалам исследования.

Демпинг в некоторых случаях является предпосылкой неисполнения или ненадлежащего исполнения поставщиками своих обязательств. Однако иногда фирмы, особенно молодые, готовы участвовать в реализации государственной закупочной политики даже на условиях получения небольшой прибыли или по цене, ниже точки безубыточности, лишь бы получить положительную историю работы в данной сфере. Причиной демпинга может служить как неправильное обоснование управляющей системой начальной (максимальной) цены контракта, так и недобросовестное поведение частных партнеров.

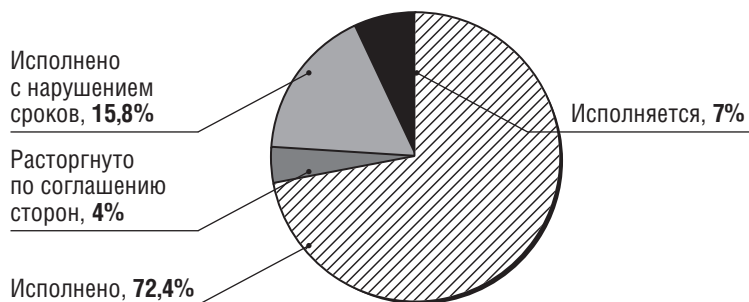


Рис. 7. История демпинговых контрактов¹.

Проблемными являются контракты, расторгнутые по согласию сторон, выявлено которых 4%, а также контракты, исполненные с нарушением сроков — 15,8%. Совокупно они составляют 20% от демпинговых контрактов. Это небольшая часть контрактов, и даже не их треть, хотя представляет довольно значительную проблему для заказчиков.

Относительное сокращение расходов бюджетных средств рассчитывается по формуле:

$$C2 = (C1 / Cn) \cdot 100$$

Здесь можно выделить ряд показателей.

Показатель, характеризующий частоту применения органами публичного управления процедур выбора участников реализации государственной закупочной политики. Данный пока-

¹ Кузнецова И. В., Анисимова Е. Б., Болдырева Н. О., Гладкова Е. Г., Крюкова Е. Н. Конкуренция и экономия средств при проведении закупок в 2011 году // Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. 2012. №29. С. 34.

затель должен рассчитываться из определения относительной доли каждого способа размещения заказов в общей структуре торгов, а также определять долю общей стоимости заключенных государственных контрактов¹. Важно проанализировать темп прироста доли способа размещения заказа, что позволит оценить динамику реализации государственной закупочной политики.

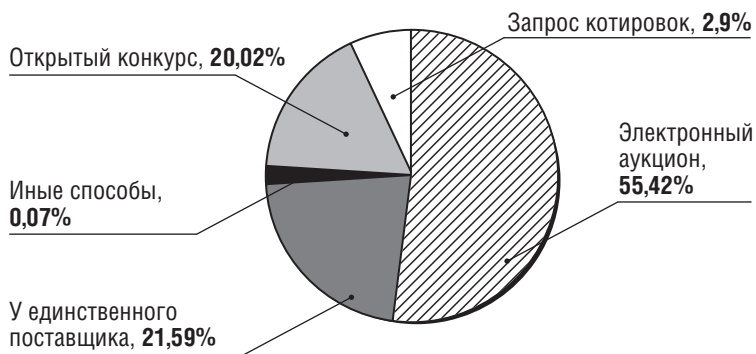


Рис. 8. Доля способов размещения заказов в общем объеме закупок².

В рамках реализации государственной закупочной политики было заключено 2 890 213 контрактов и договоров. Из них наибольшее число (55,42%), составили договоры по результатам аукционов в электронной форме. Значительное число договоров заключено по итогам открытого конкурса (20,02%). Остальные распределились так: 21,59% договоров заключено с единственным поставщиком без проведения торгов, 2,9% — по результатам запроса котировок. Таким образом, можно сделать вывод о преимущественном проведении торгов по сравнению с иными процедурами, что привело к повышению экономии бюджетных средств.

¹ Серединцев Д.С. Векторы развития системы государственных закупок в России: эффективность, открытость, прозрачность // Вестник Финансовой академии. 2007. №3 (43). С. 24.

² Рассчитано авторами по материалам официального сайта Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://www.zakupki.gov.ru>.

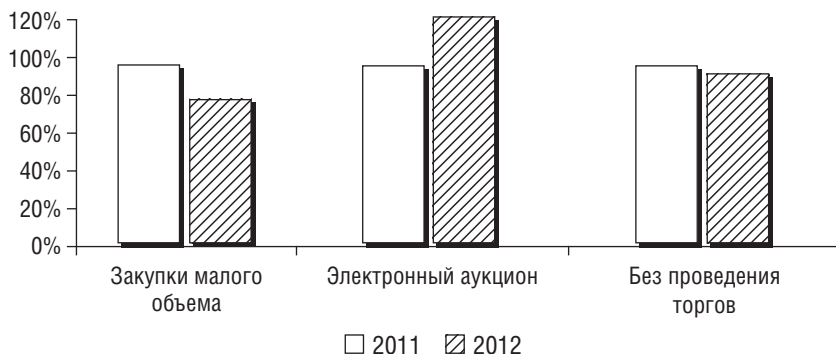


Рис. 9. Отношение количества способов размещения заказа 2014 г. к 2013 г.¹

Общая стоимость заключенных контрактов по итогам реализации государственной закупочной политики посредством торгов составила 4384 млрд рублей. По сравнению с 2011 годом суммы закупок малого объема снизились на 18% и составили 2784 млрд рублей. Число контрактов, заключенных по итогам аукционов в электронной форме возросло на 5,48%, а контрактов, заключенных без проведения торгов, снизилось на 8,01%.

Рост числа проведенных процедур путем аукциона в электронной форме обеспечивает равный доступ к участию лиц, претендующих на заключение государственного или муниципального контракта. Кроме того, это увеличивает количество лиц, которые хотят стать участниками реализации государственной закупочной политики по месту своего нахождения, что способствует развитию конкуренции на соответствующем товарном рынке, повышению транспарентности действий органов публичного управления.

Актуальность использования показателя темпа прироста каждого способа определения поставщика при реализации государственной закупочной политики определяется возможностью формирования органами публичного управления на основе полученных данных необходимой структуры заказов, с преобладающей долей торгов. Именно торги признаны наиболее эффективным способом размещения заказа, обеспечивающим повышение конкуренции и транспарентности реализации государственной закупочной политики.

Важным показателем эффективности реализации органов публичного управления при реализации государственной за-

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

купочной политики является степень ее прозрачности. Согласно международным принципам прокьюрента прозрачность является неотъемлемым условием реализации государственной закупочной политики. Доступная информация для поставщиков является основой стабильной деятельности бизнеса, ресурсного планирования, определения условий взаимодействия с контрагентами. Также участник имеет возможность получать информацию об уже состоявшихся процедурах закупки для оценки сегментов рынка и возможности версификации бизнеса.

Анализ количества просмотров ООС в день наилучшим способом отражает такой показатель, как степень открытости и доступности законодательной и нормативной базы, поскольку большая часть данной информации находится именно на официальном сайте.

Реализация принципа прозрачности обеспечивается, прежде всего, за счет внедрения открытого аукциона в электронной форме как перспективного способа размещения заказа, посредством которого процедура закупки становится более прозрачными и за счет синергетического эффекта приносит пользу всей экономике государства. Широкое распространение электронных аукционов направлено на формирование в стране единого экономического пространства. Доля открытых аукционов в электронной форме в общем объеме закупок составляет более 50%.

Использование электронных цифровых подписей дает возможность контрагентам проводить процедуры и заключать контракты в режиме удаленного доступа, существенно экономя на бумажном документообороте, командировках и переговорах. Федеральные электронные торговые площадки являются по своей природе коммерческими организациями, соответственно их доход зависит от количества вовлеченных в процесс участников. Поэтому площадкам выгодна работа большого числа поставщиков, что также способствует формированию конкурентной среды.

Показателем эффективности реализации государственной закупочной политики, с точки зрения управляемой системы, является уровень конкуренции на электронных торговых площадках, который можно проанализировать исходя из количества зарегистрированных на ЭТП участников. Наиболее распространенной среди поставщиков является ЭТП Сбербанк-АСТ, где в настоящее время зарегистрировано 198 130 участников, на Единой электронной торговой площадке — 156 292 участников, на РТС-тендер — 112 720 участников, на общероссийской системе электронной тор-

говли ZakazRF — 89 044 участников, на ЭТП ММВБ — 83 656 участников¹.

Публикация заказчиком планов-графиков, извещений о проведении закупки продукции способствует не только реализации принципа прозрачности, но и принципа конкуренции на торгах. При этом повышается ответственность органов публичного управления, снижая тем самым возможность развития коррупционных схем. Федеральная антимонопольная служба составила рейтинг наиболее серьезных препятствий для бизнеса, среди которых одно из ведущих мест заняла проблема несправедливой конкуренции. «17% компаний отметили в качестве одного из трех наиболее серьезных для своего развития барьеров ситуацию, когда некоторые компании оказываются в привилегированном положении. Для 8% компаний серьезнейшим препятствием является коррупция»².

Конкуренция является основой поступательного развития страны, способствует динамичному внедрению инновационных технологий в экономику, является главным движущим фактором эволюционного развития общества, порождает разнообразие, эффективное распределение ресурсов и справедливое распределение результатов функционирования экономики.

Показатель, отражающий среднее число участников, позволяет сделать выводы о готовности рынка отвечать на определенные потребности органов публичного управления и конечных потребителей, о степени конкуренции на определенном сегменте рынка. Если проанализировать динамику изменения числа бизнес-структур, участвующих в реализации государственной закупочной политики, то можно сделать вывод о привлекательности данной сферы, а также о готовности участников сотрудничать с органами публичного управления на предлагаемых условиях. В том случае, если динамика отрицательная, это свидетельствует о низкой привлекательности рынка и нежелании предпринимательских структур участвовать в реализации государственной закупочной политики.

Для проведения анализа конкурентной среды важно использование показателей доли отечественных поставщиков и стоимости

¹ Составлено авторами с использованием данных, опубликованных на электронных торговых площадках: <http://www.sberbank-ast.ru/>; <http://www.rts-tender.ru/>; <http://www.etp-micex.ru/>; <https://etp.roseltorg.ru/>; <http://www.zakazrf.ru>.

² Доклад о состоянии конкуренции в Российской Федерации — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://fas.gov.ru/about/list-of-reports/?ct%5B3%5D=1&text_search.

заключенных с ними контрактов, доли зарубежных поставщиков и заключенных с ними контрактов. Кроме того, конкурентная среда должна оцениваться с учетом доли участников, не допущенных к участию в реализации государственной закупочной политики по следующим причинам:

- несоответствие требованиям законодательства;
- несоответствие предложений требованиям органов публичного управления;
- невнесение средств в качестве обеспечения для участие в торгах¹.

По данным, опубликованным Федеральной антимонопольной службой Российской Федерации, о легитимности деятельности органов публичного управления можно судить по количеству ограничивающих конкуренцию соглашений и согласованных действий в рамках торгов, что отражает также уровень справедливой конкуренции.

После того, как электронная форма торгов в рамках реализации государственной закупочной политики с января 2011 года стала обязательной, возможность сговоров на право поставить товары (оказать услуги) для удовлетворения публичных потребностей значительно сократилась. Однако, как свидетельствует правоприменительная практика, недобросовестные действия субъектов реализации государственной закупочной политики возможны и в рамках электронных аукционов.

Показателем, отражающим качество реализации государственной закупочной политики, является уровень подготовки членов комиссии заказчика. Значительная часть нарушений связана не столько с коррупционным поведением чиновников, сколько с отсутствием необходимого уровня квалификации, достаточного для грамотной подготовки документации, оценки поступивших заявок, публикации документации. В связи с этим необходимо анализировать количество членов комиссии, прошедших повышение квалификации или переподготовку в сфере госзаказа.

Показатель, отражающий количество обученных членов комиссии, отражает компетентность комиссии.

В настоящее время наблюдается тенденция ежегодного увеличения количества лиц, проходящих обучение по вопросам реализации государственной закупочной политики. Однако в силу текучести кадров, среднеарифметический показатель количества обученных в составе комиссии увеличился незначительно: 2010 г.

¹ Серединцев Д. С. Векторы развития системы государственных закупок в России: эффективность, открытость, прозрачность // Вестник Финансовой академии. 2007. №3 (43). С. 24.

— 1,2 чел; 2011 г. — 1,3 чел., 2012 г. — 1,7 чел., 2014 г. — 1,9 чел. Таким образом, в большинстве комиссий из пяти членов обучено лишь 1–2.

Как видно из представленных данных, наиболее масштабной категорией среди обучающихся являются муниципальные служащие. С 2009 года возрастает число представителей бизнес-структур, прошедших обучение в рамках семинаров и повышения квалификации.

Для отражения индикаторов эффективности подгруппы «показатели справедливости», отражающие результаты деятельности органов публичного управления, осуществляющих контроль, необходимо привести следующие данные.

Интегральный характер понятия «эффективность» реализации государственной закупочной политики должен включать в себя, во-первых, результативность как соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов конкретным целям, во-вторых, экономичность как показатель эффективности реализации государственной закупочной политики на разных стадиях, в-третьих, «внешнюю» эффективность системы как влияние на социально-экономическое развитие страны¹, а также прозрачность как основа обеспечения справедливости реализации государственной закупочной политики.

Системный подход к оценке эффективности реализации государственной закупочной политики состоит из следующих элементов:

- системы эффективного планирования, состоящей из подсистем анализа публичных потребностей, состояния и динамики рынка, включая продукцию, производителей, технологии, информацию и пр. параметры;
- эффективной обратной связи бизнес-структур с органами публичного управления, включающей инфраструктуру передачи информации о состоянии, динамике и окончательных итогах исполнения контракта;
- эффективной нормативно-правовой системы, соответствующей накопленному мировому и отечественному опыту партнерства государства и бизнеса, и перспективам, целям и задачам развития общества;
- системного менеджмента реализации государственной закупочной политики, создаваемого как в рамках конкретного учреждения и конкретной закупки товаров, работ и/или услуг, так и в более широких масштабах управления отрасли, территории, страны;

¹ Смотрицкая И., Черных С. От государственного заказа к общественным закупкам // Общество и экономика. 2012. №9. С. 58.

- информационно-коммуникативной системы современных программно-аппаратных средств формирования, сбора, хранения, обработки и передачи информации;

- системы общественного мониторинга, создаваемой в целях постоянного и всестороннего наблюдения за ценовыми, технологическими, качественными и количественными изменениями, происходящими в рамках реализации государственной закупочной политики;

- комплексной системы оценки экономической эффективности, призванной дать общее представление о результатах реализации государственной закупочной политики и выработать конкретные предложения по ее совершенствованию.

Таким образом, предложенная авторами методика оценки эффективности государственной закупочной политики основана на анализе совокупности показателей, отражающих стоимость размещенных заказов и иные экономические показатели, качество приобретенной продукции, степень удовлетворения социальных нужд государства и, в конечном итоге, общества. Для всестороннего анализа эффективности предлагается сгруппировать показатели по принципам прокьюремента. Необходимым условием повышения эффективности государственной закупочной политики является оценка динамики развития системы в целом. Анализ показателей реализации государственной закупочной политики служит одним из существенных инструментов, на основе которого формируются условия для ее совершенствования.

2.3. ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЕРСТВО КАК ИНСТРУМЕНТ СТИМУЛИРОВАНИЯ ИННОВАЦИЙ И ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИ ОСУЩЕСТВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Развитию транспарентности управления контрактной системой препятствуют, прежде всего, неразрешенные противоречия и разнонаправленность в действиях властных и предпринимательских структур. Одной из технологий утверждения публичной модели управления, подразумевающей необходимость замены бюрократических механизмов социально-ориентированными рыночными отношениями, выступает государственно-частное партнерство.

В настоящее время утвердилось понимание необходимости внедрения и развития проектов государственно-частного партнер-

ства в стратегически важных отраслях. Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года предусматривается «содействие повышению конкурентоспособности ведущих отраслей экономики путем использования инструмента государственно-частного партнерства»¹.

В научной литературе отсутствует единая трактовка понятия «государственно-частное партнерство». По формулировке, предложенной В. А. Кабашкиным, под ГЧП понимается «долгосрочное взаимовыгодное сотрудничество публичного и частного партнеров, направленное на реализацию проектов государственно-частного партнерства, в целях достижения задач социально-экономического развития публично-правовых образований, повышения уровня доступности и качества публичных услуг, достигаемое посредством распределения рисков и привлечения частных ресурсов»².

В Указе Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» отмечается, что ГЧП — это «юридически закрепленная форма сотрудничества государства с частным сектором в отношении объектов, находящихся в государственной или муниципальной собственности, а также услуг, оказываемых органами публичного управления, бюджетными учреждениями и предприятиями, в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности»³.

Необходимо отметить еще одно определение ГЧП: «объединение материальных и нематериальных ресурсов государства и частного сектора на условиях долговременных и взаимовыгодных партнерских отношений с целью создания общественных благ (благоустройство и развитие территорий, развитие инженерной и социальной инфраструктуры) или оказание общественных услуг (в области образования, здравоохранения, социальной защиты и т.д.)»⁴.

Условия реализации проектов ГЧП отражены в определении Е. А. Дынина: «привлечение на контрактной основе органами власти частного сектора для более эффективного и качественного ис-

¹ Указ Президента РФ «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 19.05.2009. №88.

² Проект Федерального закона №238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в I чтении 26.04.2013).

³ Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. и др. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. С. 18.

⁴ Дынин Е. А. Риски бизнеса в государственно-частном партнерстве // Общество и экономика. 2007. №56. С. 111.

полнения задач, относящихся к публичному сектору экономики на условиях компенсации затрат, разделения рисков, обязательств, компетенций»¹.

Заслуживает внимания определение, сформулированное В.Г. Варнавским: ГЧП — это «институциональный и организационный альянс между государством и бизнесом в целях реализации национальных и международных, масштабных и локальных, но всегда общественно значимых проектов в широком спектре сфер деятельности: от развития стратегически важных отраслей промышленности и НИОКР до обеспечения общественных услуг»².

Таким образом, можно определить, что ГЧП — это стратегические контрактные отношения между государством и бизнес-структурами в отношении объектов публичной (государственной или муниципальной) собственности на условиях долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества, распределения рисков в целях реализации общественно значимых стратегических проектов.

Основополагающее противоречие между объективной необходимостью усиления публичного характера государственного управления и отчуждением объекта управления от принятия решений, сформулированное, В. Н. Некрасовым, имеет ряд производных противоречий. Одно из них — противоречие между потребностью в справедливом соблюдении интересов субъектов публичного управления и возможностью эффективного удовлетворения потребностей их объектов³.

Одним из направлений преодоления данного противоречия становится привлечение представителей бизнеса и гражданского общества к процессу принятия и реализации общественно значимых решений. Данный подход способствует повышению не только публичности государственного управления, но и его качества и эффективности.

В настоящий момент в большинстве органов государственной власти начинают использовать проектные методы работы, отрабатываются механизмы государственно-частного партнерства при совместной разработке и реализации государственных проектов на основе аутсорсинга. Государство, так же как и бизнес, ощуща-

¹ Дынин Е. А. Риски бизнеса в государственно-частном партнерстве // Общество и экономика. 2007. №56. С. 15.

² Варнавский В. Г. Частно-государственное партнерство — [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.opes.ru/article_doc.asp?d_no=50578.

³ Некрасов В. Н. Публичное управление и перспективы его развития в России // Местное самоуправление в России: итоги реформы перспективы развития. Материалы научно-практической конференции, 5 апреля 2013 года. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2013. С. 34

ет на практике уникальные возможности аутсорсинга проектного управления, применение которого в публичном секторе имеет ряд ограничений и особенностей.

Расширение сферы государственно-частного партнерства служит существенным благоприятным фактором, позволяющим целенаправленно использовать инновационный потенциал бизнеса и бюджетных ресурсов в целях модернизации государственного управления.

Что же касается общепринятой и законодательно закрепленной терминологии государственно-частного партнерства, то на федеральном уровне оно пока лишь формируется. В региональном законодательстве Ставропольского края ГЧП представлено как совокупность форм средне- и долгосрочного взаимодействия (сотрудничества) между государственными структурами и хозяйствующими субъектами, с целью реализации общественно значимых проектов в социально-экономической сфере, развития инновационного, инвестиционного, инфраструктурного потенциала региона¹.

В 2014 году были опубликованы методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации, получившие название «Региональный ГЧП-стандарт». Они были разработаны некоммерческим партнерством «Центр развития ГЧП» совместно с Министерством экономического развития России и дают определения основных терминов, региональную статистику, а также рекомендации по планированию, организации, стимулированию и развитию нормативно-правовой базы ГЧП-проектов региона.

В документе предлагается определение государственно-частного и муниципально-частного партнерства (ГЧП) в следующем виде: «это юридически оформленное на определенный срок и основанное на объединении ресурсов, распределении рисков сотрудничество публичного и частного партнеров, осуществляемое на основании соглашения о ГЧП и иных гражданско-правовых договоров, предусматривающих такое сотрудничество. Основными участниками ГЧП признаются публичный партнер, частный партнер, а также концессионер (за свой счет создает и (или) реконструирует определенное концессионным соглашением имущество с его дальнейшим использованием на праве владения и пользования) и оператор (выполняет функцию технического обслуживания объекта соглашения о ГЧП). Под публичным партнером в докумен-

¹ Лапин А.Е., Алиуллов И.Ф. Формирование института государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации // Управленческое консультирование 2012. №3. С. 21

те понимается государственное образование, от имени которого выступает орган власти, то есть субъект РФ или муниципальное образование. Законодательно закрепленными формами ГЧП помимо концессионных соглашений и соглашений о ГЧП на основе регионального законодательства признаются контракты жизненного цикла (регулируемые законодательством о закупках) и договоры аренды с инвестиционными обязательствами¹.

Преимущества и целесообразность ГЧП очевидны как для государства, так и для бизнеса, однако анализ основных исследований позволяет выделить ряд проблем, препятствующих, а нередко и исключающих возможность участия бизнес-структур в реализации государственных проектов на принципах ГЧП:

- правовая среда для проектов ГЧП находится в отрыве от реальной практики государственного и муниципального управления, особенностей бюджетного финансирования;
- отсутствие методологии и четкого правового механизма подготовки конкурсной документации по проектам, которые предстоит реализовывать именно на принципах ГЧП;
- низкий уровень участия госструктур в обеспечении рисков проектной деятельности;
- кадры государственного и муниципального управления, ответственные за проектную деятельность, часто низкую квалификацию и ограниченные компетенции в сфере проектного управления;
- проекты рассматриваются государственными ведомствами как способ решения текущих задач, а не как часть реализации стратегии развития публичной инфраструктуры и услуг на принципах ГЧП.

Анализ российской статистики говорит о высоком уровне развития ГЧП в Ростовской области, хотя регион и отнесен Минэкономразвития к «группе риска», что в том числе демонстрирует табл. 2 (в соответствии с показателями, определенными в Распоряжении Правительства Российской Федерации №570-р от 10 апреля 2014 г.).

В Ростовской области многие научно-исследовательские организации и вузы выступают в качестве активных субъектов государственно-частного партнерства в сфере развития электронного правительства. Так Южно-Российский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (РАН-ХиГС) успешно реализует проекты по созданию МФЦ «под ключ», развитию систем межведомственного электронного взаимодей-

¹ Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014. С. 5.

ствия (СМЭВ), развитию порталов предоставления электронных услуг в тесном сотрудничестве с муниципальными образованиями и самим правительством региона. Институт так же организывает стажировки по изучению зарубежного опыта развития электронного правительства, в том числе Германии, Чехии и Польши. В стажировках, организуемых Южно-Российским институтом управления — филиалом РАНХиГС, принимают участие государственные и муниципальные служащие многих регионов России, от Ханты-Мантйиска до Бурятии.

Таблица 2

ФАКТИЧЕСКИЕ И ЦЕЛЕВЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ
РАЗВИТОСТИ СФЕРЫ ГЧП В РЕГИОНАХ РФ «ГРУППЫ РИСКА»

СУБЪЕКТ РФ	Оценка развитости сферы ГЧП РФ, %	Оценка развитости сферы ГЧП ЦРГЧП, %	Целевое значение показателя к 2016 г., %	Целевое значение показателя к 2018 г., %	Средний прирост показателя в год, п.п.
Чукотский автономный округ	16,7	6	46,7	67	13,6
Тюменская область	36,5	15,8	55,5	64,5	13,2
Чеченская Республика	36,7	10,6	50,3	64	13,2
Республика Дагестан	32,8	12,6	51,8	70,8	13,1
Московская область	59,4	38	76,9	88,6	13
Саратовская область	30,7	18,9	57,2	74,9	12,8
Республика Саха	33,7	15,8	54,1	74,4	12,8
Курская область	40,3	19,2	56,7	73	12,5
Краснодарский край	64,3	40,8	77,3	90,3	12,2
Еврейская автономная область	31,7	14,2	49,3	67	11,7
Челябинская область	42,5	31,3	61,5	80,5	10,1
Ростовская область	50,4	37,4	66,7	79,4	9,8

Для управления проектами ГЧП необходимо точно просчитать весь комплекс работ, производить их увязку между собой, определять сроки выполнения и объем необходимых ресурсов, а также решить множество вопросов материального, информацион-

ного, финансового, кадрового и других видов обеспечения ресурсами. Особенно актуальным этот вопрос становится при передаче реализации проекта на аутсорсинг. За последние 15 лет аутсорсинг превратился в одну из основных составляющих стратегического менеджмента и предполагает определенную реструктуризацию внутренних процессов, а также внешних отношений организаций. Однако в российских условиях данный подход только начинает осваиваться, поэтому в рамках данного раздела мы рассмотрим особенности использования проектного подхода при реализации государственных проектов на основе аутсорсинга.

Существующие подходы к определению понятия «аутсорсинг» разнообразны. Б. Аникин и И. Рудая приводят следующее определение аутсорсинга: «это выполнение отдельных функций (производственных, сервисных, информационных, финансовых, логистических, управленческих и пр.) или бизнес-процессов (организационных, финансово-экономических, производственно-технических, маркетинговых) внешней организацией, располагающей необходимыми для этого ресурсами на основе долгосрочного соглашения»¹.

Помимо того, С. Денисов отмечает появление нового объекта управленческого воздействия в данной сфере — сфере отношений и взаимодействий с аутсорсером. Также указанный автор указывает на актуальные исследования зарубежных практиков, активно изучающие помимо управления отношениями с аутсорсером (Outsourcing Relationship Management) также управление аутсорсинговыми проектами (Managing Outsourcing Project)².

В рамках данного исследования можно привести три ключевых аспекта, определяющих использование аутсорсинга как формы взаимодействия органов власти с бизнесом при передаче функций по реализации государственного проекта:

1. Аутсорсинг является одной из форм государственно-частного партнерства и в этой связи способствует повышению публичности государственного управления.

2. Основой аутсорсинга являются контрактные отношения, которые необходимо организовать с учетом интересов как заказчика, так и исполнителя контракта, однако приоритет должен отдаваться целям и ограничениям проекта. Он требует оптимизации механизма госзакупок и установления долгосрочного сотрудничества, не исключающего конкурентного отбора.

¹ Аникин Б. А., Рудая И. Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2009. С. 63.

² Денисов С. Б. Концепция аутсорсингового менеджмента: актуальность и степень разработанности // Экономические науки. 2012. №7. С. 83.

3. Организационный аспект аутсорсинга предусматривает создание проектного офиса, обеспечение коммуникации между всеми заинтересованными сторонами проекта и использование соответствующего инструментария.

Обобщая практический опыт и анализ специальных исследований, посвященных вопросам аутсорсинга, авторами предлагается следующий алгоритм управления государственным контрактом аутсорсинга, который во многом подчинен процедурам госзакупок и связан с жизненным циклом государственного проекта (см. рис. 7 на след. стр.).

При передаче управления государственным проектом на аутсорсинг заключается контракт с исполнителем по итогам проведения определенных конкурсных процедур. То, насколько грамотно составлен контракт и кто выбран исполнителем, определяет успех проекта не меньше, чем эффективные методики проектного управления.

Важнейшей задачей, которую должна решить новая федеральная контрактная система, является обеспечение приоритета эффективности закупаемых товаров, услуг над простой экономией средств за счет цены. В федеральной контрактной системе предусмотрен новый механизм данного решения вопроса — вместо цены закупки вводится понятие «цена владения» и предлагается новый вид договора «контракт жизненного цикла». Это позволит сопоставлять не цену продукции, а именно итоговую стоимость решения необходимых задач. Но при этом важно обеспечить, чтобы фактор цены, оставаясь достаточно значимым, не создавал условий для необоснованной дороговизны поставляемой продукции.

Главная проблема, препятствующая установлению долгосрочных партнерских отношений, — это недоработанность российского законодательства госзакупок, в котором отсутствует даже методика оценки эффективности исполнения сторонними организациями функций в рамках договоров аутсорсинга. Необходимо создание и нормативно-правовое закрепление такой системы конкурсного отбора, которая способна обеспечить условия для стратегического партнерства на основе выбора высококвалифицированных и инновационных исполнителей и поставщиков. Как следствие отсутствия подобного алгоритма — ситуация, когда к реализации отдельной жизненной стадии проекта могут быть допущены недобросовестные исполнители, незнакомые с проектом, но предлагающие услуги соответствующие формальным требованиям государственной закупки по дешевой цене. Необходимо обеспечение контрактного сотрудничества на постоянной (долгосроч-

ной) основе взаимодействия для более качественного выполнения исполнителем переданной ему на аутсорсинг функции.

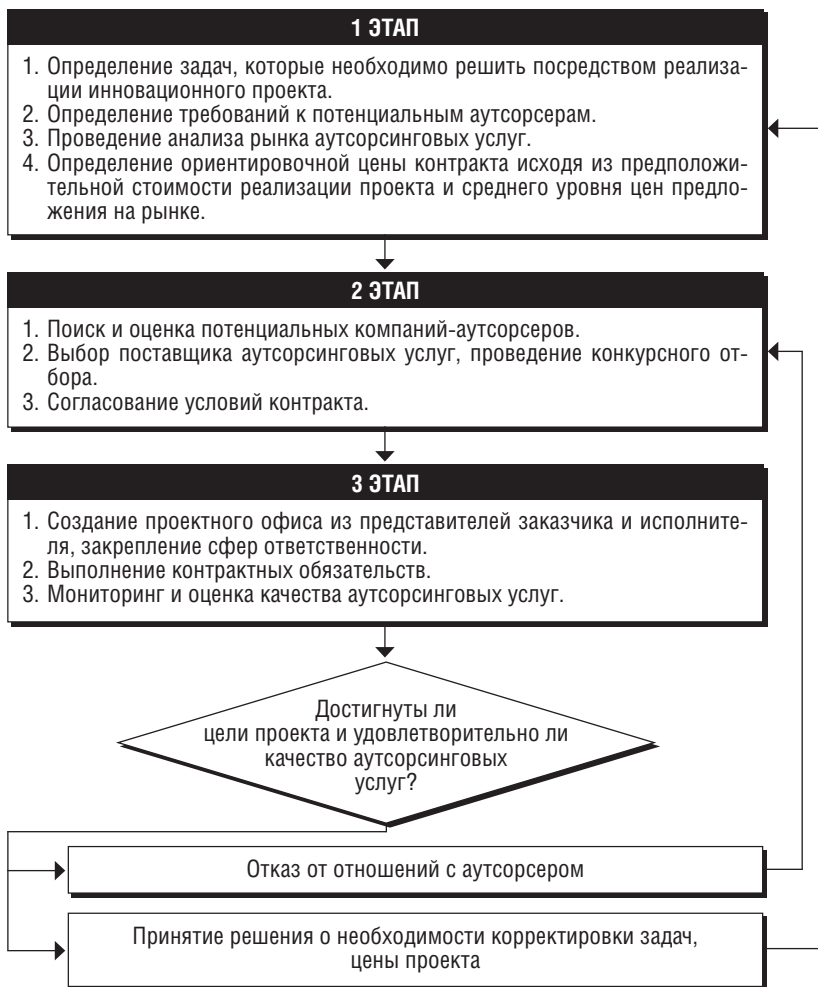


Рис. 16. Алгоритм управления государственным контрактом аутсорсинга реализации государственного проекта ¹.

Совместные проекты государства и частного бизнеса в сфере реализации государственных проектов являют собой эффек-

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

тивный инструмент достижения сторонами своих стратегических целей. Переход к аутсорсингу как к одной из разновидностей государственно-частного партнерства, должен осуществляться поэтапно, путем выполнения целого комплекса мероприятий экономического и организационного характера. В экономическом аспекте требуется разработка механизмов оптимизации расходов финансовых средств, выделяемых на проведение закупок.

«Основной смысл ГЧП состоит не просто во взаимодействии государственных и частных образований, а в качественно ином распределении рисков, в опосредованном участии частных партнеров в реализации некоторых функций публичной власти и решении государственных и общественных задач, что не характерно для частного бизнеса»¹. Главным условием эффективности проектов государственно-частного партнерства является удовлетворение публичного интереса.

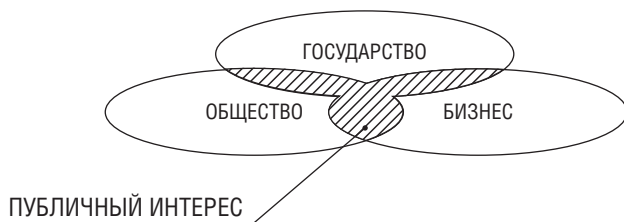


Рис. 17. Публичный интерес в рамках государственно-частного партнерства².

Интересы основных субъектов ГЧП противоположны. Государство стремится к минимизации расходов, бизнес — к повышению уровня доходов, представители гражданского общества — к повышению качества предоставляемых государством услуг. При этом публичный интерес возникает там, где пересекаются интересы всех трех субъектов, что становится возможным при внедрении механизма государственно-частного партнерства.

В рамках развития транспарентности управления закупками в контрактной системе, помимо государства и частного бизнеса, все большую роль в реализации проектов ГЧП играет гражданское общество. Данное утверждение нашло отражение в модели бинарного взаимодействия государства и бизнеса в ГЧП.

¹ Халимовский Ю. А. Государственно-частное партнерство в субъектах РФ: блуждание в темноте // *Налоги*. 2011. №14. С. 18–25.

² Составлено авторами по материалам исследования.

Данная модель является более совершенной, соответствующей вызовам современной системы управления. В процесс ГЧП включены три социально-экономических субъекта, являющихся его потенциальными бенефициарами, а именно в дополнение к государству и частному бизнесу речь идет об обществе и рядовом потребителе товаров и услуг, создаваемых в ходе реализации ГЧП.

Положительный результат реализации проектов партнерства государства и бизнеса возможен лишь при соблюдении основополагающих принципов ГЧП:

- равноправный характер взаимоотношений сторон соглашения о государственно-частном партнерстве и свобода выбора действий¹;

- достижение целей государственно-частного партнерства, направленных на удовлетворение публичных потребностей;

- добросовестное исполнение сторонами обязательств по соглашению о государственно-частном партнерстве;

- справедливое распределение рисков и обязательств между сторонами соглашения о государственно-частном партнерстве и компенсации затрат, ответственность сторон за исполнение условий контракта;

- свобода заключения соглашений о государственно-частном партнерстве;

- применение конкурентных процедур при заключении соглашений о государственно-частном партнерстве, за исключением случаев, установленных законодательством;

- принцип инновационности, т.е. развитие наиболее перспективных отраслей экономики, применение самых передовых методов и технологий;

- принцип инвестиционной привлекательности (ГЧП должно позволить предпринимателям пользоваться в том числе и ресурсами внешних источников финансирования)².

- транспарентность и обратная связь, т.е. обеспечение трехстороннего информационного сотрудничества государства, предпринимательства и представителей гражданского общества;

- сочетание стабильности существенных условий контракта ГЧП с возможностью его адаптации к изменяющимся внешним условиям;

¹ Проект Федерального закона №238827-6 «Об основах государственно-частного партнерства в Российской Федерации» (ред., принятая ГД ФС РФ в первом чтении 26.04.2013).

² Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации / В. А. Кабашкин. М.: Дело, АНХ, 2010. С. 18–19.

- невмешательство государства в сферу ответственности частного партнера;
- стимулирование привлечения частных компаний и гарантии;
- принцип социального партнерства, предполагающий доверие, сотрудничество и взаимную поддержку государства и частного бизнеса.

При соблюдении основополагающих принципов реализации ГЧП-проектов становится возможным удовлетворение публичных потребностей.

Условием успеха реализации проектов ГЧП является ориентированность на достижение основной цели — удовлетворение публичных потребностей путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг. Иными словами, государственное вмешательство должно быть ориентировано на минимизацию провалов рынка, выражающихся в монополизации, недостаточной прибыльности некоторых общественно значимых видов деятельности, структурных диспропорциях и т.д. При этом выявление публичных потребностей и степени их удовлетворения представляется возможным лишь при наличии развитых прямых и обратных связей. Поскольку в настоящее время общество признано неотъемлемым элементом структуры ГЧП, то необходимо отметить главное преимущество использования данного инструмента для социума — повышение качества оказываемых населению услуг, отнесенных к компетенции органов государственного управления.

В настоящее время дискуссионным является вопрос о правомерности отнесения контрактов в рамках госзаказа к одной из форм ГЧП. Одна группа авторов (В.А. Кабашкин, А.А. Алпатов, А.В. Пушкин, Р.М. Джапаридзе) считают, что контракты на выполнение работ, оказание услуг, поставку продукции для государственных и муниципальных нужд являются одной из форм ГЧП. Другие авторы (А.А. Панкратов, В.Г. Варнавский, А.В. Клименко, В.А. Королев) имеют противоположное мнение и утверждают, что данные контракты могут быть признаны формой ГЧП лишь при соблюдении основополагающих правил. Считаем целесообразным согласиться со вторым мнением. Определим, соблюдение каких условий необходимо для правомерности положения. Главной отличительной чертой государственного контракта является особая цель использования товаров (работ, услуг), а именно их закупка для удовлетворения публичных потребностей.

Федеральный закон №44-ФЗ регламентирует возможность применения государственно-частного партнерства при заключении контрактов. Однако термин «государственно-частное партнерство» в закон не введен, он предполагает удовлетворение публичных потребностей за счет внебюджетных источников финансирования¹.

Значительное число контрактов на закупку товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд не относится к ГЧП по ряду причин.

Во-первых, их реализация не предполагает государственно-частное финансирование. Деятельность в рамках реализации контрактной системы осуществляется, как правило, на средства органов публичного управления и утверждается условиями контракта, сметами и иными документами. У поставщика отсутствует право самостоятельного распоряжения средствами, полученными из бюджета.

Во-вторых, при реализации таких контрактов финансовые риски подрядчика не являются существенными в силу осуществления финансирования в полном объеме органами публичного управления.

В-третьих, в контракте регламентируется значительная часть обязанностей подрядчика, отсутствующих в контрактах ГЧП: перечни и требования к используемым материалам и оборудованию, организация рабочего процесса (порядок приемки продукции и т.д.).

Однако существующее многообразие государственных и муниципальных контрактов на поставку продукции для удовлетворения публичных потребностей, возможность сочетания различных видов таких контрактов, в частности с привлечением для их выполнения средств частного сектора на условиях софинансирования, иногда стирают грань между ними и ГЧП-проектами.

Необходимо отметить, что отношения ГЧП в рамках реализации государственной закупочной политики возникают только при условии привлечения внебюджетных источников финансирования к процессу удовлетворения публичных потребностей. В то же время 44-ФЗ не регламентирует формы и методы вовлечения средств бизнеса по контрактам на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для удовлетворения публичных потребностей, порядок возврата средств предпринимателю и иные существенные для ГЧП вопросы. Вовлечение средств бизнеса в рамках реализа-

¹ Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. и др. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. С. 40.

ции контрактной системы возможно в первую очередь в целях реализации инвестиционных проектов¹.

Новой формой ГЧП, уже доказавшей свою эффективность в зарубежных странах, для России стали контракты жизненного цикла (КЖЦ). Главная особенность схемы — подрядчик выполняет условия контракта за собственные средства, а государство начинает платить ему только с момента ввода объекта в эксплуатацию, но зато в течение всей «жизни» объекта. Это способствует развитию стратегических взаимоотношений между органами публичного управления и бизнесом, что ведет к существенному снижению издержек для обеих сторон.

Необходимость применения КЖЦ для привлечения частных инвестиций в экономику регионов была закреплена в бюджетном послании Президента России Федеральному собранию «О бюджетной политике в 2011–2013 годах», где контракт жизненного цикла рассматривается как новый подход к реализации инфраструктурных проектов.

В первую очередь контракт жизненного цикла имеет потенциал применения в сферах, в которых отнесение затрат на создание и содержание объекта на конечного потребителя невозможно или нецелесообразно, а именно при возведении железных дорог и автомагистралей. Ежегодный спрос на инвестиции в транспортную инфраструктуру составляет около 5 трлн рублей. На этом фоне ежегодные объемы бюджетных инвестиций в дорожное строительство — около 700 млрд рублей — ничтожно малы. В Европе затраты на дорожную инфраструктуру в структуре ВВП — около 3%, в Китае — около 6%, в России — 1%².

Модель КЖЦ в сфере транспортной инфраструктуры эффективно применяется в зарубежных странах. Самым значимым проектом в железнодорожной отрасли Великобритании является проект создания высокоскоростного соединения между Лондоном и Парижем тоннелем под проливом Ла-Манш. Согласно условиям проектного соглашения частный партнер осуществлял проектирование, строительство, финансирование, эксплуатацию, ремонт и техническое обслуживание железнодорожной магистрали. Министрство транспорта Великобритании приняло на себя обязательство по финансированию проекта посредством предоставле-

¹ Варнавский В.Г., Клименко А.В., Королев В.А. и др. Государственно-частное партнерство: теория и практика. М.: Изд. дом Гос. ун-та — Высшей школы экономики, 2010. С. 40–41.

² Захарова Л. Дорога в рассрочку // Российская газета — Экономика. Дорожное хозяйство. №5690 (17).

ния денежных грантов, а также необходимых прав в отношении земельных участков.

Португалия также активно участвует в создании общеевропейской сети высокоскоростных железнодорожных магистралей. На данный момент приоритетными проектами в этой сфере являются железнодорожные линии Лиссабон — Порто, Лиссабон — Мадрид, Порто — Виго, проектирование, строительство и эксплуатацию которых предполагается осуществить на основе КЖЦ сроком на 40 лет¹.

Во Франции такие контракты получили название «партнерские контракты». Это связано с тем, что КЖЦ изменяет характер реализации публичных функций, традиционно финансируемых за счет государства. Суть схемы проекта заключается в финансовой ответственности подрядной организации за эксплуатацию построенной ею дороги в течение всего нормативного срока эксплуатации.

Контракт жизненного цикла определяется как контрактная форма ГЧП-проектов, в соответствии с которой органы публичного управления на конкурсной основе заключают с частным партнером соглашение на проектирование, строительство и эксплуатацию объекта на срок жизненного цикла объекта и осуществляет оплату по проекту равными долями после ввода объекта в эксплуатацию при условии поддержания частным партнером объекта в соответствии с заданными функциональными требованиями².

Согласно условиям контракта жизненного цикла подрядчик самостоятельно выбирает, каким образом достичь выполнения функциональных требований. По условиям КЖЦ частный партнер обязуется спроектировать и построить (реконструировать) объект соглашения, передать его в собственность государственного партнера и в течение определенного контрактом времени поддерживать его эксплуатационные и потребительские характеристики. А государственный партнер в рамках КЖЦ обязуется при условии соответствия объекта установленным характеристикам предоставлять частному партнеру периодические «платежи за доступность» (availability payments). Государственное финансирование осуществляется только тогда, когда объект (услуга) начинает функционировать (оказываться). При этом оплата идет ежегодно равными долями при соответствии услуги тем функциональным требованиям, которые были утверждены заранее. Денежные средства, которые

¹ Владимирова Е. Жизнь для контракта // Business Guide (Дороги России). — 2012. №52 (183). С. 23.

² Зусман Е., Аракелян К. Контракт жизненного цикла — новый механизм ГЧП в России // Российская газета. 23 августа 2011 г.

должен привлечь подрядчик, стимулируют его на качественное выполнение работы в минимально короткие сроки. Если частный партнер исполняет условия КЖЦ надлежащим образом, стоимость строительства и эксплуатации объекта должна окупаться за счет платежей государственного партнера.

Контракты жизненного цикла отличаются от действовавших до сих пор концессионных соглашений, прежде всего, своей долгосрочностью. Концессионные соглашения заключаются только на период строительства, тогда как КЖЦ подразумевают, что все этапы жизни объекта (например, проектирование, строительство дороги и ее эксплуатация в течение 10–30 лет) осуществляет концессионер. Государство выступает в качестве гаранта возврата инвестиций частному инвестору, включая оговоренную в соглашении норму прибыли.

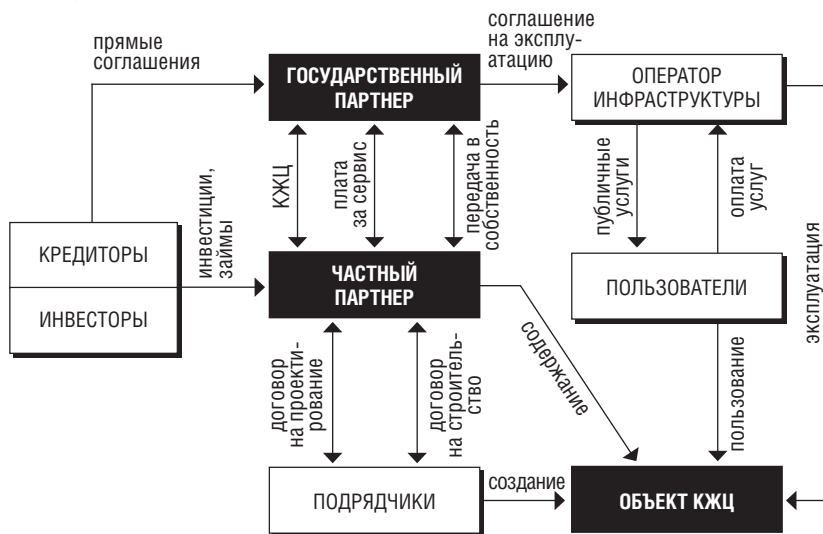


Рис. 18. Схема взаимодействия государства и бизнеса в рамках государственно-частного партнерства¹.

Данная схема взаимодействия органов государственного управления и бизнеса создаст условия для привлечения частных инвестиций в инфраструктурные проекты в рамках реализации контрактной системы, а также будет стимулировать строительных

¹ Владимирова Е. Жизнь для контракта // Business Guide (Дороги России). — 2012. №52 (183). С. 24.

подрядчиков к ответственному исполнению взятых на себя обязательств.

Исходя из сущности контракта жизненного цикла можно выделить его ключевые характеристики:

- контракт включает все этапы жизни объекта — от проектирования до эксплуатации и утилизации;

- частный партнер самостоятельно разрабатывает проектную и техническую документацию, необходимые для выполнения проекта, и несет все технические риски;

- изначально привлечение финансовых средств в проект осуществляется частным партнером в лице специальной проектной компании;

- государственный партнер осуществляет платежи по ГЧП-проекту только с момента ввода объекта в эксплуатацию;

- оплата по проекту представляет собой ежегодную (или ежеквартальную, ежемесячную) плату за сервис и зависит только от качества выполнения условий контракта. В случае их невыполнения специальная проектная компания подвергается штрафным санкциям, оговоренным в контракте;

- КЖЦ не включает в себя вопросы сбора платы за пользование инфраструктурным объектом. Платежи за сервис, которые осуществляет государство, привязаны только к качеству объекта;

- платежи за сервис от государственного партнера должны быть гарантированы на весь период контракта¹.

Закон 44-ФЗ регламентирует возможность заключения контракта жизненного цикла, однако порядок заключения контракта в настоящее время не определен. В контрактах должна быть прописана не только цена КЖЦ, но и график выплат, порядок индексации стоимости работ и услуг по содержанию объекта, сроки оплаты выполненных работ. Также необходимо определить систему удержаний за несоответствие качеству эксплуатации, гарантийные сроки и прочие подробности. Таким образом, инвесторам и строителям предлагается прозрачный механизм реализации проектов, гарантированные бюджетные платежи на долгосрочный период в течение жизненного цикла эксплуатации объекта. В случае несоответствия качества объекта заданному в КЖЦ концессионеру придется потерять часть прибыли. Использование этих инструментов позволит существенно сократить расходы по строительству или реконструкции автомобильных дорог при повышении качества и сокращении сроков ввода их в эксплуатацию.

¹ Зусман Е., Аракелян К. Контракт жизненного цикла — новый механизм ГЧП в России // Российская газета. 23 августа 2011 г.

Изначально предполагалось, что в концессионные проекты будут активно входить крупные западные инвесторы. Однако пока иностранных инвестиций в проекты почти не пришло, хотя среди участников есть иностранные компании. Причиной слабой заинтересованности иностранных инвесторов в проектах является нежелание принимать участие в разделении рисков — одном из элементов государственно-частного партнерства. В свою очередь, возможности российских негосударственных компаний в части получения долгосрочных кредитов на приемлемых условиях ограничены.

Однако актуальность заключения данного вида соглашений между бизнесом и государством объясняется выгодами, которые получают обе стороны: поддержке бизнеса, с одной стороны, и повышении качества выполняемых работ, с другой.

Таблица 3

**ПРЕИМУЩЕСТВА СУБЪЕКТОВ
В РЕЗУЛЬТАТЕ УЧАСТИЯ В КОНТРАКТАХ ЖИЗНЕННОГО ЦИКЛА ¹**

ПРЕИМУЩЕСТВА ГОСУДАРСТВА	ПРЕИМУЩЕСТВА БИЗНЕСА
Реализация принципа общественной полезности создаваемого или реконструируемого объекта КЖЦ	Возможность получения от государства долгосрочного контракта на проектирование, строительство, эксплуатацию объекта
Отсутствие необходимости значительных единовременных затрат бюджетных средств, т.к. оплата производится с момента сдачи объекта в эксплуатацию равными частями	Возможность осуществления финансирования на взаимовыгодных условиях
Оплата по контракту только в случае поддержания объекта в соответствии с функциональными параметрами	Гарантии возврата вложенных средств, поскольку контрагентом по договору выступает государство
У бизнеса есть стимул для снижения себестоимости строительства и для сокращения эксплуатационных расходов, что позволяет значительно экономить бюджетные средства	Отсутствие риска спроса на предоставляемую услугу
Отсутствует необходимость экономии на качестве материалов или работ, что приводит к повышению качества выполненной работы	Гарантия получения дохода в течение жизненного цикла объекта
Отсутствие единства ответственности частного партнера за проектирование, строительство и эксплуатацию объекта	

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

Таким образом, у исполнителей контрактов возникают стимулы к применению эффективных решений, которые позволяют обеспечить бесперебойное функционирование объекта, оптимизировать расходы. В свою очередь государство получает возможность осуществлять бюджетные выплаты в течение длительного срока, переложив часть разовых инвестиционных затрат на частных инвесторов.

Главной целью внедрения данной формы государственно-частного партнерства является повышение качества предоставляемых услуг и увеличение степени удовлетворения публичных потребностей при общем снижении стоимости работ. В условиях нашей страны это может стать определяющим фактором инновационного развития технологий управления закупками в контрактной системе.

В последнее время в мире все больше внимания уделяется вопросам стимулирования спроса на инновации, в первую очередь, в рамках реализации контрактной системы, которая служит мощнейшей мерой поддержки инновационного бизнеса. При анализе условий формирования экономики инноваций в нашей стране необходимо учитывать наличие ряда ограничений для становления «новой экономики», преодолению которых должен способствовать инновационный характер контрактной системы.

Потенциал инновационного развития страны во многом определяется существующей системой детерминант макро- и микроэкономического уровня, включающей, в частности, наличие источников финансирования инновационных проектов, существование эффективных связей государства, общества и бизнеса, прозрачность информации, макроэкономическую стабильность, наличие ресурсов и спроса на инновационную продукцию. Незавершенность процесса формирования указанных институтов рыночного хозяйства, зачастую сопровождаемая невысокой эффективностью реализованных инициатив, предопределяет необходимость совершенствования процесса формирования благоприятной среды для инновационной деятельности¹. Главная сложность состоит в отсутствии механизмов, которые стимулируют бизнес вкладывать деньги в инновации.

Закупки в контрактной системе, направленные на приобретение инновационных товаров и услуг, способна стимулировать рыночный спрос, обеспечивая тем самым первичное потребление

¹ Лукин А. Е. Налоговое стимулирование инновационной деятельности: опыт зарубежных стран // Экономические проблемы инновационного развития: Монография / Под ред. К. А. Хубиева. М.: ТЕИС, 2009. С. 24.

и стабильный экономический рост. В настоящее время в России контрактная система еще не является действенным инструментом стимулирования инновационной активности, в то время как в развитых странах она выступает в качестве важного ресурса для создания спроса на инновации.

Ярким примером является сопоставление экономик индустриально развитых и развивающихся государств. Например, доля частного финансирования инновационной деятельности в экономике США, Японии, Израиля, Германии, Южной Кореи находится на уровне 70% от общего объема финансирования инновации¹. В то же самое время аналогичный показатель для России и Польши составляет около 30%, что свидетельствует о значительно более высокой доле государственного финансирования инновационной деятельности и недостаточном развитии частной активности. Данная статистика подтверждает идею о том, что с развитием инновационных процессов роль государственного финансирования снижается, но возрастает роль государства как гаранта развития рыночных сил.

В большинстве высокоразвитых стран основной тенденцией реализации государственной закупочной политики является повышение в ее рамках инновационной активности на основе перехода к системе «sustainable procurement», т.е. реализация контрактной системы в целях устойчивого социально-экономического развития. Так, в Великобритании размер бюджета примерно в девять раз превышает собственные затраты британских компаний на инвестиции в исследования и развитие².

На поведение производителей, прежде всего, влияет покупательная способность потребителей их продукции. Если оставить в стороне коллективную покупательную способность отдельных субъектов, то именно государство через технологии контрактной системы выступает крупнейшим потребителем. Принимаемые при реализации государственных закупок органами управления управленческие решения о приобретении продукции оказывают существенное влияние на функционирование соответствующих рынков, особенно тех, где государство выступает в качестве единственного потребителя.

¹ Лукин А.Е. Налоговое стимулирование инновационной деятельности: опыт зарубежных стран // Экономические проблемы инновационного развития: Монография / Под ред. К.А. Хубиева. М.: ТЕИС, 2009. С. 24.

² Бурков А.В. Государственные закупки как механизм стимулирования инноваций в Великобритании — [Электронный ресурс] — Режим доступа: <http://www.portalzakupok.ru/library/153>.

Базируясь на оценке зарубежного опыта, необходимо отметить невозможность достижения успеха в деле трансформации российской экономики из сырьевой в инновационную при отсутствии инструментов поддержки инновационной деятельности в рамках реализации государственной закупочной политики.

Для полного анализа государственных расходов на приобретение инновационной продукции необходимо проследить динамику в денежном выражении.

Анализ государственных расходов на прикладные научные исследования в области национальной экономики в денежном выражении позволяет сделать вывод об увеличении бюджетных средств, выделяемых на приобретение инновационной продукции. Размер расходов в данной сфере в 2011 году увеличился по сравнению с аналогичным показателем 2008 года на 140%.

В настоящее время инновационный потенциал реализации государственной закупочной политики РФ определен в Федеральном законе от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд». Закон предусматривает ориентированность реализации государственной закупочной политики на формирование экономических предпосылок для создания продукции, обладающей качественно новыми потребительскими свойствами.

Одним из основополагающих принципов контрактной системы в сфере закупок является принцип стимулирования инноваций. Так, заказчики при планировании и осуществлении закупок должны исходить из приоритета удовлетворения публичных потребностей путем закупок инновационной и высокотехнологичной продукции¹. В целях обеспечения прозрачности информации о потребностях бюджетных учреждений в инновационной продукции и соблюдения принципа конкурентности в планы закупок включается информация о потребности в продукции инновационного характера. К ним относятся те товары, работы, услуги, которые по причине их технической и (или) технологической сложности, инновационного, высокотехнологичного или специализированного характера способны поставить, выполнить, оказать только поставщики (подрядчики, исполнители), имеющие необходимый уровень квалификации, а также предназначенные для проведения научных исследований, экспериментов, изысканий, проектных работ (в том

¹ Федеральный закон от 05.04.2012 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 10 // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. №14. Ст. 165.

числе архитектурно-строительного проектирования)¹. В настоящее время законодательно не регламентирована доля данной категории товаров, работ, услуг в общем объеме потребностей.

Одной из задач государства в закупочной политике является стимулирование научно-исследовательской деятельности, что позволяет опосредованно увеличивать предложение инновационных товаров безотносительно к объему спроса на них. В целом государство, увеличивая расходы на закупки, создает дополнительный спрос на инновационные товары и услуги, что в свою очередь вызывает рост валового внутреннего продукта. Крайне важно стимулировать вложения бизнеса в новые разработки, совершенствование производства и передовые технологии.

Вовлечение государства в инновационные процессы в рамках реализации государственной закупочной политики является не только крайне важным инструментом обеспечения экономического роста, но и основой поддержки предпринимательских структур, особенно молодых, так как позволяет им претендовать на приток денежных средств на ранних стадиях жизненного цикла и гарантирует появление спроса на продукцию, еще не завоевавшую рыночной доли. «Получив оплату от государства за поставленную инновационную продукцию, наблюдается ситуация увеличения предпринимательскими структурами своих расходов на основе собственной предельной склонности к потреблению. Этим они стимулируют увеличение общего спроса и рост ВВП. Рост расходов бюджетных средств запускает процесс мультипликационного национального дохода, идентичный тому, который возникает при увеличении частных инвестиций»². Таким образом, государственная закупочная политика выполняет функцию стимулирования закупок продукции инновационного характера, развития экономики, способствует повышению макроэкономических показателей на уровне государства и региона. Помимо гарантий получения дохода, частные компании, участвующие в реализации государственной закупочной политики, имеют возможность продемонстрировать рынку свою продукцию, что является основой увеличения прибыльности бизнеса в будущем.

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 №2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года», ст. 17 // Собрание законодательства РФ. 02.01.2012. №1. Ст. 216.

² Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки в формировании основ инновационной модели экономики. С. 32 — [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.issras.ru/papers/Smotrickaya_Chernih_2010.pdf.

Как отмечено в Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года, приоритетными направлениями использования инновационного потенциала государственной закупочной политики являются:

- расширение способов и процедур размещения, учитывающих специфику инновационной продукции (включая многоэтапные конкурсы, процедуры конкурентных переговоров, предквалификацию и т. д.). На первом этапе такое расширение будет происходить в отношении конкретных закупок по решению Правительства Российской Федерации. По мере накопления и анализа опыта проведения таких закупок, сокращения коррупционных рисков, наиболее эффективные процедуры будут регламентированы в законодательстве и применены на более широкий круг закупок;

- повышение качества конкурсных процедур при размещении заказов на научно-исследовательские и опытно-конструкторские работы, в том числе совершенствование квалификационных критериев для поставщиков и регламентация процесса проведения экспертной оценки представляемых заявок;

- разработка и реализация пилотных проектов в органах власти по вопросам формирования планов госзакупок, включающих инновационную продукцию. В рамках реализации таких проектов с участием экспертов, ученых, участников рынка будут сформулированы текущие и перспективные публичные потребности, а также способы их удовлетворения через приобретение имеющейся на рынке инновационной продукции, либо посредством разработки новой.

Важным фактором расширения спроса на инновации должно стать создание при поддержке государства информационной базы данных инновационных продуктов и технологий, включающей информацию о потребительских свойствах выпускаемой продукции, опыте ее эксплуатации потребителями. Данная система должна создаваться на базе отраслевых структур бизнеса, экспертных организаций, и, как следствие, может быть использована как инструмент повышения инновационной направленности реализации государственной закупочной политики¹.

Основными проблемами закупок инновационной продукции в настоящее время являются сложность научного экспертного обоснования цели, потребности и объемов выделяемых матери-

¹ Распоряжение Правительства РФ от 08.12.2011 №2227-р «Об утверждении Стратегии инновационного развития Российской Федерации на период до 2020 года» // Собрание законодательства РФ. 02.01.2012. №1. Ст. 216.

альных ресурсов; недостаточная транспарентность информации и отсутствие эффективного контроля за действиями органов публичного управления¹. Во многих случаях прозрачность реализации государственной закупочной политики только формальна. На практике часть из них представляет собой так называемые завуалированные субсидии, другие являются результатом недобросовестной конкуренции, сговора на торгах. Как результат, возникают сложности при оценке объема фактически выделяемых средств на приобретение инновационной продукции.

На сегодняшний день государство в России является основным субъектом на рынке инноваций. При этом государство выполняет одновременно три функции: стимулирует, регулирует и производит инновации, в то время как российский бизнес проявляет крайне низкую инновационную активность. Действительно, бюджет выступает одним из главных источников финансирования для науки, исследований и разработок в сфере инноваций. В 2012 году на поддержку инноваций из российского бюджета было выделено около 950 млрд рублей против 750 млрд в 2011 году и 477 млрд в 2010 году. Как заявил Владимир Путин на одном из заседаний комиссии по высоким технологиям и инновациям, в 2013 году затраты государственных компаний на инновации составили 1,5 трлн рублей, что в 1,6 раза больше, чем в 2012 году.² В 2014 году на 38 утвержденных проектов президентской комиссии по модернизации было потрачено 3,6 млрд³. Однако правительство признает, что пока такой мощный инструмент для развития инноваций, как система государственных закупок используется недостаточно эффективно. Серьезной критике экспертов подвергается работа государственных компаний, которые сосредоточены на объемах расходов на НИОКР, не проводя анализа их состава и эффекта, не увязывая их с собственными стратегиями развития.

В этой связи появляется необходимость отлаженного и эффективного механизма расходования бюджетных средств таким образом, чтобы эти колоссальные средства не тратились

¹ Смотрицкая И., Черных С. Государственные закупки в формировании основ инновационной модели экономики — [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.issras.ru/papers/Smotrickaya_Chernih_2010.pdf.

² Вылегжанина У. На всех хватит // Сайт «Российская Бизнес-газета» — Инновации №854 (25) [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://www.rg.ru/2012/07/10/innovaciya.html>.

³ Наука и инновации в бюджете: 2012–2014 гг. // Сайт «Наука и технологии России — STRF.RU» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.strf.ru/material.aspx?CatalogId=221&d_no=41179#.Un_OwJATWBt.

бесследно, а работали в интересах инновационного развития страны. Особенно важно повысить долю инновационных закупок для государственных и муниципальных нужд, но при этом не создать возможности для коррупции и увеличения количества недобросовестных поставщиков, прикрывающихся инновационностью.

Определяющим фактором в создании инноваций, по гипотезе «вызова спроса» К. Фримена, является спрос, поэтому важным инструментом поддержки инноваций является создание первичного спроса со стороны государства. В большинстве развитых стран государственные закупки инновационной продукции выделены в отдельную категорию закупок, к которой применяются особые условия. В российской инновационной системе четкий механизм поддержки инновационной сферы посредством госзакупок отсутствует, но закон о федеральной контрактной системе должен стать одним из ключевых законодательных механизмов увеличения спроса на инновационную продукцию. Однако при этом важно не создать условия, в которых бы госзакупка осуществлялась по той причине что кто-то определил, что нужно закупить столько-то инновационной продукции независимо от того будет ли она эффективна при применении в деятельности конкретного заказчика. К сожалению, многим представляется, что для того чтобы стимулировать закупку инновационной продукции, достаточно установить норматив, например: закупка инновационной продукции должна составлять не менее 10% от объема закупок. Если такой норматив будет установлен, то госзаказчики вынуждены будут его выполнять. И неважно, сколько такая продукция стоит, даст ли необходимый эффект ее использование.

Таким образом, вопрос стимулирования государством спроса на инновации, например, в определенной отрасли, необходимо решать комплексно, посредством реализации последовательной цепочки мер (см. рис. 21):

1. Финансирование определенных научных разработок.
2. Проведение анализа уровня эффективности, достигаемой при использовании результатов инновационных разработок.
3. Размещение государственного заказа на покупку данной инновационной продукции или технологии.
4. Введение системы нормативов и стандартов, предусматривающих повышение уровня качества продукции и эффективности процессов, который возможно обеспечить при использовании профинансированной государством инновационной технологии.

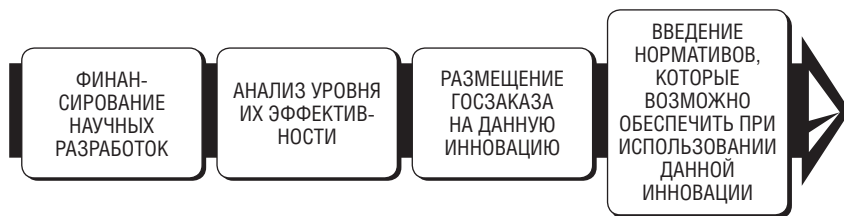


Рис. 21. Цепочка мер по стимулированию государством инноваций в определенной отрасли¹.

Благодаря такому набору мероприятий государство выступает не только первым покупателем, но и стимулирует дальнейший спрос на данную инновацию, а также оптимизирует свои расходы.

Но любые меры по поддержке инноваций в России не будут результативны, пока не будет разрешена парадоксальная ситуация, сложившаяся в системе государственных закупок с инновациями. Она заключается в том, что ни в одном из российских правовых актов, регулирующих госзакупки, четко не определено, на основании каких критериев их можно отнести к категории «инновационных». Такой казус создает огромное поле для нецелевого расходования государственных средств.

Самая успешная попытка обозначить рамки «инновационности», имеющая большую практическую значимость с точки зрения осуществления госзакупок — это классификация инноваций, содержащаяся в Инструкции по заполнению формы федерального государственного статистического наблюдения, в которой выделяются технологические (продуктовые и процессные), организационные, маркетинговые, экологические инновации. Там также приводится два системообразующих определения²:

Инновационная деятельность — вид деятельности, связанный с трансформацией идей (обычно результатов научных исследований и разработок либо иных научно-технических достижений) в технологически новые или усовершенствованные продукты или услуги, внедренные на рынке, в новые или усовершенствованные

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

² Приказ Росстата от 06.09.2012 №481 (с изм. от 29.08.2013) «Об утверждении статистического инструментария для организации федерального статистического наблюдения за деятельностью в сфере дошкольного образования, научной и инновационной деятельностью, занятостью населения». Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_136073/?frame=37#esse (дата обращения: 08.11.2013).

технологические процессы или способы производства (передачи) услуг, использованные в практической деятельности.

Инновационные товары, работы, услуги — новые или подвергавшиеся в течение последних трех лет в разной степени технологическим изменениям.

Однако данные определения достаточно общие и не содержат необходимых критериев, которые позволили бы однозначно определить, что данный вид товаров, работ, услуг относится к инновационным.

Федеральный закон №44-ФЗ от 5 апреля 2013 года «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», также как и №223-ФЗ от 18 июля 2011 года «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц» не дал четкого определения «инновационная закупка» и предусмотрел, что различные ведомства подзаконными актами должны заполнить законодательные пробелы в этой сфере, однако, они не спешат этого делать. И это при том, что данные критерии должны быть четкими и явными, для того чтобы избежать новой волны закупок якобы «инновационной» продукции.

По мнению Сергея Картаева, председателя Комитета по инновациям Национальной ассоциации институтов закупок (НАИЗ), инновационная продукция — это продукция, применение которой позволяет заказчику получить требуемый целевой эффект при затратахкратно ниже, чем при использовании традиционной продукции, сохранив необходимый уровень качества и функциональности. Игорь Власов, ведущий специалист Единого центра госзаказа, считает, что инновационная продукция, как правило, должна соответствовать параметрам научно-технической новизны, иметь практическое и прикладное применение, положительный экономический эффект от реализации товаров, работ или услуг, а также в производство товара, выполнение работ или оказание услуг должен быть вовлечен высококвалифицированный интеллектуальный труд. Однако, он считает, что это зачастую лишь общие характеристики, и только экспертиза может точно подтвердить, насколько представленные технологии первичны и разумны¹.

В свою очередь автор считает, что инновация — это воплощение новой идеи (в виде нового товара, услуги, технологии, формы организации, метода управления), обладающей либо абсолютной, либо относительной (в масштабах организации или страны) новиз-

¹ Новации с инновацией // Бюллетень Оперативной Информации «Московские Торги». №4. 2013. [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://crgz.ru/methods2>.

ной и возможностью применения в практической деятельности, приводящей к росту ее эффективности.

На практике выявить и обосновать отличия инновационной продукции еще сложнее. Для этого требуется время и кропотливое сопоставление большого объема документов, а также проведение расчетов и сопоставления показателей эффективности. Таким образом, отсутствие нормативно-правового закреплённого определения понятий «инновационная» продукция, услуга, технология является серьезным барьером на пути развития российской инновационной системы.

Другой важнейшей задачей, которую должна решить федеральная контрактная система, является обеспечение приоритета эффективностикупаемых товаров, услуг над простой экономией средств за счет цены. В существующей российской системе госзакупок цена понимается без учета стоимости обслуживания и эксплуатации, в то время как инновационная продукция по определению дороже обычной, а значит, государство само ставит барьеры и фактически запрещает ее покупать.

В федеральной контрактной системе предусмотрен новый механизм решения вопроса цен на инновационные продукты — вместо цены закупки вводится понятие «цена владения» и предлагается новый вид договора «контракт жизненного цикла». Это позволит сопоставлять не цену продукции, а именно итоговую стоимость решения необходимых задач. Но при этом важно обеспечить, чтобы фактор цены, оставаясь достаточно значимым, не создавал условий для необоснованной дороговизны поставляемой продукции.

Такое сопоставление объективно только в ходе инновационной закупочной процедуры, в которой инновационная продукция предлагается наряду с традиционной. Итак, необходимо также изменение самой процедуры закупок инноваций, которая имеет свои специфические особенности.

Во-первых, для оценки инновационной продукции зачастую необходимы специфические знания в различных отраслях. Выходом из данной ситуации является передача внешним организациям на аутсорсинг проведение экспертизы и организацию публичных обсуждений. И несмотря на то, что такая экспертная оценка является субъективной, она оправдывается качеством отбора предложений и снижением риска срыва исполнения контракта.

Во-вторых, при проведении оценки предложений сложно определить реальные возможности поставщиков, что может привести к ненадлежащему исполнению государственного контракта. С одной стороны, решение данной проблемы — предъявление к

участникам более жестких квалификационных требований, таких как деловая репутация и опыт проведения аналогичных работ. Но с другой стороны, инновации могут быть созданы и малой организацией, ранее не занимавшейся инновационной деятельностью.

И, в-третьих, заказчик не имеет возможности точно описать в конкурсной документации требования к закупаемой продукции, так как самой целью конкурса является именно поиск инноваций, а поставщик не может подать инновационное предложение, не отвечающее требованиям заказчика к закупаемой продукции. Поэтому заказчики в конкурсной документации вынуждены использовать критерии оценки неконкретного характера и, как следствие, появляются исполнители, формально выполняющие все условия технического задания, но предоставляющие бесполезную лжеинновацию. По этой причине для формирования более адекватных требований к закупаемой инновационной продукции целесообразно уточнение технического задания в процессе конкурентных переговоров или посредством многоэтапного (двухэтапного) конкурса.

Федеральная антимонопольная служба достаточно настороженно относится к схеме двухэтапного конкурса, тем более с закрытым вторым этапом. И это объясняется тем, что снижение значимости цены при определении победителя — прекрасная почва для коррупции. Но было бы неправильным решать проблему коррупции, просто закрыв возможности для развития инновационной системы. К тому же, до введения такого механизма коррупция, тем не менее, процветала. Целесообразнее переориентировать чиновника на ответственность за результат его работы, а не просто за выбор того или иного товара при закупке, что также является одной из задач развития федеральной контрактной системы.

Помимо этого, надо создать схему, при которой заказчик должен формулировать не конкретный заказ на продукт, а задачу, которую нужно решить, требование к качеству и эффективности товаров, услуг и технологий, которые нужно закупить. Например, не описывать визуальные характеристики принтера, которые, по сути, являются второстепенными, а указать для чего он будет использоваться, необходимые скорость печати и надежность, исходя из задач, которые заказчик планирует решить посредством данной госзакупки. Безусловно, при такой закупке требования к продукции и поставщикам, порядок оценки представленных предложений сформулировать сложнее, чем при традиционной. Но именно такая закупка создает условия для повышения эффективности работы заказчика и стимулирует разработку инноваций. Шаблонные

качественные требования, заранее прописанные в техническом задании, ограничивают возможность участия в реализации государственного заказа организаций-инноваторов. В некоторой степени, причиной шаблонных описаний является информационный барьер между инновационными организациями и заказчиком. Заказчик не знает, на что способен исполнитель, и при составлении конкурсной документации руководствуется характеристиками уже существующей продукции. Еще одной преградой на пути закупок именно инновационных услуг и продукции является то, что госзаказчики ищут исполнителей среди проверенных временем поставщиков, игнорируя инноваторов.

Для решения данных проблем создан Реестр инновационной продукции, технологий и услуг, рекомендуемых к использованию в Российской Федерации, созданный в рамках поручения Комиссии по модернизации и технологическому развитию экономики России и начавший свою работу в ноябре 2012 года (*интернет-адрес портала: <http://www.innoprod.startbase.ru>*). Формирование реестра включает четыре основных этапа: предварительный отбор заявок; экспертиза продукции; поддержка в части прохождения разрешительных процедур для продуктов, включенных в реестр; анализ использования продуктов государственными и муниципальными заказчиками. Включение в реестр означает для заказчиков, что данная продукция, технологии и услуги действительно являются инновационными, соответствуют определенным стандартам, а исполнители являются добросовестными поставщиками.

Таким образом, для стимулирования и повышения эффективности государственных закупок инноваций в рамках создания федеральной контрактной системы в России необходимы (рис. 22):

1. Четкое и закрепленное нормативно-правовым актом определение «инновационной государственной закупки», необходимое для минимизации коррупционных рисков.

2. Разработка нормативно-правового акта, в котором объекты госзакупки (продукция, технологии, услуги и проекты) были бы разбиты по определенным признакам на группы, и для каждой группы указывались бы критерии наличия инновационной составляющей, а также нижняя граница требуемых характеристик во избежание закупки устаревших образцов.

3. Методическая поддержка для заказчиков с целью упростить и стимулировать закупку инноваций, включающая разработку пакета типовых документов и современных методик работы с инновационными госзакупками. Также необходимо тиражирование положительного опыта посредством доступа к информации о регио-

нальных и муниципальных закупках инноваций, том числе за счет расширения Реестра инновационной продукции, технологий и услуг, рекомендуемых к использованию в Российской Федерации.

4. Изменение процедуры государственной закупки инновационной продукции, технологий и услуг, включающее в себя смещение акцента с цены закупки на ее эффективность и «цену владения».

5. Переориентация чиновника на ответственность за результат его работы, уход от произвольного выбора того или иного товара при закупке, определяемого необходимостью во что бы то ни стало потратить выделенные бюджетные средства.

6. Оптимизация бюджетных расходов на инновации благодаря организации не отдельных, а взаимосвязанных, оптимизированных закупок инновационных решений каждым конкретным заказчиком в соответствии с его стратегией.



Рис. 22. Необходимые меры по стимулированию и повышению эффективности государственных закупок инноваций в России¹.

В целом реализация №44-ФЗ и формирование федеральной контрактной системы позволит вывести систему госзакупок ин-

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

новаций на качественно новый уровень. Но для этого потребуются серьезное внимание к деталям, четкая формулировка ключевых терминов, доработка нормативно-правовых актов, в том числе и региональных, чтобы государственное финансирование инноваций оказывало реальный эффект, способствовало развитию инновационной инфраструктуры и обеспечивало поддержку инновационным предприятиям в столь рискованной сфере деятельности.

В российской экономике именно государственная закупочная политика может стать основным источником развития инновационных компаний, причем в наиболее инновационно-технологических секторах, таких как энергоэффективность, машиностроение, металлообработка, авиакосмические технологии, транспорт¹.

Законодательством, регламентирующим порядок реализации государственной закупочной политики, определено, что «в целях обеспечения энергоэффективности при закупке товаров, работ, услуг, относящихся к сфере деятельности субъектов естественных монополий, заказчики вправе заключать энергосервисные контракты, предметом которых является совершение исполнителем действий, направленных на энергосбережение и повышение энергетической эффективности использования указанных энергетических ресурсов»².

Финансовая модель энергосервисного контракта позволяет реализовать энергосберегающие мероприятия на объектах бюджетной сферы без привлечения бюджетных средств, т. е. на условиях государственно-частного партнерства. Исполнитель (энергосервисная компания — ЭСКО) за счет собственных средств реализует перечень энергосберегающих мероприятий для снижения потребления энергетических ресурсов на объектах бюджетной сферы. Заказчик (бюджетное учреждение) в свою очередь обязуется перечислять экономию по оплате коммунальных услуг в виде ежеквартальных или ежемесячных платежей в пользу ЭСКО

¹ На Петербургском форуме обсудили актуальные темы развития инновационной экосистемы в России — [Электронный ресурс] — Режим доступа: http://www.polit.ru:8021/news/2012/09/27/jump_forum_SPb2.

² Федеральный закон от 21 июля 2005 г. №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд». Ст. 56.1 // Собрание законодательства РФ. 25.07.2005. №30 (ч. 1). Ст. 3105; Федеральный закон от 05.04.2012 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», ст. 10 // Собрание законодательства РФ. 08.04.2013. №14. Ст. 108.

в течение всего срока действия контракта. По окончании срока действия контракта все оборудование переходит на баланс Заказчика.

Согласно положениям государственной программы «Энергосбережение и повышение энергетической эффективности на период до 2020 г.» предполагается снижение за счет реализации мероприятий Программы энергоемкости валового внутреннего продукта Российской Федерации на 13,5% за счет бюджетных и привлеченных средств.



Рис. 23. Финансирование программы энергоемкости, млрд руб.¹.

Как видно из представленных данных, 93% расходов на реализацию программы энергоемкости осуществляется за счет привлеченных внебюджетных средств. Развитие схем государственно-частного партнерства в сфере энергосбережения будет способствовать применению энергосберегающих технологий и проведению соответствующих мероприятий, что в конечном итоге приведет к оптимизации бюджетных расходов на оплату коммунальных услуг за счет повышения эффективности использования энергетических ресурсов в бюджетном секторе.

Условием повышения энергоэффективности организации и страны в целом на условиях государственно-частного партнерства является наличие энергоэффективной инфраструктуры.

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

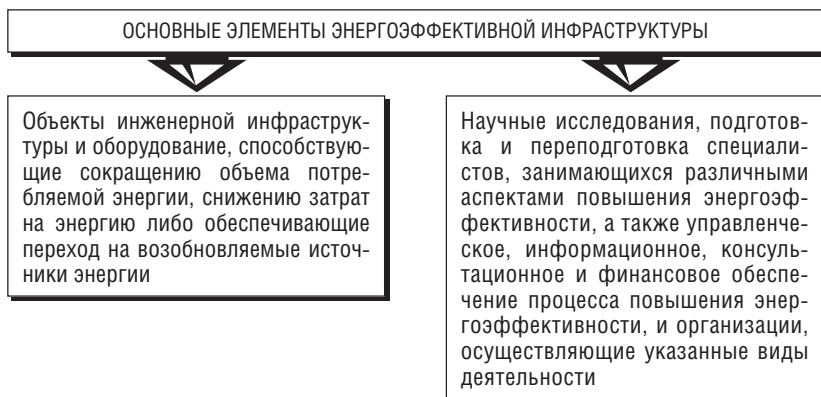


Рис. 24. Основные элементы энергоэффективной инфраструктуры¹.

В регионах России накоплен положительный опыт реализации инфраструктурных проектов государственно-частного партнерства в сфере энергосбережения, что позволяет вовлекать частные структуры в управление объектами коммунальной отрасли. При этом государство не просто реализует требование реализации энергосберегающих мероприятий, но и создает основу для развития бизнес-структур инновационного характера.

Модель взаимодействия государства, предпринимательства и общества может выглядеть следующим образом. Представители бизнес-сообщества обозначают проблематику, на которой они готовы сконцентрировать собственные ресурсы, в том числе привлечь финансовые средства. Если в решении этой задачи есть часть, относящаяся к проблемам научных исследований и разработок, то государство готово разделить риски с бизнесом и финансировать ту часть работ, которая относится к НИОКР. При этом должно выполняться условие, что не менее половины средств, а также часть реализации тех технологических решений, которые будут разработаны, будут выполняться представителями бизнеса².

¹ Фаустова И.Л. Анализ реализации инфраструктурных региональных проектов по энергосбережению с использованием механизмов государственно-частного партнерства в регионах России // Экономический анализ: теория и практика. 2012. №31 (286). С. 11.

² Там же. С. 8.

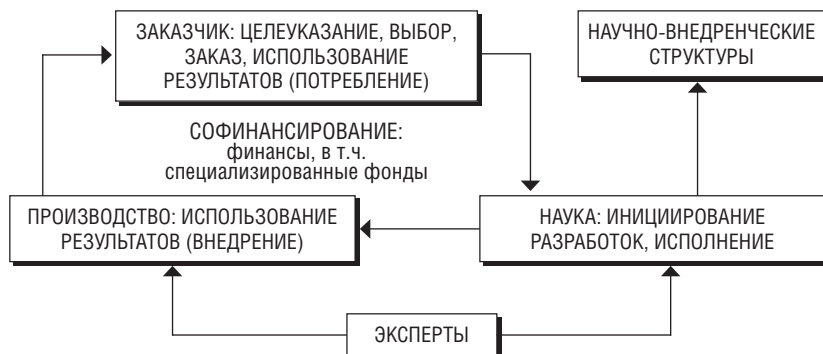


Рис. 25. Модель ГЧП на НИОКР в реализации государственной закупочной политики¹.

В связи с тем, что реализация государственной закупочной политики приобретает особое значение в условиях роста инновационной составляющей в стратегии развития российской экономики, актуальным для заказчиков становится вопрос оценки экономической эффективности НИОКР. В рамках повышения требований к качеству приобретаемой продукции, развития конкурентной среды, оценки результативности реализации программ необходимо создание в регионах координационных советов, состоящих из представителей органов власти, бизнес-структур и общества. Данные советы должны обеспечить необходимый обмен информацией и взаимодействие заказчика с организациями сектора исследований и разработок.

К функциям координационных советов должно относиться проведение экспертизы на соответствие продукции статусу инновационной, а также определение формализованных критериев для такой продукции. В настоящее время отсутствует унифицированный документ, определяющий порядок оценки и отнесения продукции к инновационной и высокотехнологичной. Приняты лишь три ведомственных документа в данной сфере: Приказ МЧС РФ от 14 декабря 2012 г. №768 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции»; Приказ Минпромторга России от 1 ноября 2012 года №1618 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ и услуг к инновационной продукции и (или) высокотехнологичной продукции»; Приказ Минобрнауки России от 01.11.2012

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

№881 «Об утверждении критериев отнесения товаров, работ, услуг к инновационной и высокотехнологичной продукции для целей формирования плана закупки такой продукции».

Независимые институты экспертов должны оказывать помощь заказчикам в определении публичных потребностей, удовлетворение которых возможно лишь через приобретение или разработку инновационной продукции. Данные координационные советы решают проблему оценки инновационной продукции и ее соответствия публичным потребностям. Также они должны выполнять функцию контроля: от этапа общественной экспертизы планов заказчиков, опубликованных на официальном сайте, на наличие потребности в инновационной продукции до стадии оценки качества удовлетворения публичных потребностей. Все решения координационных советов должны отвечать современным требованиям обеспечения транспарентности информации. Поэтому результаты оценки инновационных проектов, решения по их соответствию требованиям заказчика, данные аудита в обязательном порядке должны быть опубликованы на официальном сайте.

Одним из ключевых условий успеха деятельности координационных советов является обучение специалистов как со стороны органов публичного управления, так и со стороны бизнес-сообщества и граждан. Особое внимание при этом уделяется созданию условий для квалифицированной деятельности советов, которые смогут осуществлять независимую экспертизу инновационной продукции в рамках реализации государственной закупочной политики.

Как показывает анализ образовательных программ, в настоящее время отсутствуют программы обучения для представителей ответственности, включенных в состав различного рода координационных советов. Таким образом, назрела объективная необходимость создания образовательной программы, направленной на повышение квалификации и переподготовку специалистов в области планирования, организации, проведения и исполнения государственной закупочной политики в Российской Федерации, повышения квалификации предпринимателей, а также повышения квалификации и подготовки общественных контролеров, в том числе и представителей координационных советов в инновационной сфере.

Реализация образовательного проекта станет основой повышения профессионализма в рамках реализации государственной закупочной политики, в т.ч. закупки инновационной продукции; привлечения общественности к процессу контроля на всех этапах реализации государственной закупочной политики как дополнительный механизм борьбы с коррупцией и повышения транспа-

рентности информации; формирования института независимых экспертных советов, которые смогут квалифицированно осуществлять независимый гражданский аудит.

Важным фактором расширения спроса на инновации должно стать создание при поддержке государства информационной базы данных инновационных продуктов и технологий, включающей информацию о потребительских свойствах выпускаемой продукции, опыте ее эксплуатации потребителями. Совершенствование инструментария реализации государственной закупочной политики направлено на формирование предпосылок благоприятного инновационного климата, включая создание стимулов бизнес-структурам для производства инновационной продукции во всех сферах деятельности.

Таким образом, государственно-частное партнерство является эффективным публичным инструментом реализации государственной закупочной политики. Условием успеха реализации проектов ГЧП является направленность на достижение основной цели — удовлетворение публичных потребностей путем объединения ресурсов и опыта каждой из сторон, реализация общественно значимых проектов с наименьшими затратами и рисками при условии предоставления экономическим субъектам высококачественных услуг. Максимальный эффект при закупке инновационной продукции и осуществлении энергосервисных мероприятий может быть получен только при условии принятия принципиально новой концепции, основанной на интеграции интересов государства, бизнеса и представителей общества.

2.4. ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК СПОСОБ УПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ И ОСУЩЕСТВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

При рассмотрении управления реализацией государственного контракта в форме проекта в первую очередь необходимо остановиться на содержании понятия «проект». При этом необходимо исходить из того, что официально не существует единого определения — в зависимости от приверженности тому или иному стандарту авторы по-разному трактуют это понятие. В русском языке под термином «проект» понимают: стадию разработности решения¹; форму организации работ, а также разра-

¹ Сворцов Л. И. Большой толковый словарь правильной русской речи: 8000 слов и выражений. М.: Оникс; Мир и Образование, 2009. С. 674.

ботанную документацию для создания объектов: изделий, зданий, сооружений в результате проектирования¹.

Понимание проекта как комплекса документов слишком узко. Проект представляет собой скорее деятельность или мероприятие, предполагающее осуществление в определенный период времени комплекса управленческих действий для достижения определенных результатов. Подобной точки зрения придерживается организация-эксперт в области проектного управления Project Management Institute (PMI), которая определяет проект как «совокупность действий (процессов), приносящих результат, во время которых людские, финансовые и материальные ресурсы определенным образом организуются с тем, чтобы результат соответствовал утвержденным спецификациям, стоимостным и временным затратам как по качественным, так и по количественным показателям»².

В стандарте PMBoK 5 (выпускается PMI) говорится, что проект — это временное предприятие, направленное на создание уникального продукта, услуги или результата. Окончание проекта наступает тогда, когда его цели достигнуты или когда проект прекращается в связи с тем, что его цели не будут или не могут быть достигнуты, либо когда в проекте больше нет необходимости. Проекты также могут приводить к воздействиям на социальную, экономическую и окружающую среду, превышающим длительность самого проекта. Стандарт ISO 21500, вышедший в свет в 2012 году и претендующий на то, чтобы вытеснить PMBoK, определяет проект как «уникальный набор процессов, состоящих из скоординированных и управляемых задач с начальной и конечной датами, предпринятых для достижения цели». Достижение цели проекта требует получения результатов, соответствующих определенным заранее требованиям, в том числе ограничения на получение результатов, таких как время, деньги и ресурсы.

Большинство авторских точек зрения на содержание термина «проект» как формы организации работ сводятся к различной трактовке определений, которые даются в основных международных стандартах управления проектами. Но в целом, большинство из них определяют проект как интегрированную систему взаимосвязанных по ресурсам, срокам и исполнителям мероприятий, процессов, направленных на достижение конкретных результатов (целей, задач). И. Мазур, В. Шапиро, Н. Ольдерогге дают развернутое опреде-

¹ Ушаков Д. Н. Толковый словарь современного русского языка. М.: Аделант, 2014. С. 542.

² Юдина С. В. Общие и частные проблемы управления персоналом в корпоративном проектном менеджменте // Мотивация и оплата труда. 2011. №3(27). С. 188.

ление проекта. По их мнению, концептуальную основу управления проектами составляет понимание, что каждый «проект» — это целенаправленное, заранее проработанное и запланированное создание или модернизация физических объектов, технологических процессов, технической и организационной документации для них, материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов, а также управленческих решений и мероприятий по их выполнению¹.

Анализ основных определений проекта позволяют выделить ряд основных его признаков. Любой проект предполагает направленность на достижение конечных целей и определенных результатов посредством организованных мероприятий и в условиях ограничений по срокам, стоимости и ресурсам. Текущая деятельность, как правило, представляет собой повторяющийся процесс, поскольку выполняется в соответствии с существующими в организации процедурами. А вот проект носит временный, однократный характер и предполагает определенную степень уникальности (новизны), которая может относиться к создаваемому продукту или услуге, или к условиям достижения поставленных задач. С одной стороны, это позволяет решать новые задачи и внедрять инновации. Однако, с другой стороны, это делает проект более уязвимым, поскольку отсутствует достаточный объем информации для его успешной реализации. Продукт создается в ходе проекта единственный раз, что исключает возможность исправить допущенные в ходе выполнения работ ошибки.

Само понятие «управление проектами» также несколько противоречиво и трактуется неоднозначно в зависимости от выбранной модели, подхода к структуре знаний, типа и вида проектов и других факторов. Даже переводы самого термина Project Management на русский язык разнообразны: проектный менеджмент, управление проектом (проектами), проектное управление.

Рассмотрим документы и публикации, которые выступают в качестве основных источников российской терминологии управления проектами. Важнейший среди них — российский стандарт — ГОСТ Р 54869–2011, который носит название «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»².

¹ Мазур И. И., Шапиро В. Д., Ольдерогге Н. Г. Управление проектами / Под общ. ред. И. И. Мазура. 6-е изд, стер. М., 2010. С. 13.

² Приказ Росстандарта от 22 декабря 2011 г. №1582-ст о введении ГОСТ Р 54869–2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=STR; n=16204> (дата обращения: 16.10.2014 г.).

В 2014 году опубликованы «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти», в которых «управление проектами» выступает как элемент проектно-ориентированной системы управления наряду с управлением мотивацией участников проектов, управлением компетенциями участников проектной деятельности, организационной и технологической поддержкой проектной деятельности¹. Таким образом, данные стандарты используют проектное управление как более широкое понятие, чем просто управление проектом.

В то же время в большинстве отечественных теоретических и практических исследований проектного подхода последних лет используют оба словосочетания «управление проектами», «проектный менеджмент» и «проектное управление», при этом избегая вопроса о соотношении этих двух понятий. Вопрос о неравнозначности этих понятий остается дискуссионным для российской терминологии. Словосочетание «управление проектами» является более распространенным. Большинство работ по данной тематике в своем названии имеют данную формулировку. Среди них работы следующих российских исследователей: В. Аньшина, В. Богданова, А. Дульзона, В. Заренкова, О. Ильина, Т. Куправы, И. Мазура, В. Шапиро, Н. Ольдерогге, Г. Ципеса (табл. 4).

Таблица 4

АНАЛИЗ СООТНОШЕНИЯ ОПРЕДЕЛЕНИЙ «УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ»

Источники / авторы российской терминологии управления проектами	Термин	Определение
ГОСТ Р 54869–2011, который носит название «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»	проектный менеджмент = управление проектами	планирование, организация и контроль трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов проекта, направленные на эффективное достижение целей проекта

>>

¹ Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. №26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://www.consultant.ru/document/consdocLAW162120/КонсультантПлюс> (дата обращения: 20.04.2014).

>>

Источники / авторы русской терминологии управления проектами	Термин	Определение
Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти	проектно-ориентированная система управления	это система управления, при которой цели органа исполнительной власти достигаются преимущественно через реализацию проектов
	управление проектами	это элемент проектно-ориентированной системы управления, наряду с управлением мотивацией участников проектов, управлением компетенциями участников проектной деятельности, организационной и технологической поддержкой проектной деятельности
В. Аньшина, О. Ильина	управление проектами (Project Management)	приложение знаний, навыков, инструментов и методов к работам проекта для удовлетворения требований, предъявляемых к проекту
И. Мазур, В. Шапиро, Н. Ольдерогге	управление проектами	это синтетическая дисциплина, объединяющая специальные и надпрофессиональные знания
В. Заренков	управление проектом	это управление комплексом мер, дел и действий, направленное на достижение целей проекта
А. Ципес, Г. Товб	управление проектами	область менеджмента, охватывающая те сферы производственной деятельности компании, в которых создание продукта или услуги реализуется как уникальный комплекс взаимосвязанных целенаправленных мероприятий при определенных требованиях (ограничениях), касающихся сроков, бюджета и характеристик ожидаемого результата

Взаимосвязь формулировок «проектное управление» и «проектный менеджмент» вытекает из грамматики английского языка, согласно которой объект управления должен стоять перед словом «менеджмент». Однако «управление проектами» существовало в российской практике много десятилетий, несмотря на то, что на современном этапе широко использует методологию зарубежных стандартов. В первую очередь отметим, что хотя с английского «management» переводится как «управление», формулировка «менеджмент» в отечественных публикациях чаще всего используется применительно к частному бизнесу, а «управление» — применительно к госсектору. По итогам анализа семантики категориального аппарата отечественных трудов и стандартов по управлению проектами, указанных в таблице 4, сформулирована следующая авторская позиция: употреблять словосочетание «управление проектами» следует, когда речь идет о нем как о процессе, протяженном во времени и пространстве, либо как одной из отраслей управления, в то время как «проектное управление» является синонимом проектно-ориентированной деятельности, основанной на системе стандартов и ключевых подходов к управлению проектом.

Управление проектом важно рассматривать одновременно как симбиоз технического и социокультурного аспектов и как процесс перехода из исходного состояния в конечное в рамках жизненного цикла проекта. Жизненный цикл проекта разделяется на этапы, за счет чего достигается повышение управляемости процесса, снижаются риски и влияние фактора неопределенности. Каждый этап проекта завершается результатом, необходимым для достижения целей проекта, а результаты реализации работ этапа подлежат контролю и оценке (приемке).

Наиболее комплексный подход в этом смысле выработан стандартом РМВоК, в соответствии с которым проектное управление выполняется с помощью применения и интеграции логически сгруппированных 47 процессов, объединенных в пять групп процессов:

1. Инициация.
2. Планирование.
3. Исполнение.
4. Мониторинг и контроль.
5. Закрытие¹.

Ошибки в ходе работ должны выявляться при завершении отдельных фаз, а не проекта в целом, что снижает риск недостижения цели проекта в установленные сроки. Современное понимание содержания процессов управления проектами представлено в таблице 5.

¹ Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВоК 5) / Пятое издание. Project Management Institute. 2013. С. 5.

Таблица 5

**СОДЕРЖАНИЕ ПРОЦЕССОВ УПРАВЛЕНИЯ
НА РАЗЛИЧНЫХ ЖИЗНЕННЫХ СТАДИЯХ ПРОЕКТА¹**

Наименование группы процессов	Содержание процесса
Инициация	– от формулирования идеи до принятия решения о начале выполнения проекта
Планирование	– определение целей и критериев эффективности проекта, разработка структуры работ и исполнителей, построение календарных графиков работ, бюджета проекта, разработка проектно-сметной документации, переговоры и заключение контрактов с подрядчиками и поставщиками
Исполнение	– координация людей и распределение прочих ресурсов с целью удовлетворения спецификаций проекта; мониторинг хода работ и фиксация контрольных точек выполнения плана
Мониторинг и контроль	– определение соответствия плана и исполнения проекта поставленным целям и критериям, утверждение и применение корректирующих воздействий
Закрытие	– работа по формальному и фактическому завершению проекта и обеспечение соответствия итогового результата техническому заданию, требованиям прочей документации, а также ожиданиям участников проекта, сдача результата проекта в эксплуатацию

Управление процессами в рамках реализации государственного проекта позволяет более обоснованно определять цели, видеть содержание проекта, оптимально организовывать совместную деятельность и удовлетворять потребности всех заинтересованных сторон проекта, контролировать исполнение составленного плана, анализировать фактические показатели и вносить своевременную коррекцию в ход выполненных и планируемых работ.

Правомерно встает вопрос о соотношении процессного и проектного подходов в управлении, которые направлены на достижение результата с помощью выполнения некоторого набора работ (действий). Но при процессном подходе содержание и технология (последовательность действий), как правило, не меняются (деятельность осуществляется в практически неизменных внешних условиях). Так как процесс предполагает повторяемость и регулярность достижения результата, вероятность каких-то изменений минимальна.

¹ Составлено авторами по результатам исследования материалов: Быковский В. В., Мищенко Е. С., Быковская Е. В. Управление инновационными проектами и программами. Тамбов: Изд-во ГОУ ВПО ТГТУ, 2011. С. 17–35.

В проектном же подходе технология, график и содержание работ могут изменяться, а результаты предыдущих этапов могут стать основанием для разработки этих изменений, что особенно актуально для высокотехнологичных и научных проектов¹.

Тем не менее, если грамотно использовать эти два подхода, то они не только не исключают, но продуктивно дополняют и усиливают друг друга. Возможных вариантов их совместного использования много, и каждый зависит от специфики проектов и организаций, их реализующих.

Рассуждая о широком спектре возможностей проектного управления при реализации государственного контракта необходимо отметить выделение в нем сфер знаний на основе ключевых процессов, которые описываются в большинстве стандартов. В международном стандарте PMBoK 5 рассматривается десять областей знаний. Итак, совокупность компонентов методологии проектного управления можно описать в виде схемы, представленной на рис. 26.



Рис. 26. Компоненты управления проектами².

¹ Новиков Д. А. Методология управления. М.: Либроком, 2011. С. 37.

² Составлено авторами по результатам исследования.

Однако, несмотря на его сложность и многогранность, необходимо признать результативность проектного управления, которое позволяет создавать как новые объекты, продукты, услуги, так и новые структуры и системы управления. Инструментарий проектного управления позволяет более полно учитывать проектные риски, оптимизировать использование имеющихся ресурсов, а также накапливать, анализировать и использовать в дальнейшем опыт успешно реализованных проектов. Все это является выражением методологии управления проектами.

С методологией управления проектами тесно связана система ее стандартов, имеющая свою специфическую сетевую структуру, которая во многом и позволила ей стать управленческим подходом, широко используемым во всем мире. Предлагаем выделять в данной структуре четыре основных уровня:

1 УРОВЕНЬ. Универсальные подходы к управлению проектами, которые аккумулированы в международных стандартах (PMBoK, ISO 21500:2012, PRINCE 2, P2M и др.) и моделях зрелости проектного управления (PMMM Г. Керцнера, модель университета Беркли, OPM3, P. Гарайса, P3M3 и др.).

Универсальные стандарты имеют много общего между собой, а организации, выступающие их разработчиками, нередко конкурируют между собой за прибыль от продажи новых изданий, консалтинговых услуг, обучения и сертификации по своим стандартам. На данный момент понятийная и методологическая основа управления проектами содержится в более чем 40 стандартах, выступающих основной теоретической базой и сводом практических методов проектного управления. Наиболее широко распространены в мире следующие стандарты:

- Руководство к своду знаний по управлению проектами — PMBoK (Guide Project Management Body of Knowledge), разработка Института проектного управления PMI;

- Руководство по управлению проектами ISO 21500:2012, которое может применяться в организации любого типа, включая государственные, частные или общественные для проектов любого типа, независимо от их сложности, размера и длительности;

- Система знаний о процессах управления проектами- PRINCE 2 (PProjects IN a Controlled Environment). Это британский стандарт, созданный в 1989 году для управления государственными проектами в сфере информационных технологий. Стандарт конкретизирует положения PMBoK и больше похож на технологию;

- Руководство по управлению инновационными проектами и программами предприятий (P2M) — японский стандарт, позво-

ляющий увязать стратегию организации с проектами по ее реализации.

Одним из наиболее распространенных стандартов является свод знаний по управлению проектами PMBoK, который в 2013 году был издан Институтом проектного менеджмента (PMI, США) уже в пятой версии. Структура PMBoK представляет собой совокупность терминологии, основополагающих положений, описания входов, инструментов, методов, входов по каждой группе процессов управления проектом, которые сопровождаются наглядными схемами. Американский стандарт PMBoK отражает требования к управлению проектами, прежде всего, с позиций интересов государственного заказчика, в частности министерства обороны США. То есть эта методология, так же как и в целом управление проектами, развивалась в русле решения государственных задач.

Однако считаем важным отметить, что ценность методологии, представленной в универсальных стандартах управления проектами, заключается, прежде всего, не в отдельных методах, а именно в комплексном применении описанной в конкретном стандарте совокупности алгоритмов управления ключевыми процессами и областями знаний.

Для оценки профессионализма в использовании на корпоративном уровне методологий управления проектами, описанных в различных стандартах, эксперты используют модели зрелости проектного управления. Модели зрелости необходимы для анализа организационной методологии и диагностики ее проблемных областей, что позволяет более успешно развивать процессы управления проектами.

«Ступенчатые» модели зрелости основываются на поступательном развитии корпоративной системы управления проектами:

Пятиуровневая модель Г. Керцнера, или Project Management Maturity Model (PMMM), выделяет пять уровней зрелости: терминология, общие процессы, единая методология проектного управления, бенчмаркинг и непрерывное улучшение. Модель также предлагает методы перехода на более высокие уровни, позволяет разработать план развития управления проектами в организации по процессным областям: управление содержанием, временем, рисками проекта и т. д.¹

- Модель зрелости управления проектами (PM Maturity) Беркли построена в виде ряда ступеней, отражающих эволюцию процессов управления проектами в организации. Модель предполагает количе-

¹ Русякова М. С. Обзор современных моделей оценки зрелости управления проектами // Молодой ученый. 2014. №11. С. 232.

ственную оценку зрелости проектного управления, имеет пять уровней (начальный, индивидуальное планирование проектов, частичная формализация процессов управления, интеграция, совершенствование) и состоит из 148 вопросов. На каждый из них предлагается несколько вариантов ответов, из которых должен быть выбран только один. Вопросы охватывают 8 областей знаний и 6 фаз проекта¹.

● Модель ОРМ 3 — разработка Института проектного управления PMI для оценки зрелости проектного управления на основе РМВоК. Методология модели зрелости ОРМ 3 состоит из трех взаимосвязанных элементов:

— элемент «Знание» — база лучших практик по управлению проектами (около 600 практик, относящихся к разным объектам управления (портфель проектов, программа и проект) и соответствующих одному из процессов управления проектами (инициация, планирование, организация исполнения, контроль, закрытие) в соответствии с руководством РМВоК. Отдельно рассматриваемая лучшая практика реализуется в виде нескольких способностей, каждая способность может быть описана одним или более результатом (outcome) и показателем состояния (KPI);

— элемент «Оценка», помогает пользователям, ответившим на 150 вопросов опросного листа, самостоятельно оценить текущую зрелость проектного управления в организации. На основании полученных ответов выдается отчет, включающий, помимо всего прочего, графические иллюстрации, отражающие статистику существующих практик по объектам управления и процессам управления. Кроме того, может быть получен отчет по лучшим практикам, которые пока в организации не реализованы;

— элемент «Улучшение» построен на детальном анализе ранее полученных отчетов, он помогает выбрать направления улучшения, определить наиболее приоритетные лучшие практики и разработку плана мероприятий на основе анализа последовательностей цепочек создания «способностей».

В «лепестковых» моделях каждая характеристика, определяющая зрелость компании в области организации управления проектами, оценивается по установленной шкале, что позволяет сразу увидеть отставание по каждой из заданных характеристик. Примерами лепестковой модели являются: модель зрелости организационного управления проектами Р. Гарайса, модели РЗМЗ и модель зрелости PRINCE2 — Maturity Model (P2MM).

¹ Оценка зрелости процессов управления ИТ-проектами [Текст] / Н. Коровкина, Е. Трушкина // Проблемы теории и практики управления. 2010. №12. С. 13.

- Модель технологической зрелости проектно-ориентированных компаний (РОС) Р.Гарайса. Основной инструмент — анализ разрывов (GAP-анализ) между моделью «как должно быть» и моделью «как есть».

- P3M3 (The Portfolio, Programme and Project Management Maturity Model) — модель зрелости управления отдельными проектами, программами и портфелем проектов, которая разработана министерством государственной торговли Великобритании и позволяет оценить способности организации, а затем определить соответствующую стратегию развития проектного подхода.

- PRINCE2 Maturity Model (P2MM). Является производной от модели P3M3 от того же разработчика, но применительно к оценке уровня внедрения организацией стандарта PRINCE2.

Зрелость проектного управления описывает способность организации отбирать проекты и управлять ими таким образом, чтобы это максимально эффективно поддерживало бы достижение стратегических целей организации.

2 УРОВЕНЬ. Национальные стандарты. Управление проектами в любой организации имеет свою специфику. Из этого следует, что управление проектами в каждой стране будет иметь свои особенности. В этой связи в мире разработано множество национальных стандартов управления проектами — APM (Великобритания), VZPM (Швейцария), GPM (Германия), AFITEP (Франция), CEPM (Индия), PROMAT (Южная Корея). С точки зрения тематики исследования, примечателен национальный стандарт управления инновационными программами и проектами P2M (Program and Project Management for Innovation of Enterprises), разработанный Ассоциацией инновационного развития и управления проектами Японии.

Введение национальных стандартов обеспечивает нормативное закрепление единых подходов и схемы распределения управленческих полномочий между участниками проектной деятельности на различных этапах жизненного цикла проектов. Это позволяет обеспечить их взаимопонимание и продуктивное взаимодействие, создавать методические основы для обучения персонала, участвующего в проектной деятельности.

Международные и национальные ассоциации проектных менеджеров активно участвуют в подготовке управляющих проектами и производят их сертификацию. Они ведут также и общедоступные реестры сертифицированных проектных ме-

неджеров, с которыми можно ознакомиться на сайтах этих организаций.

Стандарты управления проектами описывают и объединяют все общепринятые подходы в данной области. Так, в России уже давно остро ощущалась необходимость введения национальных стандартов, способных уберечь участников крупных проектов от серьезных проблем в процессе их реализации, связанных с использованием разных методологий. При разработке российских национальных стандартов ставилась задача сформировать минимальные требования к управлению проектами с учетом отечественной практики.

С 1 сентября 2012 года вступили в силу национальные стандарты по управлению проектами, программами и портфелями проектов, утвержденные Росстандартом 22 декабря 2011 года:

- ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»;

- ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов»;

- ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой».

Стандарты содержат требования к управлению проектом от его стартовой точки до завершения, а также к управлению программой и портфелем проектов на этапах их формирования и реализации. Отличия ГОСТ Р 54869–2011 от американского стандарта достаточно формальные.

Таким образом, российские ГОСТы по управлению проектами аккумулировали в себе методологию международных стандартов, адаптировав ее к российскому законодательству с учетом накопленного отечественного опыта управления проектами (рис. 27).

Отметим, что ГОСТы носят концептуальный характер и не накладывают избыточных ограничений на процессы управления проектами, программами и портфелями, предоставляя организациям самим определять методы реализации требований. Для того чтобы стимулировать стремление организаций привести свою деятельность в соответствие со стандартами необходимо, чтобы это стало конкурентным преимуществом при размещении государственных заказов. Так, когда потенциальный исполнитель указывает, что его проектное управление построено в соответствии с национальным стандартом, безусловно, это должно использоваться заказчиком в качестве дополнительного критерия для выбора данного исполнителя.

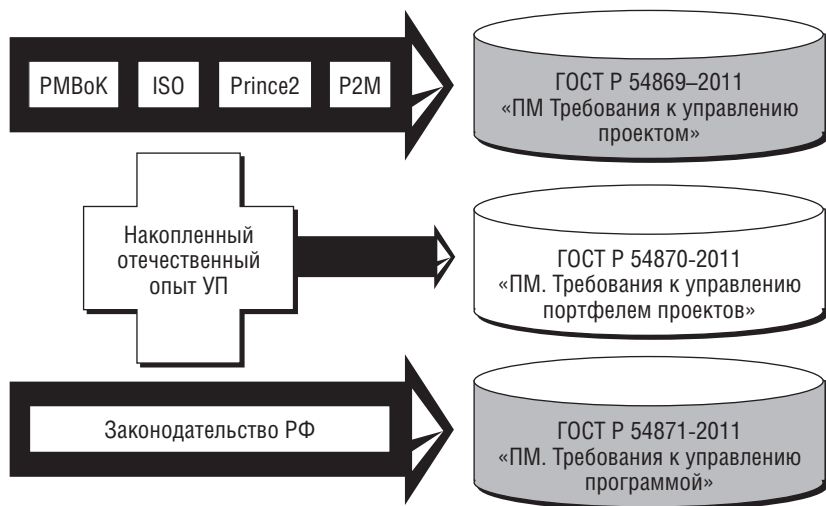


Рис. 27. Формирование национальных стандартов управления проектами в России¹.

3 УРОВЕНЬ. Отраслевые стандарты, для которых также могут существовать специализированные стандарты, в том числе основанные на универсальных методологиях. Например, на основе стандарта PMBoK изданы стандарты Public-Sector Project Management (2009 г.) и Government Extension to the PMBoK Guide 3 (3 издание, 2006 г.) для публичного и государственного секторов соответственно. В сфере информационных проектов активно внедряются рамочные решения Microsoft – MSF (Microsoft Solutions Framework), система методов с использованием приложений Oracle — AIM (Oracle Application Implementation Method), а также прогрессивная методология Agile.

Стандарт Government Extension to the PMBoK 3 описывает подходы и методики к управлению государственными проектами на основе подхода PMBoK. В нем приводятся базовые принципы, позволяющие обеспечить эффективность, результативность и подотчетность проектной деятельности при реализации проектов государственного масштаба. Руководство предоставляет обзор ключевых процессов, используемых в большинстве государственных секторов; также представлены определения основных терминов; описано, как работают государственные проекты, приведены обзоры жизненных циклов государственных проектов и программ².

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

² Government Extension to the PMBoK (Third Edition). PMI. 2006.121 с.

Также интерес представляет стандарт Public-Sector Project Management для организаций, осуществляющих управление проектами публичного сектора (здравоохранение, жилищное хозяйство, образование и т.п.). Целью стандарта является совершенствование способностей менеджеров публичного и частного секторов по успешной реализации государственных проектов¹.

4 УРОВЕНЬ. Корпоративная концепция управления проектами включает в себя совокупность технологий, регламентов, шаблонов документов, организационных структур, распределения полномочий и ответственности участников управления проектами в конкретной организации и базируется на определенном стандарте.

Таким образом, мы рассмотрели сетевую структуру системы стандартов управления проектами, которую кратко можно представить в виде схемы, изображенной на рис. 28.

На рисунке наглядно изображено многообразие подходов к управлению проектами. Согласно исследованию PWC Insights and Trends: Current Portfolio, Programme and Project Management Practices около 41% компаний в мире используют стандарт PMBoK в качестве основного. Следующими по популярности идут стандарты управления ИТ-проектами (Agile, MSF, CMMI). Для сравнения, 26% организаций, участвующих в исследовании, вообще не используют проектные методологии².

Существующие стандарты являются лишь рекомендациями и предлагают шаблонные алгоритмы управления проектами, а каждой организации необходимо выбрать из них для себя стандарт, исходя из особенностей своей деятельности, а затем на его основе сформировать собственную корпоративную концепцию проектного управления.

После детального исследования представляется возможным констатировать объективную необходимость адаптации методов существующих стандартов и подходов управления проектами к потребностям российских госструктур, при которой должна учитываться совокупность факторов:

Во-первых, особенности государственных проектов как объекта управления: целеполагание, жесткие нормативно-правовые рамки, заинтересованные стороны, управление бюджетными финансами и рисками, подотчетность общественности, необходимость оценки социальной эффективности и другое.

Во-вторых, специфическая сфера применения. Требуется анализ целей, задач, особенностей проектов развития электронного

¹ Public-Sector Project Management. PMI. 2009. 288 с.

² Сайт международной сети фирм PwC — [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://www.pwc.ru>.

правительства, которые, с одной стороны, ориентированы на развитие информационно-коммуникационных технологий, а с другой стороны, предполагают перестройку административных процедур, организационной структуры и, в целом, ценностей государственного управления.

В-третьих, текущий уровень зрелости в использовании проектного подхода в государственном управлении, а также готовность государственных структур принять новый управленческий подход и сделать его фактически частью своей деятельности.

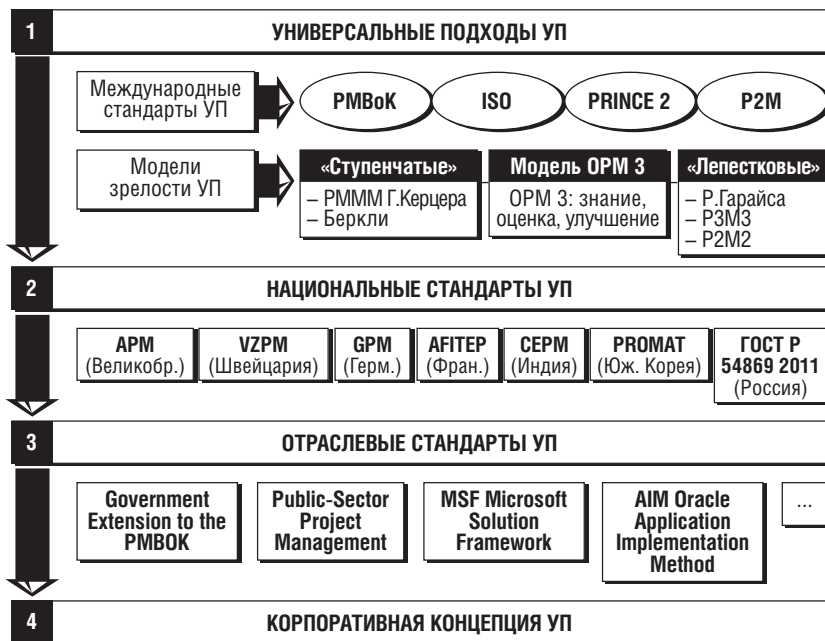


Рис. 28. Уровни системы стандартов управления проектами¹.

Управление проектами активно применяется в России на протяжении последних 10 лет в различных сферах деятельности, в том числе (в порядке убывания): государственные и международные проекты — 18%; инновации и НИОКР — 18%; информационные технологии — 16%; промышленность и транспорт — 13%; энергетика (нефть, газ, электричество) — 11%; строительство — 8%;

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

социальная сфера — 8%; телекоммуникации — 5%; прочие (медиа, банки) — 3%.

В современном управлении государственными проектами сложилась двоякая ситуация. С одной стороны, в рамках практически каждого направления государственного и муниципального управления сегодня утверждаются многочисленные программы и проекты. С другой стороны, ими управляют преимущественно на основе функционального подхода, надежно укоренившегося в практике органов власти в нашей стране. И это при том, что проектный подход необходим при передаче реализации выполнения государственных задач на аутсорсинг и реализации соответствующих государственных контрактов. Лишь отдельные федеральные и региональные органы власти на данном этапе внедряют методы проектного управления в свою деятельность. Их опыт требует изучения и анализа с целью расширения сферы использования проектного управления в деятельности государственных структур.

Ведущее место в развитии проектных принципов управления государственными проектами занимают Агентство стратегических инициатив, Сбербанк России, РАНХиГС, и, безусловно, пилотные площадки, разделенные решением Совета по внедрению проектного управления в органах власти на два уровня. Пилотные площадки первого уровня — это Министерство экономического развития РФ, Министерство регионального развития РФ, Минпромторг РФ, Пермский край, Белгородская и Ярославская области. К площадкам второго уровня отнесены Томская, Пензенская, Ульяновская и Вологодская области.

Министерство экономического развития РФ, основываясь на положительном международном опыте внедрения систем управления проектами в госструктурах таких стран, как Франция, Канада, Великобритания, Сингапур, ведет активную деятельность по адаптации и внедрению этих разработок в России. Теперь в Министерстве экономического развития РФ важные направления собственной деятельности описываются в виде проектов с формулировкой целей, задач, мероприятий и взаимосвязей между ними, что позволяет экономить время и бюджетные средства. Как отмечает В. В. Дементьев, исходя из проведенного анализа российского опыта, при переходе на проектное управление сокращаются непроизводительные потери на 15–20%, а достижение поставленных задач ускоряется на 15–30%.

На протяжении последних десятилетий одним из ключевых атрибутов управления проектами по праву является создание проектных офисов и развитие проектных команд. Однако в россий-

ских условиях данный подход только начинает осваиваться, чему препятствует ряд негативных факторов:

— излишняя бюрократизация, которая замедляет и демотивирует внедрение методов проектного управления;

— отсутствие культуры взаимодействия подразделений «по горизонтали», основная координация на уровне руководства, даже по отдельным маловажным вопросам, что затрудняет создание совместных проектных команд;

— приоритет функционального управления в ущерб достижению целей и отсутствие понимания отличий проектной работы от текущей деятельности;

— отсутствие развитой системы мотивации сотрудников на достижение целей проектов¹.

Тем не менее, государственные проекты по развитию электронного правительства чаще всего носят комплексный, высокотехнологичный и инновационный характер, а также имеют большое количество заинтересованных сторон.

Органы власти не обладают достаточными человеческими ресурсами для управления и исполнения подобных проектов. В итоге для государственного заказчика возникает необходимость создания и организации работы коллегиальных органов управления проектами «поверх» организационных структур соответствующих министерств, агентств или служб — проектных офисов².

Отметим, что проектные офисы в государственном управлении могут быть внутренними или внешними. В Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти от 2014 года к внутренним проектам относят проекты, находящиеся под контролем заместителя руководителя органа исполнительной власти или руководителя структурного подразделения. К внешним проектам относят проекты, находящиеся в ответственности внешних организаций и органов государственной власти, но подконтрольные органу исполнительной власти или в которых орган исполнительной власти принимает участие.

Вместе с тем, в рекомендациях говорится о том, что они устанавливают подходы, принципы и порядок внедрения проектной системы управления только в отношении внутренних проектов.

¹ Ильина О. Н. Системный подход к управлению проектами в организации: Монография. М.: Креативная экономика, 2012. С. 65.

² Локателли Дж., Манчини М. Мультипроектное управление в органах государственной администрации: оценка принципов и новые подходы // Управление проектами и программы. 2009. №4 (20). С. 285.

Порядок управления внешними проектами устанавливается нормативными методическими документами органа исполнительной власти и организации, ответственной за реализацию внешнего проекта¹.

Мы считаем крайне важным заполнить пробел в методологии организации совместных проектных офисов, которые являются перспективной формой государственно-частного партнерства и способствуют повышению публичности при модернизации государственного управления на основе электронного правительства.

К основным факторам, определяющим необходимость организации совместных офисов управления проектами электронного правительства, по нашему мнению, относятся:

- финансовая и территориальная масштабность проектов в условиях жесткой ограниченности сроков и исполнителей;

- необходимость наличия у исполнителей проекта специальных навыков и знаний в сфере информационных, проектных и многих других технологий;

- нередко для успешной реализации проекта исполнители и сам руководитель должны нейтрально относиться к целям проекта, предусматривающим коренную модернизацию и оптимизацию работы органа власти;

- возможность смены команды проекта в случае ее нерезультативности;

- бизнес-структуры в большей степени, чем сотрудники органов власти, овладели современными и более эффективными технологиями менеджмента, в том числе и проектного.

В совместном проектном офисе, как одна команда, должны работать представители как исполнителя, так и заказчика проекта (рис. 29).

Заказчиками проектов по формированию электронного правительства могут выступать государственные органы (министерства и ведомства, государственный научный центр) и внебюджетные фонды в рамках выполнения целевых научно-технических программ. В случае с госсектором заказчик в основном выступает одновременно и инвестором.

¹ Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. №26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/КонсультантПлюс (дата обращения: 20.04.2014).

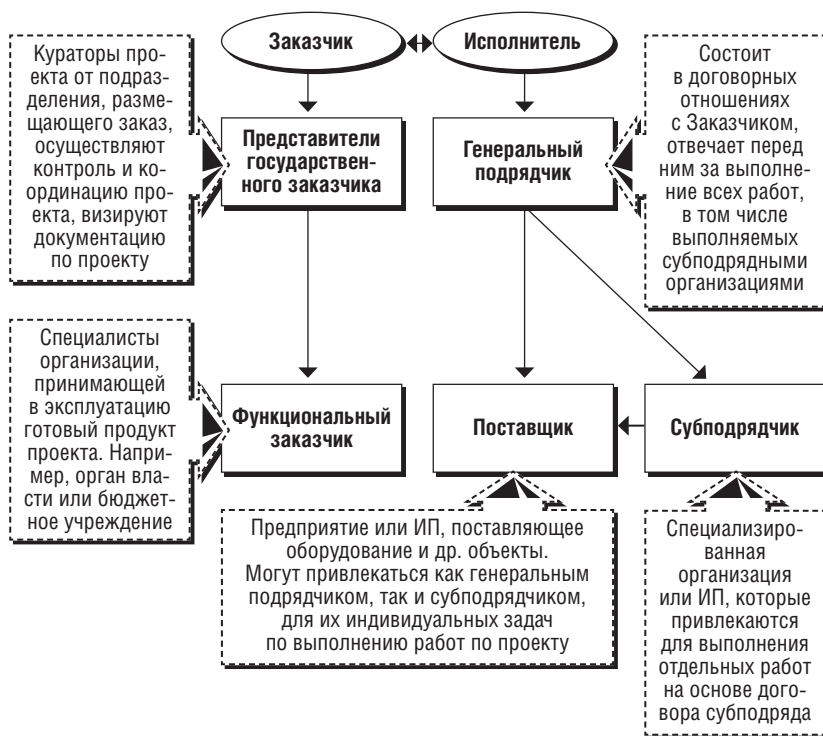


Рис. 29. Основные заинтересованные стороны проекта¹.

Интересы заказчика представляют:

- Представители государственного заказчика — официально уполномоченные кураторы проекта. Это может быть работник подразделения и/или должностное лицо, определяющие источники, объемы и порядок финансирования работ.
- Функциональный заказчик (или выгодоприобретатель) — подразделение или организация, принимающая в эксплуатацию готовый продукт проекта (например, информационную систему).

В свою очередь, исполнителем является разработчик инновации — это специализированная организация, выполняющая работы по научным исследованиям и разработке инноваций, которая проводит технико-экономическое обоснование проекта и оформляет проектно-сметную документацию для исполнителя. Со стороны исполнителя основными заинтересованными сторонами в проектах, («стейкхолдерами»), являются государственные или коммерческие

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

организации, выполняющие функции генерального подрядчика, субподрядчиков (соисполнителей) и поставщиков.

Генеральный подрядчик состоит в договорных отношениях с заказчиком и отвечает перед ним за выполнение всех работ качественно и в сроки, предусмотренные договором, в том числе работ, выполняемых субподрядными организациями. Субподрядчик — это специализированная организация (или индивидуальный предприниматель), которая привлекается для выполнения отдельных работ на основе договора субподряда. И, наконец, в роли поставщика может выступать предприятие или индивидуальный предприниматель, осуществляющие поставку оборудования, инфраструктурных и других объектов, которые могут привлекаться как генеральным подрядчиком, так и субподрядчиком, для их индивидуальных целей, связанных с выполнением работ по проекту.

Другими словами, организация совместных, государственно-частных проектных офисов из представителей заказчика и исполнителя позволяет целенаправленно использовать эффективные методы работы и современные технологии менеджмента частного бизнеса в реализации государственных стратегических направлений.

Мы считаем, что проектный офис должен быть коллегиальным органом, сформированным из представителей различных заинтересованных сторон с целью согласования интересов всех участников проектов при принятии основных технических и управленческих решений. Создание проектного офиса как временной организационной структуры, обеспечивающей баланс ответственности, полномочий и реальной власти основных участников проекта, является ключевым достоинством проектного подхода. Специфические характеристики управления проектом с позиций разных данных заинтересованных сторон приведены в таблице 6.

Таблица 6

ХАРАКТЕРИСТИКИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТОМ
С ПОЗИЦИЙ РАЗНЫХ ЗАИНТЕРЕСОВАННЫХ СТОРОН¹

Характеристики	Заинтересованные стороны		
	Заказчик	Исполнитель	Руководитель и команда проектного офиса
ОЖИДАНИЯ	Результат проекта, обеспечивающий решение поставленных задач	Успешное завершение проекта, получение прибыли	1. Удовлетворение требований заказчика. 2. Максимальные бенефиты для команды. 3. Приглашение в следующие проекты

>>

¹ Составлена авторами по результатам исследования.

>>

Характеристики	Заинтересованные стороны		
	Заказчик	Исполнитель	Руководитель и команда проектного офиса
КРИТЕРИИ	Минимум отклонений от требований к результату проекта и максимум его полезности	Минимальные издержки при соблюдении условий контракта	Соответствие ожиданиям всех заинтересованных сторон (качество результата, сроки, бюджет, бенефиты)
ОГРАНИЧЕНИЯ	Качество результата, сроки и бюджет проекта	Условия контракта и технического задания	Стандарты управления проектами и условия контракта
РИСКИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Низкое качество результатов проекта. 2. Превышение стоимости, сроков 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Высокая себестоимость работ. 2. Недостаточная квалификация кадров. 3. Низкое качество работ. 4. Срыв сроков 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Низкий уровень взаимодействия как внутри команды, так и с другими стейкхолдерами. 2. Большой объем изменений и отклонений от плана
ИНСТРУМЕНТЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ	<ol style="list-style-type: none"> 1. Комплексный укрупненный план. 2. Мониторинг. 3. Управление конфигурацией и изменениями. 4. Текущая отчетность 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Детальный план. 2. Оперативный учет. 3. Отчетность и регулирование выполнения работ. 4. Оптимизация расходов 	Набор методов и лучшие практики проектного управления (см. приложение 2)

У каждой стороны в проекте свой подход, своя цель и свое понимание успеха проекта. Подрядчики хотят извлечь прибыль, поэтому они стремятся к достижению «полувидимой» для граждан части этой цели, другие заинтересованные стороны (органы государственного управления) — к достижению ее «видимой» гражданами части и это необходимо учитывать.

В соответствии с ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» функции между заинтересованными сторонами проекта должны быть распределены определенным образом (см. рис. 30 на след. стр.).

Четкое представление о распределении функции и зон ответственности внутри проектного офиса позволяет обеспечить всех участников необходимыми ресурсами. На практике достаточно распространена ситуация, когда у специалистов проектного офиса, вне зависимости от его типа, недостаточно ресурсов или полномочий для выполнения своих функций.

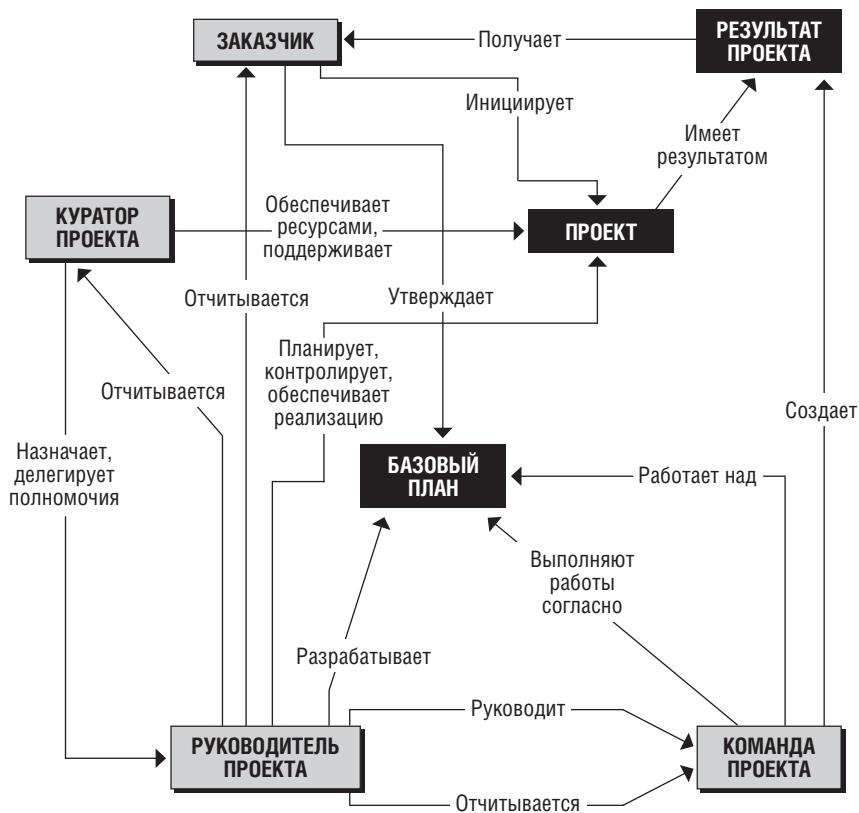


Рис. 30. Разделение функций между заинтересованными сторонами проекта¹.

В целом, к функциям проектного офиса можно отнести централизованное управление деятельностью по различным направлениям проекта, его информационное и нормативно-методическое сопровождение, а также предоставление квалифицированного персонала для выполнения отдельных работ в проектах².

Поскольку важнейшим условием успешной реализации проекта является наличие исчерпывающих сведений о промежуточных ре-

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

² Садков Д. В., Ципес Г. Л., Товб А. С. Аутсорсинг проектного офиса в государственных программах внедрения информационных систем: функциональный аспект // Управление проектами и программами. 2011. №4 (28). С. 305.

зультатах и возникающих отклонениях, обозначается еще одна функция проектного офиса — оперативное обеспечение информацией всех заинтересованных сторон в соответствии с их полномочиями.

В результате это придает офису статус аналитического центра, который на основе регулярного мониторинга проектов оперативно формирует объективную картину состояния проекта, накапливая статистические данные по предыдущим проектам и формируя единые базы документов и базы знаний.

На практике в органах исполнительной власти различных регионов России проектные офисы создаются в разнообразных формах¹:

1. Матричная оргструктура, когда создается временная проектная команда, участниками которой являются специалисты органов власти с временным возложением дополнительных обязанностей, сопровождающимся дополнительной оплатой труда и изменением их должностного регламента.

2. Назначение из числа специалистов органов власти администраторов проектов для выполнения отдельных функций проектного офиса с полным или частичным их освобождением от выполнения ими своих обязанностей по занимаемой должности с соответствующим изменением должностного регламента.

3. Создание в структуре органа власти подразделения — аналога проектного офиса.

4. Создание государственного учреждения, выполняющего функции проектного офиса.

5. Наем в орган власти сторонних специалистов на основе договора.

6. Аутсорсинг функций проектного управления на основе договора со сторонней организацией-аутсорсером.

Таким образом, на базе одного органа власти одновременно может быть представлена иерархия из трех типов проектных офисов: Стратегического проектного офиса (офис управления программой), Офиса управления проектом и Базового проектного офиса. Они дифференцированы по функциональному признаку и вместе составляют Общий проектный офис.

1. Стратегический проектный офис (офис управления программой) осуществляет руководство всей программой и входящими в ее состав проектами, является высшим органом управления проекта и может осуществлять работу в форме регулярных (ежемесячных) заседаний. В его функции входят определение основных па-

¹ Дементьев В. В. Проектное управление в системе стратегического управления // Бюджет. - 2012. - №9. С. 34 [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://bujet.ru/article/200687.php>.

раметров проекта, контроль выполнения крупных этапов проекта, утверждение финансовых и технических документов. Стратегический проектный офис осуществляет централизованное управление и координацию проектов, выступает в роли консультативного центра по изменению основных параметров проектов программы¹.

2. Офис управления проектом может включать в структуру:

— отделы оперативного управления — органы, осуществляющие руководство отдельными фазами проекта. К их функциям относятся также планирование и контроль текущих работ, организация приемки результатов, разрешение возникающих проблем, анализ и оценка хода выполнения проектов, подготовка предложений по изменениям в проекте;

— комитет согласования технических решений — это своего рода экспертная группа. Данный комитет осуществляет работу в форме как отдельных, так и совместных совещаний групп управления проектом. В состав каждой группы управления проектом должны входить ключевые представители всех заинтересованных сторон.

3. Базовый проектный офис, участники которого осуществляют ежедневную деятельность по координации, технической, административной, методической, экспертной поддержке реализации проекта и могут быть условно разделены на пять групп:

— группа координации, осуществляющая поддержку функций управления, обеспечивает планирование, контроль, отчетность, а также координацию работ и коммуникации участников программы;

— секретариат проектного офиса, который выполняет все офисные функции, включая поддержку внутреннего и внешнего документооборота и контроль исполнения поручений.

— экспертная группа, которая участвует в разработке, экспертизе и подготовке рекомендаций по проектам;

— группа поддержки закупок, которая документально сопровождает и организует процесс закупок, реализуемых в рамках проекта;

— команда тьюторов, основная задача которых — обеспечение необходимого уровня компетенций в сфере проектного управления среди участников проекта. Тьюторы составляют ролевые профили и матрицы компетенций по управлению проектами, проводят тестирование сотрудников, а затем на этой основе разрабатывают и реализуют программы обучения.

Основываясь на данной классификации, структуру организационных единиц общего проектного офиса можно представить в виде трехуровневой модели, приведенной на рис. 31.

¹ Козодаев М. А. Практика построения проектных офисов (часть 1) // Управление проектами и программам. 2012. №3 (13). С. 211.

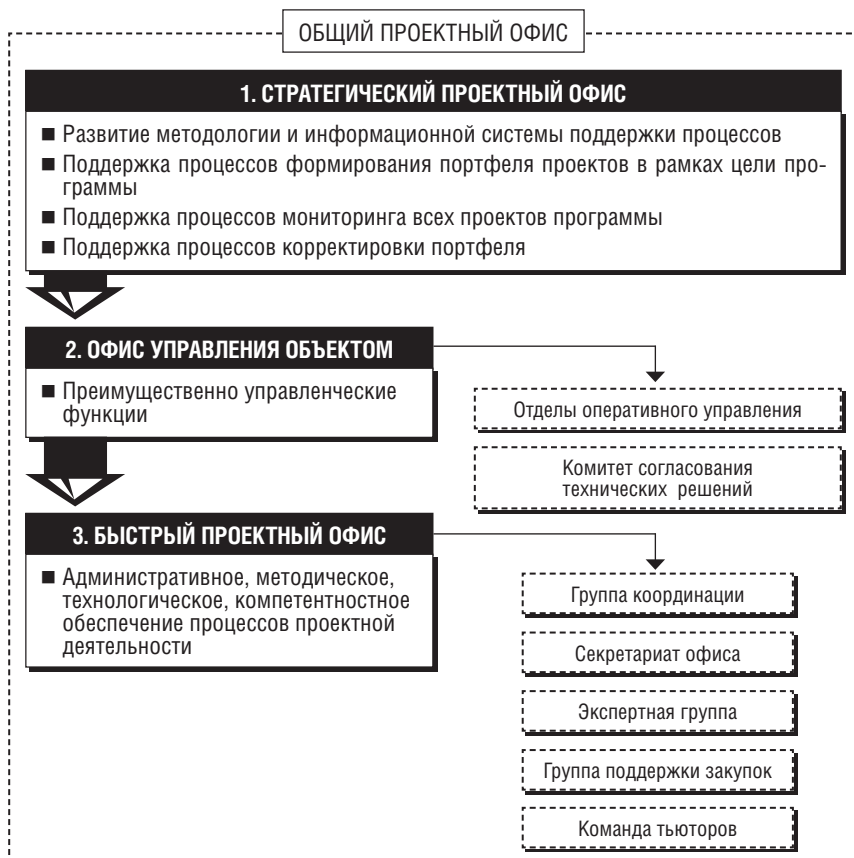


Рис. 31. Организационная структура общего проектного офиса¹.

Благодаря такой структуре обеспечивается единство стратегического, тактического и проектного управления и достаточный уровень компетентности каждого участника Общего проектного офиса для реализации своей роли в проекте².

Рассмотрение Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти показывает, что в них роль стратегического проектного офиса выполняет «Проектный комитет органа власти», а «Проектный офис органа власти»,

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

² Курбанов А. Х. Аутсорсинг-проект: специфика реализации // Проблемы теории и практики управления. 2012. №5. С. 85.

по сути, совмещает функции офиса управления проектом и базового проектного офиса, а в случае привлечения к проекту внешних исполнителей по своим задачам тяготеет к офису первого типа. Распределение функций изображено на рис. 32.

	ПРОЕКТНЫЙ ОФИС	ПРОЕКТНЫЙ КОМИТЕТ
Архитектура и методология	Разработка и поддержка нормативных методических документов	Рассмотрение и согласование нормативных методических документов
Стратегическое управление	Стратегическое планирование. Сводная отчетность. Согласование изменений	Утверждение плана деятельности. Контроль реализации плана деятельности. Утверждение изменений
Тактическое управление	Формирование внутреннего плана деятельности. Сводная отчетность. Согласование проектов и изменений	Утверждение внутреннего плана деятельности. Контроль реализации плана деятельности. Утверждение изменений
Проектное управление	Согласование документов по проектам. Методическая поддержка. Управление / администрирование проектов	Контроль реализации проектов, ключевых событий и показателей
Система проектной мотивации	Внедрение и поддержка системы проектной мотивации	Согласование ключевых показателей эффективности
Обучение	Организация обучения проектному управлению	
Организационная поддержка	Создание и поддержка работы Проектного комитета, подготовка решений	Принятие решений
Информационная система	Внедрение информационной системы проектного управления. Ведение архивов проектов	

Рис. 32. Распределение организационных функций Проектного офиса и Проектного комитета органа исполнительной власти¹.

¹ Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. №26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти». Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/ КонсультантПлюс (дата обращения: 20.04.2014).

Использование проектных подходов разрушает барьеры во взаимоотношениях государственного заказчика и исполнителей при реализации совместного проекта.

Практики управления государственными проектами в сфере информационно-коммуникационных технологий знают, что исполнитель обычно не стремится демонстрировать результаты незавершенной работы, а заказчик не желает смотреть на что-либо, пока оно не работает. Как следствие, на протяжении действия проекта сдаются формальные отчеты, а в момент запуска ничего не работает или абсолютно не адаптировано к реальным процедурам и задачам органа власти. Помимо того, техническое задание на разработку инновационного решения имеет достаточно общий характер, поэтому полное соответствие ему результата проекта не гарантирует достижения самих целей, ради которых был инициирован проект. В связи с этим крайне важна совместная работа заказчика и исполнителя на всех этапах реализации проекта, что, в первую очередь, способствует повышению качества его результатов. Взаимное сотрудничество для достижения целей проекта должно обеспечиваться на основе развития команды проекта.

Проектный подход позволяет обеспечить оптимальную организацию совместной работы представителей заказчика и исполнителя благодаря четкому определению их функций и границ ответственности. Успешно координировать работу многочисленных исполнителей по различным направлениям проекта и контролировать промежуточные результаты реализации проекта позволяет разделение на коллегиальные органы управления программой (Стратегический проектный офис), управленцев (Офис управления проектом) и функциональных специалистов проектного офиса. В этой связи предлагается расширение использования совместных, государственно-частных проектных офисов, что в полной мере соответствует современным тенденциям в менеджменте.

Мы считаем, что залог высокой эффективности и связанного с ней широкого распространения проектного управления состоит в синергетическом эффекте системы институтов и взаимодополняющих друг друга стандартов, концепции управления как социальными, так и техническими сторонами проекта на основе особого построения организационных структур, комплексного управления жизненными стадиями и функциональными областями проекта с помощью набора высокоэффективных методов и инструментов управления интеграцией проекта, его содержанием, сроками, стоимостью, качеством, человеческими ресурсами, коммуникациями, рисками, закупками и заинтересованными сторонами.

Выбор соответствующих методов и средств управления проектами определяется, прежде всего, сложностью, масштабом и типом проекта. Причем основные сложности, в общем случае, возникают на начальных фазах проекта, когда должны быть приняты основные решения. Точность принятия этих решений во многом будет определяться вооруженностью руководителя эффективными инструментальными средствами, адекватными решаемым задачам на каждом этапе жизненного цикла проекта.

На современном этапе развитие российской системы государственных контрактов и государственных закупок нуждается в инструментарию проектного управления, который позволяет:

- определять подцели проекта и состав работ по достижению цели государственного контракта, а также проводить их обоснование;
- планировать работы с учетом имеющихся рисков и возможностей;
- обеспечивать мониторинг хода выполнения проекта;
- планировать и учитывать риски;
- контролировать и своевременно реагировать на возникающие изменения и отклонения для достижения целей проекта в рамках установленного времени, бюджета и качества;
- подбирать исполнителей, заключать и продуктивно завершать контракты;
- управлять заинтересованными сторонами и проектной командой.

Безусловно, в качестве наиболее полной методологии для управления государственными проектами можно рекомендовать использование РМВоК 5, особенно с учетом существования ее отраслевой версии от 2006 года для государственного управления - Government Extension to the РМВоК 3. Однако, с точки зрения практического инструментария, приходится отметить, что РМВоК перечисляет операции, которые необходимо проводить на различных этапах реализации проекта по отношению к 10 его функциональным областям, входы и выходы этих операций, но подробно не раскрывает, как их осуществлять. Это требует разработки конкретного инструментария управления государственными проектами.

Многие методы проектного управления можно отнести к области общего менеджмента, некоторые из них являются специфическими методами, разработанными в сфере управления проектами. В приложении 2 кратко описаны основные методы РМВоК 5. По результатам их анализа можно сформировать несколько групп формул, выступающих в качестве основных инструмен-

тов для расчетов при управлении областями проекта: формулы освоенного объема; PERT-формулы; формулы сетевых диаграмм; формулы для выбора проекта; формула коммуникации; формула вероятности; формула поставки; формулы амортизации и другие. Отраслевая методология для управления проектами со стороны правительств — Government Extension to the PMBoK, также не предоставляет набор инструментария для управления государственными проектами электронного правительства. В этой связи, отметим высокую практическую значимость и стратегическую роль принятых Министерством экономического развития РФ методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти¹. Этим определяется необходимость проведения анализа указанных методических рекомендаций в рамках данного исследования с целью расширения сферы их практического применения.

Указанные методические рекомендации определяют подходы, принципы, порядок внедрения проектного управления и формализуют типовые шаблоны нормативных методических документов для их использования в органах исполнительной власти. Управление проектом в них представляется как планирование, организация и контроль трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов проекта, направленных на эффективное достижение целей проекта. При внедрении управления проектами в дополнение к указанным Методическим рекомендациям рекомендуется использовать Национальный стандарт Российской Федерации ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом»².

Основными направлениями, которые описываются в методических рекомендациях, являются: управление мотивацией участников и управление компетенциями участников проектов, организационная и технологическая поддержка проектной деятельности.

¹ Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. №26 Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/КонсультантПлюс (дата обращения: 20.04.2014).

² Приказ Росстандарта от 22 декабря 2011 г. №1582-ст о введении ГОСТ Р 54869–2011. «Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» // Справочная правовая система «КонсультантПлюс» [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc; base=STR; n=16204> (дата обращения: 16.10.2014 г.).

В качестве инструментов управления проектами в органе исполнительной власти признаются паспорт проекта, план-график проекта и отчеты по проекту.

Паспорт проекта — документ, в котором содержится ключевая информация по проекту, а именно: наименование проекта, участники, основания для инициации, цели, задачи, результаты, критерии успеха, период реализации, риски, взаимосвязь с другими проектами, план контрольных событий.

План-график проекта включает в себя блоки мероприятий, мероприятия, контрольные события по проекту, связи между ними, а также ответственных исполнителей, сроки реализации мероприятий и достижения контрольных событий. Контрольные события включают в себя как все контрольные события из паспорта проекта (тактического уровня), так и промежуточные контрольные события (оперативного уровня).

Отчет по проекту включает в себя информацию о фактическом достижении контрольных событий, прогнозе достижения контрольных событий, причинах их недостижения, нарушении сроков, рисках проекта и способах их снятия/минимизации, ключевых результатах, достигнутых за период, открытых вопросах, требующих решения руководства. Помимо этого, в отчете может содержаться информация по исполнению бюджета.

В соответствии с методическими рекомендациями проекты и процессы декомпозируются на мероприятия и контрольные события. Помимо мероприятий и контрольных событий, в органах исполнительной власти используются поручения. Базовым инструментом технологической поддержки проектной деятельности признается информационная система управления проектами.

В приложениях к указанным методическим рекомендациям предлагаются шаблоны основных документов, которые могут выступать в качестве основных ориентиров при управлении проектом: Положение по управлению проектами, Паспорт проекта, Положение об управлении мотивацией участников проектов, формы «Состав рабочей группы проекта», «План контрольных событий проекта», «Типовая форма плана-графика проекта», «Итоговый отчет по проекту/этапу проекта».

Таким образом, методические рекомендации учли потребность в разработке стандартизованного набора инструментов управления проектами, который способен обеспечить для выполняемых проектов скорость, повторяемость и параллелизм¹. Благодаря

¹ Милошевич Д. Набор инструментов для управления проектами / Пер. с англ. Мамонтова Е. В.; Под ред. Неизвестного С. И. М.: Компания АйТи; ДМК Пресс, 2008. С. 35.

повторяемости, организация обладает способностью в любой момент единообразно выполнить поток последовательных проектов по требованию заказчика на основе принципа продольной повторяемостью. Если требование заказчика — скорость, проекты должны реализовываться одинаково быстро. Если проекты повторяемые, это минимизирует отклонения в процессе их выполнения, что увеличивает скорость реализации и повышает их качество. Повышение качества ведет к снижению стоимости, поскольку требует меньшего числа переделок, характеризуется меньшим количеством ошибок, меньшими задержками и простоями, а также рациональным использованием времени. Достигнув большей скорости, более высокого качества и меньшей стоимости проектов, организация сможет лучше реагировать на требования заказчика и одновременно выполнять совокупность не зависящих друг от друга проектов.

Проблема возникает тогда, когда процесс управления проектами осложняется поиском того, какой инструмент выбрать и как использовать его для поддержки процесса. Выбор подхода «один инструмент за один раз» требует значительных ресурсов и опыта.

Напротив, менеджеры, которые имеют в своем распоряжении стандартизованный «инструментальный ящик», способны выполнять находящиеся в их ведении проекты быстрее, с большей степенью повторяемости и параллелизма. Процесс, который имеет высокую степень стандартизации, с высокой вероятностью будет получать поддержку от высокостандартизованного набора инструментов. Стратегия стандартизованного управления проектами ориентирована на расписание, стоимость или показатель «цена — качество», процесс. Между этими двумя крайностями лежит область реальных процессов управления проектами с различными значениями стандартизации и изменчивости. Стратегия для проектов с высокой степенью определенности будет стремиться к более высокому уровню стандартизации и меньшему уровню гибкости.

Стандартизованный набор инструментов, в свою очередь, может стать основой информационной системы поддержки управления проектами организации (далее — ИС управления проектами). В таблице 7 дано краткое описание некоторых инструментов управления проектами.

Мы вполне согласны с мнением Д. Милошевича, который считает, что адаптация набора инструментов управления проектами к специфическим условиям тех или иных проектов должна предусматривать его соответствие стратегии и непрерывное совершен-

ствование. Информационная система (ИС) управления проектом в случае успешной адаптации ее модулей к стратегии, задачам, организационной структуре и процедурам конкретного органа власти обеспечивает удобный доступ к автоматизированному инструментарию большинства методов проектного управления. По мнению автора, оптимальная для органов власти ИС управления проектами должна обеспечивать ряд функций:

- передачу, хранение и дифференцированный доступ к данным по проекту;

- сортировку, фильтрацию, группировку данных по необходимым критериям и автоматическое формирование различных аналитических отчетов;

- администрирование ролей участников и их доступа к различным модулям ИС;

- функций в рамках планирования: ввод и хранение данных по ресурсам, распределение ресурсов и стоимостных показателей, составление расписания работ проекта, ресурсное планирование и расчет бюджетов проектов, подсчет затраченного на работу времени (временные графики), ввод стоимости выполнения работ и прочие;

- управление рисками проекта: определение и расчет показателей риска, расчет возможностей по смягчению риска, планирование критической цепочки риска;

- обеспечение совместной работы участников проектного офиса.

Таблица 7

**СИСТЕМА ИНСТРУМЕНТОВ УПРАВЛЕНИЯ
РЕАЛИЗАЦИЕЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ КОНТРАКТОВ
ЧЕРЕЗ ПРОЕКТНУЮ МЕТОДОЛОГИЮ¹**

№	ИНСТРУМЕНТЫ	ОПИСАНИЕ
1	Информационная система, обеспечивающая поддержку планирования, отчетности, информирования, анализа и пр.	<p>Может иметь разный объем функционального наполнения.</p> <p>Для быстрого решения базовых задач можно ограничиться интегрированным с системами календарного планирования интернет-порталом, посредством которого обеспечиваются процессы планирования и мониторинга проекта.</p> <p>Позволяет ключевым участникам проектов «видеть» актуальную информацию в удобном для анализа и принятия решений виде</p>

>>

¹ Составлена авторами по результатам исследования.

>>

№	ИНСТРУМЕНТЫ	ОПИСАНИЕ
2	Система контроля исполнения поручений	Предусматривает возможность «включать» ручной режим управления для решения оперативных вопросов управления проектом. Основные пользователи — высшее руководство. Позволяет фиксировать поручения, вести историю соответствующих документов, контролировать исполнение, проводить анализ исполнения в различных разрезах
3	Система управления совещаниями	Система, регулирующая процедуры и правила подготовки и проведения совещаний по проекту. Включает шаблоны ключевых документов (повестка, материалы к совещанию, протокол и пр.). Полезность может быть увеличена в случае применения совместно с системой контроля исполнения поручений
4	Система показателей и модель оценки достижения целей проекта на основе фактических данных	Способствует соблюдению критерия полноты при планировании перечня мероприятий. Позволяет соотнести выполняемые мероприятия с достижением целей проекта. Обеспечивает возможность построения прогнозов по достижению целей проекта с учетом данных о фактической реализации мероприятий и критичности возникающих отклонений
5	Разноуровневое планирование (формирование календарных планов с детализацией, соответствующей уровню контроля)	Предусматривает формирование системы взаимосвязанных иерархических планов (например, директивного плана, рабочих планов и координационного плана). Позволяет (за счет мониторинга исполнения рабочих планов и использования координационного плана) выявлять проблемы по ключевым аспектам (директивный план) на ранних этапах. Требуе т затрат временных ресурсов на формирование, регулярную актуализацию и мониторинг рабочих (детальных) планов
6	Шаблоны основных документов: календарные планы, формы для сбора отчетности, для работы с рисками и проблемами	Инструмент, обеспечивающий и облегчающий решение задач планирования, сбора отчетности и др. Позволяет ускорить и унифицировать формирование планов по проектам, обеспечивает такую структуру отчетности, при которой возможны различные уровни детализации сведений
7	Методические рекомендации по разработке календарных планов (на основе шаблонов)	Позволяют участникам быстро понять подходы к процессам календарного планирования, повысить качество формируемых планов и снизить нагрузку на проектный офис в части поддержки процесса календарного планирования

№	ИНСТРУМЕНТЫ	ОПИСАНИЕ
8	Система аналитических отчетов	Содержит информацию в «свернутом» (агрегированном) виде. Позволяет видеть проблемы и переходить от одного уровня детализации данных к другому. Должна иметь как IT-основу, так и документарную реализацию
9	Система развития специалистов проектного офиса	Представляет собой, в том числе: <ul style="list-style-type: none"> ■ сформированные требования к компетенциям, навыкам, знаниям специалистов проектных офисов; ■ набор программ обучения практического характера (примеры реальных проектов, кейсы, работа в группах и пр.); участниками могут быть как действующие специалисты проектного офиса, так и специалисты, включаемые в работу проектного офиса при его расширении

В результате органы власти имеют доступ к автоматизированным инструментам проектного управления и могут более рационально управлять финансовыми, материальными и человеческими ресурсами, а не просто реагировать на возникшие обстоятельства при реализации отдельно взятого проекта вне целей общей программы. Кроме того, разработка адаптированной информационной системы управления государственными проектами будет способствовать развитию третьего направления электронного правительства «Электронные функциональные средства для оптимизации работы и взаимодействия органов власти».

Таким образом, разработка жизнеспособной корпоративной концепции управления государственными проектами для структур требует, с одной стороны, адаптации инструментария наиболее известного стандарта проектного управления PMBoK. С другой стороны, с целью обеспечения реальной внедряемости проектного управления в государственных структурах необходимо развивать управление проектными офисами, в том числе рассмотреть возможность использования ценностного стандарта P2M, направленного на улучшение организации посредством выполнения проектов, а также «живой» методологии Agile, ориентированной на команду проекта при разработке IT-продукта. Указанные стандарты являются неотъемлемой составляющей деятельности любой современной организации, имеющей высокий уровень зрелости проектного управления. Использование описанных в данном разделе подходов к управлению проектами имеет высокий потенциал для повышения эффективности реализации государственных про-

ектов. Стандарты управления проектами позволяют систематизировать накопленный опыт, наиболее эффективные методы, методики и инструменты на основе единой терминологии, а главное — повышают вероятность завершения проекта в сроки, в рамках выделенного бюджета и с теми результатами, которые ожидалось. В этой связи рассмотренные подходы необходимо адаптировать к российским условиям и к особенностям заказчиков и исполнителей государственных проектов.

На протяжении XX века проектное управление во всем мире стало неотъемлемой частью как государственного управления, так и бизнес-менеджмента. Однако исходя из анализа зарубежной и отечественной истории, источником развития проектной методологии всегда выступали государственные проекты. Поэтому, несмотря на то, что проектный подход только начинает встраиваться в современную российскую систему государственного управления, можно с уверенностью утверждать, что этот процесс может быть успешно реализован.

В целях повышения развития корпоративной культуры проектного управления в органах власти целесообразно привлечение к управлению государственными проектами профессионалов данной области в индивидуальном порядке в качестве консультантов, а также на основе создания совместных с бизнесом проектных офисов в рамках государственно-частного партнерства. Требуется повсеместное обучение государственных служащих и организация сертификации по специально разработанному для российских госструктур стандарту проектного управления. Кроме того, необходимо мотивирование, преодоление заблуждений и пассивного сопротивления при внедрении проектного управления, а также уход от функционального подхода к реализации проектов на основе «живой методологии».

Несмотря на тот факт, что разработка и внедрение отечественной методологии проектного управления требуют значительных усилий и затрат, она способна окупиться за счет повышения прозрачности и контролируемости при осуществлении государственных проектов, а также выгоды от эффективной реализации проектов.



ГЛАВА III

Профессионализм и организационная культура

3.1. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ КУЛЬТУРА КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЫ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

В настоящее время актуальной задачей развития контрактной системы в рамках реализации государственной закупочной политики является совершенствование данной системы, направленной на повышение ее эффективности, а также прозрачности процесса управления.

Неотъемлемым условием эффективных закупок в процессе реализации закупочной политики при выборе субъекта предпринимательства для удовлетворения публичной потребности является принцип конкуренции.

Развитие конкуренции возможно при участии в торгах максимального количества потенциальных поставщиков. Основой добросовестной конкуренции является применение инструментария повышения прозрачности информации о реализации государственной закупочной политики, а также развитое информационное обеспечение.

Как известно, одной из существенных проблем, возникающих при размещении государственного заказа посредством конкурентных процедур, является сговор между участниками торгов. Такое поведение участников торгов прежде всего приводит к ущемлению интересов государства. Завышение цены, понижение качества продукции/товаров/работ/услуг противоречит принципам прозрачности, эффективности, ответственности, противоречит принципам публичного управления в целом. Обнаружение сговора участников торгов представляет собой сложную институциональную проблему в виду существования данных скрытых механизмов в ходе размещения заказов.

Рекомендацией по усилению контроля в торгах и повышению эффективности функционирования системы государственного заказа, на наш взгляд, должно стать повышение профессионализма работников государственных закупок через развитие организационной культуры. Организационная культура специалистов, участвующих в государственных закупках призвана быть эффективным современным стратегическим инструментом, способствующим совершенствованию системы управления в области государственной закупочной политики.

Понятие «организационная культура» появилось в современной литературе относительно недавно — в 70-х годах XX в. Тогда же его начали детально изучать и постепенно это определение наполнялось все более полным содержанием. Однако, до сих пор организационная культура не имеет универсального определения, получившего общепризнанное распространение.

Вопросы формирования, развития, определения типа организационной культуры, а также ее оценки рассматривали в своих работах Ч. Бернард, Д. Денисон, Р. Акофф, Т. Дил, Т. Питерс, Дж. Рорбах, В. Сате, У.Г. Оучи, Т. Парсонс, Р. Уотерман, К. Камерон, Р. Куинн, Ч. Ханди, Э. Шейн, Г. Хофштед и др.¹ Существенный вклад в развитие теории и практики организационной культуры внесли и отечественные ученые: В. Грошев, О.С. Виханский, Г.К. Копейкин, С.А. Ильиных, Е.Д. Малинин, О.В. Кожевина, В.А. Спивак, О.Е. Стеклова, О.Г. Тихомирова, Т.О. Соломанидина, М.В. Удальцова, А.Д. Чанько и др.²

Ф. Газл описывает организационную культуру следующим образом³. Культура — это система взаимосвязанных руководящих представлений (идей, ценностей, норм, указаний, мыслительных представлений), лежащих в основе поведения некоторого общества (это ритуал, фольклор, способы решения проблем, обычаи и т.д.), которые этим обществом признаются обязательными и само собой разумеющимися.

Как утверждал М. Тевене, множественность определений организационной культуры связана с тремя основными факторами:

1. Ученые подходят к определению «культура», основываясь на собственных теоретических предпочтениях.

¹ Ревина М.А. Формирование корпоративных ценностей как инструмент воздействия на организационную культуру // Вестник МГТУ. №2. 2011. С. 53–55.

² Семикова В.Л. Теория организации // Антология. М.: Гаудеамус, 2010. С. 955.

³ Газл Ф., Ливехуд Б. Динамическое развитие предприятия. Как предприятия-пионеры и бюрократия могут стать эффективными / Пер. с нем. Калуга: Духовное познание, 2000. С. 121.

2. При исследовании аспектов, связанных с менеджментом и антропологических аспектов, авторы обращаются к различным теоретическим основам.

3. Существующие теории развиваются в зависимости от менеджеров, наемных работников или акционеров, интересующихся различными сторонами культуры.

Э. Шейн отметил, что «культура имеет большое количество значений и сопутствующих смыслов. Относя это понятие к группам и организациям, нам приходится испытывать определенные концептуальные затруднения, поскольку однозначного определения понятий «группа» и «организация» так же не существует»¹.

Дж. Отт выдвинул предположение, что конкретного и ясного определения организационной культуре не может быть дано из-за противоречивой сущности данного понятия.

В общем своем представлении организационная культура — это свод норм, правил, ценностей, разделяемых всеми членами организации, и формирующих менталитет ее коллектива.

Ценности организации — совокупность декларируемых и культивируемых управляющим звеном установок, проявляющихся в течение времени в виде эффекта, состоящего из сублимации общих ценностей на основе коммуникационного опыта коллектива и осознанных целенаправленных воздействий со стороны управленцев, реализующих социально-экономическую политику развития организации. Ценности организации проявляются в организационной культуре — нормах, традициях, правилах, в той или иной степени регламентирующих поведение работников при исполнении ими должностных обязанностей, поручений, делового взаимодействия и межличностного общения. Непрерывно совершенствуя правила, культуру поведения, нормы, способствующие эффективной работе коллектива, управленческое звено организации культивирует определенные ценности, выражающиеся в стимулировании дисциплины, личной ответственности, введении санкций за нарушение внутреннего распорядка на все категории работников без исключения. Необходимо отметить, что приверженность работника ценностям организации проявляется в лояльном отношении к ее целям, миссии, стратегии и стилю управления, личностям ее менеджеров.

Индивидуальные ценности работников не должны вступать в противоречие с миссией организации. Должна присутствовать четкая корреляция в действиях и логике поведения персонала и стратегических целях организации. Задачей управленцев органи-

¹ Адлер Ю. П. Анатомия организации с точки зрения физиологии // Стандарты и качество. 2010. №2.

зации должно быть создание коллектива, являющегося носителем некой организационной корпоративной культуры, способствующей развитию благоприятного климата внутри коллектива и разрешающей возникающие противоречия.

Ценности и культура организации — мощный балансирующий индивидуальный и группового поведения персонала, воспроизводящий жизненные установки, цели организации и обеспечивающий выбор индивидом средств их реализации. С точки зрения минимизации конфликтных ситуаций и совершенствования деятельности организации целесообразным для управленцев является сосредоточенность на ценностях организации через личностные ценности работников. Существуют ступени развития организационной культуры (см. рис. 33).

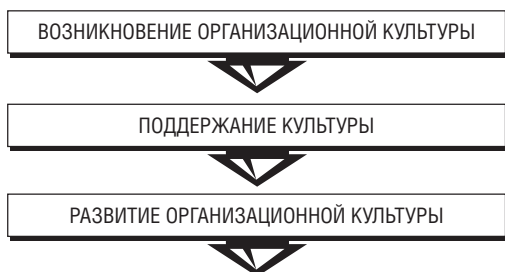


Рис. 33 Ступени развития организационной культуры.

Поскольку интегративный потенциал организационной культуры находится в прямой зависимости от числа сотрудников, разделяющих ее основные положения, необходимо на каждом этапе повышать активность носителей культуры, генерируя и поддерживая приверженность к целям организации, укрепляя, тем самым, социальную стабильность и создавая атмосферу корпоративной идентифицированности для членов организации. Организационная культура служит неким контролирующим механизмом, направляющим отношение и поведение сотрудников.

Для культуры, ориентируемой на разрешение противоречий, должно быть характерно:

- ориентация всех работников на ценности и идеалы, культивируемые управленческим звеном;
- свободное участие всего коллектива в разработке управленческих решений;
- корреляция индивидуальных интересов работников с целями организации;

- демократичность деятельности управляющего звена по отношению к взглядам коллектива;

Поскольку основополагающим противоречием в системе управления является наличие наряду с объективной необходимостью придания публичного характера управлению, факта отчуждения объекта управления от процесса разработки и реализации управленческих решений, управляющему звену необходимо развивать в сознании коллектива понимание значимости и поощрять активность участия его членов в процессе разработки и принятия тех или иных решений.

Личный интерес вызывает со стороны работников некоторую готовность признать авторитет и власть руководителя предприятия и кооперироваться в рамках его границ. Объединенные в организацию индивидуумы могут производить больший объем работ, чем они бы производили, работая как независимые производственные единицы. Это заставляет работников осуществить переоценку личных ценностей, реструктуризировать их иерархию в направлении обеспечения их взаимной непротиворечивости. Благодаря балансу интересов работодателя и наемного работника, устанавливается равновесие, способствующее эффективному и устойчивому развитию организации.

Если в структуре ценностей работника отсутствуют ценности, соответствующие ценностям организации, в целом противоречащие ее базисным установкам, то можно предположить, что такой работник будет вынужден покинуть данную организацию.

Помимо рассмотренных нами частных организационно-управленческих противоречий, в ходе формирования непосредственно организационной культуры также могут возникать различного рода противоречия, которые представлены в таблице 8.

Таблица 8

**ПРОТИВОРЕЧИЯ УЧАСТНИКОВ И ЭЛЕМЕНТОВ
ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ В ПРОЦЕССЕ ЕЕ ФОРМИРОВАНИЯ**

Противоречие / проблема при формировании организационной культуры	Сущность противоречия / проблемы при формировании организационной культуры
Диссонанс между различными видами культур в организации	В организации может существовать как доминирующая культура, так и субкультуры между которыми могут происходить столкновения
Противоречия, касающиеся непосредственно руководителя	Сущность организационной культуры как инструмента развития организации должна осознаваться прежде всего руководством организации и затем поддерживаться коллективом

>>

>>

Противоречие / проблема при формировании организационной культуры	Сущность противоречия / проблемы при формировании организационной культуры
Противоречия, возникающие при формировании элементов организационной культуры	Формирование совокупности элементов организационной культуры должно производиться поэтапно
Вовлечение работников организации в формирование и разработку организационной культуры	Основная проблема при формировании организационной культуры организации — привлечение коллектива к разработке организационной культуры

Для субъекта и объекта публичного управления характерно наличие различных противоречивых интересов, которые осознаются и выражаются, приводя их к столкновению за возможность участвовать в процессе принятия и реализации социально значимых управленческих решений¹.

В нашем исследовании мы предположим, что сформированная и реализующаяся в органах государственного управления организационная культура должна способствовать развитию публичного характера управления.

По мнению многих российских ученых, в распределении прав и обязанностей в любых структурах (государственных или предпринимательских) присутствует асимметричность, то есть любая власть распределяется неравномерно между теми, кто ею обладает и тем, кто ей подчиняется. Это приводит к монополизации процесса принятия решений. То есть возникают ситуации, когда только один или несколько субъектов проявляют инициативу и принимают значимые управленческие решения. Для решения данной проблемы необходима передача инициативы и возможности принятия социально значимых решений от органов публичного управления в руки конкретных объектов публичного управления, то есть передача власти «из рук в руки»².

В современной российской практике данный тип господства власти воспроизводится в своих основных чертах, усиливая отчуждение объекта управления от принятия управленческих решений. На наш взгляд, для решения данной проблемы руководящему составу органов публичного управления, в том числе в контрактной системе, необходимо подвергать корректировке свою управленческую стратегию в процессе функционирования органов публичной

¹ Лимарева Д. А., Некрасов В. Н. Противоречия Современного Публичного Управления: Монография. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2012. С. 11.

² Епинина В. С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. №4. 2012. С. 188–194.

власти. По мнению Г. Миллера, «...лидер играет центральную роль в формировании общего видения организации по тем вопросам, которые фактически составляют конституцию иерархии — распределение общепринятых обязанностей, правила игры, а также права собственности, обеспечивающие долгосрочные стимулы для инвестиций в фирму»¹. Для вовлечения сотрудников сферы реализации государственных заказов в процесс принятия решений, руководству необходимо, прежде всего, понимать значимость мнений работников и быть готовым к ослаблению своей доминирующей роли в принятии решений. Разрешение данного управленческого противоречия возможно посредством развития организационной культуры коллектива. Устанавливая и развивая ценности в коллективе, обозначая важную роль каждого сотрудника в принятии решений, обеспечивается стабильное функционирование организации и минимизация обострения противоречий на любом уровне.

Рассмотрев сущность организационной культуры, этапы ее формирования и взаимосвязь организационной культуры с противоречиями управления, необходимо обосновать необходимость развития организационной культуры в органах государственного управления в сфере государственных закупок.

Поскольку система управления закупками в контрактной системе на современном этапе нуждается в непрерывном совершенствовании, развитие антикоррупционных технологий, направленных на повышение уровня доверия к власти является актуальным направлением. На данном этапе необходимо уделять внимание развитию организационной культуры работников в сфере государственных закупок и формирования набора ценностей, ориентированных на предотвращение коррупционных действий, вовлечение субъектов управления в процесс принятия управленческих решений. Развитие контрактной системы требует качественно нового уровня транспарентности, а также культуры работников закупок.

Первым элементом организационной культуры, которую необходимо сформировать и реализовать у специалистов в сфере закупок, является ориентация на профессионализм. На современном этапе развития контрактной экономики остро ощущается проблема нехватки квалифицированных кадров, специальная подготовка для работы в сфере закупок. Это обусловлено отсутствием восприятия сферы государственных и муниципальных закупок как профессиональной сферы деятельности. Данная проблема говорит

¹ Исопескуль О. Ю., Тамарченко С. А. Содержание культурного пространства предприятия через призму лидерского компонента // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Т. 7. №1. С. 124–133.

не только о намеренном ограничении конкуренции, но и о существенной вероятности некорректного составления закупочной документации. Причем как умышленного, так и в связи с низким профессиональным уровнем составителей исходной документации. Низкая компетенция поставщика, подающего заявку на участие в процедуре является одной из существенных причин отклонения данных заявок. Кроме того, требования к профессиональному управлению закупками в Российской Федерации находятся только на стадии проектов. Анализ, проведенный на основе результатов исследований по выявлению ключевых навыков специалистов в сфере закупок, определенного спектра статистических данных, а также зарубежных профессиональных стандартов и квалификационных требований показал, что эффективный профессионал в области закупок сегодня должен обладать комплексом технических, стратегических, аналитических и управленческих навыков. В этой связи ориентация на повышение собственного профессионализма работников сферы государственных закупок должна быть приоритетной задачей работников и декларируемой ценностью организационной культуры.

Поскольку повышение профессионализма специалиста в сфере государственных закупок есть одна из основных задач развития организационной культуры работников, то в структуре ценностей организационной культуры такой организации должен превалировать ориентир на индивидуальное управление знаниями работников. Руководством организации должен провозглашаться принцип непрерывного саморазвития, совершенствования профессионализма коллектива, как гарант достижения индивидуальных целей работников и повышения эффективности работы самой организации.

В работах таких исследователей, как О. Н. Мельников и Е. Г. Абрамов подчеркивается идея о том, что основой смены индустриального и постиндустриального периодов явился перенос акцента с природных материальных ресурсов на использование интеллектуальных, по сути практически неограниченных ресурсов¹. Знания становятся ключевым ресурсом организации, общества и индивидов, и конкурентные преимущества организаций должны базироваться на знаниях и нововведениях.

Управление знаниями представляет собой систематический процесс, в ходе которого создаются, провозглашаются, перераспределяются и активно используются элементы интеллектуального капитала, необходимые для процветания организации; страте-

¹ Бовин А. А. Управление инновациями в организации: учебное пособие по специальности «Менеджмент организации» / 3-е изд. М.: Омега-Л, 2009. С. 33.

гия, трансформирующая все виды интеллектуальных активов в более высокую эффективность и новую стоимость. Впервые знания и информация упоминаются как важнейшая ценность в работах Э. Тоффлера в 1956 г. В дальнейшем данную проблему исследуют такие российские и зарубежные ученые, как Д. Белл, М. Маклюэн и Е. Масуд, В. М. Глушкова, Ю. А. Шрейдер, Р. Ф. Гиляревский, Л. С. Козачков. На рубеже 1980–1990-х годов в Швеции, США и Японии зарождаются подходы к концепции управления знаниями — скандинавский (или европейский), американский и японский. Само же понятие «управление знаниями» было введено позднее, в 1986 году, Карлом Виигом. В дальнейшем, в 1990–2000 гг., концепция управления знаниями в организациях получает широкое распространение.

На современном этапе под системой управления знаниями следует понимать совокупность постоянно повторяющихся управленческих процедур, направленных на повышение эффективности сбора, хранения, распространения, перераспределения и использования необходимой, ценной информации для конкретного государственного учреждения или частного предприятия.

В статье Б. З. Мильнера «Концепция управления знаниями в современных организациях» выделены основные элементы системы управления знаниями — человеческий, технологический и организационные факторы¹.

Одной из важнейших проблем в области знаний является культура, так как ценности, уровень внутренних связей и изолированности (то есть человеческий фактор) являются континуумом, создающим или разрушающим систему управления знаниями. Человеческие взаимодействия и взаимоотношения довольно часто называют «социальным капиталом» — компонентом общего капитала организации.

Применение современных информационных технологий не должно устранять или уменьшать элементы межличностного общения, поскольку они делают процессы обмена знаниями в организации интенсивными и непрерывными. В структуру знаний организации входят практические, стратегические, коммерческие и производственные знания. Члены организации получают информацию, анализируют, компилируют и выстраивают умозаключения, генерируя полную совокупность в новые знания с целью повышения качества предоставляемых услуг, повышая конкурентную позицию организации.

¹ Мильнер Б. З. Управление знаниями: эволюция и революция в организации. М., 2003. 176 с.

Итак, суть организации в разрезе управления знаниями ее работников заключается в потенциале создания и использования знаний как активов. В итоге, из приобретенных знаний образуются компетенции, служащие основой для создания товаров или услуг, реализуемых организацией. Таким образом, управление знаниями является технологией XXI века, позволяющей работникам повышать собственную квалификацию и профессионализм, способствуя тем самым, повышению конкурентоспособности организации на рынке.

Таким образом, мы выделяем «управление знаниями» как необходимый элемент повышения профессионализма специалистов в сфере государственных закупок и публичного управления.

В системе управления действует ее основополагающее противоречие, суть которого заключается в том, что наряду с объективной необходимостью придания управлению публичного характера происходит отчуждение объекта управления от процесса разработки и реализации управленческих решений¹.

Говоря о контрактной системе в сфере государственных закупок и противоречиях, возникающих в процессе управления, мы имеем в виду не только отчуждение работников от процесса разработки и принятия управленческих решений, но и об отстранении персонала от непрерывного процесса саморазвития как источника саморазвития и достижения стратегической цели организации.

В организации, где повышение профессионализма работников выходит на первый план, работники должны не только не бояться изменений и не сопротивляться им, но и находиться в непрерывном процессе инновационного обогащения. Основным принципом развития работников организации должно быть управление собственным знанием, стремление к саморазвитию. Поиск нового знания, овладение новым опытом, перенос его на повседневную деятельность организации должны стать инструментами развития организации. Исходя из этого ценность приобретения нового знания должна быть компонентом организационной культуры организации и являться основой как для развития инновационного потенциала работников, так и для всей организации в целом.

Если в структуре ценностей работника системы государственных закупок отсутствуют ценности, соответствующие ценностям организации в целом, и присутствуют ценности, противоречащие ее базисным установкам, то можно предположить, что такой работник не приживется в данной организации.

¹ Некрасов В. Н., Морозова А. И. Концепция развития государственной закупочной политики: сущность и особенности механизмов реализации: Монография. М.: Futuris Print, 2013. С. 12.

Таким образом, на наш взгляд, становится очевидным влияние организационной культуры и ее компонентов на развитие потенциала организаций. Взаимосвязь уровня организационной культуры коллектива специалистов в сфере закупок и его эффективного функционирования должна быть понятна руководителям организаций сферы государственных закупок, и курс на развитие внутриорганизационных культурных ценностей должен являться приоритетным в развитии профессионального потенциала всего коллектива и организации в целом.

Потребность в повышении профессиональных качеств прочих субъектов контрактной системы, особые квалификационные требования к которым законом не установлены уже были обозначены нами ранее. Отсутствие регламентации «качественного состава» для привлекаемых экспертов, а также лиц, в чьи обязанности будет входить проведение мониторинга и аудита является существенным препятствием.

Отсутствие четких квалификационных требований профессиональных и этических стандартов, а также сжатые сроки переходного периода могут привести заказчиков лишь к формальному исполнению требований принципа профессионализма, не улучшив качественную составляющую. Поэтому одной из основных задач политики текущего периода должно стать обеспечение кадровой составляющей будущего контрактного управления — отбор, подбор, обучение и определение карьерного роста высококвалифицированного персонала. Создание новой профессиональной среды и профессиональной культуры представляет собой долгий и сложный процесс в условиях адаптации российской системы закупок к современным социально-экономическим вызовам. Крайне необходимые изменения в законодательном регулировании профессионального контрактного управления требуют тщательной проработки и рассмотрения не только с точки зрения заказчика, но и через призму реализации функций иных участников данной системы, становятся целью реализации комплексного подхода.

Исходя из вышесказанного задачей руководства организаций сферы контрактной системы на современном этапе будет являться не просто ориентация подчиненных по непрерывное самообучение, повышение уровня собственной квалификации, мотивация специалистов в сфере закупок на карьерный рост, но и мотивация персонала для участия в системе наставничества в ходе обучения вновь прибывших специалистов. Данная система позволит не только новым работникам эффективно обучаться технологиям в сфере закупок, актуальным в конкретном учреждении, но и будет способ-

ствовать повышению уровня профессионализма обучающей стороны, поскольку, как известно, обучая других, работник обучает и себя. Таким образом, прививая своему коллективу тенденцию к управлению собственными знаниями и знаниями коллег, руководство формирует элемент корпоративной культуры и тем самым способствует повышению эффективности функционирования контрактной системы в целом.

В настоящее время отсутствует минимальный набор требований к квалификации и профессиональным навыкам для осуществления деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок, отсутствует также и ранжирование работников по уровням квалификации и профессиональных навыков.

Анализ проблемного поля показывает, что основным obstructивным элементом, блокирующим эффективное функционирование системы закупок в нашей стране, является коррупция. Следовательно, закупочная политика государства должна быть нацелена на формирование максимального количества барьеров для коррупционной деятельности.

Деятельность, направленная на обеспечение конкурентности закупочных процедур ввиду снижения коррупции, привела сегодня к дисбалансу мер по решению иных проблем повышения эффективности закупок. Это касается, прежде всего, вопросов профессионализации участников контрактной системы. В результате данная позиция негативным образом отразилось на эффективности удовлетворения потребностей заказчика, что видно из отчетов Счетной палаты и иных источников.

Государство ведет особую деятельность для противодействия коррупции в сфере закупок. Исходя из требований Федерального закона от 5.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» для служащих контрактной службы существует ряд запретов:

- СТАТЬЯ 46. Запрет на проведение переговоров с участником закупки.

1. Проведение переговоров заказчиком, членами комиссий по осуществлению закупок с участником закупки в отношении заявок на участие в определении поставщика (подрядчика, исполнителя), окончательных предложений, в том числе в отношении заявки, окончательного предложения, поданных таким участником, не допускается до выявления победителя указанного определения, за исключением случаев, предусмотренных настоящим Федеральным законом.

2. При проведении электронного аукциона проведение переговоров заказчика с оператором электронной площадки и оператора электронной площадки с участником электронного аукциона не допускается в случае, если в результате этих переговоров создаются преимущественные условия для участия в электронном аукционе и (или) условия для разглашения конфиденциальной информации.

● СТАТЬЯ 47. Последствия нарушения положений настоящей главы.

В случае нарушения положений настоящей главы, регламентирующих определение поставщика (подрядчика, исполнителя), такое определение может быть признано недействительным по иску заинтересованного лица¹.

Помимо Федерального закона существуют иные нормативные акты, постановления, решения, указы правительства, приказы департамента по конкурентной политике в области противодействия коррупции в сфере закупок.

Более того, в настоящее время существуют и активно используются на практике меры по выявлению сотрудников с «фактором риска» коррупционной направленности. В Москве за четыре года с помощью полиграфа и речевого анализатора проверили более 3000 государственных служащих, в том числе более 1000 сотрудников из числа членов закупочных комиссий, контрактных служб. Данная практика тестирования на полиграфе позволяет не только определить сотрудников с «фактором риска» коррупционной направленности, возможными нарушениями правил проведения государственных торгов, а также выявить мотивацию сотрудника при приеме на работу.

На наш взгляд, данная практика является эффективным способом борьбы с коррупцией в сфере государственных закупок, поскольку именно человеческий фактор является определяющей проблемой в этой сфере.

Однако, применение системы с тестированием служащих на полиграфе является достаточно затратным механизмом и внедрение его в регионы требует и иных затрат с точки зрения времени.

В этой связи актуальным является развитие в органах власти и учреждениях, работающих в контрактной системе в сфере закупок такого элемента организационной культуры, как солидаризм в принятии решений относительно антикоррупционной политики всех специалистов контрактной сферы. Это означает, что задачей лидера коллектива, управленческого звена будет являться внедре-

¹ Федеральный закон от 05.04.2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», Консультант Плюс.

ние в культуру коллектива принципа «профессионал ≠ коррупционер». Данные элементы «коррупция» и «профессионализм» имеют прямую зависимость. Для осуществления деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок работнику организации необходимо обладать не только рядом компетенций, отвечающих признаку «профессионализм», но и отождествлять себя с законопослушным специалистом, следующим правилам закупочной и антикоррупционной политики.

Безусловно, существенной причиной коррупции в сфере государственных и муниципальных закупок является недостаточно высокая заработная плата работников. Однако не только зарплата является мотивирующим фактором. Задачей руководства организаций должно являться вовлечение всех работников в процесс разработки и принятия управленческих решений. Ощущая свою значимость в коллективе, работник будет стремиться к получению новых знаний и повышению уровня собственного профессионализма. Кроме того, лидер организации должен собственным примером демонстрировать работникам необходимость быть честными по отношению к государству и к самому себе, соблюдая принцип транспарентности участия в торгах и отказываясь от участия в сговоре с другими участниками торгов.

Проблема коррупции в сфере государственных закупок обусловлена не только экономическими причинами. На первый план выступает человеческий культурный фактор. В научной литературе существует несколько подходов к взаимосвязи культуры и коррупции:

- коррупция как культура;
- коррупция — временное состояние, дисфункция в культуре;
- коррупция как явление, постоянно воспроизводимое культурной традицией, опирающееся на постоянные, устойчивые черты национальной культуры.

Коррупция как культура. Сама коррупция является культурой — деловой или организационной. Она должна анализироваться с точки зрения действующих внутри организации ценностей, символов, мифов, обычаев, представлений. Представитель данного подхода — Р. Клитгаард — определяет культуру коррупции как организационную культуру, характеризующуюся цинизмом и утратой здравого смысла¹. Некоторые черты коррупционной культуры свойственны многим российским государственным учреждениям.

¹ Нестик Т.А. Теневая экономика в советском и постсоветском обществах. Коррупция и культура // Экономическая теория преступлений и наказаний. 2002. №4.

Коррупция как временное состояние, дисфункция в культуре. Сущность подхода состоит в структурном функционализме Т. Парсонса и Р. Мертона. Это система ценностей, норм и установок, разделяемых членами одного коллектива, которая становится возможной в ситуации негативного отношения, равнодушия значительной части коллектива к социальным нормам, порождаемой конфликтом между элементами системы ценностей. В коллективе превозносятся символы успеха, в частности материального — якобы общие для всего коллектива в целом, в то же время существующие нормы и правила ограничивают или устраняют доступ к легальным средствам достижения этих ценностей для большей части коллектива. В начале 1990-х гг. произошло снижение контроля за деятельностью госслужащих, активно пропагандировалось предпринимательское поведение и наряду с отсутствием законодательного подкрепления для многих сделок между администрациями и предпринимательскими структурами, сложившаяся ситуация привела к тому, что нарушаемые при этом правила стали рассматриваться как правила, соблюдение которых не является моральным долгом.

С точки зрения теории несовместимых норм У. Рейзмана в обществе или отдельном коллективе создаются системы мифов, содержащие слишком идеалистические нормы, поэтому отдельными членами организации разрабатываются собственные нормы, которыми и руководствуются. Эти нормы могут отклоняться от уже существующих в системе пропагандируемых ценностей, превращаясь в коррупцию или в естественное «сотрудничество бизнеса и власти» в зависимости от поддерживаемой точки зрения. Непостоянство в частоте актов коррупции У. Райзман объясняет тем, что ожидаемая от коррупционных сделок выгода зависит от числа участвующих в них индивидов. Легитимация коррупционных сетей происходит за счет признания существующих норм несовершенными или несправедливыми.

Коррупция как явление, постоянно воспроизводимое культурной традицией, опирающееся на постоянные черты национальной культуры (по Г. Хофстеду). Такие исследователи, как Г. Триандис, Э. Холл, С. Шварц и другие, пытались выявить влияние культуры на уровень коррупции с помощью измерений культуры, которые были разработаны в рамках кросс-культурной психологии.

Й. Андвиг предположил, что на уровень коррупции в республиках бывшего СССР влияли присущие им культурные различия (традиция делать подарки в среднеазиатских республиках). В. Арунта-нес и другие исследователи отметили связь между подарками как нормой деловых отношений и высокой контекстностью культуры. Согласно Э. Холлу, в высококонтекстных культурах значительная

часть коммуникации протекает на невербальном уровне, а успех в переговорах зависит в большей степени от дружеских отношений и доверия сторон друг к другу, чем от положений, явно сформулированных в контракте. В странах с таковыми культурами дарение подарков является залогом надежных деловых отношений. Примерами стран с такими культурами являются Япония, Испания, Италия, Турция, арабские страны. В культурах стран США, Германии и Швейцарии (с низкой контекстностью культуры) люди не склонны давать взаймы, в бизнесе они опираются на формальные отношения, законы и четко сформулированные положения контракта.

Иным культурным фактором коррупции является религия. В ряде исследований была установлена связь между иерархичностью преобладающей в стране религии и уровнем коррупции. Выявлено, что в странах с такими религиями и конфессиями, как католицизм, православие, ислам, буддизм и индуизм, уровень коррупции выше, чем в странах с племенными религиями и реформированным христианством (протестантизм и англиканство)¹.

Соотношение культуры и коррупции можно выявить, измерив культуру с помощью параметров, предложенных Г. Хофстедом (см. табл. 9).

Таблица 9

ПАРАМЕТРЫ КУЛЬТУРЫ (Г. ХОФСТЕД)

Параметр	Описание параметра
Коллективизм-индивидуализм	Ориентация на ценности коллектива; мера, в которой жизненные решения индивида определяются группой, к которой он себя относит (семья, коллеги, круг друзей). В данном виде культуры члены общества на государственной службе или же в частном секторе нарушают законы, формальные или неформальные правила в случаях, если правила, по их мнению, противоречат традиционным нормам, правилам, ценностям.
Дистанция власти	Определенная мера согласия наименее статусных, властных людей, в ситуации, когда власть распределена неравномерно. В тех культурах, где дистанция власти довольно высока, подчиненные в полной степени зависят от своего руководства — получают поддержку взамен на лояльность. Такие системы являются благоприятной средой для развития коррупции. Подчиненные не в состоянии с критической точки зрения отнестись к коррупционному поведению руководства в виду собственного желания продемонстрировать лояльность как залог успеха. Представители культур с высокой дистанцией власти относятся к коррупции довольно терпимо, в отличие от представителей стран с низкой дистанцией власти ² .

>>

¹ Нестик Т.А. Теневая экономика в советском и постсоветском обществах. Коррупция и культура // Экономическая теория преступлений и наказаний. №4. 2002.

² См.: Cohen J. R., Laurie W.P., Sharp D.J. A methodological note on cross-cultural accounting ethics research // International Journal of Accounting. 1996. Vol. 31(1). P. 58.

>>

Параметр	Описание параметра
Маскулинность	Ориентации на материальный успех, индивидуальные достижения, отсутствие заботы о качестве жизни и стремления поддерживать гармоничные отношения с окружающими. Б. Хастид в своих исследованиях предположил, что готовность к коррупционной сделке мотивируется стремлением к материальному обогащению. В то время как Дж. Козн, У. Лаури и Д. Шарп полагают, что мощная ориентация культуры на успех в материальной сфере снижает чувствительность к этической стороне бизнеса и тем самым облегчает заключение сделки для обеих сторон.
Избегание неопределенности	Уровень переживания опасности, тревоги в неопределенной ситуации. В случаях, если тот или иной исход представляются равно вероятными, коррупционная сделка может рассматриваться как средство снижения неопределенности. На уровне личности избегание неопределенности связано с нетерпимостью к противоречивой информации и, по мнению С. Вителла, С. Нвашукву и Дж. Барнса, снижает чувствительность к этическим сторонам бизнеса. Однако, по убеждению Дж. Лэмсдорф, избегание неопределенности может иметь и обратный эффект, усиливая желание и решимость третьих сторон бороться с коррупцией.
Конфуцианский динамизм	Долговременная или краткосрочная ориентация на ценности коллектива. Одни исследователи полагают, что долговременная ориентация должна снижать склонность к вступлению в коррупционные сети и повышать чувствительность к этической стороне хозяйственной деятельности, другие считают, что эта переменная никак не влияет на уровень коррупции. Возможно, ориентация партнеров коррупционной сделки на долговременные отношения и их забота о будущем должны возрастать в прямой зависимости от ранга чиновника и величины бизнеса ¹ .

Брайен Хастид в своих исследованиях рассматривает проблему культурной обусловленности коррупции и предполагает, что следует ожидать высокого уровня коррупции в странах с низким уровнем экономического развития, значительным контролем государства над экономической жизнью, диспропорциями в уровне доходов между группами населения, а также с особыми культурными характеристиками: большой дистанцией власти, высоким уровнем коллективизма и маскулинности.

В исследованиях российских ученых изучение культурной обусловленности коррупции освещаются в труде И. Клямкина и Л. Тимофеева «Теневая Россия», где отмечается, что в России подозрительное отношение к теневому экономическому поведению сменяется чувством понимания и солидарности. 86% россиян считает проблему борьбы с коррупцией одной из важнейших на современном этапе, 40% россиян сохраняют положительное или нейтраль-

¹ Нестик Т.А. Теневая экономика в советском и постсоветском обществах. Коррупция и культура // Экономическая теория преступлений и наказаний. №4. 2002.

ное отношение к прямому или косвенному участию в теневой экономике¹.

Итак, ведя борьбу с коррупцией, недостаточно усиливать контроль и работать над подъемом экономики, необходимо изучение норм и ценностей общественного сознания, от которого напрямую зависит неформальное экономическое поведение.

3.2. РАЗВИТИЕ СОЛИДАРНОЙ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ В КОЛЛЕКТИВЕ КАК СПОСОБ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ В СФЕРЕ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК

Обосновав взаимосвязь коррупции с культурным уровнем общества или отдельного коллектива, следует обосновать необходимость создания элементов организационной культуры учреждений, работающих в контрактной системе в сфере закупок.

Одним из важнейших элементов организационной культуры призвана стать солидарность коллектива в поддержании принятых ценностей, мифов, норм и правил, а также солидарность в принятии решений относительно участия членов коллектива в коррупционных сделках.

На начальном этапе создания организационной культуры руководством коллектива должны провозглашаться:

- принцип прозрачности осуществляемых сделок;
- принцип публичности в антикоррупционной политике учреждения;
- принцип вовлечения сотрудников в процесс разработки и принятия решений;
- принцип солидарности всех членов коллектива в принятии управленческих решений.

Как показывает практика, в большинстве государственных учреждений дистанция власти довольно высока, и это способствует развитию коррупции. Для повышения эффективности управления закупками в контрактной системе руководству необходимо сокращать эту дистанцию. Необходимо создать такой климат в коллективе, где каждый сотрудник — специалист в сфере закупок — будет ощущать свою значимость, уверенность в том, что руководством будут услышаны предложения отдельного специалиста

¹ Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. М.: РГГУ, 2000. С. 243.

и оценен рост в профессиональном плане. Руководитель должен собственным примером демонстрировать сотрудникам свое отрицательное отношение к коррупционным сделкам, поощрять поведение сотрудников по предотвращению коррупционных действий, провозглашать принцип уважения к существующей системе ценностей в коллективе или в учреждении в целом.

Однако, эффективным данное поведение будет лишь в том случае, если все члены коллектива специалистов в сфере закупок будут солидарны с выбранной руководством политикой управления. Вне зависимости от сферы, в которой функционирует учреждение, залогом успеха ее деятельности является сплоченный коллектив. Создание условий для образования такого коллектива — задача руководства. Именно управляющим звеном должны инициироваться условия и меры для создания групповой культуры коллектива, способствующей развитию внутренней культуры организации в целом.

В этой связи инструментом на пути развития эффективного управления в контрактной системе должна выступать солидарность коллектива в принятии решений. Все члены организации должны иметь одинаковые права и возможность оказывать влияние на принимаемые решения, ощущать ответственность за принятые решения.

Трактовки термина «солидарность» не могут быть однозначными, но все они основываются на ключевых принципах — взаимоважение, нравственность, совместная работа, доверие. Солидарное общество противостоит обществу разрозненному, разделенному, распыленному, дискретному, обществу, в котором каждый индивидум действует по своей собственной логике.

Необходимо рассмотреть сущность понятий «солидарность», «солидаризм» в контексте обозначенной проблемы.

Идеи солидарности и солидаризма свое широкое распространение получили в конце XIX — начале XX в. Данный факт был обусловлен это объективной необходимостью поиска новых форм взаимодействия социальных субъектов при усиливающемся классовом конфликте буржуазного общества. Общим в трактовке самих понятий является выделение принципов взаимодействия, предполагающего взаимопонимание, согласие и сотрудничество разных субъектов взаимодействия.

В социологических теориях Э. Дюркгейма, В. Парето, П. Кропоткина, Л. Мечникова, С. Франка и др. солидарность рассматривается как условие развития общества и его главный конституирующий признак.

Современный социологический энциклопедический словарь определяет солидарность, во-первых, как «единство убеждений и действий, взаимопомощь и поддержку членов социальной группы, основывающейся на общности интересов и необходимости достижения общих групповых целей; совместную ответственность, и, во-вторых, как «активное сочувствие и поддержку чьих-либо действий или мнений»¹.

Солидарность определяется как принцип социального существования, предполагающий объединение ресурсов и возможностей субъектов отношений для достижения общих целей, при этом интересы каждого из субъектов находятся в равновесии с интересами общности.

Концептуализация солидарности рядом авторов усматривается в понятии «солидаризм». До сих пор нет единства мнений исследователей о том, кем и в какое время данное понятие было введено в научный оборот.

Общим в различных трактовках понятия «солидаризм» является определение его как деятельности, направленной на поиски взаимопонимания, согласия и сотрудничества между людьми, организациями, странами. И в этом смысле понятия «солидарность» и «солидаризм» отождествляются. Тем не менее между ними существуют различия. Солидарность — это реальное состояние общества, характера социальных отношений между взаимосвязанными и взаимозависимыми социальными субъектами. В то время как солидаризм рассматривают и как политическую идеологию, и как философское учение, и как социальную технологию и соответствующую управленческую практику, основанную на идее общего блага, солидарности и согласования интересов и ценностей².

Разработка идей и принципов солидаризма связана с такими именами зарубежных ученых, как Пьер Леру, Э. Дюркгейм, Ш. Ренувье, Л. Буржуа, В. Парето и др. В России идеи солидаризма активно разрабатывались А. Хомяковым, Н. Федоровым, П. Кропоткиным, С. Левицким, Г. Гинсом, Н. Лосским, М. Туган-Барановским и др. Представления славянофилов о соборности, где личность не может носить «отъединенного» характера (А. Хомяков) и «свободна как в хоре» (К. Аксаков), а также дальнейшее их развитие в учении о всеединстве, предполагавшем, что единство общностей существует не в ущерб и не за счет других (В. Соловьев). Они под-

¹ Энциклопедический словарь (1995) / Под общ. ред. Г.В. Осипова.

² Окара А.Н. Социальная солидарность как основ нового «микростроительного» проекта / Идеология и философия солидаризма, 2013 [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.intelros.ru/pdf/synergia_09_10/2.pdf.

черкивали, что только в духовном союзе, проникнутом любовью к другим людям, личность может обрести свою полноту.

Главным идеологом русского солидаризма считают С.А. Левицкого, который полагал, что основной чертой социального бытия является взаимодействие между индивидами и социальными группами, обусловленное воздействием множества факторов — конкретными социально-экономическими условиями, уровнем развития свободы, солидарности, борьбы в данном сообществе. С.А. Левицкий был членом Народно-трудового союза (НТС), созданного в 1930 г. в Белграде российской белоэмигрантской молодежью как попытка поиска идеологии, лишенной крайностей либерализма и тоталитаризма. В ее понимании развитие общества может быть обеспечено при наличии частной собственности, а также убежденности членов общества в необходимости взаимной ответственности друг перед другом и обществом.

Г. Гинс сформулировал общие принципы солидаризма с учетом как советского, так и западноевропейского общества, выдвигая на первый план в развитии солидарного общества общность духовных и культурных ценностей. Он понимал солидаризм как «учение о государстве и обществе, этической основой которых является идея солидарности, находящая свое выражение в добровольных объединениях лиц с общими интересами и координации расходящихся интересов государством, действующим в строгом соответствии с демократическими принципами»¹.

В различных культурах и политических системах основания организационного единства, на которых развиваются принципы солидарности, понимают по-разному. В западных традициях, в том числе в Германии, такое организационное единство связывают, прежде всего, с семьей и государством. Известна восточная традиция с ее опорой на конфуцианские ценности семьи и рода, которую умело использует современный японский менеджмент, выстраивая деятельность предприятий по принципу большой патриархальной семьи с безусловным приоритетом старшего и солидарным поведением всех членов сообщества.

В последнее время идеи солидарности и солидаристскую стратегию стали исследовать в связи с анализом последствий перестройки в России в 1980–1990-е гг. В немногочисленных работах, исследующих роль стратегии солидаризма в выживании общества в условиях спада всех привычных форм воспроизводства жизни, фиксируется, что именно «всеобщая сеть взаимопомощи» скрепляла распадающуюся социальную систему. Сторонники идеи солида-

¹ Гинс Г.К. Современный капитализм и предстоящая эпоха (философия солидаризма) // Портрет солидаризма. Идеи и люди. М., 2007. С. 27.

ризма пытались противопоставить марксистскому тезису о классовой борьбе как движущей силе общественного развития.

Слова русского мыслителя-утописта XIX века Н.Ф. Федорова: «жить нужно не для себя и не для других, а со всеми и для всех» относят к девизу солидарного общества. Данный постулат можно сопоставить с концепцией публичного управления — управление обществом вместе с обществом. Развитие солидарного общества призвано сглаживать конфликты между участниками общества, как на макроуровне, то есть на уровне государства, так и на микроуровне — на уровне организаций.

Отчуждению субъекта управления от разработки и принятия управленческих решений призван противостоять такой инструмент, как организационная культура. По нашему мнению, одной из основных целей руководства организаций должно быть сплочение коллектива развитием солидарной организационной культуры предприятия.

Солидарная организационная культура призвана формировать отношения между субъектами управления организации, обуславливающие сотрудничество во имя развития и повышения конкурентоспособности организации; культивировать отношение сотрудничества, духовного доверия, сближения интересов, ценностей субъектов управления.

Процесс формирования солидарной организационной культуры учреждений, работающих в контрактной системе, будет протекать в несколько этапов, и заинтересованными в данном процессе должны быть не только руководители, но и непосредственно подчиненные.

Приоритетными стратегиями формирования солидарной организационной культуры будут выступать:

- формирование культурных основ солидарного коллектива;
- укрепление института солидарных групповых отношений как основы формирования солидарного коллектива;
- формирование среди сотрудников установок на коллективизм, сотрудничество;
- формирование установок, провозглашающих коррупцию как неприемлемый элемент солидарной культуры;
- укрепление взаимного доверия между руководством и подчиненными;
- сокращение дистанции власти между руководством и подчиненными;
- развитие корпоративных отношений в трудовых коллективах;
- утверждение принципов социальной защищенности, поддержки и ответственности членов организации как основания достижения целей организации;

- совершенствование экономической основы солидарного коллектива;

- формирование имиджа и распространение символики корпоративного солидарного коллектива.

Хорошо сформированная солидарная организационная культура, разделяемая и реализующаяся всеми специалистами в сфере закупок, будет препятствовать возникновению межличностных конфликтов, а также способствовать разрешению управленческих противоречий, усиливать ответственность работников за принятие управленческих решений, способствовать понижению уровня коррупции в контрактной системе в сфере закупок.

Таким образом, современным направлением совершенствования системы управления закупками в контрактной системе является развитие такого инструмента, как солидарная организационная культура, элементами которой являются солидаризм коллектива в принятии решений относительно коррупционных взаимодействий, повышение профессионализма специалистов в сфере закупок. Рассмотрим механизм формирования эффективной организационной культуры коллектива специалистов в сфере закупок.

1 ЭТАП. Осознание руководством необходимости формирования организационной культуры, соответствующей требованиям к коллективу специалистов по закупкам и целям учреждения, стремящемуся противодействовать коррупции. Руководству необходимо предпринять мероприятия по формированию нового ценностного обеспечения социального и профессионального поведения сотрудников, разработать методы и инструменты управленческого воздействия на культуру организации.

Одним из первых действий, которые необходимо предпринять руководству на данном этапе — измерить уровень культуры работников и ее соотношение с коррупцией, изучить нормы и ценности сознания, коллектива, от которого напрямую зависит неформальное экономическое поведение. Измерить уровень культуры можно с помощью параметров, предложенных Г. Хофстедом, — коллективизм–индивидуализм, дистанция власти, маскулинность, избегание неопределенности, конфуцианский динамизм. Проведя опрос сотрудников с помощью анкет (приложение 1), можно выявить степень ориентации на ценности работников относительно семьи, работы в учреждении, карьерного роста, ориентации на материальные ценности. Исходя из полученных результатов руководители могут вносить изменения в стиль руководства, принимать решения относительно дистанцированности власти. Кроме того,

тестирование работников при приеме на работу с помощью данных анкет, позволит руководителям выявить претендентов, склонных к коррупционным взаимоотношениям, склонных к избеганию неопределенности и, соответственно, отсеивать претендентов уже на первом этапе анкетирования.

Помимо культурных параметров, для создания благоприятного климата в коллективе можно провести тест на определение мотивационного типа сотрудников. Мотивационный тип — характерный для индивида способ направлять энергию в определенные действия, который проявляется в его образе жизни, поступках и поведении. Для осуществления адекватного стимулирования в организации необходимо обладать информацией о мотивационном профиле сотрудника.

Сочетание пяти мотивационных типов сотрудников, выделенных впервые Ю. К. Балашовым и А. Г. Коваль образует индивидуальный или организационный профиль сотрудников (см. табл. 10.)

Мотивационные типы разделены на два класса: избегательная мотивация и достижительная мотивация. Под избегательным типом мотивации подразумевается, что индивид стремится избегать нежелательных последствий трудового и социального поведения. Под достижительным же мотивационным типом понимается поведение индивида, ориентированное на достижение определенных собственных целей. Проанализировав мотивационный тип и составив мотивационный профиль коллектива специалистов в сфере закупок, руководство разрабатывает систему методов, стимулирующих воздействий на специалистов с целью коррекции их поведения в организации, ориентации на поддержание ценностей, норм и установок организации.

Согласно данным характеристикам, сформулированным Ю. К. Балашовым и А. Г. Коваль, наиболее опасным мотивационным типом для организации является преобладание люмпенизированного мотивационного типа сотрудников. Следует отметить, что сотрудники с данным мотивационным типом являются и наиболее склонными к участию в коррупционных сделках, поскольку в их действиях прослеживается стремление к снижению трудовых усилий, низкий уровень квалификации и отсутствие стремления ее получать. Данный непрофессиональный вид поведения сотрудников в сфере государственных закупок неприемлем, и руководству необходимо своевременно реагировать на данную проблему и принимать решения о необходимости приема на работу или продолжения профессиональной деятельности сотрудников с данным мотивационным типом в организации.

МОТИВАЦИОННЫЕ ТИПЫ СОТРУДНИКОВ

Класс избегающей мотивации	Класс достижительной мотивации			
МОТИВАЦИОННЫЙ ТИП				
Люмпенизированный	Инструментальный	Профессиональный	Патриотический	Хозяйский
<p>Нет предпочтений в выборе работы</p> <p>Низкая квалификация и отсутствие стремления ее повышать</p> <p>Согласен на низкую оплату труда, если труд других сотрудников оценивается также</p> <p>Низкая ответственность и активность</p> <p>Стремление к повсеместному снижению трудовых усилий</p>	<p>Интересует цена труда, а не его содержание</p> <p>Важна обоснованность оплаты труда</p> <p>Важна способность обеспечивать свою жизнь и жизнь своих близких самостоятельно</p>	<p>Интересует содержание работы</p> <p>Интересуют трудные задания как возможность самовыражения</p> <p>Считает важной свободу в оперативных действиях</p> <p>Важно профессиональное признание как лучшего в профессии</p>	<p>Важна идея, которая будет стимулировать трудовое поведение индивида</p> <p>Необходимо общественное признание участия в успехе</p> <p>Главной парадигмой является всеобщее признание незаменимости в организации</p>	<p>Добровольно принимает на себя ответственность</p> <p>Характеризуется обостренным требованием свободы действий</p> <p>Не терпит контроля</p>

2 ЭТАП. Определившись с мотивационной политикой и оценив культурные показатели специалистов, работающих в сфере закупок, руководящим составом коллектива определяется ресурсная база изменения и введения новых элементов организационной культуры. Формируя модель организационной культуры коллектива, руководящее звено вводит новые декларируемые или не декларируемые правила, нормы, ценности своего коллектива, а также санкции, которые будут применены по отношению к специалистам за определенные нарушения. Важным моментом построения культуры коллектива, основывающейся на взаимном доверии специалистов и руководства, является публичное обсуждение вво-

димых элементов в систему ценностей. Вовлекая специалистов в процесс разработки культурных основ и ценностных элементов, руководство усиливает уровень сплоченности коллектива, повышает степень доверия к собственной власти и снижает риски возникновения организационных противоречий уже на начальном этапе — этапе обсуждения.

Наряду с общими правилами и ценностями, которые адекватны для конкретного коллектива специалистов в сфере закупок, на данном этапе вводится элемент организационной культуры — ориентация специалистов в сфере закупок на профессионализм.

Профессионал — индивид, подготовленный для работы в определенной сфере и имеющий знания и навыки, а при необходимости и допуск к выполнению обязанностей по специальности; не каждый профессионал является опытным специалистом.

Это означает, что к профессионалу изначально предъявляется минимальный базовый набор требований, с учетом внутренней иерархии профессионалов с учетом их опыта и мастерства. Так, Г. Гарднер и Ли Шульман¹ в своей работе к базовым характеристикам профессионала относят наличие теоретических знаний; владение навыками и приемами, необходимыми для специальности; учет потребностей общества и государства; соблюдение профессиональной этики; системный подход к обучению, а также участие в развитии профессионального сообщества, отвечающего за качество практики и образования в конкретной профессиональной области.

В общем смысле профессионализм предполагает не только определенные требования к образованию, опыту, уровню исполнения должностных обязанностей, но и соответствующий должностной статус, а также уровень дохода и иные дополнительные права профессионала. Так, согласно представлениям западных ученых-социологов профессионализм, главным образом, предполагает принадлежность к определенному социальному слою, высокий уровень доходов и независимость в работе.

Вышеприведенные требования к профессиональному управлению закупками актуальны и для Российской Федерации, где подобные стандарты находятся еще на стадии проектов. Анализ, проведенный на основе результатов исследований по выявлению ключевых навыков специалистов в сфере закупок, определенного спектра статистических данных, а также зарубежных профессио-

¹ Джон Богл. Не верьте цифрам! Размышления о заблуждениях инвесторов, капитализме, «взаимных» фондах, индексном инвестировании, предпринимательстве, идеализме и героях. М.: Альпина Паблишер, 2013.

нальных стандартов и квалификационных требований показал, что эффективный профессионал в области закупок сегодня должен обладать комплексом технических, стратегических, аналитических и управленческих навыков.

В дополнение к установленным требованиям к работникам заказчика и их уровню профессионализма, установленные Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в качестве конструктивных предложений по совершенствованию реализации принципа профессионализма нами было предложено следующее:

- создать возможность привлечения экспертов к работе комиссий с помощью создания электронного ресурса, объединяющего аккредитованных (например, при Минэкономразвития) специалистов, привлекаемых к работе комиссий через Интернет («трудовая биржа по КС») с целью привлечения к работе профессионалов;

- учитывать потребность в повышении профессиональных качеств прочих участников контрактной системы, особые квалификационные требования к которым законом не установлены. Крупными закупками должны будут заниматься только профессионалы. Функции контрактной службы могут быть возложены на уже существующие подразделения. Необходимо понимать, что если заказчиком будет создана высококвалифицированная контрактная служба, то затраты на ее создание и функционирование окупятся за счет повышения эффективности закупок.

Вышеизложенные предложения будут эффективны в случае, если всеми специалистами, работающими в закупочной системе будет поддерживаться принцип непрерывного повышения собственной квалификации и профессионализма. Руководители собственным примером демонстрируют непрерывное самообразование, давая возможность учиться другим. Задавая курс на управление собственными знаниями, управляющее звено вводит принцип «профессионал ≠ коррупционер». Ориентация на этическую сторону работы в закупках, а не на материальную, будет способствовать снижению уровня коррупции в контрактной системе и, тем самым, повышать престижность профессии специалиста в сфере закупок, уровень профессионализма работников, поскольку само понятие «профессионал» не отождествляется с понятием «коррупционер».

Итак, на этапе формирования и вследствие поддержания ценностной системы организационной культуры коллектива специалистов в сфере закупок провозглашаются следующие принципы:

- ориентация подчиненных по непрерывное самообучение,

управление собственными знаниями, повышение уровня собственной квалификации;

- мотивация специалистов в сфере закупок на карьерный рост;
 - мотивация персонала для участия в системе наставничества в ходе обучения вновь прибывших специалистов;
 - проведение тренингов со специалистами по разработке и поддержанию антикоррупционной политики организации;
 - провозглашение принципа «профессионал ≠ коррупционер»;
- Соблюдение данных принципов будет способствовать не только развитию организационной культуры коллективов работников сферы закупок, но и повышению эффективности функционирования контрактной системы в целом.

3 ЭТАП. Закрепление и поддержание ценностей измененной организационной культуры коллектива. Сгенерированные принципы и идеи трансформируются в новую модель культуры — солидарную организационную культуру специалистов в сфере закупок. Все члены коллектива солидарны в принятии решений относительно антикоррупционной политики организации, относительно непрерывного самообразования. Коллегами порицается отказ от повышения уровня собственной квалификации, приобретения новых знаний отдельными членами коллектива. Также солидарной организационной культуре коллектива специалистов в сфере закупок присущи следующие черты:

- культурные основы солидарного коллектива сформированы и поддерживаются всеми членами коллектива;
- сформированы установки на коллективизм, сотрудничество;
- сформированы установки и лозунги, провозглашающие коррупцию как неприемлемый элемент солидарной культуры;
- в коллективе действует принцип взаимного доверия между руководством и подчиненными;
- дистанция власти между руководством и подчиненными не велика, однако руководство пользуется уважением;
- корпоративные отношения в трудовых коллективах хорошо развиты;
- принципы социальной защищенности, поддержки и ответственности членов организации как основание достижения целей организации утверждены и действуют;
- производится совершенствование экономической основы солидарного коллектива;
- происходит формирование или уже сформирован имидж и распространение символики корпоративного солидарного коллектива.

На наш взгляд, человеческий фактор имеет определяющее значение в борьбе с коррупцией в контрактной системе и, следовательно, развитая солидарная организационная культура коллективов работников в сфере закупок призвана стать необходимым инструментом повышения эффективности функционирования контрактной системы в целом.

3.3. ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ РАЗВИТИЯ ОРГАНИЗАЦИОННОЙ КУЛЬТУРЫ И ПОВЫШЕНИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Внедрение проектного управления является стратегически важным процессом для повышения эффективности и прозрачности расходования бюджетных средств в рамках осуществления государственных закупок. В связи с этим, безусловно, требуется проведение основательного мониторинга уровня профессионализма специалистов органов власти в сфере проектного управления. По результатам такого мониторинга осенью 2013 года Министерство экономического развития РФ представило отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и компаниях с государственным участием. В отчете приведены основные показатели внедрения проектного управления в сравнительном анализе между органами исполнительной власти на федеральном и на региональном уровнях и в компаниях с государственным участием.

В силу существования определенных проблем и противоречий, а также функциональных особенностей российского управления государственными проектами ее современное состояние можно охарактеризовать следующим образом:

- методы и инструменты проектного управления применяют 13,4% ФОИВ, 12,5% ОИВ субъектов РФ и 81,5% госкомпаний;

- термины проектного управления используются в 69,2% федеральных органов исполнительной власти (ФОИВ), 70% органов исполнительной власти субъектов РФ (ОИВ субъектов РФ) и в 100% компаний с государственным участием;

- «Проектный комитет» (коллегиальный орган по координации проектного управления в органах исполнительной власти) или его аналог создан в 23,1% ФОИВ, 18,7% ОИВ субъектов РФ и 72,7% госкомпаний;

- «Проектный офис» или его аналог созданы в 38,5% ФОИВ, 31,2% ОИВ субъектов РФ и 100% госкомпаний.

Большинство органов власти и госкомпаний используют разнообразные информационные технологии для проектного управле-

ния, но в то же время: 100% ФОИВ, 87,5% ОИВ субъектов РФ прибегают к простейшим инструментам, таким как графики и матрицы, работая с ними в базовых программных приложениях MS Word и MS Excel в силу отсутствия специализированной информационной системы. И лишь 7,7% ФОИВ, 18,8% ОИВ субъектов РФ используют для календарного планирования MS Project. Что касается специализированных информационных решений проектного управления — их использует лишь около 10–20% органов исполнительной власти (рис. 34).

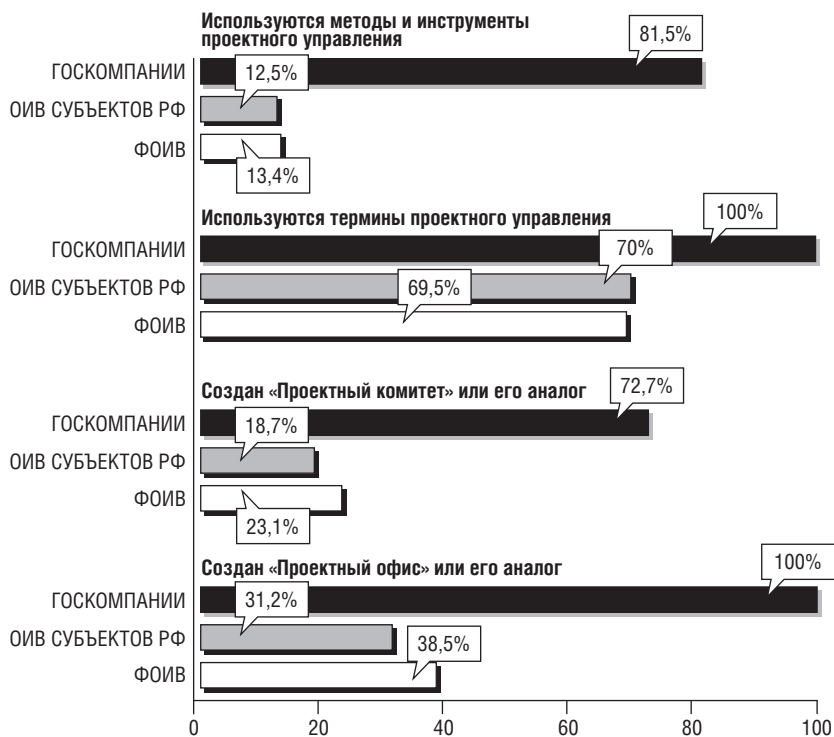


Рис. 34. Результаты анализа внедрения институционально-инструментальных средств проектного управления в федеральных органах исполнительной власти, органах власти субъектов РФ и в компаниях с государственным участием¹.

Таким образом, большинство из 16 региональных органов исполнительной власти, участвовали в исследовании, демонстрируют низкий уровень использования проектных принципов деятельности: не

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

распространены организационные структуры проектного управления, соответствующее обучение и мотивация сотрудников. При этом компании с государственным участием проявляют большую активность в развитии данного подхода, что является проявлением одного из преимуществ государственно-частного партнерства.

В целом, для того чтобы охарактеризовать уровень развития инструментария и культуры управления проектами в органах власти и государственных компаниях, целесообразно использовать подход, предложенный российскими исследователями Д. Синявским, Н. Моргуновой, Т. Омаровым, который представлен ниже. Он основан на универсальных моделях зрелости управления проектами.

В соответствии с данным подходом к оценке уровня зрелости в области управления проектами российская система государственного управления находится в переходном состоянии от первого уровня ко второму. В частности, можно отметить наличие системы контроля по проектам и общей методологии управления проектами, а также систематическое проведение учебных программ обучения управлению проектами для всех госслужащих.

Таблица 11

**МОДЕЛЬ ОЦЕНКИ УРОВНЯ ЗРЕЛОСТИ И ПРОФЕССИОНАЛИЗМА
СПЕЦИАЛИСТОВ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ
И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ОБЛАСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ¹**

УРОВЕНЬ ЗРЕЛОСТИ	ХАРАКТЕРИСТИКА УРОВНЯ	ЗАДАЧИ
<p>Базовый уровень. На этом уровне осознается важность применения методов проектного управления и необходимость глубокого усвоения основных знаний в области управления проектами.</p>	<p>В ограниченной мере применение проектного подхода к реализации поставленных целей.</p> <p>Введение общего учета реализуемых проектов.</p> <p>Понимание на уровне руководства общей полезности применения методов проектного управления.</p> <p>Проведение обучения отдельных сотрудников по управлению проектами.</p>	<p>Организовать обучение персонала управлению проектами.</p> <p>Поощрять обучение (или прием на работу) сертифицированных профессионалов в области управления проектами (project management professionals, PMP).</p> <p>Осознать и идентифицировать наличие и доступность в организации средств управления проектами.</p>

>>

¹ Составлено авторами по материалам: Синявский Д. А., Моргунова Н. В., Омаров Т. Д. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления (на примере Владимирской области) // Экономика и управление. 2012. №8 (93). С. 96–100.

>>

УРОВЕНЬ ЗРЕЛОСТИ	ХАРАКТЕРИСТИКА УРОВНЯ	ЗАДАЧИ
<p>Второй уровень.</p> <p>Осознается важность определения и разработки общих процессов для того, чтобы успех одного проекта мог быть повторен при выполнении других. На этом уровне возможно осознание необходимости применения принципов управления проектами к другим используемым методологиям, в частности к программно-целевому методу.</p>	<p>Осознание ощутимых выгод от использования управления проектами.</p> <p>Поддержка управления проектами на всех уровнях организации.</p> <p>Наличие системы контроля по проектам.</p> <p>Наличие общей методологии управления проектами. Разработка систематического плана по развитию персонала в области управления проектами.</p> <p>Основание проектного офиса или центра управления проектами.</p> <p>Применение национальных и региональных стандартов в области управления проектами.</p>	<p>Создать культуру, которая поддерживает как организационную, так и количественную (измеримую) стороны управления проектами.</p> <p>Осознать движущие силы, вынуждающие ввести управление проектами, и выгоды, которые оно сулит, как краткосрочные, так и долгосрочные.</p> <p>Разработать повторяемые процессы и методологию управления проектами, для того чтобы компания могла получать желаемые выгоды регулярно, а не от случая к случаю.</p> <p>Разработать систематический учебный план для всех работников организации, для того чтобы оказать поддержки управлению проектами и улучшения результатов управления.</p>
<p>Третий уровень.</p> <p>Организация осознает важность синергетического эффекта, возникающего при интеграции управления проектами с другими методологиями.</p>	<p>Интегрированные процессы управления проектом.</p> <p>Поддержка со стороны организации (на уровне корпоративной культуры, а не только на уровне управления).</p> <p>Балансировка степени формализации управления проектами.</p> <p>Постановка процедур накопления и распространения лучших практик управления проектами.</p>	<p>Интегрировать все процессы, имеющие отношение к делу, в единую методологию, успешность применения которой была продемонстрирована на практике.</p> <p>Поощрять создание в масштабах всей корпорации такой культуры, которая допускает неформальный подход к управлению проектами и отчетность перед несколькими руководителями.</p> <p>Развивать поддержку разделения ответственности.</p>

>>

>>

УРОВЕНЬ ЗРЕЛОСТИ	ХАРАКТЕРИСТИКА УРОВНЯ	ЗАДАЧИ
Четвертый уровень. Происходит осознание того факта, что необходимо улучшать существующую методологию посредством анализа опыта управления проектами лучших практик.	Возложение обязанностей на определенных сотрудников организации по осуществлению анализа лучших практик. Анализ процессов, методологий и корпоративной культуры. Сравнение как со сходными, так и с отличающимися, отраслями.	Разработать процесс проведения анализа лучших практик применительно к управлению проектами. Закрепить за определенными сотрудниками организацию процесса анализа лучших практик.

Третий уровень зрелости проектного управления при реализации инновационных проектов демонстрирует Сбербанк России. Среди общих с государственными органами особенностей его деятельности можно выделить большое количество проектов в сфере информатизации (более 350 проектов в Центральном аппарате и регионах), их большие бюджеты, низкую привязку к ROI (Return Of Investmen) и территориальную распределенность. Это потребовало перестройки управленческих процессов и внедрения нового решения для автоматизации проектного управления. Опыт Сбербанка России показал, что единая автоматизированная система управления проектами «АС Центр управления проектами» обеспечивает координированное управление всем объемом проектных работ и позволяет решать задачи, актуальные и для органов власти, а именно:

- проводить комплексную оценку влияния совокупности реализованных проектов на достижение стратегических целей;
- исключить необоснованное и бесконтрольное изменение целей, содержания и бюджета;
- оптимально распределять ресурсы между проектами;
- оценивать эффективность результатов проекта;
- изменить модели поведения и менталитета проектных менеджеров;
- повышать удовлетворенность внутренних заказчиков;
- создать базу знаний по проектному управлению для повышения в дальнейшем квалификации проектных менеджеров.

Госкомпании в большей степени используют современные технологии, в том числе и проектное управление. Новым трендом 2014 года стала реализации инфраструктурных проектов государственными компаниями совместно с частными партнерами на основе создания специальных проектных компаний (SPV). Проектная компания на основании соглашения с госкомпанией реализует

данный проект. Развитию данного направления способствует также запланированное принятие закона о государственно-частном партнерстве. Такая модель позволяет, с одной стороны, обойти ограничения по срокам реализации проекта в бюджетном законодательстве, с другой — за счет долевого участия госзаказчика в SPV осуществлять текущий контроль и мониторинг за ходом реализации проекта.

Можно предположить, что опыт проектного управления будет адаптирован к потребностям российских органов власти по цепочке от зарубежных компаний, работающих в России в соответствии с международными стандартами проектного управления, к отечественному бизнесу и государственным компаниям и, наконец, к органам власти.

Важно отметить, что самой крупной проблемой развития управления государственными проектами в современной России является именно внедрение проектной методологии в деятельность государственных структур и ее принятие непосредственно руководителями и исполнителями проектов различных уровней. Это во многом связано с тем, что государственное управление в России тяготеет к консерватизму и бюрократизации. Такие системы известный российский социолог и бизнес-консультант А. Пригожин называет «ультрасистемными», которые, сталкиваясь с внесистемными факторами, игнорируют их или подавляют.

Стандартизация, сбалансированная система показателей, управление освоенным объемом, автоматизация бизнес-процессов и прочие системные методы проектного управления при неправильном внедрении воспринимаются органами власти как контрсистемные, на что они реагируют отставанием господства структуры над функциями. А. Пригожин говорит о том, что типичной реакцией на трудности для такой системы является создание новых оргструктур по принципу: возникновение проблемы влечет создание новой организации (отдел, должность).

На наш взгляд, А. Пригожин очень точно подметил причину низкой результативности многих проектов по модернизации государственного управления в России, когда создаются специальные структуры, назначаются ответственные должностные лица, а прогресс в достижении поставленных целей практически отсутствует. В качестве способа преодоления данной проблемы автор предлагает развитие «живой методологии», которая изначально появилась в сфере инноваций. Ее суть в том, что инновационные подходы к управлению формируются, анализируются и трансли-

руются в процессе совместной деятельности компетентных лиц. Сами приемы формирования и регулирования процесса по выработке решения тоже не формализованы и часто носят импровизационный характер, хотя эта методология организационного развития превратилась в предмет массовой специализации. А подготовка подобных специалистов строится не столько на передаче самих методов, сколько на обучении действием. Решения, вырабатываемые специалистами на основе живой методологии, выдерживают огромные риски в практике бизнеса и политического управления.

Интересную точку зрения на содержание проектного управления представляют К. Грей и Э. Ларсон, которые считают, что его необходимо рассматривать в двух аспектах — техническом и социокультурном, и особое значение при внедрении корпоративной системы управления проектами надо придавать культуре организации¹. Технический аспект управления проектом включает формальные, поддающиеся логическому структурированию части процесса и может быть отражен в информационной системе. Сюда относится планирование, расписание работ и контроллинг, создание отчетов о промежуточных результатах работы и структура работ, которая служит своеобразной базой данных, связывающей все уровни организации. Такой подход к интеграции информации призван обеспечить всех участников проекта информацией о принятых решениях соответственно их уровню и потребностям.

В свою очередь, социокультурный аспект управления проектом имеет более запутанный, зачастую противоречивый характер. Социокультурный аспект сосредоточен на создании внутри организации временной социальной среды, объединяющей способности и компетенции разных профессионалов, работающих над выполнением проекта. Как правило, проекты предполагают необходимость координированного выполнения взаимосвязанных действий несколькими исполнителями и создание временной организационной структуры для достижения поставленной цели.

В случае, если культура организации противоречит принципам проектного управления, К. Грей и Э. Ларсон рекомендуют изолировать проектную команду от доминирующей культуры, чтобы создать четкую субкультуру внутри проектной команды, в которой возникнет новая система норм и ценностей, способствующих эффективному выполнению проектов. Необходимо создавать культуру проекта, стимулирующую коллективную работу и высокий уро-

¹ Грей К. Ф., Ларсон Э. У. Управление проектами: Практическое руководство / Пер с англ. М.: Дело и сервис, 2007. С. 30.

вень личной мотивации, равно как и возможности быстрого обнаружения и устранения проблем, угрожающих работе над проектом. Сюда также относится управление взаимодействием с внешним окружением проекта. Менеджеры проектов должны уметь оправдывать ожидания заказчика, получать поддержку высшего руководства, договариваться со своими функциональными коллегами, контролировать подрядчиков и т. д.

Важнейшим инструментом развития профессионализма и корпоративной культуры в органах власти выступает команда проекта — это группа специалистов, работающих над реализацией проекта, представляющих интересы различных участников проекта и подчиняющихся управляющему проектом¹.

Процесс развития команды проекта включает пять основных этапов:

1) формирование команды (налаживание профессиональных и межличностных связей участников команды, их знакомство друг с другом и с проектом);

2) адаптация (согласование интересов и распределение зон ответственности участников команды проекта, высокая вероятность возникновения конфликтов и снижения производительности команды);

3) нормализация (формирование общей системы ценностей и привязанности к команде);

4) продуктивная работа по достижению целей проекта;

5) ликвидация (подведение итогов работы, расформирование команды или поручение ей нового проекта).

Необходимость развития команды в рамках общего проектного офиса определяется следующим:

- реализация государственных проектов чаще всего связана со сферами деятельности, которые невозможно охватить одному человеку и даже одному подразделению;

- при работе участников проекта в команде достигается эффект синергизма;

- успех проектов по созданию инновационных решений для модернизации государственного управления зависит от творческой атмосферы и обмена информацией при работе в команде;

- взаимодействие и совместная работа способствуют прояснению и согласованию ожиданий участников проекта;

- в процессе совместной проектной деятельности происходит обучение практической деятельностью, которое в соответствии с

¹ Заренков В. А. Управление проектами. 2-е изд. М.: АСВ. СПб.: СПбГАСУ, 2010. С. 36.

концепцией «живой методологии» позволяет преодолеть сопротивление системы при внедрении новых методов работы.

Одним из наиболее современных подходов к управлению командой проекта является «живая», или еще ее называют «гибкая», методология Agile, основной ценностью которой является рабочий и практичный продукт, полученный в результате проекта, а не просто система письменной документации.

Основополагающие принципы Agile, аккумулированные в Agile-манифесте, в полной мере удовлетворяют потребности проекта, например, по развитию электронного правительства, в частности:

- приветствуется изменение требований даже на поздних стадиях разработки, а работающий продукт должен выпускаться и демонстрироваться заказчику как можно чаще. На протяжении всего проекта представители исполнителя и заказчика должны ежедневно работать вместе;

- непосредственное общение является наиболее практичным и эффективным способом обмена информацией как с самой командой, так и внутри команды; над проектом должны работать мотивированные профессионалы;

- простота — искусство минимизации лишней работы — крайне необходима;

- команда должна поддерживать постоянный темп, систематически анализировать возможные способы улучшения эффективности и, соответственно, корректировать стиль своей работы.

Указанные принципы позволяют в завершении проекта получить адаптированный к реалиям продукт (информационную систему, портал, автоматизацию административных процедур и т. п.).

Вторым современным проектным подходом, который, по моему мнению, позволяет повысить эффективность и профессионализм государственных служащих, является P2M. Стандарт P2M, разработанный в Японии, можно назвать «ценностным», в то время как PMBoK является больше «процессным». Основа P2M строится на трех основополагающих понятиях — сложность, ценность и сопротивление (Complexity, Value and Resistance), — составляющих так называемый «железный» треугольник контекстных ограничений, в рамках которых осуществляется инновационная деятельность (рис. 35)¹.

¹ Ярошенко Ф. А., Бушуев С. Д., Танака Х. Управление инновационными проектами и программами на основе системы знаний P2. М.–Киев: Саммит-Книга, 2011. С. 103.



Рис. 35. Сущность P2M: сложность, ценность и сопротивление¹.

Анализ современной практики реализации государственных проектов показывает негативное влияние всех трех ограничений: высокий уровень сложности и комплексность проектов; большая ценность и острая необходимость результатов модернизации госуправления; сопротивление реформам и скрытый «саботаж» со стороны госслужащих. Стандарт P2M представляет собой целую философию и позволяет реализовывать инновационные проекты. При этом нужно отметить, что P2M предполагает использование определенных методов и инструментов общепринятой проектной методологии; так, для преодоления сопротивления со стороны персонала стандарт рекомендует метод критической цепи, хотя он редко используется в Японии. В России к организациям публично-государственного сектора, использующим данный стандарт и имеющим сертифицированных специалистов P2M, можно отнести Сбербанк, Олимпстрой, Лукойл, ТНК.бп и др.

Таким образом, одной из стратегических задач в рамках совершенствования государственного управления в России является установление баланса между формализацией, на данный момент избыточной, и адаптивностью управленческих подходов. Необходи-

¹ Составлено авторами по результатам исследования.

димо внедрение не только современных информационных технологий, но и методов управления социальными взаимосвязями, мотивации служащих, учет человеческого фактора в лице всех заинтересованных сторон, что также важно для достижения целей проекта. В этой связи создание совместных проектных офисов как одной из формы государственно-частного партнерства, развитие команд и корпоративной культуры в органах власти служат оптимальным способом повышения профессионализма государственных и муниципальных служащих.

3.4. ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЗАКУПКАМИ В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ И АДАПТАЦИЯ К РОССИЙСКИМ УСЛОВИЯМ

*Стратегия без тактики — это самый медленный путь к победе.
Тактика без стратегии — это просто суeta перед поражением.
(Сунь-Цзы)*

Управление закупками в контрактной системе в настоящее время является динамично развивающимся направлением политики государства, имея мощный потенциал влияния на многие смежные сферы государственного регулирования. Одной из ключевых целей преобразований системы госзаказа с конца 90-х годов XX века являлось формирование на базе отечественной практики и мирового опыта такой схемы работы по удовлетворению общественных потребностей, которая позволяла бы реализовать меры по противодействию коррупции и эффективно расходовать бюджетные средства, основываясь на принципах прозрачности, открытости, равенства, справедливости и персонализации ответственности.

Однако следует отметить, что повышение эффективности государственного управления невозможно рассматривать в отрыве от увеличения эффективности управления и качества результатов размещения государственных и муниципальных заказов. Участие всего национального хозяйственного комплекса при этом является обязательным условием для удачного проведения политики реализации заказов для государственных и муниципальных нужд. С помощью эффективной реализации инвестиционных преимуществ данной формы возможно обеспечение роста ВВП; понижение уровня безработицы; создание условий для существенного обновления производственных фондов организаций и предприятий-

участников. Недостаточный учет данных условий привел к необходимости кардинального пересмотра требований к закупочной политике государства.

Инструменты, позволяющие профессионалам повышать эффективность управления закупками

Экономическая интеграция в сфере публичных закупок по аналогии с иными сферами не эффективна без формирования соответствующих единых международных стандартов, унификации и гармонизации национальных систем законодательства. Современные системы законодательства о публичных закупках направлены на регламентацию таких направлений, как целевое и эффективное расходование денежных средств государственных и муниципальных заказчиков, поддержка малого и среднего бизнеса, антикоррупционные и иные меры и т.д. Исследование тенденций развития международного, зарубежного и отечественного законодательства показывает, что ключевой задачей правового регулирования любого уровня является интеграция и расширение международных рынков публичных закупок за счет снятия ограничительных барьеров для доступа всех потенциальных поставщиков, независимо от их формы собственности и страны происхождения капитала.

Активное формирование отношений в сфере публичных закупок на международном уровне началось во второй половине XX в. Ключевым стал 1979 год, когда страны-партнеры ГАТТ заключили Соглашение о государственных закупках, суть которого представлялась в снятии административных барьеров для доступа к национальным рынкам государственных закупок поставщиков из стран-участниц. Следующей вехой стало утвержденное в 1994 году в рамках ВТО Соглашение о государственных закупках, одним из принципов которого явился запрет на дискриминацию между национальными и иностранными товарами, услугами и их поставщиками. Статьей 3 данного Соглашения установлено, что в отношении всех законов, административных правил и процедур каждый участник предоставит товарам, услугам и поставщикам других участников Соглашения режим наибольшего благоприятствования и национальный режим¹.

В рамках установления единых норм в сфере публичных закупок декларированы также требования по противодействию коррупции в данной сфере в ст. 9 Конвенции ООН «Организация объединенных наций против коррупции» 31 октября 2003 г. Считается, что установленные меры по противодействию коррупции в систе-

¹ Белов В.Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления России в ВТО // Право и экономика. 2012. №1. С. 8–13.

ме публичных закупок должны послужить основополагающим началом при разработке антикоррупционных стандартов в системе публичных закупок каждого государства.

Отметим, что в период адаптации экономик к последствиям мирового финансово-экономического кризиса роль государства в экономике только возрастает, а значит, актуальность надлежащего нормативного обеспечения публичных закупок будет только повышаться. Основным направлением реформирования системы публичных закупок с конца 90-х годов XX века являлось формирование такой схемы работы по удовлетворению общественных потребностей, которая позволяла бы реализовать меры по противодействию коррупции и эффективно расходовать бюджетные средства, основываясь на принципах прозрачности, открытости, равенства, справедливости и персонализации ответственности.

Законодательство о публичных закупках в РФ все время совершенствуется, о чем, несомненно, свидетельствуют многочисленные изменения, вносимые в действующий на данный момент закон о закупках и иные нормативные правовые акты, а также принятие новых законов в указанной сфере. Однако следует отметить, что повышение эффективности публичного управления невозможно рассматривать в отрыве от увеличения эффективности управления и качества результатов размещения государственных и муниципальных заказов. Участие всего национального хозяйственного комплекса при этом является обязательным условием для удачного проведения политики реализации заказов для государственных и муниципальных нужд.

С помощью эффективной реализации инвестиционных преимуществ данной формы возможно обеспечение роста ВВП; понижение уровня безработицы; создание условий для существенного обновления производственных фондов организаций и предприятий-участников. Недостаточный учет данных условий привел к необходимости кардинального пересмотра требований к закупочной политике государства.

Международное агентство Transparency International на примере отечественных законопроектных о госзакупках рассматриваемого периода привело несколько причин, которые, по мнению данного агентства, отвечают на вопрос, почему коррупция законодательным путем в России не победить. В опубликованном докладе Transparency пишет о как минимум 27 проблемных пунктах в законопроектах Минэкономразвития и Федеральной антимонопольной службы, самые интересные из которых — общие для обоих документов: непрозрачность планирования и обоснования тендера,

необъективность контролеров и отсутствие гарантий защиты для тех, кто сообщил о коррупции.

Для нашего государства дальнейшее развитие правового регулирования отношений в рамках публичных закупок неразрывно связано политическими решениями 2011–2012 гг. Речь идет, прежде всего, о разработанном по поручению Президента РФ федеральном законе «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг»; о вступлении РФ во Всемирную торговую организацию, в рамках которой осуществляется постоянное и активное взаимодействие государств-участников в сфере публичных закупок; а также о принятии Типового закона о публичных закупках Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ).

Концепция контрактной системы интересна прежде всего тем, что государственным и муниципальным заказчикам предложены новые способы размещения заказов, которые апробированы и рекомендованы к применению модельным законодательством ООН о публичных закупках, а также давно и эффективно используются в корпоративном секторе — конкурс с ограниченным участием, двухэтапный конкурс, запрос предложений, новые виды закупок при проведении закрытых процедур. Кроме того, принят и с 1 января 2012 года вступил в силу Федеральный закон от 18 июля 2011 г. №223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

В своем ежегодном послании Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2012 г. Президент РФ В. В. Путин отметил насущную необходимость ускорения принятия закона о контрактной системе. Причем, по мнению Президента РФ, важнейшее значение при реализации данного проекта имеет аудит эффективности и целесообразности бюджетных расходов, закупок государства и госкомпаний, а также публичная отчетность о ходе и результатах исполнения государственных и муниципальных контрактов, что, безусловно, снизит возможности коррупционной ренты¹. Как итог — Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» был принят и вступил в силу с 1 января 2014 года.

В Послании Федеральному Собранию от 04.12.2014 Президент РФ отметил, что с 1 января 2015 года в полном объеме начнет работать Евразийский экономический союз, базовыми принципами которого декларированы равноправие, прагматизм и взаимное уважение, сохранение национальной самобытности и государ-

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 12.12.2012 г. // Российская газета. №287. 13.12.2012.

ственного суверенитета всех стран-участниц¹. Это, в свою очередь, окажет немалое влияние на дальнейший курс политики государства в сфере закупок товаров, работ, услуг.

Одной из основных целей закупочной политики государства является закупка товаров, работ и услуг для нужд заказчиков с позиции экономии бюджетных средств и эффективности данных расходов. Немаловажную роль сыграл при этом тот общественный контроль, который позволил не только проводить мониторинг и анализ закупок, но и выявлять закупки с излишним расточительством средств заказчика, закупки предметов роскоши, и просто неоправданные траты средств. Поэтому при проработке механизмов расходования бюджетных средств, законодатель учел показатели зарубежных стран по аналогичным критериям. В качестве примера можно рассмотреть условия закупок в транспортной сфере некоторых мировых держав. Так, в Италии реализация установленного европейского норматива о проведении публичных торгов по закупке вагонов для скоростных поездов привела к снижению цены на 30%.

Анализ торгов на приобретение услуг общественного транспорта Финляндии показывает также положительный результат — удельные затраты снизились на 27%. А результатом введения конкурентных торгов в области общественного транспорта в Швеции стало уменьшение государственных субсидий на 30%. Внедрение такой процедуры, как обратный аукцион с применением интернет-технологий, в Бразилии позволило достичь экономии средств бюджета до 20%.

При дальнейшей корректировке политики государства, в том числе и закупочной, следует учитывать также показательный рейтинг, существенно снижающий и инвестиционную привлекательность нашей страны и сказывающийся на перспективах экономического роста. Это индекс восприятия коррупции (Corruption Perception Index), который формируется ежегодно международным движением Transparency International. Данный показатель позволяет сравнить уровень восприятия коррупции в государственном секторе различных стран и формируется с учетом различных источников информации. Источником информации, в свою очередь, считается независимая экспертная организация, которая занимается анализом госуправления или бизнес-климата. Для чистоты результата эксперты Transparency International оценивают методологию каждого источника информации чтобы убедиться, что она соответствует стандартам качества.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию РФ 04.12.2014 г. // Российская газета. №278. 05.12.2014.

Так, в 2013 году в рейтинг вошли 177 стран, ранжированные по шкале от 0 (самый высокий уровень восприятия коррупции) до 100 (наименьший уровень) баллов. Российская Федерация набрала 28 баллов (по оценкам экспертов), что соответствует 127 месту. Аналогичное место в рейтинге по количеству набранных баллов заняли Азербайджан, Пакистан, Никарагуа, Мали, Мадагаскар, Ливан, Гамбия и Коморские острова. Для сравнения отметим, что наилучшие показатели рейтинга выявлены у Дании и Новой Зеландии, которые набрали по 91 баллу, второе место заняли Финляндия и Швеция с 89 баллами. Среди стран Восточной Европы и Центральной Азии лучшие показатели у Турции, набравшей 50 баллов и Грузии, набравшей 49 баллов¹.

Ключевым моментом при рассмотрении особенностей регулирования публичных закупок в России в рамках реформы публичного управления является существующее противоречие между реализуемыми властными полномочиями, государственными и муниципальными нуждами и общественными потребностями. Несомненно, в целях формирования эффективного механизма публичного управления в сфере госзаказа законодательное регулирование оказывает существенное воздействие на практику функционирования системы государственного и муниципального заказа, однако при системном разборе проблемы консолидации интересов государства, бизнеса и общества на первый план выходят экономические аспекты.

Рассматривая систему публичных закупок через призму публичного управления, следует отметить, что государство представляет собой монопольного или «принудительного» покупателя, который данными ему полномочиями вполне может принудить рыночного продавца к продаже необходимых государству товаров, работ либо услуг на условиях и по правилам, установленным самим государством. Однако это не означает, что государство является априори монополистичным субъектом данных отношений. Напротив, данного рода монопольность государства и побуждает его функционировать на рынке не в форме «принудительной» монополии, а в качестве конкурентного участника. Указанное противоречие интересов является существенным фактором влияния, который носит определяющее значение для дальнейшей работы всей системы публичных государственных и муниципальных закупок.

При анализе экономической подоплеки данного противоречия следует отметить, что любой хозяйствующий субъект как

¹ Индекс восприятия коррупции — 2013 // URL: <http://www.transparency.org.ru/indeks-vospriatiia-korruptcii/zastriali>.

производитель благ на базе частного капитала заинтересован в максимизации цены продажи (как ключевом способе увеличения прибыли), и никто кроме него не может точно указать действительную цену производства блага как экономического минимума¹. Таким образом, можно сделать вывод о том, что цена любой государственной закупки при условии, что государство является покупателем данного блага, не должна превышать стоимость производства товара, работы, услуги, а с позиции продавца (поставщика, исполнителя, подрядчика) цена этой же закупки не должна быть ниже, чем экономически обоснованная цена производства данного конкретного блага.

Реформирование государственного сектора экономики большинства постсоветских стран ставит новые проблемы перед наукой, наиболее острой из которых является взаимодействие частного и государственного сектора при реализации функций, возложенных на государство. Считается доказанным, что многочисленные проблемы, встающие перед инвестором и государством в связи с необходимостью реализации как общегосударственных, так и частных целей, можно решить путем устранения рисков государственного капитала и увеличения преимуществ для частного капитала. Поэтому основная проблема определения порядка управления системой публичных закупок состоит именно в том, чтобы совместить интересы общества, бизнеса и государства, которому не только необходимо исполнять социальные обязательства перед гражданами, но и удовлетворять общественные потребности и государственные нужды.

Предлагаем рассмотреть существующие проблемные моменты с позиции их решения через возможные к применению механизмы. Так, к примеру, решение вопроса слабой государственной поддержки и защиты отечественных предприятий малого и среднего бизнеса возможно при применении потенциала публичных закупок, а также эффективного использования нетарифных методов государственного регулирования для поддержки экспорта и защиты от неэффективного импорта на основе совершенствования законодательной и нормативной базы регулирования рынка.

При разработке решений указанной проблемы необходимо обратиться к успешно применяемым технологиям закупочной политики иностранных государств. Так, при заключении контрактов с иностранными организациями о поставке товаров, выполнении работ и оказании услуг государственные органы Великобритании

¹ Галанов В. А., Гришина О. А., Шибяев С. Р. Государственные закупки и конкуренция / Под общ. ред. В. А. Галанова. М.: ИНФРА-М, 2010. С. 236–243.

несомненно заинтересованы и настаивают на том, чтобы в каждом подобном контракте обязательно была указана оговорка о юрисдикции права Великобритании по причине того, что судебное разбирательство по праву иностранного государства является потенциально более сложным и экономически невыгодным для британской стороны. Следствием этого является тот непреложный факт, что в стандартных условиях контракта на выполнение государственного заказа заказчиком вменено в обязанность указывать, что право Великобритании имеет преимущественную силу при разрешении споров. В свою очередь согласие с данными условиями является весьма важным моментом при выборе поставщика. Аналогичное условие несомненно с учетом российской специфики можно было бы перенять и включить в обязательные действия заказчика.

Приведем еще один пример включения обязательных условий в текст контракта. Закупочная политика Словении обязывает заказчика в каждый государственный контракт, заключаемый внутри страны и превышающий определенную строго оговоренную цену контракта, включать в обязательном порядке так называемую «антикоррупционную оговорку». Суть последней в том, что стороны (заказчик, поставщик, соисполнители, субподрядчики), заключающие договор, берут на себя обязательство не совершать действий, расцениваемых как проявление коррупции. Данное условия предусматривает ответственность за ее нарушение. Если же будет выявлено, что любой из участников контракта нарушил указанное условия, сделка, закрепленная контрактом признается незаконной.

Экономические реалии Российской Федерации перманентно подтверждают положительную роль коммерческой мотивации частных фирм в повышении эффективности производства благ и услуг. В связи с этим рациональным и стратегически перспективным является поиск оптимальных форм взаимодействия государства и частного сектора при предоставлении благ, финансируемых из бюджетных источников. Отсюда можно сделать вывод, что в экономическом аспекте одной из ключевых целей механизма консолидации интересов государства, бизнеса и общества в сфере управления публичными закупками является формирование такой цены государственного или муниципального контракта, при которой затраты государства как «монопольного покупателя» благ будут минимизированы, а полученный доход производителя (поставщика, исполнителя, подрядчика) будет экономически оправдан, то есть позволит ему сохранить все стимулы к коммерческой деятельности.

Анализ мировых практик и российских реалий показывает, что среди недостатков одним из наиболее существенных является от-

сутствие эффективной системы оптовой торговли. Решением данного недостатка может стать формирование подобной системы с учетом логистики товародвижения и возможностей информационных технологий с помощью официального сайта РФ в сети «Интернет» для размещения информации о заказах на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг www.zakupki.gov.ru. Сайт был разработан и введен в действие в целях унификации системы публичных закупок, снижения государственных расходов на закупки и придания данному процессу большей открытости. Данная модернизация была направлена на увеличение количества государственных поставщиков для государственных нужд, снижение расходов на участие для этих поставщиков, а также увеличение конкуренции между поставщиками, что, в свою очередь, должно привести к снижению затрат и повышению качества поставляемых товаров или услуг. Учитывая полную открытость по всем процедурам и доступность информации по зарегистрированным заказчикам и поставщикам, данная система, по нашему мнению, обладает большим потенциалом для формирования эффективной оптовой торговли и товародвижения.

При рассмотрении проблемы неразвитой инфраструктуры основным решением, помимо разработки и реализации государственной целевой программы развития инфраструктуры рынка, с учетом интеграции России в мировой рынок, является институционализация данного направления по принципам госзаказа. В настоящее время органами, уполномоченными на осуществление контроля, фиксируется большое количество нарушений свободной конкуренции, однако основное решение данной проблемы видится в дальнейшем развитии информационного обеспечения и институциональных преобразований системы публичных закупок.

Другим немаловажным недостатком представляется снижение конкурентоспособности России на внутреннем и внешнем рынках в связи с вступлением в ВТО. При таком варианте развития событий российский рынок государственных и муниципальных закупок будет окончательно открыт для иностранных поставщиков, откуда актуализируется вопрос о возможностях конкуренции отечественных поставщиков с иностранными товаропроизводителями¹. По нашему мнению, в связи с очередной волной кризиса, а также положительным решением вопроса о вступлении России в ВТО, подобный опыт особенно актуален в настоящее время. Без государственной поддержки, по крайней мере отдельных категорий оте-

¹ Белов В.Е. Законодательство о публичных закупках: оценка с позиции вступления России в ВТО // Право и экономика. 2012. №1. С. 8–13.

чественных товаропроизводителей, не обойтись. Законодательно подобная возможность закреплена в ст. 13 94-ФЗ, где предусмотрены особенности ограничения участия иностранных поставщиков (товаров, работ, услуг) на отечественном рынке публичных закупок. Речь идет о применении ограничений допуска к участию в торгах иностранных товаров (работ, услуг) в сфере государственного оборонного заказа.

Одним из возможных решений также может стать активное применение потенциала открытых аукционов в электронной форме и различных видов конкурсов на участие, где требования к предмету закупки и техническое задание формирует полностью государственный заказчик. Эффективной мерой считается также и установление для нашей страны определенного базового уровня тарифной защиты и возможностей применения тарифного квотирования по некоторым чувствительным видам товаров, работ, услуг. Многие экономисты рассматривают необходимость установления такого уровня, который сопоставим с США. Если в США он составляет 15–18 млрд долларов, то для России оптимальный уровень поддержки, по расчетам, должен составлять 12–13 млрд долларов¹.

Учитывая тот факт, что согласно действующему российскому законодательству существует ряд преференций, немаловажную роль в предоставлении преимуществ малому и среднему бизнесу сыграла реальная и определенная законодателем возможность предпринимателей получить государственный заказ. Статья 15 Федерального закона №94-ФЗ определяет, что государственные заказчики обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере от 10 до 20% общего объема поставок путем проведения торгов, участниками которых являются такие субъекты. Перечень указанных товаров, работ, услуг и их предельная цена (цена лота) установлены в настоящее время Постановлением Правительства РФ от 04.11.2006 №642 «О перечне товаров, работ, услуг для государственных и муниципальных нужд, размещение заказов на которые осуществляется у субъектов малого предпринимательства, и их предельных ценах (ценах лотов)». В проекте Федеральной контрактной системы данное начинание усовершенствовано и предполагает аналогичную обязанность для заказчика, но без учета верхнего ценового порога при проведении торгов. Следует также отметить, что статья 7.30 КоАП РФ определя-

¹ Локота О.В., Попова Е.А., Черненко Л.Г., Медякова Е.М., Морозова А.И. Управление закупками в контрактной системе. Обеспечение деятельности контрактных управляющих. В 2-х т. Т. 1. Теория: Коллективная монография. Ростов н/Д, 2013.

ет ряд составов административных правонарушений по реализации преференций для субъектов малого предпринимательства.

К сожалению, данные меры в сфере публичных закупок не в полном объеме соответствуют провозглашенному государством курсу на обеспечение сбалансированности интересов бизнеса и государства. С одной стороны, процедуры госзакупок эффективно выполняют функции поддержки предпринимательства, так как в условиях нестабильности экономических процессов заключение государственного контракта гарантирует оплату предоставленных товаров, выполненных работ или оказанных услуг. С другой же стороны, частный партнер кредитует государственного заказчика в процессе исполнения заказа, что находит свое выражение в отсутствии аванса, а также в обязанности полностью выполнять работы на свои средства еще до момента получения оплаты государственным или муниципальным заказчиком по контракту, и при условии о возможности отсрочки платежа до 90 дней. Кроме того, как отмечают представители бизнес-сообщества, малым компаниям практически невозможно участвовать в торгах на равных с крупными компаниями и корпорациями при условии, что критерий качества определяет лишь 20% итогового решения о выборе победителя данных торгов¹.

В настоящее время одним из инструментов обеспечения конкурентоспособности в условиях посткризисного развития является активно реализующиеся в настоящее время открытые аукционы в электронной форме, которые, по мнению разработчиков, обеспечивают максимальную гласность, прозрачность и конкуренцию при осуществлении государственных закупок. Аукционы по государственным и муниципальным закупкам могут проводиться только на пяти электронных площадках, среди которых две — правительственные (ОАО «Единая электронная торговая площадка» и ГУП «Агентство по государственному заказу, инвестиционной деятельности и межрегиональным связям Республики Татарстан»), две биржи — ММВБ и РТС и электронная площадка ЗАО «СбербанкАСТ».

Кроме того, весомым вкладом внедрения данного способа размещения заказа стала максимальная прозрачность и доступность государственных и муниципальных заказов для любого хозяйствующего субъекта, желающего заключить государственный контракт, тогда как до введения электронных аукционов торги проводились

¹ Локота О.В., Попова Е.А., Черненко Л.Г., Медякова Е.М., Морозова А.И. Управление закупками в контрактной системе. Обеспечение деятельности контрактных управляющих. В 2-х т.Т. 1. Теория: Коллективная монография. Ростов н/Д, 2013.

среди достаточно узкого круга поставщиков. Положительным результатом является и то, что новые условия прозрачности и конкурентности разбивают сложившиеся коррупционные цепочки, предоставляя новые возможности для бизнеса. Так, например, проводимые ежегодные исследования Фонда свободы информации позволяют формировать рейтинг информационной открытости официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Показательно, что третий год (2011–2013) лидерство в рейтинге информационной открытости сохраняет сайт Правительства Ростовской области¹.

Однако открытые аукционы в электронной форме при всех положительных эффектах не в состоянии решить полностью противоречия во взаимодействии государства и бизнеса в системе госзаказа. Присутствующий и в настоящее время латентный характер теневой экономической организации в сфере государственных и муниципальных заказов свидетельствует о том, что действительно необходима реконструкция существующей в настоящее время системы таким образом, чтобы она позволяла вскрывать те коррупционные моменты, которые ускользают от контроля, составляющего метод правового регулирования.

И еще одним аспектом, который необходимо отметить, являются те коррупционные механизмы взаимодействия заказчиков и поставщиков, которые не только ограничивают конкуренцию, но препятствуют реализации принципов публичного управления. С одной стороны, данные схемы могут быть охарактеризованы как «конфликт интересов», однако данные противоправные деяния могут являться одним из видов взаимодействия заказчика и поставщика в рамках размещения государственного заказа. За рубежом тоже нет единого решения данной проблемы. Так, например, итальянское законодательство о государственных закупках определяет сферы деятельности, наиболее подверженные коррупции. Если проводится закупка, затрагивающая любую из областей «списка», то заказчик обязан публиковать перечень компаний — поставщиков, исполнителей, подрядчиков по итогам заключенных контрактов.

Поэтому и в нашей стране есть необходимость реформирования с целью оптимизации работы по выявлению конфликтов интересов в области противодействия коррупции, а также освещения основных моментов взаимовоздействия государственных и предпринимательских структур. Однако, несмотря на принимаемые

¹ Результаты мониторинга официальных сайтов высших исполнительных органов государственной власти субъектов РФ. Фонд свободы информации // URL: <http://www.svobodainfo.org/ru/node/1928>.

меры, в сфере государственного и муниципального заказа органами, ответственными за контроль, выявляется немало нарушений. Интересна при этом оценка проводимого реформирования публичного управления и реорганизации системы публичных закупок с позиций опыта Китайской Народной Республики (КНР).

Китайская Народная Республика для эффективного функционирования механизма запроса и обращения поставщиков включила детальную процедуру обмена информацией между заказчиком и поставщиками с учетом антикоррупционных оговорок.

Чтобы удовлетворить требования механизма запроса, указанного в Соглашении по правительственным закупкам ВТО, например, в Японии специально созданы Канцелярия рассмотрения правительственных закупок и Управление рассмотрения правительственных закупок. Хотя в КНР еще нет специального учреждения для рассмотрения вопросов по правительственным закупкам согласно соответствующим положениям законодательства КНР о правительственных закупках, финансовые отделы правительств разного уровня являются административными и контрольными ведомствами по правительственным закупкам, которые принимают обращения поставщиков. По этому поводу в Законе КНР «О правительственных закупках» 2002 г. четко установлено, что если обращающиеся лица не соглашаются с решением административных и контрольных ведомств по правительственным закупкам или эти ведомства не выдают решение в установленный законом срок, они могут по закону ходатайствовать об административном пересмотре или подать административный иск в народные суды.

Одним из механизмов обеспечения контроля над размещением государственного заказа в ФРГ является деятельность общественной организации экспертов и ученых «Форум госзаказа». В ходе деятельности данной общественной организации происходит обмен мнениями, формируется отношение к новым явлениям в сфере госзакупок внутри страны и за рубежом. Решения работы Форума и мнения экспертов доводятся до правительства. Форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок — Public Procurement Award.

Информационное обеспечение закупочной политики в России реализуется с учетом транспарентности, и, по официальным статистическим данным, находится на должном уровне.

В целях содействия пониманию механизмов функционирования национального рынка закупок и практик основных его участников, анализа тенденций улучшения или ухудшения эффективности размещения заказа в разрезе различных измерений эффективности и

прозрачности размещения заказа проводится ежегодная оценка текущего уровня прозрачности и эффективности систем закупок крупнейших государственных и корпоративных закупщиков.

Применительно к специфике реализации основ закупочной политики в России, современной наукой характеризуемыми как «коррупционная рента госзаказа», несомненно назрела необходимость модернизации сложившейся системы управления торгами в Российской Федерации и активизации компоненты публичного управления. Проиллюстрировать данный тезис можно статистическими показателями, позволяющими сформировать представление о роли публичных закупок для модернизации управления контрактной экономикой.

Так, согласно национальному рейтингу прозрачности закупок в 2012 году потери от закупок по завышенным ценам зафиксированы на уровне 275 млрд руб., данный показатель на 4,1% меньше значения предыдущего периода оценки. Итоги 2013 года показали, что потери от закупок по завышенным ценам составили 265,5 млрд руб. Таким образом, абсолютная разница между значениями приведенного показателя в 2013 и 2012 гг. составила всего 0,8%. Анализ статистических данных показал, что уровень завышения цен по госсектору в целом в 2012 году составил 6,3%. Динамика уровня завышения цен в федеральном сегменте за последние 4 года демонстрирует медленное, но последовательное снижение: с 10% в 2009 году до 8,5% в 2012 году. Однако это по-прежнему больше, чем в регионах (4,2%) и муниципалитетах (5,5%). Отметим, что относительная разница между значениями вышеуказанного показателя в 2013 и 2012 гг. — 3,6. Доля потерь в объеме размещенного заказа в целом по госсектору в 2013 году составила 5,3%, что в абсолютных величинах 2013–2012 составило — 0,6%.

В связи с этим сложилась неоднозначная ситуация, поскольку в 2013 году потери государства от закупок составили 265,5 млрд руб., что на 3,6% меньше прошлогоднего значения (без учета уровня инфляции). При этом уровень завышения цен по государственному сектору показывает отрицательную динамику (0,8% составило падение в сравнении с 2012 г.) и в целом составил 5,5%. В связи с этим следует обратить внимание, что наибольший уровень завышения закупочных цен имеет федеральный сегмент, который равен 8%. Уровень завышения в региональном сегменте оценивается в 3,9%, в муниципальном — 4,6%.

Анализ, проводимый на базе закупочных структур субъектов РФ, показывает минимальное наличие (и минимальное фактическое применение) конкурентных процедур, так же как и использование

новационных способов размещения заказов. К негативным элементам существующей системы можно отнести также и следующий пример. В рамках работы по анализу положений и планов закупок, официально публикуемых на сайте закупок можно сделать вывод о доминировании неконкурентных, непрозрачных, неэффективных способов закупки, то есть размещение заказов в форме торгов (аукцион, конкурс) присутствует в части документов номинально.

Для оценки общественной позиции по вопросу достаточной публичности вышеприведенных видов торгов и приведения их к общим принципам управления был проведен опрос, некоторые данные которого приведены ниже. Сбор эмпирических данных проводился в ходе социологического исследования преимущественно наиболее активной части участников государственных публичных торгов. На базе ЮРИФ РАНХиГС в третьем квартале 2013 года был проведен опрос 438 респондентов из числа государственных гражданских служащих, муниципальных служащих, работников бюджетных организаций, представителей некоммерческих и коммерческих организаций, представителей контролирующих и уполномоченных органов, иных категорий граждан.

Характерна активная позиция большинства респондентов относительно информационного сопровождения государственных торгов. Все респонденты (100% опрошенных) подтвердили свою информированность о существовании общероссийского сайта *zakupki.gov.ru*. Данный сайт является официальным и обязательным средством массовой информации о проводимых торгах на приобретение государственными, муниципальными и корпоративными заказчиками (торги на понижение). Каждый второй при этом пользовался информацией сайта *zakupki.gov.ru* в своей профессиональной деятельности. При этом на вопрос «Знакомы ли вы с информацией, размещаемой на *torgi.gov.ru*?» положительно ответили лишь 16% респондентов (70 человек), и только 18% из вышеуказанных 70 пользовались информацией, содержащееся на данном ресурсе в своей профессиональной деятельности. Между тем, отметим, что *torgi.gov.ru* в настоящее время является официальным сайтом Российской Федерации в сети Интернет для размещения информации о проведении торгов на продажу (на повышение). Статистика сайта при этом показывает, что в настоящее время опубликовано порядка 62 тысяч извещений, зарегистрировано более 18 тысяч организаторов торгов. Таким образом, с точки зрения информационного обеспечения формально оба вида торгов поддерживаются действующими ресурсами, однако с разной степенью «популярности» и применимости. Активное общественное обсуждение тор-

гов на покупку привело к инициативе создания новых механизмов общественного контроля и введения новых субъектов регулирования (общественных объединений), данный контроль осуществляющих. В настоящее время по итогам анализа нормативно-правовой базы и проведенного исследования можно констатировать факт отсутствия законодательного регулирования и возможности проведения общественного контроля государственных торгов на продажу, при наличии подобного механизма, регламентированного законодательно (ст. 102 №44-ФЗ) для торгов на покупку. В связи с отсутствием единой государственной политики управления государственными публичными торгами, синергетический эффект в данном аспекте возможен при применении общих принципов информационного обеспечения и контроля за исполнением — как государственного, так и общественного.

Представляется также целесообразным общее применение в управлении публичными торгами методики правового краудсорсинга по примеру интернет-площадки *law.naiz.org*, которая создана для совершенствования закона №223-ФЗ, регламентирующего управление корпоративными закупками на покупку товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц.

Формирование единой концепции публичных торгов способно дать эффект синергии, а также поддерживать задачу продвижения доступа к информации о проводимых торгах, значительно облегчая идентификацию, систематизацию и использование существующего информационного поля, в конечном счете реализуя цели эффективного управления как государственным имуществом, так и государственными финансами. Таким образом, формирование единой системы информационного обеспечения государственных торгов с применением таких элементов публичного управления, как стимулирование общественной экспертизы, общественные обсуждения, экспертный краудсорсинг, общественный контроль и мониторинг, выведенные на уровень единой концепции, способны дать синергетический эффект и в конечном счете привести к реализации принципа эффективности торгов: при закупках — для приобретения товаров, работ, услуг с максимально возможными потребительскими характеристиками и минимальными бюджетными расходами; при продаже — с привлечением в доход бюджета максимально возможных средств на конкурентной основе. Определенные признаки позволяют говорить о том, что процесс такого совершенствования уже начался, и отчасти он может быть стимулирован в дальнейшем синергетическим эффектом при формировании общего концептуального

подхода, а также динамикой развития государственного регулирования публичных закупок.

Подводя итоги сказанного, целесообразно отметить следующее. Изначально предпосылками для реформирования законодательства в области публичных закупок и пересмотра всей системы управления государственными и муниципальными заказами явились несогласованность и сложность процедур, а также отсутствие прозрачности в деятельности как заказчиков, так и исполнителей, существовавшие в сфере госзаказа.

На наш взгляд, в целях дальнейшего совершенствования взаимодействия бизнеса и государства, налаживания по-настоящему партнерских отношений в сфере публичных закупок в России необходимо решить основной конфликт интересов, касающийся антикоррупционной составляющей. Дальнейшее совершенствование системы госзакупок на основе действующего закона позволит решить проблему прозрачности публичных закупок, однако не решает всех стоящих задач реформирования публичного управления. Необходима дальнейшая унификация и гармонизация национальной системы законодательства на основе применения соответствующих единых международных стандартов.

На современном этапе развития контрактной экономики, который, по мнению ряда ученых, можно охарактеризовать как период становления, проблема нехватки квалифицированных, специально подготовленных кадров в сфере закупок весьма актуальна.

Одной из важных составляющих бесперебойной и эффективной работы системы закупок является кадровое обеспечение организаций-заказчиков, поставщиков, а также контролирующих органов. На данный момент проблема нехватки квалифицированных, специально подготовленных кадров в сфере закупок весьма актуальна. Это обуславливается, прежде всего, отсутствием восприятия сферы государственных и муниципальных закупок как профессиональной сферы деятельности. По данным Национального рейтинга прозрачности закупок, в 2013 году:

- количество закупок без заявок составило 8,79% от общего объема закупок,

- количество процедур, где все поданные заявки отклонены, — 1,27%;

- количество закупок с одной поданной заявкой — 23,6%;

- количество закупок, где подано более трех заявок, — 23,22%;

За 2014 год аналогичные показатели составили:

- количество закупок без заявок составило 5,16% от общего объема закупок;

- количество процедур, где все поданные заявки отклонены, — 0,67%;
- количество закупок с одной поданной заявкой — 21,92%;
- количество закупок, где подано более трех заявок, — 12,79%¹.

То есть, несмотря на позитивный результат по итогам сравнения динамики, процедуры без поданных заявок, с отклоненными заявками и с одной поданной заявкой признаются несостоявшимися и составляют 27,75% в общей массе процедур. При этом доля конкурентных процедур с четырьмя и более поданными заявками снизилась на 10%, что в целом показывает, что количество поданных заявок стало меньше, что и повлияло на снижение отрицательных показателей.

Данные сведения говорят не только о намеренном ограничении конкуренции, но и о большой вероятности некорректного составления закупочной документации. Причем как умышленного, так и в связи с низким профессиональным уровнем составителей исходной документации. Рейтинг показывает, что процедуры без поданных заявок, с отклоненными заявками и с одной поданной заявкой признаются несостоявшимися и составляют 33,67% в общей массе процедур. В свою очередь низкая компетенция специалистов поставщика, подающего заявку на участие в процедуре, является одной из причин отклонения данных заявок.

По нашему мнению, качество работы заказчика является одним из ключевых критериев, определяющих базу для общественного контроля и управления. Это означает, что указанные показатели, приводимые национальным рейтингом прозрачности закупок, отражают, насколько ответственно заказчик относится к выполнению своих обязанностей в соответствии с законодательством в сфере размещения государственного заказа и насколько качественно оформляет документацию для его проведения. По итогам проведенного мониторинга информации официального сайта закупок выявлено, что в 2013 году не менее 20% процедур проведено с нарушениями. Также, в среднем, на каждую категорию заказчиков приходится примерно тысяча поданных поставщиками жалоб, однако 51% жалоб приходится на субъекты РФ, а меньше всего (12,1%) — на муниципальных заказчиков. Следует пояснить, что в случае признания жалобы обоснованной, можно сделать вывод о наличии признаков нарушения законодательства РФ о размещении заказов со стороны заказчиков.

¹ Национальный рейтинг прозрачности закупок в 2013 году // URL: http://nrpz.ru/raiting_2013.html#content-inner.

Законодательное закрепление основ профессионального контрактного управления несомненно рассматривается как новация: заказчик назначает должностное лицо, ответственное за осуществление закупки или нескольких закупок, включая исполнение каждого контракта. В России ранее подобная система управления при размещении государственных и муниципальных заказов не применялась. Однако данная норма требует последовательной и тщательной проработки, так как в настоящее время в принципе отсутствует должность «специалист в сфере закупок» или «контрактный управляющий (инспектор, офицер)» в Квалификационном справочнике должностей руководителей, специалистов и других служащих, а также нет законодательно закрепленных квалификационных требований к закупочному персоналу.

Законодательство о размещении заказов, действующее в настоящее время, не содержит требования о необходимости создания отдельного структурного подразделения, осуществляющего закупки в интересах организации. В связи с этим каждый заказчик самостоятельно принимает решение о необходимости (или отсутствии необходимости) создания такого подразделения исходя из объема и специфики закупок, наличия специалистов, обладающих достаточной квалификацией, финансовыми возможностями. При этом, по нашему мнению, необходимо учитывать, что для принятия на должность контрактного управляющего гражданину РФ нужно не только соответствовать требованию профессионализма и профильного обучения, но и этическим нормам и стандартам, которые в настоящее время еще не утверждены.

Данная проблема характеризуется достаточно невысокой степенью научной и законодательной разработанности. И в научной литературе, и в законодательных актах не уделяется должного внимания к квалификационным требованиям закупочного персонала участников контрактной системы. Таким образом, в настоящее время релевантные документы и работы по данной тематике практически отсутствуют.

Закон о контрактной системе действует с 1 января 2014 года, с этой же даты применяются нормы нового принципа профессионализма. Новизна задач, решаемых законом, привела к необходимости введения в его текст достаточно большого числа новых терминов, правовых институтов и проектируемых организационных структур, аналоги которых отсутствовали ранее, такие как «контрактный управляющий», «контрактная служба» и т.д. Законодательство, действующее ранее, содержало лишь требования к «качественному» составу комиссий заказчика. Требования же к обуче-

нию персонала заказчика, как и иных участников — поставщиков, экспертов, участников, осуществляющих общественный контроль, не установлены ни ранее ни в действующем законе.

Следует отметить, что законодательство Российской Федерации о контрактной системе сегодня является наиболее динамично развивающимся, а по показателям эффективности внедрения инновационных и электронных технологий находится на лидирующих позициях. Ввиду вышесказанного модернизация законодательного регулирования профессионализации субъектов контрактной системы в целях обеспечения единства экономического пространства, расширения возможностей для участия в размещении заказов, развития добросовестной конкуренции, повышения степени гласности и прозрачности процедур размещения актуализируют данную тему. Для определения внутренней иерархии контрактной службы, а также содержания требований к должностям указанной службы, в настоящее время разрабатываются профессиональные стандарты. Использование профессионального стандарта рекомендуется при подборе, найме, расстановке и использовании кадров (продвижение, карьерный рост, кадровый резерв, увольнение), а также при определении степени их ответственности; в качестве основы, или отправной точки, при оценке профессионального уровня работников (в рамках оценки/аттестации персонала) для определения направлений совершенствования профессиональных и личностных компетенций работников. Также применение указанных стандартов возможно для разработки оценочных/диагностических материалов в целях сертификации профессиональных квалификаций. Однако проекты профессиональных стандартов не являются легитимным документом для предъявления требований к специалистам в сфере размещения заказов.

Масштаб необходимых изменений для активизации профессионального контрактного управления в указанной сфере можно представить, изучив отчет Счетной палаты РФ, посвященный анализу расходов федерального бюджета в 2013 году по государственным контрактам на закупку товаров, работ, услуг для государственных нужд (далее — контрактные расходы)¹. Так, в общем объеме расходов федерального бюджета на контрактные расходы приходится четверть средств бюджета (25,1%). При этом фактическое исполнение контрактных расходов в 2013 году составило 3 348 560,2 млн рублей; по сравнению с 2012 годом указанные расходы увеличены на 84 294,8 млн рублей.

¹ Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год №ЗСП – 342/16–10 от 29 августа 2014 г.

Анализ поквартального исполнения контрактующих расходов федерального бюджета показал, что в IV квартале наблюдается существенный рост расходов, в том числе расходов по оплате работ, услуг и по поступлению нефинансовых активов (в IV квартале расходы составили 37,3% и 42,4% годовых расходов соответственно). Кассовые расходы федерального бюджета в IV квартале 2013 года составили 4 391 342,6 млн рублей, из них контрактующие расходы составили 1 340 893,9 млн рублей, или 30,5% общих расходов IV квартала, что связано с завершением в указанный период выполнения контрактов, подписанием актов выполненных работ и окончанием расчетов по контрактам, а также авансированием переходящих на 2014 год государственных контрактов 2013 года.

Дальнейшее развитие общества и сама возможность обеспечения гарантий экономической независимости государства, способного решать определяющие экономические и социальные проблемы, во многом зависит от эффективности функционирования контрактной системы, которая, в свою очередь, во многом определяется уровнем профессионализма, заинтересованности и ответственности участников контрактной системы. Контрактующие расходы в 2013 году осуществляли 106 главных распорядителей средств федерального бюджета. Ниже 95% исполнение указанных расходов составило в 40 ГРБС, или 37,7% от общего количества.

Результаты оценки масштабов исполнения контрактующих расходов, составляющих более четверти всех средств бюджета, подтверждают вывод о том, что необходимо применение компетентного подхода к вышеуказанным исполнителям контрактующих расходов. Можно согласиться с мнением специалистов в сфере госзаказа¹, что недостаток внимания к профессионализации закупочного персонала, отсутствие в настоящий момент минимального набора требований к квалификации и профессиональным навыкам для осуществления деятельности в сфере государственных и муниципальных закупок, отсутствие ранжирования работников по уровням квалификации и профессиональных навыков во многом объясняется спецификой целей, которых законодательство в сфере закупок стремится достичь. Анализ

¹ Михаил Чернышов, д.воен.н., профессор. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: как лучше использовать его положения в муниципальных образованиях России? // URL: <http://www.viperson.ru/wind.php?ID=663630&soch=1>.

проблемного поля показывает, что основным обструкционным элементом, блокирующим эффективное функционирование системы закупок в нашей стране является коррупция. Следовательно, закупочная политика государства была нацелена на формирование максимального количества барьеров для коррупционной деятельности.

Деятельность, направленная на обеспечение конкурентности закупочных процедур ввиду снижения коррупции, привела к дисбалансу мер по решению иных проблем повышения эффективности закупок. Это касается, прежде всего, вопросов профессионализации участников контрактной системы. В результате данная позиция негативным образом отразилась на эффективности удовлетворения потребностей заказчика, что видно из отчетов Счетной палаты и иных источников.

Таким образом, учет существенных изменений в контрактной системе, повышение требований к компетенциям субъектов контрактной системы неминуемо приводят к необходимости создания современной системы квалификаций, которая базируется на закономерностях функционирования контрактной системы в условиях рыночной экономики, на апробации практик ведущих зарубежных стран и мировом опыте в целом.

В основе требований к профессиональным качествам участников контрактной системы лежит выработанная совокупность видов профессиональной деятельности и конкретных трудовых функций, выполняемых каждым из субъектов управления закупками в контрактной системе. Следует учитывать, что в условиях перехода к эффективным контрактам, общенациональная система квалификаций должна способствовать формированию требований к определенному уровню компетенции каждого из субъектов управления закупками в контрактной системе; а также обеспечить управление качеством субъектов контрактной системы, включая признание результатов обучения независимо от места обучения. Это означает сознательный переход работодателей к рынку квалификаций при условии полного отказа от спроса на документы о квалификации.

Законодательство о контрактной системе предполагает поэтапный переход к реализации принципа профессионализма заказчика. Так, в период с 1 января 2014 по 31 декабря 2016 года профессионалами будут признаваться специалисты, получившие образование (включая и дополнительное профессиональное образование) в сфере размещения заказов по Закону №94-ФЗ. Данная позиция подтверждается также письмом Минэкономразвития России от

23.09.2013 №Д28 и-1070 «О разъяснении положений Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

Под профессионализмом в классической трактовке понимают высокое мастерство, глубокое овладение профессией, качественное, профессиональное исполнение. Профессионалом же считается человек, подготовленный для работы в определенной сфере и имеющий знания и навыки, а при необходимости и допуск к выполнению обязанностей по специальности; при этом не каждый профессионал является опытным мастером.

Это означает, что к профессионалу изначально предъявляется минимальный базовый набор требований, и должна быть учтена внутренняя иерархия профессионалов с учетом их опыта и мастерства. Так, Г. Гарднер и Ли Шульман¹ в своей работе к базовым характеристикам профессионала относят наличие теоретических знаний; владение навыками и приемами, необходимыми для специальности; учет потребностей общества и государства; соблюдение профессиональной этики; системный подход к обучению, а также участие в развитии профессионального сообщества, отвечающего за качество практики и образования в конкретной профессиональной области.

Хотелось бы также отметить еще один немаловажный аспект. В общем смысле профессионализм предполагает не только определенные требования к образованию, опыту, уровню исполнения должностных обязанностей, но и соответствующий должностной статус, а также уровень дохода и иные дополнительные права профессионала. Так, согласно представлениям западных ученых-социологов, профессионализм, главным образом, предполагает принадлежность к определенному социальному слою, высокий уровень доходов и независимость в работе.

Проведя анализ зарубежных исследований по рассматриваемой проблематике, можно сделать вывод, что указанная тема актуальна в каждой стране, реализующей государственную закупочную политику. Большинство зарубежных исследований качественно различаются по целям, однако базируются на одном методе получения информации — анкетирования и опросах участников системы. Конечно, сводный обзор, пред-

¹ Джон Богл Не верьте цифрам! Размышления о заблуждениях инвесторов, капитализме, «взаимных» фондах, индексном инвестировании, предпринимательстве, идеализме и героях. М.: Альпина Паблишер, 2013.

ставленный в таблице 12, не является полным, однако он позволяет выявить некоторые общие профессиональные навыки специалистов в сфере закупок, обязательные при занятии данной должности.

Таблица 12

ОБЗОР ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ

ГОД	АВТОРЫ	КОМПЕТЕНЦИИ ПЕРСОНАЛА В СФЕРЕ ЗАКУПОК
2006	Guinipero, Handfield и Eltantawy	<ul style="list-style-type: none"> ● навыки командообразования; ● навыки стратегического планирования; ● исследование базы потенциальных поставщиков; ● умение выступать с презентациями, выступать на публике; ● грамотная речь и письмо; ● технические навыки; ● финансовые навыки
2002	Storer and Rajang	<ul style="list-style-type: none"> ● технические навыки; ● управленческие навыки; ● поведенческие навыки; ● работа с IT-технологиями; ● бизнес-информированность
1995	Murphy	<ul style="list-style-type: none"> ● умение вести переговоры; ● управленческие навыки; ● грамотность при работе с компьютерами; ● математические знания
	Benon S. Basheka	<ul style="list-style-type: none"> ● умение добиваться заключения эффективных контрактов; ● умение разрабатывать и реализовывать планы; ● навыки, в соответствии с этическим кодексом; ● предпринимательский дух, навыки делового общения, любознательность; ● нацеленность на удовлетворение потребностей, системное мышление

Сводные данные позволяют дать совокупность минимального набора знаний, умений и навыков, требующихся для исполнения функций специалиста в сфере закупок. Интересно, что исследователи сходятся во мнении, что помимо технических навыков высокая значимость стратегических и управленческих навыков. Также анализ показал, что отсутствие общих сводных знаний в сфере закупок делает затруднительным создание общих стандартов в данной сфере.

Касаясь разработанных и применяемых профессиональных стандартов, отметим, что разработаны и действуют в настоящее время подобные документы в Великобритании, США, Канаде:

ВЕЛИКОБРИТАНИЯ

- Базовые навыки специалиста в сфере государственных закупок;
- Профессиональный стандарт специалиста по закупкам

США

- Сертифицированный профессиональный «закупочный приобретатель» (СРРВ);
- Сертифицированный офицер по публичным закупкам (СРРО)

В дополнение к последнему следует отметить, что в США существует «Общий свод знаний»¹, содержащий перечень знаний и навыков, которые требуются специалистам в зависимости от выбранной профессии. Кроме США, данный свод знаний применяется в Канаде и ряде других стран. Данный свод состоит из 10 функциональных областей, к каждой из которых составлен свой комплекс знаний, а также связанные с этими знаниями обязанности и задачи. Существуют также и исключительные знания, которые требуются только для выполнения обязанностей специалистов СРРВ или СРРО.

Международный опыт позволяет применить определенные уровни квалификации (Ian Mackie. Skills Framework For Procurement And Contract Management in Local Government, Capability Sub Group, 13/11/12):

УРОВЕНЬ	ОПИСАНИЕ КРИТЕРИЕВ	ВИДЫ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ИЕРАРХИЯ
Уровень 0. Базовый уровень	Сотрудник осведомлен о процедурах закупки. Способен следовать инструкциям и понимать документацию	Специалист по закупкам (Procurement Officer)	Сотрудник, подчиняющийся ведущему специалисту
Уровень 1. Понимание	Сотрудник умеет выделять ключевые особенности каждого случая и понимать их дальнейшую роль в ходе процедуры. Способен при необходимости задавать подходящие конструктивные вопросы по каждому случаю	Ведущий специалист по закупкам (Senior Procurement Officer)	Старший сотрудник в структуре закупок, подчиняющийся главе департамента или директору по закупкам

>>

¹ 2008 UPPCC Body Of Knowledge.UPPCC Official Candidate Handbook for Certification. 2009–2010 Edition. URL: http://www.vagp.org/_docs/certification/10handbook.pdf.

>>

УРОВЕНЬ	ОПИСАНИЕ КРИТЕРИЕВ	ВИДЫ ТРУДОВОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	ИЕРАРХИЯ
Уровень 2. Знание	Сотрудник в деталях знает особенности процедур закупок и продаж. Понимает суть процессов. Способен руководить ходом закупок и давать советы по ситуации	Директор по закупкам (Principal Procurement Officer)	Старший сотрудник, подчиняющийся главе департамента. В компаниях/муниципалитетах, где каждый отдел/отрасль имеет собственную службу по закупкам, может быть отдельный директор по закупкам для каждого отдела
Уровень 3. Экспертный уровень	Сотрудник имеет обширный практический опыт в закупках и продажах в дополнение к доскональному знанию теории. Способен обобщать и анализировать опыт, руководить командой	Глава департамента закупок (Head of Procurement)	Профессиональный управляющий процессом закупок и продаж в стране, муниципалитете или корпорации

Обобщив требования к данной профессии, отметим, что контрактный офицер контрактной службы в США является высококвалифицированным служащим федеральных органов правительств США. В его основные функции входит определение масштабов конкуренции на торгах, формы самих торгов, границы цены контракта, контроля исполнения контракта, а также досрочное прекращение контракта. Руководители федеральных исполнительных органов делегируют свои полномочия в части осуществления закупочных процедур так называемым контрактным офицерам, которые исполняют соответствующие функции либо на постоянной основе, либо назначаются для проведения закупок в соответствии с процедурами, предусмотренными в Федеральных закупочных правилах. Только контрактные офицеры вправе подписывать федеральные контракты от имени соответствующих федеральных органов. Это, можно сказать, некая управленческая элита, работающая в сфере эффективного распределения государственных финансов для удовлетворения государственных и общественных нужд. Контрактные офицеры наделены другими важнейшими полномочиями по организации и проведению закупочных процедур: они выбирают способы размещения заказов и типы контрактов в рамках ограничений, установленных Федеральными закупочными правилами (FAR) и (при наличии) дополнениями к FAR соответствующего ведомства; определяют начальную цену, условия приостановления и досроч-

ного прекращения контракта, а также иные параметры закупок и условия контрактов.

Прибегают к введению такого рода должностей также и в странах ЕС, некоторых иных странах, устанавливая особые требования контрактному офицеру: наличие специализированной лицензии, профильное образование, повышение уровня образования и обновление знаний не реже чем раз в три (пять) лет.

Вышеприведенные требования к профессиональному управлению закупками актуальны и для Российской Федерации, где подобные стандарты находятся еще на стадии проектов. Анализ, проведенный на основе результатов исследований по выявлению ключевых навыков специалистов в сфере закупок, определенного спектра статистических данных, а также зарубежных профессиональных стандартов и квалификационных требований показал, что эффективный профессионал в области закупок сегодня должен обладать комплексом технических, стратегических, аналитических и управленческих навыков.

Для подтверждения данного тезиса приведем несколько статистических показателей. Сравнительный анализ показателей качества работы заказчика, по данным Национального рейтинга прозрачности закупок за 2013 и 2014 годы, позволяет выделить долю незавершенных конкурентных процедур на общероссийском официальном сайте — 15,4% в 2014 году, тогда как в 2013 году данный показатель составлял лишь 0,72% от общего объема закупок. Доля конкурентных процедур с отсутствием протокола на общероссийском официальном сайте — 2,98% в 2014 году, в 2013 году данный показатель составлял 2,83% от общего объема закупок. Данные показатели отражают, насколько ответственно заказчик относится к выполнению своих обязанностей в соответствии с законодательством в сфере размещения государственного заказа и насколько качественно оформляет документацию для его проведения. Так, в 2014 г., произошел резкий рост доли незавершенных процедур на ООС (*zakupki.gov.ru*): 2014 г. — 15,4%, 2013 г. — 0,72%. Наблюдается положительная тенденция снижения количества конкурентных процедур с просроченным сроком размещения протоколов на ООС (с 14,23% до 0,48%) и регистрируется уменьшение конкурентных процедур, на которые были присланы заявки на получение разъяснения (с 2,27% до 0,3%). В целом доля процедур с нарушениями сохранилась на том же уровне: за период 2014 г. — 19,16%, за НРПЗ 2013 г. — 20,05%. Также переходный период характеризуется увеличением доли заключенных контрактов по закупкам у единственного поставщика на 8%, в особен-

ности это увеличение заметно в секторе федеральных заказчиков, рост составил более 13%¹.

Подводя итог, отметим следующее. Разработанный в настоящее время проект Профессионального стандарта «Специалист в сфере закупок» является лишь первым шагом для формирования качественного нового состава «управленцев» для профессионального управления в контрактной системе. Для эффективной работы участников контрактной системы должны быть утверждены квалификационные стандарты и требования, распределяющие функционал между сотрудниками и исключающие дублирование функций, имеющие четкие характеристики знаний и навыков, необходимых для выполнения соответствующих функций.

Вместе с тем следует отметить, что требования к квалификации специалистов проработаны в Законе о контрактной системе не в полной мере. Так, субъектам, на которого распространяется действие принципа профессионализма, Закон о контрактной системе определяет заказчика, специализированную организацию и контрольный орган в сфере закупок. Необходимо отметить, что перечень субъектов правоотношений в сфере закупок не ограничивается указанными категориями лиц. Полный перечень участников контрактной системы определен в п. 1 ст. 3 Федерального закона №44-ФЗ, где к этим участникам отнесены:

- участники закупок, иначе говоря — потенциальные поставщики товаров, работ, услуг;
- уполномоченный орган, уполномоченное учреждение, создаваемые в целях централизации закупок в соответствии со ст. 26 Закона о контрактной системе;
- эксперты, привлекаемые заказчиком для оценки на разных стадиях закупки;
- лица и организации, осуществляющие общественный контроль согласно ст. 102 Закона о контрактной системе;
- операторы электронных площадок.

Таким образом, по нашему мнению, учитывая основополагающий характер принципов правового регулирования, перечень участников-профессионалов должен охватывать всю сферу соответствующего института права, т.е. распространять свое действие на всех субъектов данных правоотношений.

В связи с чрезвычайной актуальностью институциональные проблемы развития системы госзакупок были проанализированы специалистами ОЭСР, отметившими, что простое, доступное для

¹ Национальный рейтинг прозрачности закупок в 2013 году // URL: http://nrpz.ru/raiting_2013.html#content-inner

понимания и имеющее внятное методическое обеспечение национальное законодательство, является ключевым драйвером развития и повышения эффективности государственных закупок¹.

В дополнение к требованиям к работникам заказчика и их уровню профессионализма, установленным Федеральным законом от 5 апреля 2013 г. №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» в качестве конструктивных предложений по совершенствованию реализации принципа профессионализма, можно выделить следующее.

Для привлечения к работе профессионалов создать возможность привлечения экспертов к работе комиссий не на постоянной основе, с помощью электронного ресурса, объединяющего аккредитованных (например, при Минэкономразвития) специалистов, привлекаемых к работе комиссий через Интернет («трудовая биржа по КС»). Решения экспертов, привлекаемых подобным образом следует подтверждать усиленной квалифицированной электронной цифровой подписью. Необходимо также учитывать потребность в повышении профессиональных качеств прочих участников контрактной системы, особые квалификационные требования к которым законом не установлены. Таким образом, крупными закупками должны будут заниматься только профессионалы. Это не означает, что заказчик будет обязан создавать новое структурное подразделение и раздувать штаты. Функции контрактной службы могут быть возложены на уже существующие подразделения. Кроме того, необходимо понимать, что если заказчиком будет создана высококвалифицированная контрактная служба, то затраты на ее создание и функционирование окупятся за счет повышения эффективности закупок.

Таким образом, представляется целесообразным рассматривать два основных направления совершенствования профессионального контрактного управления, при любом из которых необходимо постепенное введение квалификационных требований к работникам заказчика сферы госзаказа с учетом вопросов финансирования заказчиков. Первым направлением должна стать апробация успешного опыта «надконтрактного» управления, применяемого в США, с наделением полномочиями по реализации госзаказа, равными ответственности за ее реализацию. Такой управляющий будет не исполнителем, а руководителем-профессионалом. Данный

¹ Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития: Научный доклад / Рук. темы — д.э.н. Смотрицкая И. И., исполнители: д.э.н. Черных С. И., к.э.н. Шувалов С. С. М.: ИЭ РАН, 2014.

шаг способен вывести контрактное управление на качественно иной уровень, максимально централизовав закупки и укрупнив заказчиков. В качестве второго направления можно рассмотреть неизменность статуса управляющего-исполнителя, однако такой сценарий потребует пересмотра функционала и квалификационных требований к данной должности и перераспределения обязанностей управляющего, закупочной и приемочной комиссий.

Необходимо также учитывать потребность в повышении профессиональных качеств прочих субъектов контрактной системы, особые квалификационные требования к которым законом не установлены. Существенным пробелом на наш взгляд, является отсутствие регламентации «качественного состава» для привлекаемых экспертов, а также лиц, в чьи обязанности будет входить проведение мониторинга и аудита.

Отсутствие четких квалификационных требований профессиональных и этических стандартов, а также сжатые сроки переходного периода могут привести заказчиков лишь к формальному исполнению требований принципа профессионализма, не улучшив качественную составляющую. Поэтому одной из основных задач политики текущего периода должно стать обеспечение кадровой составляющей будущего контрактного управления — отбор, подбор обучение и определение карьерного роста высококвалифицированного персонала. Создание новой профессиональной среды и профессиональной культуры представляет собой долгий и сложный процесс в условиях адаптации российской системы закупок к современным социально-экономическим вызовам. Крайне необходимы изменения в законодательном регулировании профессионального контрактного управления, требующие тщательной проработки и рассмотрения не только с точки зрения заказчика, но и через призму реализации функций иных участников данной системы, в целях реализации комплексного подхода.

В этих условиях требуется наличие минимального набора инструментов, необходимых для обеспечения эффективной защиты прав хозяйствующих субъектов, участвующих в публичных закупках. Международный и зарубежный опыт показывают, что к принципам обжалования и разрешения разногласий, связанных с публичными (общественными) закупками, относятся: прозрачность, беспристрастность, справедливость, действенность, недискриминационность и учет государственных интересов.

На международном уровне и в зарубежных государствах выработаны определенные процедуры обжалования и разрешения разногласий в рассматриваемой сфере отношений. Так, в качестве

первой инстанции для разрешения разногласий может выступать сама закупочная организация (заказчик — применительно к отечественной терминологии). К сожалению, при осуществлении закупок в России доля доверия к заказчикам невысока, в связи с чем обжалование на уровне заказчика не предусматривается законодательством, а соответственно, не применяется и, скорее всего, не найдет применения в дальнейшем.

К способам разрешения споров в рассматриваемой сфере отношений относят: внесудебный (досудебный, административный) порядок и судебный порядок.

На международном уровне сформированы международные системы судебной и досудебной защиты в области публичных (общественных) закупок. При этом применяется такая форма, как выработка обязательных рекомендаций в отношении национальных систем в части формирования институтов защиты прав участников публичных (общественных) закупок. В качестве другой формы рассматривается создание наднациональных органов (наднациональной инфраструктуры) по защите прав хозяйствующих субъектов.

Например, в Европейском союзе (ЕС) приняты специальные директивы по разрешению разногласий и применению директив в странах — членах ЕС. В защите прав хозяйствующих субъектов в рассматриваемой сфере участвуют Европейская комиссия и Европейский суд. В директивах установлено, что в случаях, когда «явно и несомненно нарушены» положения Сообщества в области прокьюремента, Комиссия может известить об этом государство — члена ЕС и организатора конкурса и получить либо подтверждение, что нарушение было устранено, либо объяснение причин, почему нарушение не подлежит устранению. В случае отсутствия удовлетворительного ответа Комиссия вправе возбудить дело против государства — члена ЕС.

В Соглашении ВТО о государственных закупках также говорится о том, что государства, вступающие в ВТО, обязаны ввести в действие законы, которые гарантируют участникам, не выигравшим конкурс, соответствующие средства защиты.

При поддержке международных финансовых организаций Комиссией ООН по праву международной торговли (ЮНСИТРАЛ) в 1994 году был принят Типовой закон о закупках товаров (работ) и услуг. Очередным шагом указанной Комиссии ООН явилось принятие 1 июля 2011 года нового Типового закона о публичных закупках. Данный документ подготовлен с целью поддержки согласования международных стандартов в области публичных закупок. В нем учтены положения Соглашения ВТО о государственных закупках,

директив Европейского Союза (о закупках и средствах правовой защиты), Конвенции ООН против коррупции, актов Всемирного банка и аналогичных документов других международных финансовых организаций. При разработке нового Типового закона учтен накопленный в данной сфере опыт. В части разрешения разногласий сторон Типовым законом предусмотрено право поставщика (подрядчика) на обжалование закупочных процедур в закупочной организации, а также в административном или судебном порядке.

Заслуживает внимания зарубежный опыт защиты прав хозяйствующих субъектов в рассматриваемой сфере. Так, например, в Швеции поставщик, считающий, что его интересы были нарушены или могли быть нарушены в связи с невыполнением законодательства о государственных закупках, может подать жалобу в Административный суд. Суд должен без промедления рассмотреть данную жалобу. По результатам рассмотрения Суд может принять решение об отмене и повторном проведении закупки или о том, что решение по тендеру не должно быть принято прежде, чем нарушение будет устранено. Жалобы на решения Административного суда могут подаваться в региональный Апелляционный административный суд. Высшей инстанцией является Верховный Административный суд. Как только тендер достиг стадии заключения контракта, рассмотрение жалобы больше не входит в компетенцию административных судов. На этом этапе средством правовой защиты является судебное разбирательство. Дело должно быть возбуждено не позднее одного года со дня заключения контракта.

Следует отметить, что в Российской Федерации также накоплен определенный опыт, касающийся разрешения споров хозяйствующих субъектов, участвующих в публичных закупках. Речь идет как об административном, так и о судебном порядке рассмотрения споров.



ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В настоящее время контрактная система, как и государственная закупочная политика нуждается в повсеместном совершенствовании. Основной целью данного процесса является повышение эффективности функционирования и транспарентности процесса управления.

Для достижения поставленных целей необходимо комплексное использование транспарентных механизмов, инструментов и технологий, обуславливающих, как деятельность органов публичного управления, так и заинтересованных представителей бизнеса и гражданского общества. Свободный доступ к информации о деятельности органов власти для членов общества обеспечивается за счет формирования единого информационного пространства и развития информационных технологий. Это приводит к повышению транспарентности действий органов власти, усилению конкуренции и росту эффективности функционирования контрактной системы.

Открытое государственное управление, привлечение социально активной части общества в процесс разработки и принятия управленческих решений через краудсорсинг позволят повысить эффективность принимаемых решений относительно моделей совершенствования системы госзаказов. Инструментом реализации контрактной системы, направленным на повышение транспарентности действий власти в рамках краудсорсинга, является публичный аудит. Публичный аудит представляет собой форму контроля общественных организаций, отдельных граждан за действиями органов государственного управления. Причиной высокого уровня коррупции в рамках реализации государственной закупочной политики в России служит отсутствие эффективных технологий контроля за соблюдением органами власти добросовестной и справедливой методики выбора поставщиков.

Значительной проблемой государственного управления является развитие коррупции, подрывающей авторитет власти, затрудняющей проведение социальных преобразований в обществе и

сдерживающей рост экономики. Одной из наиболее коррумпированных сфер экономики признана сфера реализации госзаказов. Коррупция в рамках управления контрактной системой не появилась спонтанно, не вызвана только недостатками действующего законодательства.

Публичный аудит может стать одним из эффективных инструментов решения проблем планирования и обоснования цены тендера, ухода от коррупционных схем в системе управления государственными и муниципальными заказами. Для того чтобы обеспечить максимальную транспарентность и эффективность публичного управления, представляется необходимым ввести перманентный контроль со стороны представителей социума, обеспечить реализацию инструментов общественного контроля, системы мониторинга и публичной оценки результативности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, в том числе на предмет выявления коррупции с учетом мнения граждан и через средства массовой информации.

Совместные проекты государства и частного бизнеса имеют большой потенциал для того, чтобы стать оптимальной площадкой для преодоления основополагающего противоречия между объективной необходимостью усиления публичного характера управления и отчуждением объекта управления от принятия и реализации решений. Расширение количества государственных контрактов на аутсорсинг выполнения определенных функций требует как развития механизмов оптимизации расходов финансовых средств, выделяемых на проведение закупок, так и решение проблем организационного характера.

Для этого современная теория и практика бизнес-менеджмента предоставляют в распоряжение госаппарата целый спектр новых управленческих подходов, которые получили свое развитие и доказали свою эффективность именно в бизнес-среде. Одним из таких подходов является проектное управление, использование которого позволяет обеспечивать баланс интересов заказчика и исполнителей, а также возможность мониторинга и формирования отчетности по реализации государственных контрактов. Организация совместного проектного офиса из представителей исполнителей и государственного заказчика позволяет, с одной стороны, получить более ценный и адаптированный к практике органов власти результат проекта, который выступает как предмет закупки, а с другой стороны преодолеть сопротивление госслужащих нововведениям и постепенно формировать новую организационную культуру. С этой целью авторами предлагается использовать

набор инструментов и методов управления проектами стандарта PMBoK 5, P2 M и «живую» методологию Agile, ориентированную на управление командой проекта. К сожалению, нередко представители органов власти уверены в том, что они уже используют проектный подход и успешно закончили его внедрение, в то время, как имеют в распоряжении лишь отдельные элементы данной методологии. Важно понимать, что проектное управление дает свой синергетический эффект только в том случае, если используется как система взаимодополняющих друг друга методов и инструментов с созданием проектных офисов, комплексным управлением жизненными стадиями и функциональными областями государственного проекта.

Построение и становление эффективной антитеневого политики в рамках реализации контрактной системы возможно лишь на основе разработки и внедрения системного подхода к оценке деятельности органов государственного управления, в том числе и на предмет устранения коррупции; создания доверительной системы обратной связи, позволяющей государству реализовать антикоррупционные мероприятия на основе информации, полученной от населения и институтов гражданского общества.

Одним из основополагающих принципов управления контрактной системой является принцип повышения эффективности. Существующая институциональная модель регулирования системы государственных закупок не обеспечивает на практике воспроизводство необходимых экономических и социальных эффектов. Проблема низкого качества реализации государственной закупочной политики требует глубокой проработки и оценки необходимого уровня эффективности инструментария с целью совершенствования экономических и социальных отношений в бюджетной сфере. Основой управления в рамках реализации государственной закупочной политики является наличие показателей эффективности, методик их расчета и способов влияния на динамику роста эффективности.

Предложенная авторами методика оценки эффективности государственной закупочной политики основана на анализе совокупности показателей, отражающих стоимость размещенных заказов и иные экономические показатели, качество приобретенной продукции, степень удовлетворения социальных нужд государства и, в конечном итоге, общества. Для всестороннего анализа эффективности предлагается сгруппировать показатели по принципам прокьюремента. Необходимым условием повышения эффективности государственной закупочной политики является оценка динамики

развития системы в целом. Анализ показателей реализации государственной закупочной политики служит одним из существенных инструментов, на основе которого формируются условия для ее совершенствования.

Еще одним современным направлением совершенствования системы управления закупками в контрактной системе является развитие такого инструмента, как солидарная организационная культура, элементами которой являются солидаризм коллектива в принятии решений относительно коррупционных взаимодействий, повышение профессионализма специалистов в сфере закупок.

На наш взгляд, человеческий фактор имеет определяющее значение в борьбе с коррупцией в контрактной системе и, следовательно, развитая солидарная организационная культура коллективов работников сферы госзакупок призвана стать необходимым инструментом повышения эффективности функционирования контрактной системы, в целом.

Следует отметить, что совершенствование государственной контрактной системы должно стать непрерывным процессом, который повлечет за собой коренные перемены в экономике и позволит России выйти на новый, международный уровень.



СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Федеральный закон от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Российская газета, №80, 12.04.2013., официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru> — 22.07.2014.
2. 2008 UPPCC Body Of Knowledge.UPPCC Official Candidate Handbook for Certification. 2009–2010 Edition [http://www.vagp.org/_docs/certification/10 handbook.pdf](http://www.vagp.org/_docs/certification/10%20handbook.pdf).
3. Cohen J. R., Laurie W. P., Sharp D. J. A methodological note on cross-cultural accounting ethics research // International Journal of Accounting. 1996. Vol. 31 (1). P. 58.
4. Адлер Ю. П. Анатомия организации с точки зрения физиологии // Стандарты и качество. 2010. №2.
5. Аникин Б. А., Рудая И. Л. Аутсорсинг и аутстаффинг: высокие технологии менеджмента: Учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2009. 320 с.
6. Бовин А. А. Управление инновациями в организации: Учебное пособие по специальности «Менеджмент организации» / 3-е изд.- М.: Омега-Л, 2009. С. 33.
7. Богданов В. В. Управление проектами. Корпоративная система — шаг за шагом. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2012. 248 с.
8. Варнавский В. Г. Государственно-частное партнерство: некоторые вопросы теории и практики // Мировая экономика и международные отношения. 2011. №9. С. 41–50.
9. Вачегин А. Функциональное и проектное управление: единство и борьба противоположностей // Финансовая газета. Региональный выпуск. 2011. №34. С. 4–15.
10. Газл Ф., Ливехуд Б. Динамическое развитие предприятия. Как предприятия- пионеры и бюрократия могут стать эффективными / Пер. с нем. Калуга: Духовное познание, 2000. С. 121.
11. Гинс, Г. К. Современный капитализм и предстоящая эпоха (философия солидаризма) // Портрет солидаризма. Идеи и люди. М., 2007. С. 27.

12. Двуреченских В. А. Методологические подходы к определению сущности публичного контроля // Вестник РЭА. 2010. №2. С. 48–54.

13. Денисов С. Б. Концепция аутсорсингового менеджмента: актуальность и степень разработанности // Экономические науки. 2012. №7. С. 83–86.

14. Джон Богл. Не верьте цифрам! Размышления о заблуждениях инвесторов, капитализме, «взаимных» фондах, индексном инвестировании, предпринимательстве, идеализме и героях. М.: Альпина Паблишер, 2013.

15. Дульзон А. А. Управление проектами. Национальный исследовательский Томский политехнический университет. 3-е изд., перераб. и доп. Томск: Изд-во Томского политехнического университета, 2010. 334 с.

16. Епинина В. С. Формирование эффективного механизма взаимодействия органов публичной власти и населения // Государственное и муниципальное управление: ученые записки СКАГС. №4. 2012. С. 188–194.

17. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на отчет об исполнении федерального бюджета за 2013 год №ЗСП — 342/16–10 от 29 августа 2014 г.

18. Исопескуль О. Ю., Тамарченко С. А. Содержание культурного пространства предприятия через призму лидерского компонента // Экономический вестник Ростовского государственного университета. 2009. Т. 7. №1. С. 124–133.

19. Каплан Р. С., Нортон Д. П. Сбалансированная система показателей. От стратегии к действию. М.: Олимп Бизнес, 2006. 320 с.

20. Клямкин И., Тимофеев Л. Теневая Россия. Экономико-социологическое исследование. М.: РГГУ, 2000. С. 243.

21. Контрактная система закупок в российской экономике: перспективы и ограничения развития: Научный доклад / Руководитель темы — д. э.н. Смотрицкая И. И., исполнители: д. э.н. Черных С. И., к. э.н. Шувалов С. С. М.: ИЭ РАН, 2014.

22. Курбанов А. Х. Методика оценки эффективности деятельности сторонних организаций, привлекаемых в рамках аутсорсинговых контрактов // Фундаментальные исследования. 2012. №6. С. 239–243.

23. Лапин А. Е., Алиуллов И. Ф. Формирование института государственно-частного партнерства в субъектах Российской Федерации // Управленческое консультирование 2012. №3. С. 21–27.

24. Лимарева Д. А., Некрасов В. Н. Противоречия Современного Публичного Управления: Монография. Ростов н/Д: Юри РАНХиГС при Президенте РФ, 2012. С. 11.

25. Локота О. В., Попова Е. А., Черненко Л. Г., Медякова Е. М., Морозова А. И. Управление закупками в контрактной системе. Обеспечение деятельности контрактных управляющих. В 2-х т. Т. 1. Теория: Коллективная монография. Ростов н/Д, 2013. Т. 1.

26. Медякова Е. М. Возможность синергетического эффекта управления государственными публичными торгами // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки СКАГС. 2013. №4. С. 43–49.

27. Медякова Е. М. Закупочная политика как основа контрактной экономики России // Материалы X Международной научно-практической конференции «Современные научные достижения» — 2014 (27.01.2014 — 05.02.2014). Прага (Чешская Республика) // Education and Science. 2014. С. 70–74.

28. Медякова Е. М. Система контрактного управления публичными закупками в России // Материалы научной конференции «Теория и практика актуальных научных исследований (Teoria i praktyka-znaczenie badan naukowych) 29.07.2013 — 31.07.2013. Люблин / Lublin, SEKCJA 11. Zarządza nia. Marketing (Менеджмент. Маркетинг). С. 28–31.

29. Методические рекомендации по развитию институциональной среды в сфере государственно-частного партнерства в субъектах РФ «Региональный ГЧП-стандарт». М.: Центр развития государственно-частного партнерства, 2014.

30. Милошевич Д. Набор инструментов для управления проектами / Пер. с англ. Мамонтова Е. В.; Под ред. Неизвестного С. И. М.: Компания АйТи; ДМК Пресс, 2008. 729 с.

31. Мильнер Б. З. Управление знаниями: эволюция и революция в организации. М., 2003. 176 с.

32. Национальный рейтинг прозрачности закупок в 2013 году // URL: http://nrpz.ru/raiting_2013.html#content-inner.

33. Некрасов В. Н. Публичное управление и перспективы его развития в России // Местное самоуправление в России: итоги реформы перспективы развития. Материалы научно-практической конференции, 5.04.2013. Ростов н/Д: ЮРИФ РАНХиГС, 2013. 334 с.

34. Некрасов В. Н., Морозова А. И. Концепция развития государственной закупочной политики: сущность и особенности механизмов реализации. Монография. М.: Futuris Print, 2013. С. 12.

35. Нестик Т. А. Теневая экономика в советском и постсоветском обществах. Коррупция и культура // Экономическая теория преступлений и наказаний. 2002. №4.

36. Окара А. Н. Социальная солидарность как основ нового «миростроительного» проекта // Идеология и философия солидаризма,

2013 [Электронный ресурс] — Режим доступа — URL: http://www.intelros.ru/pdf/synergia_09_10/2.pdf.

37. Ревина М. А. Формирование корпоративных ценностей как инструмент воздействия на организационную культуру // Вестник МГТУ. 2011. №2. С. 53–55.

38. Семикова В. Л. Теория организации // Антология. М.: Гаудеамус, 2010. С. 955.

39. Чернышов М., д. воен. н., профессор. Федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»: как лучше использовать его положения в муниципальных образованиях России? // URL: <http://www.viperson.ru/wind.php?ID=663630&soch=1>.

40. Энциклопедический словарь / Под общ. ред. Г. В. Осипова. М., 1995.



ПРИЛОЖЕНИЯ

Приложение 1

ЭТАПЫ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ЗАКУПОЧНОЙ ПОЛИТИКИ¹

Критерий	Дореволюционная Россия	СССР	Постсоветский период – современная Россия	Контрактная система – госзаказ с 01.01.2014 г. (44-ФЗ)
Документы, характеризующие поставщиков	Перечень лучших поставщиков – «поставщиков двора его величества»	Перечень лучших поставщиков – «поставщиков Кремля»	Реестр недобросовестных поставщиков (94-ФЗ, ст.19)	Реестр недобросовестных поставщиков (44-ФЗ, ст. 104)
Наличие конкурсной основы	Появился аналог современного конкурса, его основные составляющие: публичный заказ, поиск исполнителей, условия выполнения подряда	Отсутствие конкурса, контракты заключались стихийно	Введение нормы об обязательности конкурсной основы Указом Президента РФ от 08.04.1997 г.	Регламентация конкурентных способов определения поставщика, в т.ч. 6 видов конкурса, 2 вида аукциона, запрос котировок, запрос предложений (44-ФЗ, ст. 24)
Характер госзаказа	Договорной, согласительный	Обязательный	Договорной, контрактный	Контрактный

>>

¹ Составлено авторами по материалам исследования.

>>

Критерий	Дореволюционная Россия	СССР	Постсоветский период – современная Россия	Контрактная система – госзаказ с 01.01.2014 г. (44-ФЗ)
Уровень регулирования действующим законодательством		Федеральный	Федеральный, региональный, муниципальный (94-ФЗ)	Федеральный, региональный, муниципальный, государственные корпорации, автономные, государственные и муниципальные автономные предприятия
Основная сфера применения госзаказа	Оборонная промышленность	Ремонтно-строительные работы и строительство	Различные сферы, включая оборону и строительство	Все сферы, обеспечивающие жизнедеятельность, в т.ч. инновационная

**МЕТОДОЛОГИЯ 10 ОБЛАСТЕЙ
ЗНАНИЙ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ,
В СООТВЕТСТВИИ С РУКОВОДСТВОМ К СВОДУ ЗНАНИЙ
ПО УПРАВЛЕНИЮ ПРОЕКТАМИ РМВОК® (ПЯТОЕ ИЗДАНИЕ)¹**

1. Методы и инструменты управления интеграцией проекта

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
4.1. Разработка устава проекта	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Методы организации групповой работы: мозговой штурм, разрешение конфликтов, решение проблем и управление совещаниями.
4.2. Разработка плана управления проектом	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Методы организации групповой работы.
4.3. Руководство и управление работами проекта	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Информационная система управления проектами предоставляет доступ к инструментам УП. 3. Совещания: обмен информацией, мозговой штурм, оценка вариантов или проектирование; принятие решений.
4.4. Мониторинг и контроль работ проекта	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка, с целью интерпретации информации, получаемой в результате мониторинга и контроля. 2. Аналитические методы: регрессионный анализ, методы группировки, причинный анализ, анализ резервов, анализ тенденций, управление освоенным объемом, анализ отклонений. 3. Информационная система управления проектами обеспечивает доступ к автоматизированным инструментам составления расписания, расчета стоимости и ресурсов, показателям исполнения, базы данных, записи проектов и финансовым инструментам. 4. Совещания.
4.5. Интегрированный контроль изменений	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Совещания. 3. Инструменты контроля изменений.

¹ Составлено авторами на основе анализа руководства к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК) — Пятое издание. Project Management Institute. 2013. 586 с. (нумерация в таблице указана в соответствии с данным источником).

2. Методы и инструменты управления содержанием проекта

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
5.1. Планирование управления содержанием	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Совещания.
5.2. Сбор требований	<ol style="list-style-type: none"> 1. Интервью. 2. Фокус-группы. 3. Семинары с участием модератора. 4. Методы группового творчества: мозговой штурм, метод номинальных групп, построение ассоциативных карт, диаграмма сходства, анализ решений на основе множества критериев. 5. Методы группового принятия решения: единогласие, большинство, относительное большинство, диктатура. 6. Анкеты и опросы. 7. Наблюдения (внешним наблюдателем или «наблюдателем-участником»). 8. Прототипы (создание экспериментальных моделей для проведения экспериментов пользователем, формирования отзывов и пересмотра прототипа заказчиком). 9. Бенчмаркинг (сравнение с практиками сопоставимых организаций). 10. Контекстные диаграммы (демонстрируют входы и выходы бизнес-системы, действующих лиц, обеспечивающих вход и получающих выход бизнес-системы). 11. Анализ документов.
5.3. Определение содержания	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Анализ продукта (иерархическое разбиение продукта, системный анализ, анализ требований, системная инженерия, функционально-стоимостной анализ и анализ ценности). 3. Формирование альтернатив. 4. Семинары с участием модератора.
5.4. Создание иерархической структуры работ (ИСР)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Декомпозиция (все содержание работ на самых нижних уровнях должно сворачиваться в более высокие уровни — «правило 100 %»). 2. Экспертная оценка.
5.5. Подтверждение содержания	<ol style="list-style-type: none"> 1. Инспекция, связанная с приемкой заказчиком поставляемых результатов. 2. Методы группового принятия решений.
5.6. Контроль содержания	<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ отклонений от первоначального базового плана по содержанию.

3. Методы и инструменты управления сроками проекта

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
6.1. Планирование управления расписанием	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Аналитические методы. 3. Совещания. <p>– Разработка и актуализация модели расписания проекта, контрольные пороги отклонений от расписания.</p>
6.2. Определение операций	<ol style="list-style-type: none"> 1. Декомпозиция. 2. Планирование методом набегающей волны (это метод с последовательным уточнением, при котором работа, которую надо будет выполнить в ближайшей перспективе, планируется более подробно чем далеко отстоящая). 3. Экспертная оценка.
6.3. Определение последовательности операций	<ol style="list-style-type: none"> 1. Метод диаграмм предшествования (PDM) — операции представляются узлами и графически связаны одной или несколькими логическими связями, которые показывают последовательность выполнения операций. 4 типа связей: Финиш-старт (FS), Финиш-финиш (FF), Старт-старт (SS). Старт-финиш (SF). 2. Определение зависимостей: обязательных, дискреционных, внешних, внутренних. 3. Опережения и задержки (опережение — это временной интервал, на который может быть сдвинуто исполнение последующей операции относительно предшествующей на более ранний срок; задержка — количество времени, на которое необходимо задержать последующую операцию относительно предшествующей). <p>– Построение диаграммы сети расписания проекта — графическое отображение логических связей, также называемых зависимостями, между операциями расписания проекта.</p>
6.4. Оценка ресурсов операций	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка ресурсов входов этого процесса. 2. Анализ альтернатив операций расписания. 3. Опубликованные оценочные данные. 4. Оценка «снизу вверх» (когда операция не может быть оценена с достаточной степенью уверенности, работы операции разделяются на более мелкие элементы). 5. Программное обеспечение для управления проектом (инструменты составления расписания и разнообразных ресурсных календарей, определения иерархических структур ресурсов, доступности и стоимости ресурсов).
6.5. Оценка длительности операций	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Оценка по аналогам продолжительности или стоимости операции или проекта с использованием исторических данных аналогичной операции или проекта. 3. Параметрическая оценка использует алгоритм для вычисления стоимости или длительности на основе исторических данных и параметров проекта.

>>

>>

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
6.5. Оценка длительности операций	<p>4. Оценка по трем точкам исходит из метода оценки и анализа программ PERT и использует две распространенные формулы — треугольное распределение и бета-распределение.</p> <p>5. Методы группового принятия решений (мозговой штурм, метод Дельфи или метод номинальных групп).</p> <p>6. Анализ резервов на возможные потери.</p>
6.6. Разработка расписания	<p>1. Анализ сети расписания включает расчет даты раннего и позднего старта и финиша незавершенных частей операций проекта. Некоторые пути в сети могут иметь точки схождения или расхождения, которые можно использовать в анализе сжатия расписания и других видах анализа.</p> <p>2. Метод критического пути (СРМ). Критический путь — это последовательность операций, самый длительный путь в расписании проекта, который определяет самую короткую возможную длительность проекта.</p> <p>3. Метод критической цепи (ССМ) — метод разработки расписания, позволяющий команде проекта размещать буферы на любом пути в расписании, чтобы учесть ограниченность ресурсов и неопределенности, связанные с проектом. Критическая цепь — это критический путь с ресурсными ограничениями.</p> <p>4. Методы оптимизации ресурсов:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Выравнивание ресурсов — метод регулирования дат старта и финиша операций с учетом ограничений ресурсов в целях уравнивания спроса на ресурсы с доступным предложением. – Сглаживание ресурсов — при сглаживании ресурсов критический путь проекта не меняется. Не оптимизируются все ресурсы, так как операции могут быть отложены только в рамках их свободного или общего временного резерва. <p>5. Методы моделирования: анализ сценариев «что/если», имитация.</p> <p>6. Опережения и задержки — это уточнения, вносимые во время анализа сети для разработки жизнеспособного расписания путем корректировки времени старта последующих операций.</p> <p>7. Сжатие расписания (без сокращения содержания проекта):</p> <ul style="list-style-type: none"> – Сжатие — метод для сокращения длительности расписания за счет добавления ресурсов с учетом минимизации дополнительных затрат на уменьшение длительности (одобрение сверхурочной работы, плата за ускорение поставки для операций на критическом пути). – Быстрый проход: операции или фазы, которые в обычной ситуации выполнялись бы последовательно, выполняются параллельно на протяжении по крайней мере некоторой части их длительности.

>>

>>

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
6.6. Разработка расписания	<p>8. Автоматизированные инструменты составления расписания:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Линейчатые диаграммы Ганта, в которых операции перечислены на вертикальной оси, даты приведены на горизонтальной оси, а длительности операций показаны в виде горизонтальных полос, расположенных в соответствии с датами старта и финиша. – Диаграммы контрольных событий аналогичны линейчатым диаграммам, но показывают только запланированные даты начала или завершения получения основных результатов и ключевые внешние события. – Диаграммы сети расписания проекта в формате диаграммы «операции в узлах»
6.7. Контроль расписания	<p>1. Анализ исполнения расписания:</p> <ul style="list-style-type: none"> – анализ тенденций; – сравнение прогресса на протяжении критического пути; – метод критической цепи (сравнение объема оставшегося буфера с объемом буфера, необходимого для обеспечения соблюдения срока завершения); – управление освоенным объемом — измерения выполнения сроков, такие как отклонение по срокам (ОСР) и индекс выполнения сроков (ИВСР). <p>2. Программное обеспечение для управления проектом.</p> <p>3. Методы оптимизации ресурсов.</p> <p>4. Методы моделирования.</p> <p>5. опережения и задержки — анализ сети для поиска способов приведения отстающих операций проекта в соответствие с планом.</p> <p>6. Методы сжатия расписания используются для поиска способов приведения отстающих операций проекта в соответствие с планом, используя быстрый проход или сжатие расписания для оставшихся работ.</p>

4. Методы и инструменты управления стоимостью проекта

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
7.1. Планирование управления стоимостью	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка, основанная на исторической информации, о среде и предыдущих подобных проектах. 2. Аналитические методы. 3. Совещания для разработки плана управления стоимостью.
7.2. Оценка стоимости	<ol style="list-style-type: none"> 1. Экспертная оценка. 2. Оценка по аналогам. 3. Параметрическая оценка. 4. Оценка «снизу вверх» — детальная стоимость отдельных пакетов работ или операций суммируется или «свертывается» до более высоких уровней. 5. Оценка по трем точкам: наиболее вероятная (сМ), оптимистическая (сО), пессимистическая (сР) стоимость операции. Две формулы — треугольное распределение и бета-распределение. 6. Анализ резервов: резервов на возможные потери и резервов на управленческие резервы. 7. Стоимость качества. 8. Программное обеспечение для управления проектом. 9. Анализ предложений поставщиков. 10. Методы группового принятия решений.
7.3. Определение бюджета	<ol style="list-style-type: none"> 1. Суммирование стоимости по пакетам работ в соответствии с ИСР. 2. Анализ резервов. 3. Экспертная оценка. 4. Исторические связи. 5. Сверка лимитов финансирования.
7.4. Контроль стоимости	<ol style="list-style-type: none"> 1. Управление освоенным объемом (EVM): плановый объем (ПО) — авторизованный бюджет, выделенный на запланированные работы; освоенный объем (ОО) — объем выполненных работ, выраженный в показателях авторизованного бюджета, выделенного на данные работы; фактическая стоимость (ФС) — фактически понесенные затраты на выполнение работ в рамках операции за определенный период времени. При этом проводится мониторинг отклонений от одобренного базового плана: отклонений по срокам, отклонений по стоимости, индекса выполнения сроков, индекса выполнения стоимости. 2. Прогнозирование: прогноз по завершении (ППЗ) рассчитываются как фактическая стоимость, учтенная для завершенных работ, плюс прогноз до завершения (ПДЗ) оставшихся работ. $ППЗ = \text{Фактическая стоимость} + \text{ПДЗ}$ «снизу вверх». 3. Индекс производительности до завершения (ИПДЗ) — показатель эффективности выполнения проекта по стоимости, отношение стоимости выполнения оставшейся части работ к оставшемуся бюджету. 4. Анализ исполнения: анализ отклонений при использовании в EVM, анализ тенденций, исполнение освоенного объема. 5. Программное обеспечение для управления проектом. 6. Анализ резервов.

5. Методы и инструменты управления качеством проекта

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
8.1. Планирование управления качеством	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сравнительный анализ стоимости меры в отношении качества с ожидаемой от нее выгодой. 2. Стоимость качества — затраты на протяжении жизненного цикла продукта, направленные на предотвращение несоответствия требованиям, затраты, связанные с невыполнением требований (доработка), затраты на отказы — стоимость низкого качества. 3. Семь основных инструментов качества — инструменты 7QC: <ul style="list-style-type: none"> – Диаграммы причинно-следственных связей: диаграммы «рыбий скелет» или диаграммы Исикавы; – Блок-схемы, также называемые картами процессов; – Диаграммы Парето — вертикальные столбчатые диаграммы, которые используются для определения нескольких наиболее важных источников, вызывающих большинство эффектов проблемы. Категории, показанные на горизонтальной оси, представляют собой существующее распределение вероятностей, учитывающее 100% возможных наблюдений; – Гистограммы — вид столбчатой диаграммы для описания центра распределения, дисперсии и формы статистического распределения; – Контрольные карты используются для определения того, является ли процесс стабильным или нет и характеризуется ли он прогнозируемым исполнением; – Диаграммы разброса — это графики корреляций, которые используются для объяснения изменения в зависимой переменной Y, относительно изменения, наблюдаемого в независимой переменной X. 4. Бенчмаркинг. 5. Планирование экспериментов для определения факторов, которые могут оказывать влияние на параметры разрабатываемого продукта или процесса, а также количества и типов тестов и их влияния на стоимость качества. 6. Выборочный контроль. 7. Дополнительные инструменты планирования качества. 8. Совещания.
8.2. Обеспечение качества	<ol style="list-style-type: none"> 1. Инструменты управления и контроля качества: <ul style="list-style-type: none"> – Диаграммы сходства; – Диаграммы процесса осуществления программы (PDPC); – Ориентированные графы взаимоотношений; – Матрицы приоритетов; – Диаграммы сети операций; – Матричные диаграммы. 2. Аудиты качества. 3. Анализ процессов.
8.3. Контроль качества	<ol style="list-style-type: none"> 1. Семь основных инструментов качества. 2. Выборочный контроль. 3. Инспекция (проверка продукта работы для определения его соответствия документированным стандартам); 4. Обзор одобренных запросов на изменения.

6. Методы управления человеческими ресурсами проекта

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
9.1. Планирование управления человеческими ресурсами	<p>1. Организационные диаграммы и должностные инструкции:</p> <ul style="list-style-type: none"> – Иерархические диаграммы. Организационная структура работ (OBS) похожа на ИСР. Под каждым отделом указан список операций проекта или пакеты работ. Таким образом, конкретный функциональный отдел может узнать обо всех своих обязанностях по проекту; – Матричные диаграммы. Матрица ответственности (МО) — таблица, показывающая ресурсы проекта, назначенные для каждого пакета работ. Она используется для отображения связей между пакетами работ или операциями и членами команды проекта; – Текстовые форматы. В них описываются сферы ответственности членов команды, обязанности, полномочия, компетенции и квалификации требующие подробного описания (должностные инструкции, форма роли-обязанности-полномочия). <p>2. Налаживание связей — это формальное и неформальное взаимодействие с другими лицами в организации, отрасли или в профессиональной среде, цель — воздействовать на результативность различных вариантов обеспечения персоналом.</p> <p>3. Теория организации. Результативное использование ее положений, позволяет сократить время, стоимость или трудоемкость, необходимые для создания выходов процесса планирования управления человеческими ресурсами, и повысить эффективность планирования.</p> <p>4. Экспертная оценка.</p> <p>5. Совещания.</p>
9.2. Набор команды проекта	<p>1. Предварительное назначение.</p> <p>2. Переговоры по поводу назначения персонала команды управления с функциональными руководителями, другими командами внутри исполняющей организации, внешними организациями, исполнителями, поставщиками, подрядчиками.</p> <p>3. Набор персонала.</p> <p>4. Виртуальные команды.</p> <p>5. Анализ решений на основе множества критериев: доступность, расходы, опыт, способность, знания, навыки, отношение сотрудника, международные факторы.</p>
9.3. Развитие команды проекта	<p>1. Навыки межличностного общения.</p> <p>2. Обучение.</p> <p>3. Действия по укреплению команды. Например, модель <i>Tuckman ladder</i> которая включает пять стадий развития, через которые должны пройти команды: формирование, шторм, регулирование, результативность, завершение.</p>

>>

>>

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
9.3. Развитие команды проекта	<ol style="list-style-type: none"> 4. Основные правила в отношении приемлемого поведения со стороны членов команды проекта, снижают недопонимания и увеличивают продуктивность. 5. Совместное расположение — «компактная матрица», предполагает размещение всех или большинства наиболее активных членов команды проекта в одном месте для расширения их возможностей работать в единой команде. Может быть временным или на срок всего проекта. 6. Признание заслуг и вознаграждение. 7. Инструменты оценки персонала.
9.4. Управление командой проекта	<ol style="list-style-type: none"> 1. Наблюдение и обсуждение. 2. Оценка исполнения проекта: уточнение распределения ролей и сфер ответственности, обеспечение конструктивной обратной связи членам команды, обнаружение неизвестных или нерешенных проблем, разработку индивидуальных планов обучения и постановку конкретных целей на будущие периоды времени. 3. Урегулирование конфликтов: уклонение/избегание, сглаживание/приспосабливание, компромисс/урегулирование, принуждение/указания, сотрудничество/разрешение проблем. 4. Навыки межличностного общения, например, лидерство, влияние, результативное принятие решений.

7. Методы управления коммуникациями проекта

Подразделы области знаний	Методы и инструменты
10.1. Планирование управления коммуникациями	<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ требований к коммуникациям. 2. Коммуникационные технологии. 3. Коммуникационные модели. 4. Методы коммуникаций: интерактивные коммуникации (многосторонний обмен информацией); информирование без запроса, информирование по запросу. 5. Совещания.
10.2. Управление коммуникациями	<ol style="list-style-type: none"> 1. Анализ требований к коммуникациям. 2. Коммуникационные технологии. 3. Коммуникационные модели. 4. Системы управления информацией (управление документацией на бумажном носителе и электронными коммуникациями). 5. Отчетность об исполнении (анализ исполнения в прошлом; анализ прогнозов в отношении проекта; текущий статус рисков и проблем; работу, выполненную за период, и которая должна быть выполнена на следующем этапе; сводную информацию по одобренным за период изменениями и другое).
10.3. Контроль коммуникаций	<ol style="list-style-type: none"> 1. Системы управления информацией 2. Экспертные оценки. 3. Совещания.

АНКЕТА Г. ХОФСТЕДА

В вопросах с 1 по 8 речь идет об идеальном (наилучшем для Вас) месте работы и спрашивает, насколько описанная в вопросах ситуация важна для Вас в целом, независимо от того, где вы сейчас работаете. В том случае, если Вы пока нигде не работали, то отвечайте в зависимости от тех требований, которые Вы будете предъявлять к желаемому месту работы. (*отметьте по одному ответу в каждой строке*).

Для достижения более точных результатов, убедительная просьба **отвечать на все вопросы**. Огромное спасибо за то, что уделите нам время!

№	На идеальной работе	Очень важно	Скорее важно	Затрудняюсь ответить	Скорее не важно	Совсем не важно
1	Иметь достаточно времени на личную и семейную жизнь	1	2	3	4	5
2	Иметь благоприятные условия работы (хорошая вентиляция и освещение, просторное помещение и т.д.)	1	2	3	4	5
3	Иметь хорошие деловые отношения с вашим непосредственным начальником	1	2	3	4	5
4	Быть уверенным, что Вы смените работу только по собственному желанию	1	2	3	4	5
5	Работать с людьми, которые умеют сотрудничать	1	2	3	4	5
6	Работать с начальником, который советуется с Вами при принятии решений	1	2	3	4	5
7	Иметь возможность продвигаться по службе	1	2	3	4	5
8	Иметь такую работу, в которой присутствуют элементы риска и разнообразия	1	2	3	4	5

Отвечая на вопросы с 9 по 12, отметьте, насколько важны для Вас вне работы, в Вашей частной жизни, следующие черты характера? (отметьте по одному ответу в каждой строке).

№	На идеальной работе	Очень важно	Скорее важно	Затрудняюсь ответить	Скорее не важно	Совсем не важно
9	Личная уравновешенность и стабильность	1	2	3	4	5
10	Бережливость	1	2	3	4	5
11	Упорство (настойчивость)	1	2	3	4	5
12	Уважение традиций	1	2	3	4	5

13. Как часто Вы нервничаете или чувствуете напряжение на работе? (отметьте один ответ)

1. Никогда.
2. Редко.
3. Время от времени.
4. Часто.
5. Постоянно.

14. Судя по Вашему опыту, как часто Вы замечаете, что подчиненные боятся выразить свое несогласие с начальником? (отметьте один вопрос)

1. Очень редко.
2. Редко.
3. Время от времени.
4. Часто.
5. Очень часто.

В какой степени Вы можете согласиться или не согласиться со следующими утверждениями? (отметьте по одному ответу в каждой строке)

№	На идеальной работе	Очень важно	Скорее важно	Затрудняюсь ответить	Скорее не важно	Совсем не важно
15	Большинству людей можно доверять	1	2	3	4	5

>>

>>

№	На идеальной работе	Очень важно	Скорее важно	Затрудняюсь ответить	Скорее не важно	Совсем не важно
16	Можно быть хорошим руководителем, не имея точных ответов на большинство вопросов, которые могут задать подчиненные	1	2	3	4	5
17	Нельзя допускать, чтобы у подчиненного было два руководителя	1	2	3	4	5
18	Конкуренция между служащими обычно приносит больше вреда, чем пользы	1	2	3	4	5
19	Правила, принятые в организации, не должны нарушаться, даже если работник думает что это в интересах организации	1	2	3	4	5
20	Если люди терпят неудачу в жизни, чаще всего это следствие их собственных ошибок	1	2	3	4	5

Следующая категория вопросов носит вспомогательный характер и заполняется респондентом по желанию.

21	Пол		24	Род занятий	
22	Возраст		25	Уровень дохода	
23	Образование		26	Национальность	

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

ПОПОВА Екатерина Александровна, д. пол. н., профессор кафедры менеджмента Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, декан факультета дополнительного профессионального образования ЮРИУ РАНХиГС.

ЗОЛОЧЕВСКАЯ Елена Юрьевна, д. э. н., профессор кафедры менеджмента Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заместитель директора ЮРИУ РАНХиГС.

МЕДЯКОВА Екатерина Михайловна, к. э. н., доцент кафедры международных экономических отношений Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, директор центра повышения квалификации факультета дополнительного профессионального образования ЮРИУ РАНХиГС.

МОРОЗОВА Анастасия Игоревна, к. э. н., доцент кафедры менеджмента Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заведующий сектором обучения в сфере размещения заказов и проведения торгов факультета дополнительного профессионального образования ЮРИУ РАНХиГС.

КРЕСТЬЯНИНОВА Екатерина Николаевна, аспирант, преподаватель кафедры менеджмента Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации.

КРИВОШЕЕВА Теона Давидовна, старший преподаватель кафедры менеджмента Южно-Российского института управления — филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, заведующий сектором по продвижению проектов инновационно-технологического центра ЮРИУ РАНХиГС.



Научное издание

Попова Е. А., Золочевская Е. Ю., Медякова Е. М.,
Морозова А. И., Крестьянинова Е. Н.,
Кривошеева Т. Д.

**СОВРЕМЕННЫЙ ИНСТРУМЕНТАРИЙ
УПРАВЛЕНИЯ ЗАКУПКАМИ
В КОНТРАКТНОЙ СИСТЕМЕ**

Редактор — Д. В. Нефедов
Верстка и дизайн — ООО «Профпресс»

ООО «Профпресс», 344019, г. Ростов-на-Дону, ул. 13-я линия, 34, оф. 407,
тел. (863) 241-37-43, факс (863) 220-38-27, e-mail: profpress@aaanet.ru.

Отпечатано в РИК ООО «Профпресс». Сдано в набор 14.09.2015.
Подписано в печать 19.10.2015. Формат 64x80/16. Бумага офсетная.
Печать цифровая. Гарнитура МуриадPro. Усл. печ. л. 14,5. Тираж 100 экз.

ISBN 978-5-905468-45-2



9 785905 1468452