

СОДЕРЖАНИЕ

ДОКЛАДЫ, ПРЕДСТАВЛЕННЫЕ НА III МЕЖДУНАРОДНЫЙ ФОРУМ
«ГОСУДАРСТВЕННЫЕ ЗАКУПКИ:
ДОСТИЖЕНИЯ. ТЕХНОЛОГИИ. ПЕРСПЕКТИВЫ»,
РОССИЯ, ГЕЛЕНДЖИК, 27-29 МАЯ 2009 ГОДА
(ЧАСТЬ I):

2 **Иванов А.Е.**
ПРОДАЖА И ПРИОБРЕТЕНИЕ ТОВАРОВ ПУТЕМ
АУКЦИОНА: ИДЕНТИФИКАЦИЯ СПЕЦИФИЧНОСТИ

11 **Гуцелюк Е.Ф., Белокрылов К.А.**
МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНТРАКТНОГО МЕХАНИЗМА
ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК
В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

21 **Каранатова Л.Г.**
МОДУЛЬНО-КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД
К ПОСТРОЕНИЮ ПРОГРАММЫ «УПРАВЛЕНИЕ
ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ
ЗАКАЗАМИ»

28 **Сыроватко Ю.И.**
РИСКИ ЗАКУПОЧНОГО ПРОЦЕССА, ТЕХНОЛОГИИ
УСТРАНЕНИЯ ПРИЧИН, РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РИСКОВ

34 SUMMARY

Иванов А.Е.

ПРОДАЖА И ПРИОБРЕТЕНИЕ ТОВАРОВ ПУТЕМ АУКЦИОНА: ИДЕНТИФИКАЦИЯ СПЕЦИФИЧНОСТИ

Введение в действие Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» от 21.07.2005 г. (ниже – Федеральный закон) привело к значительным изменениям в системе регулирования размещения государственного и муниципального заказа¹.

Ряд положений Федерального закона, в частности,

- ограничение использования квалификационных критериев,
- запрещение закрытых процедур² (за исключением размещения заказа на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг (ниже, если это не вызывает недоразумений, упоминание о товарах и услугах опускается), сведения о которых составляют государственную тайну),
- исключение двухэтапных процедур размещения заказа,
- введение аукциона в практику государственных закупок и обязательность его использования при закупке товаров, включенных в специальный Перечень сформировали существующий на настоящий момент алгоритм выбора способа размещения государственного заказа.

В настоящей статье идентифицируются специфические свойства аукциона, проводимого в целях приобретения товаров (аукциона покупателя), ко-

ИВАНОВ АНДРЕЙ ЕВГЕНЬЕВИЧ

Исполнительный директор программы подготовки управленческих кадров для организаций народного хозяйства Российской Федерации (Президентской программы) СПбГУ, доцент Кафедры государственного и муниципального управления, Высшая школа менеджмента СПбГУ, Санкт-Петербург.

¹ Ниже слово муниципальный будем опускать.

² В зарубежной литературе употребляют термин «процедуры ограниченного (restricted) доступа».

торые ставят под сомнение возможность его эффективного использования в государственных закупках: неизбежность приобретения наименее предпочтительного с точки зрения заказчика товара (при закупке неоднородных товаров), наличие стимулов к демпингу и сговору поставщиков.

В работах, посвященных анализу аукционного механизма (укажем, в частности, [9], [8], [6]), выделяется четыре базовых вида аукциона: английский, голландский, запрос котировок и аукцион Викри. Рассмотрим процедуру проведения вышеперечисленных аукционов применительно к аукциону покупателя³.

1. Английский аукцион: цена последовательно уменьшается до тех пор, пока не останется единственного поставщика, готового поставить товар по последней объявленной цене.

2. Голландский аукцион: устанавливается заведомо заниженная цена, которая затем постепенно поднимается. Первый поставщик, согласившийся с объявленной ценой, выигрывает торги и осуществляет поставку по этой цене.

3. Запрос котировок: каждый участник представляет единственную заявку и выигрывает, если в его заявке предложена наименьшая цена поставки товара. Контракт с победителем заключается по заявленной им цене.

4. Аукцион Викри: каждый участник представляет единственную заявку и выигрывает, если в его заявке предложена наименьшая цена поставки товара. Товар поставляется по наименьшей цене, предложенной в отвергнутых заявках.

По тем или иным причинам, Федеральный закон ограничивает виды аукционов, допустимые для использования в процессе размещения заказа.

Применение голландского аукциона исключено статьей 37 пункт 4: «Аукцион проводится путем снижения начальной цены контракта, указанной в извещении о проведении открытого аукциона, на «шаг аукциона»».

Применение аукциона Викри исключено статьей 38 пункт 3: «Государственный ... контракт заключается ... по цене, предложенной победителем аукциона».

Что же касается запроса котировок, то с ним произошло очевидное недоразумение. В силу статьи 10 пункт 4 Федерального закона все способы размещения заказов разделены на осуществляемые путем проведения торгов (в форме конкурса или аукциона) и без него (запрос котировок, у единственного источника, на товарных биржах). Почему одна из форм аукциона (запрос котировок) оторвана от него и, более того, отнесена к процедурам, осуществляемым без проведения торгов, объяснить, по-видимому, невозможно.

Перейдем к идентификации общих и специфических свойств английского аукциона покупателя и соответствующего аукциона продавца.

Рассмотрим проблему продажи неделимого товара⁴, приобрести который

³ Рассматривая одновременно аукцион продавца и аукцион покупателя, автор избегает использования в названиях аукционов терминов «возрастание» и «убывание», что могло бы ввести Читателя в заблуждение.

⁴ В данном случае, проигравшие не получают ничего.

намерено N покупателей, путем проведения английского аукциона [6, р. 229]. Механизм аукциона заключается в следующем.

На аукцион товар выставляется по начальной цене c_0 . Ценность товара для i -го участника составляет величину v_i , $i = 1, 2, \dots, N$, причем информацией об оценках других участников аукциона он не располагает (модель частных оценок [Ibid]). Не умаляя общности, можно предположить, что

$$c_0 \leq v_1 \leq v_2 \leq \dots \leq v_N.$$

Аукционист последовательно увеличивает цену⁵ до тех пор, пока не останется единственного покупателя, готового приобрести товар по объявленной цене.

Обозначим через p_i цену товара, до достижения которой i -й покупатель (игрок) согласен участвовать в аукционе, и назовем ее его стратегией. Введем в рассмотрение множество стратегий i -го игрока в английском аукционе: $P_i = [c_0, +\infty)$. Условимся отождествлять ценность товара для игрока и объем денежных средств, который он готов потратить на его приобретение (цену резервирования покупателя). В этом случае, $p_i \leq v_i$ и, соответственно, $P_i = [c_0, v_i]$. Множества стратегий игроков порождают множество векторов их стратегий:

$$p = (p_1, p_2, \dots, p_N) \in P_1 \times P_2 \times \dots \times P_N$$

Рассмотрим стратегию N -го игрока $p_N = v_N$. При сделанных предположениях функция его выигрыша может быть оценена следующим образом⁶:

$$\Pi_N(p_1, p_2, \dots, v_N) = v_N - \max_{i=1,2,\dots,N-1} p_i \geq v_N - v_{N-1} \geq 0 \quad \forall (p_1, p_2, \dots, p_{N-1}) \in P_1 \times P_2 \times \dots \times P_{N-1}.$$

Введем в рассмотрение произвольную стратегию N -го игрока $p_N \in [c_0, v_N)$ и выпишем соответствующую функцию выигрыша:

$$\Pi_N(p_1, p_2, \dots, p_N) = \begin{cases} v_N - \max_{i=1,2,\dots,N-1} p_i, & p_N \geq \max_{i=1,2,\dots,N-1} p_i, \\ 0, & p_N < \max_{i=1,2,\dots,N-1} p_i, \end{cases} = \begin{cases} \Pi_N(p_1, p_2, \dots, v_N), & p_N \geq \max_{i=1,2,\dots,N-1} p_i, \\ 0, & p_N < \max_{i=1,2,\dots,N-1} p_i, \end{cases} \leq$$

$$\leq \Pi_N(p_1, p_2, \dots, v_N) \quad \forall (p_1, p_2, \dots, p_{N-1}) \in P_1 \times P_2 \times \dots \times P_{N-1}, p_N \in [c_0, v_N)$$

Из последнего соотношения следует, что стратегия N -го игрока $p_N = v_N$ является доминирующей (аналогичный результат справедлив и для остальных игроков [6, р. 230]), и товар достается покупателю с наивысшей его оценкой по цене, равной наибольшей из оценок остальных игроков.

⁵ Для упрощения изложения ниже предполагается, что цена изменяется непрерывно.

⁶ Здесь и ниже предполагается, что в случае равенства ценовых предложений игрок, чья стратегия рассматривается, побеждает в силу дополнительных показателей (первый поднимает карточку (руку), первым представляет запечатанную заявку и т.д.).

Таким образом, аукцион продавца является формой продажи товара, нацеленной на выявление субъекта, готового заплатить за него наибольшую сумму денег, или эффективным экономическим механизмом распределения ресурсов [8, р. 8].

Переходя от рассмотрения аукциона продавца к аукциону покупателя, укажем на главное отличие торгов по продаже товара от торгов по его приобретению. При продаже товара – много покупателей, один продавец, один товар, а при покупке – один покупатель, много продавцов, и, соответственно, много товаров. Таким образом, в процессе приобретения товара этап формализации предмета поставки оказывается необходимым.

Для формализации предмета закупки воспользуемся гипотезой К. Ланкастера, согласно которой в процессе принятия решения о приобретении товара покупатель оценивает полезность не столько его самого, сколько конечного числа его отдельных характеристик [7, р. 14].

Предположим, что покупатель (заказчик) может формализовать предмет поставки как совокупность конечного числа его характеристик, значения которых изменяются в пределах соответствующих множеств⁷:

$$x = (x_1, x_2, \dots, x_n), \quad x_i \in D_i, \quad i = 1, 2, \dots, n \quad (x \in D \subseteq D_1 \times D_2 \times \dots \times D_n),$$

причем для каждой характеристики заказчиком может быть указана допустимая область ее значений:

$$x_i \in \tilde{D}_i \subseteq D_i, \quad i = 1, 2, \dots, n, \quad x \in \tilde{D} \subseteq \tilde{D}_1 \times \tilde{D}_2 \times \dots \times \tilde{D}_n.$$

Таким образом, проблема, которая возникает перед заказчиком в процессе формализации предмета закупки, заключается в определении тех функциональных характеристик товара, которые следует включать в его формализованное описание, а также приемлемого для заказчика диапазона значений идентифицированных характеристик. Ее решение представляет определенные сложности при закупке товаров с коротким жизненным циклом, в частности, при закупках в высокотехнологичных отраслях, и требует полноценных двухэтапных процедур.

Завершим формализацию понятия «альтернатива заказчика», дополнив описание предмета поставки условиями поставки. Отметим, что Федеральный закон прямо запрещает (ст. 22-2.1, ст. 34-2.1) государственному заказчику устанавливать

- требования к квалификации участника размещения заказа, включая наличие у него опыта поставок,
- требования к деловой репутации участника размещения заказа,
- требования к наличию у участника размещения заказа ресурсов для выполнения поставки.

⁷ Введенные характеристики, вообще говоря, не предполагаются количественно измеримыми. В их число, в частности, могут входить цвет, дизайн,

Для упрощения изложения опустим условия поставки (время поставки, гарантии, условия послепродажного обслуживания и т. д.) в формализованном описании альтернативы заказчика. В этом случае последняя может быть представлена следующим образом:

$$A = (x, p) = (x_1, x_2, \dots, x_n, p),$$

где: $x = (x_1, x_2, \dots, x_n)$ – вектор функциональных характеристик закупаемого товара, p – стоимость поставки товара.

Если обозначить наибольшее количество денег, которое заказчик готов заплатить за приобретаемый товар, через p_0 (начальная (максимальная) цена контракта в терминологии государственных закупок), то множество предложений поставщиков (альтернатив заказчика), допускаемых к участию в размещении заказа, запишется следующим образом⁸:

$$\tilde{A} = \{(x, p) | (x, p) \in \tilde{D} \times [0, p_0]\}.$$

Таким образом, специфической чертой тендерных процедур размещения заказа (аукциона, конкурса⁹) является этап допуска поставщиков к его участию (в частности, необходимость допуска участников к аукциону покупателя отличает его от аукциона продавца). Множество \tilde{A} идентифицируется *ex ante* и описывается в тендерной документации.

Поскольку получение единственной допустимой заявки на участие в аукционе или конкурсе влечет заключение контракта с ее автором, множество \tilde{D} может рассматриваться как множество, определяющее качественные требования к поставляемому товару. Ниже условимся называть его множеством «качественных» товаров.

Предположим, что на множестве \tilde{D} определено рефлексивное, полное и транзитивное отношение предпочтения заказчика, и существуют наименее и наиболее предпочтительные для него альтернативы x^{\min} и x^{\max} :

$$B(x^{\min}) = \tilde{D}, \quad B'(x^{\max}) = \Theta^{10}$$

Возможны два случая: либо закупаемая продукция представляется заказчику однородной ($x^{\max} \sim x^{\min}$), либо нет ($x^{\max} \succ x^{\min}$).

Предположим, что рассматриваемый товар входит в специальный Перечень товаров, утверждаемый Правительством Российской Федерации [2], приобретение которых возможно исключительно путем проведения аукциона (ст. 10-4 Федерального закона) или запроса котировок.

⁸ Заметим, что, подавая аукционную заявку, поставщик не указывает свою цену, но по умолчанию соглашается с тем, что она не превосходит величины p_0 .

⁹ Автор рассматривает запрос котировок как одну из форм аукциона.

¹⁰ $B(x)$ ($B'(x)$) – лучшее (строго лучшее) множество элемента x : множество допустимых наборов, более (строго более) предпочтительных, чем x , Θ – пустое множество.

Предположим, что по результатам рассмотрения аукционных заявок (определения принадлежности предлагаемого поставщиком товара множеству «качественных товаров» \tilde{D} , а предложения в целом – множеству \tilde{A}) к аукциону допущено N поставщиков. Обозначим предлагаемый i -м поставщиком товар через $x^i \in \tilde{D}$, а соответствующие издержки, связанные с производством (закупкой у производителя) и поставкой товара¹¹, через $c_i = C_i(x^i)$, $i = 1, 2, \dots, N$, при этом каждый поставщик располагает информацией только о своих издержках. Не умаляя общности, можно считать, что

$$c_N \leq c_{N-1} \leq \dots \leq c_1 \leq p_0.$$

Обозначим через p_i цену товара, до достижения которой i -й поставщик (игрок) согласен участвовать в аукционе, и назовем ее его стратегией. Условимся считать, что все допущенные к аукциону поставщики ради победы в нем не склонны прибегать к демпингу: назначению цены ниже собственных издержек. Обозначим множество стратегий i -го игрока через $P_i = [c_i, p_0]$ и введем в рассмотрение вектор стратегий игроков

$$p = (p_1, p_2, \dots, p_N) \in P_1 \times P_2 \times \dots \times P_N.$$

Как и в аукционе продавца будем считать, что цена товара изменяется непрерывно (в данном случае, уменьшается) до тех пор, пока не останется единственного игрока, готового поставить товар по объявленной аукционистом цене.

Рассмотрим стратегию N -го игрока $p_N = c_N$. При сделанных предположениях функция его выигрыша может быть оценена следующим образом:

$$\begin{aligned} \Pi_N(p_1, p_2, \dots, p_N) &= \begin{cases} \min_{i=1, 2, \dots, N-1} p_i - c_N, & p_N \leq \min_{i=1, 2, \dots, N-1} p_i, \\ 0, & p_N > \min_{i=1, 2, \dots, N-1} p_i, \end{cases} \\ &= \begin{cases} \Pi_N(p_1, p_2, \dots, c_N), & p_N \leq \min_{i=1, 2, \dots, N-1} p_i, \\ 0, & p_N > \min_{i=1, 2, \dots, N-1} p_i, \end{cases} \\ &\leq \Pi_N(p_1, p_2, \dots, c_N) \quad \forall (p_1, p_2, \dots, p_{N-1}) \in P_1 \times P_2 \times \dots \times P_{N-1}, \quad p_N \in (c_N, p_0] \end{aligned}$$

Из последнего соотношения следует, что стратегия N -го игрока $p_N = c_N$ является доминирующей (аналогичный результат справедлив и для остальных игроков), и право заключения контракта достается поставщику с наименьшими издержками его реализации по цене, равной наименьшим издержкам из издержек остальных игроков. Таким образом, аукцион покупателя является формой приобретения товара, нацеленной на выявление субъекта, поставляющего товар с наименьшими издержками.

¹¹ Стоимость участия в тендерной процедуре полагается равной нулю.

Если закупаемая продукция представляется заказчику однородной ($x^{max} \sim x^{min}$), то аукцион покупателя позволяет ему из множества равноценных альтернатив выбрать наиболее дешевую. Таким образом, при закупках однородной продукции использование аукциона экономически эффективно¹².

Рассмотрим закупки неоднородной продукции. Если предположить дополнительно, что на множестве «качественных» предложений \tilde{D} большие затраты дают более качественную, с точки зрения заказчика, продукцию: $x_1 \geq x_2 \geq \dots \geq x_N$, то результатом аукциона будет приобретение заказчиком наименее качественного товара (не умаляя общности, можно считать, что по крайней мере одно из предпочтений является строгим).

Таким образом, при естественных предположениях аукцион покупателя, в том числе и электронный, является формой приобретения товара, нацеленной на выявление субъекта, готового поставить наименее качественный товар.

Откажемся от предположения о «добросовестности» всех допущенных к аукциону поставщиков и предположим, что существует единственный поставщик (с номером $j, j < N$), готовый заключить контракт на поставку товара по цене, не компенсирующей его издержки. В этом случае множество его стратегий имеет вид $P_j = [0, p_0]$, и он выигрывает контракт по цене c_N .

При такой ситуации перед заказчиком рано или поздно возникает трилемма: либо в той или иной форме осуществить трансферт поставщику в размере $c_j - c_N$, либо закрыть глаза на снижения качества приобретаемого товара, либо нести транзакционные издержки, связанные с разрывом контракта, обеспечением получения необходимых ему товаров и наказанием недобросовестного поставщика. При реализации первых двух альтернатив «демпинговое» поведение оказывается безнаказанным, а слабым утешением для заказчика является тот факт, что товар, полученный им, не самый худший по качеству.

Существует ряд апробированных в международной практике средств противодействия демпингу:

- требование обоснования заявленной цены [3, art. 55],
- специальные антидемпинговые процедуры [4],
- проведение аукциона в форме запроса котировок,
- квалификационный отбор поставщиков.

Практически все эти средства не могут быть использованы в практике российских государственных закупок. Таким образом, в условиях существующего законодательства противодействию демпингу при использовании аукционного способа размещения заказа, в том числе и электронного, невозможно.

В заключение, отметим одну проблему, общую для аукциона продавца и аукциона покупателя: проблему сговора его участников. При высокой вероятности сговора апробированная практика государственных закупок рекомендует, прежде всего, избегать использования английского аукциона (как и аукциона Викри) [5, р. 359], ограничивать информационную прозрачность

¹² Впрочем, в данном случае в мировой практике государственных закупок принято прибегать к методам размещения заказа с ограниченным доступом поставщиков, что, впрочем, также запрещено Федеральным законом (статьи 20-2, 32-2).

аукциона, в частности, стимулируя анонимность участников [Ibid, p. 353].

К сожалению, этими рекомендациями нельзя воспользоваться в условиях действующего Федерального закона¹³.

Естественно, что идентифицированные выше путем элементарного математического моделирования свойства аукциона покупателя проявляются в практике государственных закупок. Анализ годичного опыта использования аукционной формы торгов в Санкт-Петербурге выявил «... уменьшение эффективности расходования средств бюджета, вызванное действиями участников аукциона, содержащими признаки недобросовестной конкуренции (сговор участников аукциона, направленный на получение права заключить государственный контракт по начальной цене, либо с минимальным снижением начальной цены государственного контракта на 0,5 – 1%). В ряде случаев необоснованно занижена стоимость продукции, закупаемой по государственному контракту, в результате спекулятивного демпинга, что ведет к ухудшению качества поставляемой продукции, либо невозможности исполнения поставщиком обязательств по государственному контракту» [1].

Что могут сделать региональные организаторы государственных закупок в условиях действующего законодательства? Только прибегать к паллиативным средствам, настоятельно рекомендуя заказчику при наличии у него права выбора предпочитать аукциону конкурс [1] и электронный аукцион.

Таким образом, использование аукциона покупателя в государственных закупках

- при естественных предположениях приводит к заключению контракта с поставщиком, предлагающим наименее качественный, с точки зрения заказчика, товар,
- порождает неэффективное расходование бюджетных средств в силу наличия стимулов к «демпинговому» поведению поставщиков и их сговору,
- экономически эффективно при закупке однородных, с точки зрения покупателя, товаров.

¹³ Впрочем, анонимность участия реализована при проведении электронного аукциона.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. О некоторых вопросах, возникающих при проведении торгов. – Приложение к письму Комитета по экономическому развитию, промышленной политике и торговли Администрации Санкт-Петербурга от 09.06.2008 № 08/9603.
2. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 февраля 2008 г. № 236-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона».
3. Directive 2004/17/EC of the European parliament and of the council of 31 March 2004 coordinating the procurement procedures of entities operating in the water, energy, transport and postal services sectors. // Official Journal of the European Union 30.04.2004 L 134/114.
4. Engel A. R., Wambach A. Risk Management in Procurement Auctions. – Quaderni Consip, 10, Rome, Italy.
5. Handbook of procurement [Text] / ed. by Nicola Dimitri, Gustavo Piga and Giancarlo Spagnolo. – Cambridge, UK [et al.]: Cambridge University Press, 2006.
6. Klemperer P. Auction Theory: A Guide to the Literature // Journal of Economic Surveys. 1999. №13 (3). P. 227-86.
7. Lancaster K. Change and Innovation in the Technology of Consumption // The American Economic Review, 1966. Vol. 56, №1/2. / Русский перевод: Ланкастер К. Перемены и новаторство в технологии потребления. // Теория потребительского поведения и спроса (Серия «Вехи экономической мысли». Вып. 1). / Под ред. В.М. Гальперина. СПб.: Экономическая школа, 1993. С. 326-336.
8. Milgrom P. Auctions and Bidding: A Primer // Journal of Economic Perspectives. V. 3. №3, Summer 1989. P. 3-22.
9. Vickrey W. Counterspeculation, Auctions, and Competitive Sealed Tenders // Journal of Finance. 1961. №16. P. 8-37.

Гуцелюк Е.Ф., Белокрылов К.А.

МОДЕРНИЗАЦИЯ КОНТРАКТНОГО МЕХАНИЗМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКУПОК В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ ФИНАНСОВО- ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

В течение последних лет государство ежегодно наращивало объемы расходов на государственные и муниципальные закупки, поэтому в условиях финансово-экономического кризиса особо остро встал вопрос сокращения расходов на госзакупки без ущерба запланированным социальным и другим программам, то есть формирования организационных, экономических условий и механизмов для наиболее эффективного использования государственных ресурсов.

Важнейшим направлением модернизации системы государственных закупок, объективно обуславливающим необходимость совершенствования контрактного механизма, выступает формирование и развитие системы электронных государственных закупок как на федеральном, так и на региональном уровне. Внедрение информационных технологий в систему государственных и муниципальных заказов в значительной степени позволяет упростить и автоматизировать деятельность заказчиков и уполномоченных органов, способствует расширению конкуренции и предотвращению злоупотреблений в данной сфере, делает систему все более прозрачной и открытой.

Наиболее эффективным способом организации контрактной деятельно-

ГУЦЕЛЮК ЕЛЕНА ФЕДОРОВНА

к.э.н., доцент кафедры экономической теории, зам. руководителя Пилотного центра госзакупок
Южного федерального университета

БЕЛОКРЫЛОВ КИРИЛЛ АНАТОЛЬЕВИЧ

преподаватель кафедры экономической теории Пилотного центра госзакупок
Южного федерального университета

сти государственных организаций с применением современных информационных технологий является использование электронных торгово-закупочных площадок как средства поиска партнеров при заключении государственных и муниципальных контрактов. Электронная торгово-закупочная площадка - это информационная система, обеспечивающая взаимодействие покупающей организации с контрагентами на всех этапах снабжения через электронные каналы связи.

Понятием электронных закупок (e-procurement) обозначают процесс стратегического управления закупками или поставками в рамках государственных целей через электронные сети. В мировой практике внедрения систем электронных госзакупок выделяются следующие принципы электронных закупок[1], :

- прозрачность (доступность информации о закупках);
- подотчетность (соблюдение установленных правил и процедур закупок, эффективный контроль);
- конкуренция (свободная конкуренция, за исключением особых случаев);
- справедливость (равные возможности для всех участников);
- эффективность (экономия бюджетных средств при достижении требуемого результата).

Основными предпосылками формирования системы электронных госзакупок в России являются следующие:

- поступательно увеличивающаяся аудитория Интернета;
- рост объемов электронной коммерции;
- становление российского электронного правительства;
- существующие и успешно функционирующие элементы электронных торгов для государственных нужд (электронный вариант информационно-аналитических бюллетеней, электронная публикация объявлений о торгах и других способах размещения заказа, документации для торгов).

В определенной степени большинство из этих условий сложились в Ростовской области, в том числе и г. Ростове-на-Дону, и стали объективной основой формирования региональной системы электронных государственных и муниципальных закупок.

Программа формирования системы электронных государственных закупок (СЭГЗ) на региональном уровне должна преследовать те же цели, что и на общегосударственном, что будет способствовать в итоге созданию единой СЭГЗ в рамках страны и органичному включению Ростовской области в данную систему.

Основными целями разработки и использования региональной СЭГЗ являются:

- снижение затрат на проведение процесса размещения заказа;
- ускорение процедур проведения торгов и запросов котировок;
- повышение прозрачности и открытости госзакупок;
- увеличение конкуренции за получение государственных заказов (снижение цены поставщиков, возможность более широкого выбора на основании показателя качество/ цена);

- повышение эффективности расходования бюджетных средств с одной стороны и экономия средств с другой;
- снижение коррупции и иных злоупотреблений при госзакупках;
- интеграция региона в российскую и глобальную мировую систему электронной торговли;
- участие в создании системы электронного государственного управления, электронного правительства Ростовской области.

Перечисленные цели за некоторым исключением выглядят традиционными. Их новизна заключается в том, что они поставлены на новой технической основе - электронной сетевой технологии. Поэтому продвижение к поставленным целям даст новые масштабные результаты.

Решение целого комплекса масштабных задач экономико-юридического и технико-технологического характера обеспечит результативное достижение заявленных целей. К ним относятся следующие задачи:

1. Изменение законодательной и нормативной правовой базы функционирования электронных торгов для государственных нужд.
2. Юридическое закрепление предстоящих изменений в традиционном порядке и в процедурах госзакупок.
3. Формирование организационной структуры рынка ЭГЗ, включающее трансформацию существующих субъектов этого рынка – госзаказчиков, поставщиков и создание новых – операторов электронного рынка, фирм-провайдеров и др.
4. Придание новых функций управляющим и контролирующим госзакупки государственным структурам.
5. Создание профессионального кадрового потенциала СЭГЗ.
6. Формирование унифицированных информационных потоков СЭГЗ.

Технико-технологические задачи заключаются в следующем:

1. Привязка системы электронных госзакупок к существующей инфраструктуре телекоммуникаций - Интернету.
2. Формирование инфраструктуры технологий доступа к СЭГЗ - оснащение рабочих мест служащих госзаказчиков и поставщиков компьютерами с выходом в Интернет, а в тех районах области, где это пока в широких масштабах затруднительно, - обеспечение Интернет-связью через почтовые отделения.
3. Программное обеспечение СЭГЗ, основанное на мировых стандартах, обеспечение защиты и целостности системы, а также идентификации объектов.
4. Интеграция СЭГЗ с другими электронными системами (вспомогательными), а именно: с системой электронных меток времени; контроля за получением и прохождением заказа у поставщиков; складирования и хранения приобретенной продукции у госзаказчика; с электронной системой бухгалтерского учета и другими.

Таким образом, формирование СЭГЗ связано с решением целого комплекса экономико-юридических и технико-технологических задач, а также с процессом долгосрочных фундаментальных изменений в институциональной и технологической сферах, в сферах человеческих ресурсов и управления. Это

исключает одномоментность создания СЭГЗ и подтверждает неизбежность ее поэтапного формирования. Перевод системы госзакупок на электронную основу в Ростовской области, как в целом и в стране, следует осуществлять поэтапно.

В настоящее время внедрение системы электронных торгов в Ростовской области прошло несколько этапов и уже имеет определенные достижения. Так, с 2005 г. на официальном Портале государственных закупок Ростовской области внедрена возможность проведения закупок путем запроса котировок, а с 2007 г. - путем аукционов в электронной форме. С момента внедрения электронных форм размещения заказа использование их государственными и муниципальными заказчиками растет (рисунок 1).

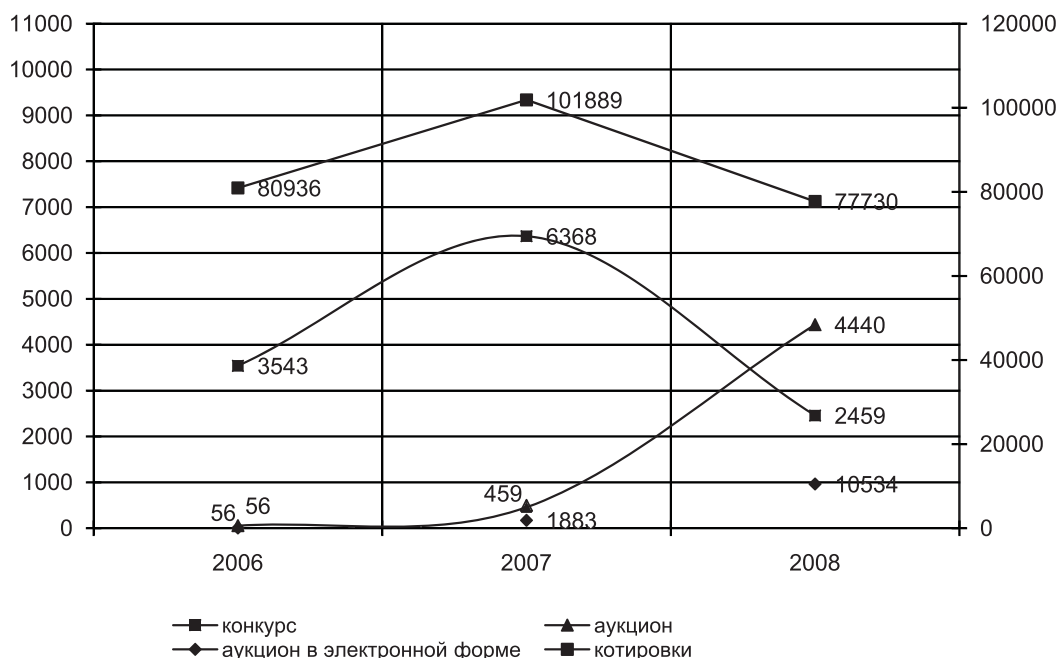


Рисунок 1 - Количество, проведенных способов размещения заказов в 2007-2008 годах в Ростовской области [2]

Проведенный анализ показывает, что в 2008 г. произошло резкое уменьшение открытых конкурсов и резкий рост аукционов. Основная причина столь резкого перераспределения между конкурсом и аукционом формальная. Именно в 2007 г. было принято первое Постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 г. № 609-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона» [3], что и послужило причиной резкого роста прово-

димых аукционов. В 2008 году этот перечень был значительно расширен.

Для определения дальнейшей модернизации и развития способов размещения заказа необходимо обратить внимание в первую очередь на способы, которые дают наибольшую эффективность (рисунок 2).

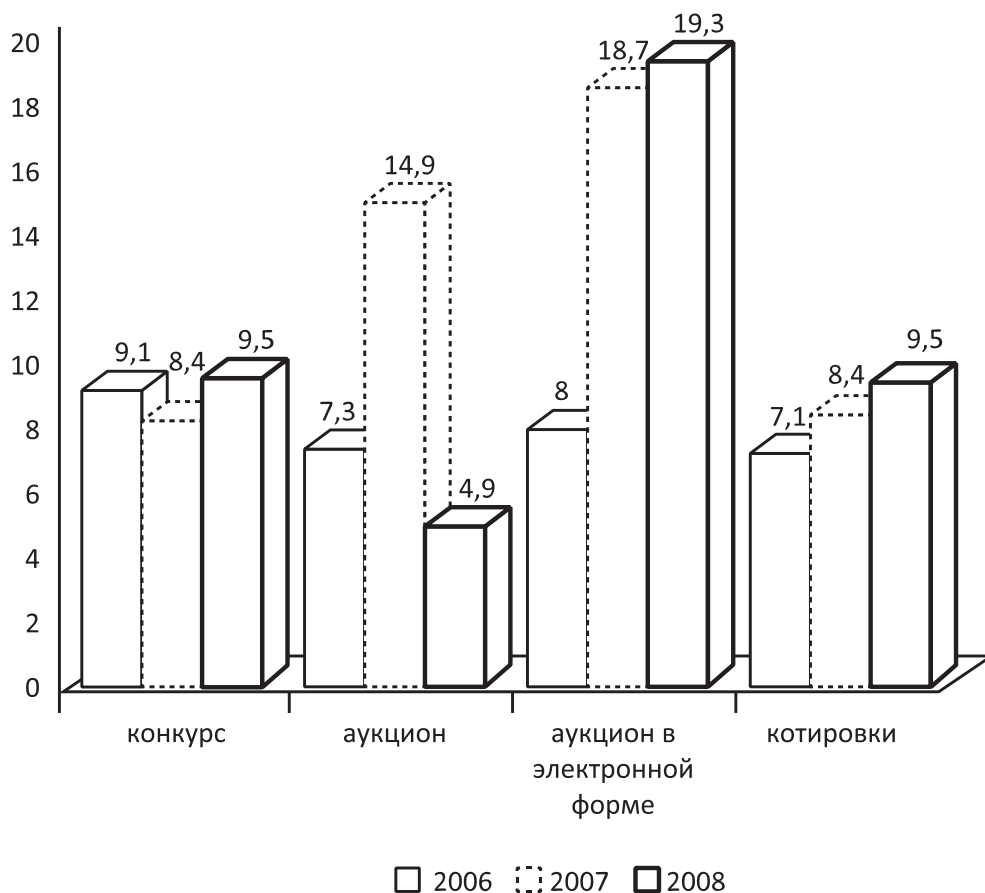


Рисунок 2 - Эффективность каждого способа размещения заказа в 2006-2008 гг. в Ростовской области [2]

Как показано на рисунке 2, эффективность способов размещения заказа, которые проводятся в электронной форме (запрос котировок и электронный аукцион), ежегодно растет.

Опыт некоторых регионов демонстрирует положительный эффект использования системы электронного мониторинга цен, однако целесообразнее строить систему электронных госзакупок, ориентируясь на законодательно закрепленные способы закупок, используя при этом систему электронного документооборота.

борота. Следовательно, целесообразно направить усилия на формирование автоматизированной информационной системы государственного заказа. Такой вариант является более предпочтительным в силу следующего обстоятельства. Более вероятно законодательное закрепление на федеральном уровне возможности использования электронного документооборота в применении к уже существующим способам закупок (простые – запрос котировок, закупка у единственного источника; конкурсные), нежели законодательная разработка и принятие к использованию новых методов госзакупок, таких, например, как обратный аукцион, который является основой системы электронного мониторинга цен.

В системе электронного мониторинга цен каждый поставщик может подать несколько ценовых заявок в рамках одного электронного аукциона на понижение. Система электронного мониторинга цен своим существованием полностью отрицает традиционную конкурсную систему размещения госзаказа. Система электронного мониторинга цен – это попытка автоматизации отдельных этапов торгов: оформление заявок и создание отчетов, ведение базы данных прайс-листов и досье поставщиков, проведение мониторинга цен и маркетинговых исследований.

Автоматизация системы «Госзаказ» дает возможность:

- сократить сроки прохождения документов на государственные закупки;
- упростить участие поставщиков в процедурах государственного заказа;
- расширить рынок государственного заказа;
- оперативно выделять консолидированные закупки;
- увеличить процент конкурсных процедур;
- обеспечить контроль.

Функциональные возможности системы заключаются в следующем:

- автоматизированный сбор и консолидация заявок на поставку продукции от государственных заказчиков и бюджетополучателей;
- формирование и ведение документации для торгов;
- формирование реестра госнужд, закупок и поставщиков;
- подготовка графиков проведения торгов и автоматическое оповещение поставщиков продукции;
- формирование комиссии и учета её состава для организации торгов;
- ручной или автоматический ввод поставщиками своих предложений в систему;
- информационно-аналитическое обеспечение торгов, в том числе закрытых и открытых конкурсов и аукционов;
- ведение реестра контрактов на поставку, а также графиков платежей и поставок по каждому контракту;
- планирование расходной части бюджета на основании данных за предыдущие годы;
- анализ функционирования государственного заказа на основе информации Реестра государственных закупок, включающего в себя Реестр контрактов и Реестр публичных закупок.

Таким образом, в системе должны обеспечиваться юридическая значимость электронных документов; защита информации; контроль на всех стадиях; формирование отчетов; ведение связанных реестров; ведение любых справочников и

классификаторов; масштабируемость; гибкость, адаптируемость; надежность; простота и удобство в эксплуатации.

В структуре автоматизированной информационной системы центральная информационно-управляющая подсистема публикации государственного заказа и сбора ofert связана с поставщиками, а также с подсистемами главных распорядителей бюджетных средств, каждая из которых взаимосвязана с подсистемами получателей бюджетных средств.

Перевод государственных закупок на электронную основу является важнейшим направлением административной реформы и процесса информатизации работы органов государственной власти в России. Как результат, государство получит значительный экономический эффект в виде экономии выделенных на государственный заказ бюджетных средств. По нашему мнению, крайне важна интеграция систем электронных государственных закупок субъектов РФ в единую централизованную информационную инфраструктуру.

Индикатором результативности процедур размещения государственного и муниципального заказов станет оценка эффективности использования выделенных на эти цели государственных и муниципальных средств. В связи с этим необходимо разработать и утвердить в установленном порядке методику оценки эффективности использования бюджетных средств при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, которая станет единым правилом поведения для участников процесса размещения государственного заказа.

Качественными показателями развития того или иного способа размещения заказа является и доля процедур, которые привели к заключению контракта. Соотношение состоявшихся, несостоявшихся и отмененных закупок в Ростовской области отражено на рисунке 3.

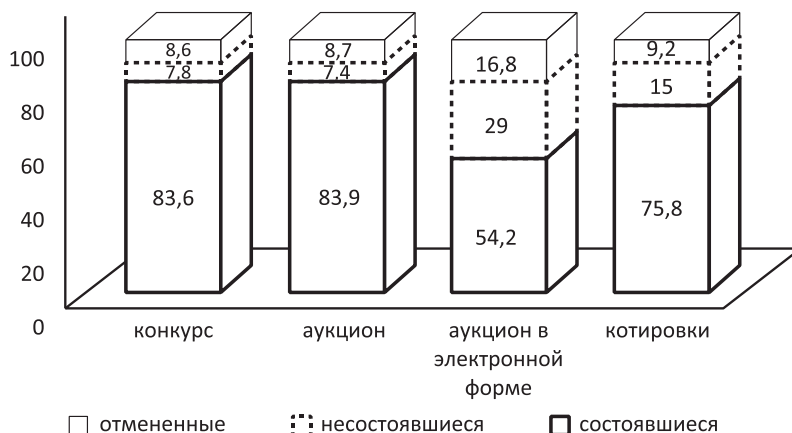


Рисунок 3 - Качественная структура проведенных закупок в Ростовской области в 2008 г. [2]

Приведенные на рисунке 3 данные свидетельствуют о том, что электронные формы размещения заказа с одной стороны, дают большую экономию, а с другой, - процент несостоявшихся закупок тоже выше. Основными причинами того, что 29 % аукционов в электронной форме в 2008 г. не состоялось, являются следующие:

- отсутствие квалифицированных кадров у поставщиков, обладающих знаниями работы на электронных площадках;
- действующее законодательство создает для заказчиков и уполномоченных органов определенные сложности в правоприменительной практике при проведении открытых аукционов в электронной форме.

Рассмотрим данные проблемы и возможные пути их решения.

Во-первых, невозможность на этапе проведения аукциона отсеять участников, не соответствующих требованиям законодательства, поскольку процедура рассмотрения заказа в электронном аукционе не предусмотрена и до определения победителя заказчик даже не может идентифицировать участника. Несмотря на то, что электронный аукцион такая же форма торгов, как и конкурс и аукцион, участники размещения заказа должны соответствовать требованиям законодательства. В то же время отказать в допуске на аукцион имеет право только аукционная комиссия, которая при проведении аукциона в электронной форме не формируется. Таким образом, у заказчика нет защиты от недобросовестных, несостоятельных поставщиков. Еще большей проблемой для заказчика является применение дополнительного требования, а именно, отсутствие участника в реестре недобросовестных поставщиков. Поскольку до определения победителя заказчик даже не может идентифицировать участников, то и проверить, зарегистрирован ли участник в реестре недобросовестных поставщиков, заказчик также не имеет возможности. Если победитель аукциона в электронной форме не соответствует обязательным требованиям, заказчик обязан отказаться заключать с ним контракт, а вот если победитель внесен в реестр недобросовестных поставщиков, то отказаться от заключения контракта уже нельзя. Данная проблема может быть решена четкими правилами регистрации участников аукциона, которые должны быть разработаны разработчиками торговых площадок и исключать несоответствующих участников на этапе их регистрации, тогда у заказчика будет уверенность в состоятельности участников электронного аукциона.

Во-вторых, при проведении аукциона в электронной форме не разрабатывается документация об аукционе, а это значит, что заказчик теряет возможность использовать свое право внесения изменения в количество закупаемого товара при заключении контракта на сумму экономии или предусмотреть право изменения объема заключенного контракта на 10% с пропорциональной корректировкой цены, если предметом контракта является поставка товаров [2].

В-третьих, не урегулирован вопрос с проектом контракта. Если при проведении обычного аукциона проект контракта является неотъемлемой частью документации об аукционе и должен быть размещен на официальном сайте, то при проведении аукциона в электронной форме не предусматривается такой обязанности заказчика, следовательно, участник до конца не знает условия, на которых будет заключен контракт в случае его победы. Это приводит к отказам от заключения контракта и, как следствие, - к признанию торгов несостоявшимися, поскольку в

случае отказа от заключения контракта заказчик имеет право заключить контракт со вторым участником только при условии, что его цена идентична цене победителя, что технически на большинстве торговых площадок не реализовано. Это тоже является причиной роста несостоявшихся электронных аукционов.

В-четвертых, при проведении аукциона в электронной форме в настоящее время у заказчика нет права требовать обеспечения заявки от участников аукциона, что также приводит к росту отказов от заключения контракта и, как следствие, - к несостоявшимся аукционам.

В-пятых, согласно статье 41 Федерального закона №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» в случае, если в аукционе участвует один участник, то аукцион признается несостоявшимся и контракт не заключается [4].

Таким образом, вышеприведенные данные свидетельствуют о недостаточном уровне организации электронных аукционов не только в Ростовской области, но в России в целом.

Решению этих и многих других проблем призваны решить изменения статьи 41 Закона 94-ФЗ, внесенные федеральным законом 93-ФЗ от 08.05.2009 г., которые вступают в действия с 1 июля 2010 года [5]. С внедрением новой системы электронных аукционов преимущества электронных торгов станут неоспоримыми, после чего можно ожидать масштабного перехода российских государственных закупок в электронную сферу и, как следствие, повышению уровня конкурентности всей системы государственного заказа. Но прежде необходимо определить по каким товарам, работам, услугам проведение аукциона в электронной форме наиболее эффективно. В рамках исследования было проанализировано 700 аукционов, проводимых в Ростовской области с 1.01.2008 по 01.07.2008 г. (рисунок 4).

Таким образом, наибольшей эффективности заказчик достигает при проведении аукционов в электронной форме при закупке работ, проектно-сметной доку-

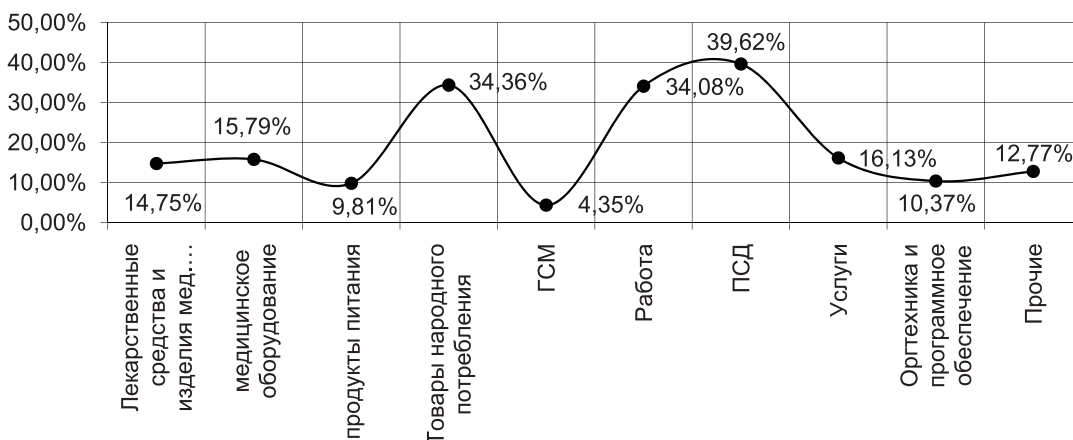


Рисунок 4 - Экономия, полученная в результате проведения аукционов в электронной форме по видам продукции в 1 полугодии 2008 г. в Ростовской области [2]

ментации и товаров народного потребления. Низкая эффективность при закупке горюче-смазочных материалов объясняется низким количеством участников (в среднем 2 участника).

О привлекательности электронного аукциона для участников свидетельствует их наиболее высокая активность именно при проведении аукциона в электронной форме (рисунок 5).

На наш взгляд, не только аукционы в электронной форме требуют корректировки, но и другие нормативно-правовые нормы для обеспечения экономической эффективности расходования бюджетных средств.

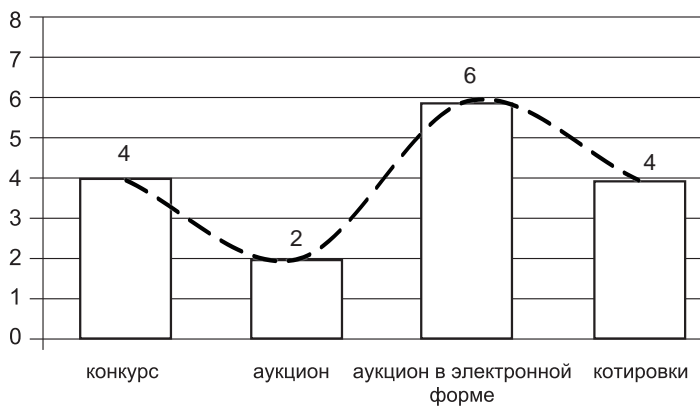


Рисунок 5 - Среднее количество участников при проведении различных способов размещения заказа в Ростовской области в 1 квартале 2009 г. [2]

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Попова М., Шалманов С. Спад мирового рынка e-procurement затянулся // [cnews.ru/revies/free/gov/part 5](http://cnews.ru/revies/free/gov/part5).
2. Официальный портал по государственным закупкам Ростовской области – www.torgi.donland.ru
3. Постановление Правительства РФ от 15 мая 2007 года №609-р «Перечень товаров (работ, услуг), размещение заказов на поставки (выполнение, оказание) которых осуществляется путем проведения аукциона». «Собрание законодательства РФ», 21.05.2007, N 21, ст. 2550.
4. Федеральный закон от 21.07.05 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература», 25 июля 2005, N 30, ст. 3105.
5. Федеральный закон от 08.05.2009 N 93-ФЗ «Об организации проведения встречи глав государств и правительств стран - участников форума «Азиатско-тихоокеанское экономическое сотрудничество» в 2012 году, о развитии города Владивостока как центра международного сотрудничества в Азиатско-Тихоокеанском регионе и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». «Российская газета», N 87, 15.05.2009.

Каранатова Л.Г.

МОДУЛЬНО-КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД К ПОСТРОЕНИЮ ПРОГРАММЫ «УПРАВЛЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ЗАКАЗАМИ»

Центр повышения квалификации государственных и муниципальных служащих входит в структуру Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы (СЗАГС). Одной из основных задач Центра является реализация государственных и муниципального заказов на повышение квалификации государственных служащих федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления. В числе важнейших направлений деятельности Центра следует назвать также проведение научных и научно-прикладных исследований, консалтинговой деятельности по вопросам государственного и муниципального управления, в том числе в области государственных и муниципальных заказов. В соответствии с нормами федерального законодательства заказ на повышение квалификации размещается в основном на конкурсных условиях. Северо-Западная академия государственной службы постоянно принимает участие в конкурсах и по результатам конкурсного отбора заключаются государственные контракты.

Побеждать в конкурсах во многом помогает реализация в учебном процессе таких принципов деятельности, как:

КАРАНАТОВА ЛАРИСА ГЕННАДИЕВНА

директор Центра повышения квалификации государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы, к.э.н., доцент

Численность слушателей по программе в 2008/09 гг.

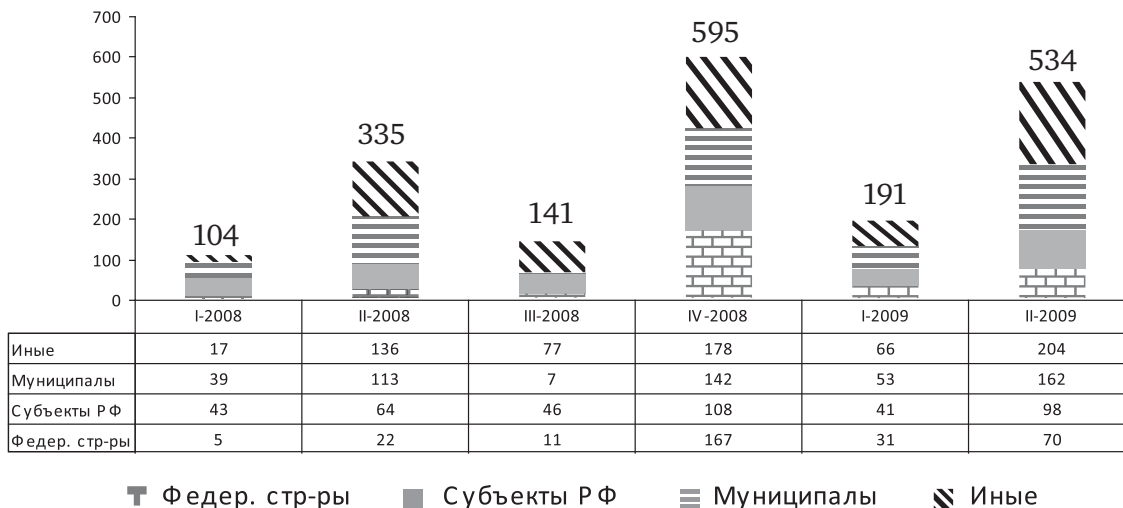


Рисунок 1 Численность слушателей по программе
«Управление государственными и муниципальными заказами»

- непрерывность обучения;
- постоянная адаптация учебных программ к потребностям заказчика;
- инновационность и опережающий характер обучения;
- оперативное обновление тематики курсов на основе обратной связи со слушателями;
- модульно-компетентностный подход к построению обучающих программ;
- привлечение к учебному процессу высококвалифицированных преподавателей академии и специалистов-практиков.

Постановлением Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 362 утверждены новые Государственные требования к профессиональной переподготовке, повышению квалификации и стажировке государственных гражданских служащих Российской Федерации, которые введены в действие с 1 января 2009 года. В соответствии с Государственными требованиями повышение квалификации осуществляется в целях:

- освоения актуальных изменений в конкретных вопросах профессиональной деятельности гражданских служащих (тематические и про-

Оценка курсов слушателями (в баллах)

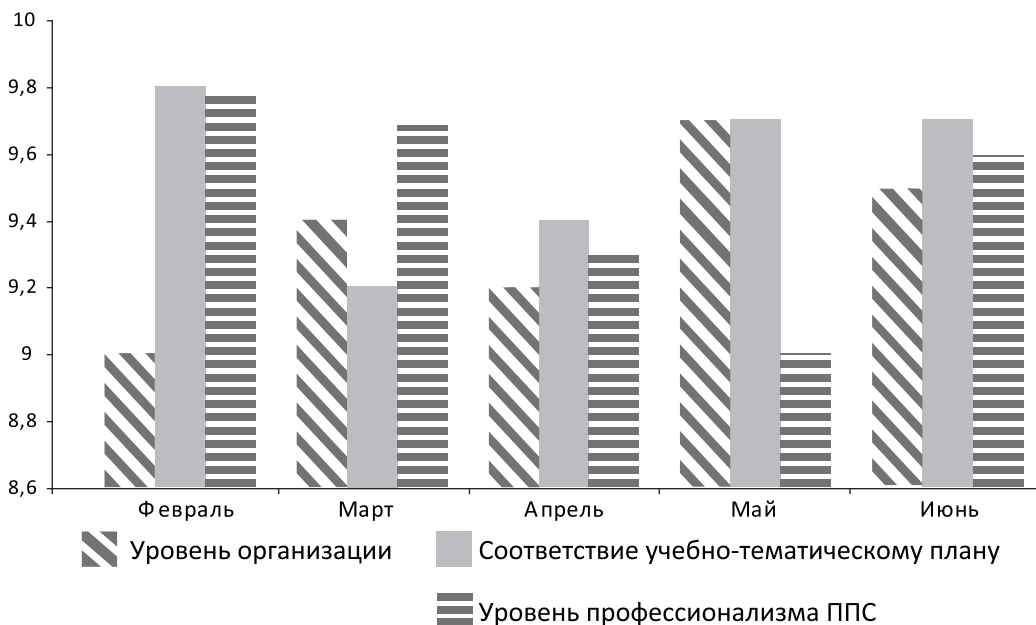


Рисунок 2 Результаты анкетного опроса по программе
«Управление государственными и муниципальными заказами»

блемные конференции и семинары) – объемом от 18 до 72 аудиторных часов (краткосрочное повышение квалификации);

- комплексного обновления знаний гражданских служащих по ряду вопросов в установленной сфере профессиональной служебной деятельности для решения соответствующих профессиональных задач – объемом от 73 до 144 аудиторных часов.

Особое внимание в процессе обучения уделяется активным формам проведения практических занятий, таким как:

- деловые игры;
- «мозговые атаки»;
- дискуссии;
- тренинги;
- case study.

Программы повышения квалификации отличается направленность на решение актуальных практических проблем государственного и муниципального управления. Постоянно ведется разработка новых образовательных программ с учетом современного состояния дел в различных аспектах го-

сударственной и муниципальной службы, регулярно обновляется тематика и содержание текущих программ повышения квалификации, разрабатываются новые программы.

Одной из наиболее востребованных программ повышения квалификации является программа «Управление государственными и муниципальными заказами». На рис. 1 представлена динамика роста числа слушателей программы (данные по 2 кварталу даны по состоянию на 18.05.09).

Одним из важнейших принципов работы Центра является Модульно-компетентностный подход в построении программ повышения квалификации.

Необходимо отметить, что в научно-методической литературе отсутствует единая трактовка понятий «модуль» и «компетенция». Разными исследователями [1, 2, 3, 4, 5, 6] сформулированы различные определения этих понятий. Обычно под модулем понимают логически выделенную часть образовательной программы, ориентированную на формирование ряда профессиональных компетенций. В свою очередь под компетенциями понимаются приобретаемые и измеряемые по завершении обучения достижения личности, определяющие ее способности к эффективной профессиональной деятельности.

Компетенции можно разделить на общие (универсальные) и профессиональные (предметно специализированные). Под модулем в образовании также понимают:

- модуль как часть дисциплины (дидактическая единица «глава, раздел, тема»), изучение которой заканчивается определенным видом контроля;
- модуль как учебная дисциплина (совокупность дидактических единиц; курс; отрезок времени, выделенный для обучения определенного материала);
- модуль как группа родственных дисциплин;
- модуль как совокупность всех видов учебной работы при формировании определенной компетенции.

В свою очередь, модульная образовательная программа представляет собой последовательность модулей, обеспечивающих овладение компетенциями, оценка которых необходима для присвоения квалификации.

Образовательные модули разнообразны по назначению и содержанию. В частности, различают: поддерживающие модули; модули коммуникативных навыков; основные и специализированные модули, последние подразделяются на профилирующие и непрофилирующие, факультативные, модули по выбору. По мнению многих исследователей, главная цель модульного обучения состоит в создании гибких образовательных структур, как по содержанию, так и по организации обучения, «гарантирующих удовлетворение потребности, имеющейся в данный момент у человека, и определяющих вектор нового, возникающего интереса» [3, 4, 6]

Важным достоинством модульного обучения является возможность сочетания различных подходов к обучению. От проблемного обучения в него

перешли методы обучения, позволяющие повысить познавательную активность слушателей. Удачно встраиваются в модульный процесс обучения активные формы проведения занятий, которые обязательно используются в Центре (проблемные семинары; круглые столы; деловые игры; «мозговые атаки»; дискуссии; тренинги; case study), а также различные формы текущего, рубежного и итогового контроля.

Таким образом, модульное обучение в силу своей гибкости, технологичности, преимущественности позволяет рационально строить образовательный процесс и может применяться не только в построении основных образовательных программ, но и в построении программ дополнительного профессионального образования, в том числе программ повышения квалификации государственных и муниципальных служащих.

Образовательный процесс повышения квалификации включает следующие основные этапы:

- входной контроль (компьютерное тестирование) с использованием системы «Тони»;
- анализ результатов входного контроля с целью внесения корректив в учебно-тематические планы, планы лекционных и практических занятий;
- постоянный мониторинг мнения слушателей;
- проведение лекционных и практических занятий;
- выходной контроль (компьютерное тестирование) с использованием системы «Тони»;
- итоговая государственная аттестация;
- анкетирование (мнение слушателей);
- анализ анкет, обновление программ, учебно-тематических планов на основе обратной связи.

На рис. 2 представлены результаты анкетного опроса слушателей программы «Управление государственными и муниципальными заказами» за первые несколько месяцев 2008 года.

По результатам анкетного опроса наибольший интерес у слушателей программы вызвали следующие десять тем.

Наименование темы	Отзывов
Процедура размещения заказов способом проведения открытого и закрытого аукциона	25
Порядок проведения конкурса. Критерии оценки	15
Контроль за размещением госзаказа в СПб	15
Размещение заказа путем запроса котировок	13

Строительный подряд	11
АИСГЗ	10
Деловые игры	9
Российская нормативно-правовая база размещения госзаказов	8
Процедура размещения заказов способом проведения открытого и закрытого конкурса	8
Контроль за соблюдением законодательства в сфере размещения госзаказов	8

Анализ анкет выходного контроля также показал, что, по мнению слушателей, программы желательно увеличить объем часов по следующим темам:

- Реестр муниципальных контрактов;
- Составление технического задания, смет;
- Судебная практика по делам о признании недействительными торги;
- Логистика;
- АИСГЗ (практические занятия);
- Проведение торгов по лекарственным препаратам;
- Осуществление госзакупок для здравоохранения;
- Осуществление госзакупок образовательных услуг;
- Мировая практика размещения государственного заказа.

Одним из основных принципов работы Центра является непрерывность обучения, которую прекрасно иллюстрирует блочно-модульная программа «Управление государственными и муниципальными заказами», предусматривающая обучение слушателей в три этапа: базовый уровень рассчитан на 120 учебных часов, средний уровень – на 276 учебных часов, и высокий уровень – на 504 учебных часа. На сегодняшний день это одна из наиболее востребованных программ повышения квалификации. Однако обучать слушателей по программе «Управление государственными и муниципальными заказами» могут только те образовательные учреждения, которые успешно прошли процедуру лицензирования и государственной аккредитации программы. Таких образовательных учреждений в Санкт-Петербурге, да и в целом по стране единицы. Северо-Западная академия государственной службы имеет соответствующую лицензию и государственную аккредитацию, что позволяет успешно реализовывать данную учебную программу.

В заключение отмечу, что высококвалифицированный профессорско-преподавательский состав, развитая материально-техническая база, применение в учебном процессе инновационных образовательных технологий делают обучение в системе дополнительного профессионального образо-

вания Северо-Западной академии государственной службы максимально эффективным.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Байденко В.И. Компетенции в профессиональном образовании // Высшее образование в России. 2004. № 11.
2. Блохин Н.В. Психологические основы модульного профессионально ориентированного обучения: Методическое пособие / Н.В. Блохин, И.В. – Кострома: Изд-во КГУ им. Н.А. Некрасова, 2003.
3. Болонский процесс: середина пути / Под науч. ред. д-ра пед. наук, проф. Байденко В.И. – М.: Исследовательский центр проблем качества подготовки специалистов, 2005. – 379 с.
4. Вазина К.Я. Саморазвитие человека и модульное обучение. – Н.Новгород, 1991.
5. Голощекина Л.П., Збаровский В.С. Модульная технология обучения. Методические рекомендации. – СПб, 1993.
6. Кларин М.В. Инновационные модели обучения в зарубежных педагогических поисках. – М.: «Арена», 1994.

Сыроватко Ю.И.

РИСКИ ЗАКУПОЧНОГО ПРОЦЕССА, ТЕХНОЛОГИИ УСТРАНЕНИЯ ПРИЧИН, РАСПРЕДЕЛЕНИЕ РИСКОВ

Федеральный закон № 94-ФЗ направлен на уменьшение коррупционных рисков и повышение эффективности использования бюджетных средств. В законе предусмотрены формы закупок, регламентирован порядок проведения торгов, оговариваются сроки и документация по каждой процедуре размещения заказа, но нет разъяснений для заказчиков, как застраховаться от рисков, возникающих вследствие недобросовестного поведения поставщиков. Требования, предъявляемые к конкурсантам, ограничены, поставщикам достаточно соблюдать условия: иметь необходимые лицензии, отсутствовать в реестре недобросовестных поставщиков, не иметь задолженностей перед госбюджетом и не находиться в состоянии банкротства (ликвидации).

На практике достаточно часто встречается ситуация невыполнения государственных контрактов поставщиком. Заказчик не располагает рычагами предварительного отбора конкурсантов.

Закон № 94-ФЗ признает победителем торгов компанию, предложившую минимальную цену, а впоследствии поставщик отказывается от заключения контракта, что ведет к непредвиденным расходам заказчика. После заключения контракта выявляется, что поставщик не располагает ресурсами для выполнения условий контракта или вовсе исчезает после получения авансового платежа. Заказчику отводится 10 дней на проверку конкурсантов на надежность, на анализ финансово-экономического состояния предприятий. Эта возможность позволяет снизить риски, возникающие при работе с ненадежным поставщиком [1].

При размещении государственного заказа заказчик обязан установить

СЫРОВАТКО ЮЛИЯ ИГОРЕВНА
ГУЗ «Краевой клинический онкологический диспансер» Департамента здравоохранения
Краснодарского края

максимальную цену контракта, но возникают проблемы с определением реальной стоимости заказа, поскольку нет единого мониторинга и прогнозируемого состояния рынка по группам товаров в реальном режиме. Поэтому каждому отдельному заказчику, заинтересованному в эффективности проведения торгов, приходится создавать свой аналитический комплекс по макроанализу и прогнозированию экономической динамики, что существенно позволяет снизить риски завышения максимальной цены контракта, предусмотреть возможные колебания цен и ряд факторов, под воздействием которых формируется средняя рыночная стоимость продукции. Но содержание такого арсенала в организации требует дополнительных средств и наличие квалифицированных кадров, что не всегда является возможным.

В настоящий момент обязанности по проведению запросов котировок и конкурсных процедур возлагаются на должностных лиц, не имеющих должного образования и соответствующей классификации, опыта и времени для качественного проведения торгов. Соответственно, повышаются риски потери бюджетных средств при признании победителем конкурса недобросовестного поставщика, сбои в поставках и нарушении условий контракта, что возникает при неправильном составлении технического задания и недостаточных выдвигаемых требований к поставщикам, при неточном расчете максимальной (начальной) цены контракта. Работа в области государственного заказа усложняется тем, что специалисты должны быть компетентны как в области юридических вопросов, так и в области экономики и финансов, четко регламентировать процессы взаимодействия на всех этапах: подготовки к проведению торгов или аукциона, непосредственного проведения, заключения контракта, контроля его исполнения. Таким образом, риски заключения и неисполнения контракта, финансовых потерь существенно снижаются при едином системном подходе к организации процедуры госзакупок, когда в комплексе решаются организационные вопросы и внедряются современные средства и методики планирования, прогнозирования и финансово-экономического анализа. Такой подход обеспечит заказчику инструменты для более глубокой и качественной проработки решений и поможет обезопасить себя от возникновения непредвиденных сбоев, как в ходе заключения контракта, так и при его исполнении.

Условия возникновения риска - это ситуация риска, появлению которой всегда сопутствуют три взаимосвязанных условия: наличие неопределенности, выбор альтернатив, возможность оценки вероятности осуществления выбираемых результатов. [2] На уровень риска оказывают влияние многие факторы: объемы финансово-хозяйственной деятельности; профессиональная подготовка специалистов предприятия; стиль руководства и квалификация персонала; общий концептуальный подход к деятельности в условиях изменения в нормативно-правовой системе; разнообразие видов деятельности предприятия; степень компьютеризации деятельности; надежность системы внутреннего контроля; частота смены руководства и личные характеристики руководителей; деловое окружение. [3]

При проведении государственных закупок на мировом рынке возникают

следующие виды рисков:

- 1) хозяйственно-правовые риски, связанные с национальными различиями в законах и других нормативных актах;
- 2) политические риски, связанные с изменением политической ситуации в той или иной стране;
- 3) собственно международные риски, связанные с действиями международных экономических и финансовых организаций, которые вводят новые условия торговли, международные стандарты, режимы запретительных или поощрительных мер в международной торговле.

В самой внешней торговле каждой страны особенно при экспортно-импортных сделках, их заключении и исполнении возникают следующие риски:

- 1) риск невыполнения условий контракта;
- 2) риск невыполнения обязательств по взаимным платежам или так называемый кредитный риск;
- 3) валютный риск, возникающий в связи с постоянным колебанием валютных курсов;
- 4) сбытовой риск, связанный с колебанием спроса на экспортные и импортные товары в стране или на отдельном сегменте зарубежного рынка;
- 5) ценовой риск, возникающий из-за постоянно изменяющихся мировых цен;
- 6) производственно-технический риск, связанный с невозможностью использования в производстве купленных на мировом рынке лицензий, патентов, «ноу-хау» или с невозможностью должной наладки и дальнейшего технического обслуживания купленного оборудования. [3]

Эффективное управление риском требует не только внимательного наблюдения за размером риска, но также стратегию минимизации убытков. Для уменьшения рисков при размещении госзаказа (например, невыполнения плановых объемов закупаемой продукции) разрабатываются соответствующие организационные мероприятия, включающие систему текущего и оперативного-календарного планирования, систему проведения торгов и другие аналогичные мероприятия. Для снижения других рисков разрабатываются адекватные мероприятия, главным критерием которых является их эффективность, устанавливаются определенные требования при размещении заказа (внесение средств в качестве обеспечения заявки, составление подробной спецификации). Главная проблема управления рисками во внешнеэкономической деятельности предприятия состоит в управлении рисками, наступление которых не зависит от усилий предприятий, и которые являются внешними.

В процессе проведения государственного заказа риски распределяются между участниками торгов непропорционально. На практике заказчики не всегда рассчитывают и контролируют риски, а поставщики недостаточно устойчивы в финансовом отношении, чтобы преодолеть последствия от действия рисков. При этом заказчику следует учитывать, что поставщики имеют ограниченные средства для компенсации риска, которые они могут

Таблица 1. Классификация рисков и методы управления ими

Название риска	Содержание, причины возникновения	Методы управления риском
1. Риск неправильно сформированного заказа	Недостаточная проработка заказа. Риск заключается в составлении технического задания закупаемой продукции в неполном объеме, не учитываются особые условия при составлении проекта государственного контракта	Организационные - подбор сотрудников с соответствующей квалификацией; четкая регламентация процесса взаимодействия на всех этапах формирования заказа; внедрение современных средств и методик планирования, прогнозирования и финансово-экономического анализа; более глубокая и качественная проработка особых условий в проектах контракта.
2. Риск неверно выставленной начальной цены контракта	Завышение или занижение начальной (максимальной) цены контракта. Риск состоит в том, что не каждый заказчик самостоятельно может определить реальную стоимость формируемого заказа.	Экономические - возможность постоянного мониторинга текущего и прогнозируемого состояния рынка по группам товаров; наличие комплекса по макроанализу и прогнозированию экономической динамики
3. Риск уклонения от заключения контракта	Недобросовестное поведение участников торгов. Риск заключается в отказе участника, признанного победителем, заключать контракт.	3.1. Административные - предварительный отбор участников на соблюдение требований законодательства, понуждение о заключении контракта в судебном порядке. 3.2. Экономические - внесение денежных средств участником размещения заказа, в качестве обеспечения заявки.
4. Риск нарушения поставщиком условий государственного контракта	Недобросовестное поведение поставщиков. Риск состоит в неспособности либо нежелании поставщика действовать в соответствии с условиями заключенного договора.	4.1. Административные - выработка четких требований к формальным признакам документов, предоставленных поставщиком. 4.2. Экономические - внесение денежных средств участником размещения заказа в качестве обеспечения исполнения контракта.

использовать, не подвергая опасности свое существование.

Распределение риска реализуется на стадии разработки государственного заказа и контрактных документов методами качественного и количественного анализа. Для количественного распределения риска предлагается использовать так называемую концептуальную модель (рис.1)

Рисунок 1. Общая концептуальная модель процесса распределения риска между заказчиком и подрядчиком



Модель базируется на использовании стандартных методов исследования, которые подразумевают последовательное принятие решений. Последовательность решений по выбору того или иного заказа определяется на стадии формирования плана закупок. Эта проблема носит двойственный характер, обусловленный участием в государственных торгах двух сторон заказчика и поставщика, или заказчика и исполнителя.

С одной стороны заказчик стремится по возможности уменьшить стоимость контракта, при этом все требования по срокам и качеству должны быть выполненными. С другой стороны поставщик при расчете стоимости заказов стремится к получению максимальной прибыли.

Рост размеров и продолжительность инвестирования проектов, разноо-

бразие и сложность, внедрение новых методов и технологий в их реализацию, высокая динамичность внешней среды, окружающей любую фирму, конкуренция, инфляция и другие отрицательные факторы приводят к росту степени риска в процессе осуществления государственного заказа.

Качественное распределение риска подразумевает, что заказчики принимают ряд решений, которые либо расширяют, либо сужают диапазон потенциальных поставщиков. Чем большую степень риска заказчики намериваются возложить на поставщиков, тем труднее привлечь участников к участию в торгах.

Поэтому заказчикам следует проявлять максимальную гибкость относительно того, какую долю риска они согласны принять на себя.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ:

1. Федеральный закон от 21.07.05 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства Российской Федерации. Издательство «Юридическая литература», 25 июля 2005, N 30, ст. 3105.
2. <http://www.mmm.spb.ru/МАРО/21/9.php?L=ENG>. Публикация Г.А. Смирновой.
3. Лидванова Л.И. Международный маркетинг: Методические указания к практическим занятиям. – СПб.: БИИЯМС, БИЭПП, 2000.

SUMMARY

Selling and purchasing goods by means of an auction: identification of specificity

A.E. Ivanov

The following article focuses on identifying the specific features of an auction, organized in order to purchase certain goods (the buyer's auction). The mentioned features cast doubt on the possibility of using auctions as an effective tool for state procurements. Among the listed dangers are inevitable purchase of less preferable goods (which is possible in case of buying heterogeneous wares) and multiple stimuli for dumping and suppliers' collusion.

Modernization of state and municipal procurements contract mechanism in Rostov region during the financial and economic crisis

E.F. Guzelyuk, K.A. Belokrylov

The subject of this article is one of the most important directions in the modernization of the state procurement system, which is formation and development of the electronic state procurement system that would work both on federal and regional level. The authors therefore provide a definition of electronic procurement and share their ideas on the prerequisites of the electronic state procurement system formation in Rostov region. Moreover, the article provides a thorough analysis of the problems in the electronic auctions organization and maps out the possible solutions. These include changing of the legislation and other regulatory and legal norms that might help to ensure the most efficient expenditure of the budget.

Modular-competent approach in the development of “State and Municipal Procurement Management” program **L.G. Karanatova**

The author shares her ideas on goals, principles and basic directions of the Centre of Professional Development for State and Municipal Employees which is known as a part of the Institute of Supplementary Professional Education of State and Municipal Employees of North-Western Academy of State Service (NWASS).

One of the crucial principles of the Centre’s work is the modular-competent approach in the development of advanced training programs. The article provides a detailed research of this method to point out its advantages.

The purchase risks, the technologies of eliminating their causes and risks distribution **Y.I. Syrovatko**

The author suggests a number of ideas for customers on how to insure themselves against numerous risks that tend to appear due to negligent conduct of suppliers. Besides that, the article answers such question as: how do the risks appear, how to deal with them in the most effective way and how should the risk distribution be organized between all the participants of bidding while the process of purchase is in progress.

ТРЕБОВАНИЯ К ПУБЛИКУЕМЫМ МАТЕРИАЛАМ

1. Направляемые для публикации статьи должны быть научными и иметь соответствующий инструментарий (ссылки, библиографию, таблицы, графики, иллюстративный материал).
2. **Объем рукописи**, включая список цитированной литературы, не должен превышать 24 страниц, то есть не более 40 000 знаков (без пробелов).
3. К статье прилагается резюме (аннотация) объемом не более 0,5 с., а также сведения об авторе (фамилия, имя и отчество, домашний почтовый адрес с индексом, телефон, специальность, ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), место работы и должность, дата рождения и паспортные данные).

4. **Текст статьи** в формате Word for Windows шрифтом Times New Roman, размером 14pt, через 1,5 интервала. Красные строки абзаца должны быть сделаны только абзацными отступами (а не пробелами или табуляциями). Необходимые смысловые выделения можно делать полужирным и курсивным начертаниями, но не цветом (он «потеряется» при верстке). Не делайте фреймы (рамки с текстом), так как после удаления фреймов находящийся в них текст может попасть в другое место. Сноски не должны находиться в конце статьи, а должны быть сделаны по тексту.

Таблицы должны быть выполнены табличными ячейками Word. Необходимо, чтобы каждому пункту таблицы соответствовала своя ячейка (не пользуйтесь символами абзаца для смысловой разбивки строк). Выравнивание текста и цифр внутри ячеек необходимо выполнять только стандартными способами, а не с помощью пробелов, абзацев или дополнительных пустых строк. В таблице выделение цветом не используется, он «потеряется» при верстке.

Графики и иллюстративные рисунки. По возможности избегайте построения графиков в Word, так как их подготовка к верстке требует большой дополнительной работы. Воспользуйтесь Excel (файл обязательно должен содержать исходные численные данные, связанные с рисунком) или CorelDraw (не переводите текст в кривые, так как он всегда редактируется, не импортируйте файлы в графических форматах в файл *.cdt и не экспортируйте файлы *.cdt в другие форматы). Рисунки и схемы, выполненные в Word, должны быть сгруппированы внутри единого объекта, иначе при малейшем сдвиге границ страницы, неизбежном при работе с документом, элементы могут смещаться. Не используйте в статье сканированные, экспортированные или взятые из Internet графические материалы и не вставляйте их в документы Word. Качество таких материалов в большинстве случаев не пригодно для полиграфии.

Цитированная в статье литература (автор, название, место, издательство и год издания) приводится в алфавитном порядке в виде списка в конце статьи. Литература на иностранных языках дается после отечественной. В тексте ссылка на источник делается путем указания (в квадратных скобках) порядкового номера цитируемой книги или статьи через точку с запятой — цитируемых страниц.

Материалы, не соответствующие вышеизложенным требованиям, к публикации в Приложении не принимаются и направляются авторам на доработку.

5. Редакция также не принимает:

- ксерокопии, рукописные и машинописные экземпляры
- статьи без аннотаций

6. Статьи, направленные авторам на доработку и не возвращенные в редакцию к обозначенному сроку, исключаются из портфеля редакции.

Редакция знакомится с письмами читателей, но в переписку не вступает.

Главный редактор **Махов А. В.**

Выпускающий редактор **Бабякина Е. И.**

Формат 70x100/16.

Печать офсетная. Бумага офсетная. Печ. л. 3,0. Тираж 600 экз.

Отпечатано в типографии ООО «Универсал», заказ 340.

ГУ ВШЭ 115230, г. Москва, Варшавское шоссе, 44а

Тел. (499)6111528, Тел/факс (499) 6112462