УДК 658.7.007

Белокрылова О.С. д.э.н., проф.,
Белокрылов К.А., к.э.н.

Стратегия развития кадрового потенциала системы публичного управления (на примере государственных и муниципальных закупок)

Стандартизация системы дополнительного образования обусловливает необходимость разработки федеральных государственных требований к минимуму содержания дополнительной профессиональной образовательной программы «Управление государственными и муниципальными закупками».

Ключевые слова: Публичное управление, государственные и муниципальные закупки, федеральная контрактная система, профессионализм заказчика.

Государство выступает субъектом управления, который осуществляет и реализует управленческие решения с помощью имеющихся средств и инструментов управления, либо формируя необходимые для этого средства управления, и несет ответственность за результаты управленческих решений. При этом, по В. Вильсону, «целью науки о государственном управлении является освобождение методов исполнительной власти от приводящих к путанице и требующих больших финансовых затрат эмпирических экспериментов и их научное обоснование с учетом глубоко лежащих основополагающих принципов» [1, P. 38]. В настоящее время научное обоснование управления, заложенное американской школой государственного управления (В. Вильсон, Ф. Гуднау, У. Уиллоуби, Л. Уайт и др.), теорией научного менеджмента (Ф. Тейлор, Г. Гант.), административной (классической) школой менеджмента (М. Вебер, Д. Муни, Л. Урвик, А. Файоль и др.) [2], нуждается в существенной модернизации, что прежде всего затрагивает такую масштабную подсистему публичного управления как институт государственных и муниципальных закупок.

Выступая субъектом публичного управления, государство в то же время является крупнейшим рыночным агентом, осуществляя закупки продукции на общую сумму около 6 трлн. руб. (15-20 % от ВВП и до 65 % от суммы расходов федерального бюджета). Это объективно обусловливает идентификацию системы управления государственными и муниципальными закупками как важнейшей подсистемы публичного управления, находящейся, с одной стороны, в последние годы в состоянии перманентного реформирования, а с другой, - подвергающейся справедливой критике. Действительно, вряд ли можно объяснить государственными интересами закупку Volvo S80 для сантехников (1860 тыс. руб.), набор шампуров для Администрации г. Санкт-Петербург (461 тыс. руб.), Toyota Land Cruiser для лесников (1635 тыс. руб.), Subaru Impreza для детей-сирот (575 тыс. руб.), 130 л алкоголя для филологов (запрос котировок). Эти и многих другие нарушения законодательства свидетельствуют, с одной стороны, о неэффективности системы публичного управления государственными и муниципальными закупками, а с другой – о низком качестве кадрового потенциала государственных служащих в этой сфере.

Сложившийся в 2011г. кризис парадигмальных стратегий развития квазирынка [3] государственных и муниципальных закупок вследствие борьбы двух ведомств – Федеральной антимонопольной службы и Министерства экономического развития РФ - обусловлен, на наш взгляд, обострением противоречий между импортированными институтами (система госзакупок) и выращиваемыми отечественными институтами – аукцион и, прежде всего электронный аукцион. Поворот государственной закупочной политики в 2005г. от ориентации на развитые страны в сфере институционализации системы удовлетворения потребностей общественного сектора к стратегии выращивания институтов объективно обусловил формирование и углубление противоречий между ними, что и проявилось, в конечном сче-

те, на уровне практики публичного управления в противостоянии двух федеральных ведомств. Эта проблема была решена премьером в пользу формирования Федеральной контрактной системы, вновь возвращающей систему госзакупок к методологии импорта институтов, в данном случае, - привнесения в публичное управление России опыта его организации в рамках сложившейся в США Федеральной контрактной системы.

На наш взгляд, источником сложившегося кризиса в системе удовлетворения потребностей общественного сектора выступает противоречие интересов бюрократии и общества, что требует введения в систему регулирования рынка бюджетного заказа нового актора – общества. Эти и другие противоречия рынка государственных и муниципальных закупок как важнейшей подсистемы публичного управления призвана решить формируемая в настоящее время Федеральная контрактная система.

Федеральная контрактная система (ФКС) агрегирует весь цикл формирования, размещения бюджетного заказа и исполнения государственных контрактов в единую систему, поскольку механизм государственного заказа включает три последовательных этапа (процесса) - формирование заказа, размещение заказа и исполнение заказа [4], и вместе с федеральным (государственным) бюджетом составляет административно-организационную и финансовую основу государственного хозяйствования. Если федеральный бюджет представляет собой инструмент аккумулирования, централизации и перераспределения государственных средств, то ФКС служит механизмом управления процессом трансформации финансовых и материальных ресурсов государства в общественные блага [5].

В этих условиях система государственных и муниципальных закупок превращается из просто эффективного и прозрачного механизма распределения бюджетных средств в один из эффективных инструментов публичного управления социально-экономическим развитием страны [6, С.34]. Изменение функциональной роли системы размещения бюджетного заказа объективно требует ее модернизации [7, С.24], включающей и повышение профессионализма государственных служащих, осуществляющих управление закупками.



Формирование Федеральной контрактной системы как единого цикла

Действительно, в качестве важнейшего принципа построения федеральной контрактной системы выступает принцип профессионализма заказчика. Анализ опыта функционирования ФКС США, показывает, что она базируется на высоком профессионализме государственных служащих. Прежде всего, ФКС США характеризуется разветвленной организационно-функциональной структурой, ядром которой является Офис государственного заказа США, координирующий деятельность Федеральной контрактной системы. Офис государственного заказа США учрежден в 1974 году как структурное подразделение Административно-бюджетного управления США и уполномочен осуществлять функции по про-

ведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Основным исполнительным элементом ФКС США являются контрактные офицеры в органах федеральной власти в ранге заместителя руководителя министерства, ведомства по государственному заказу. Должность контрактного офицера предусмотрена в структуре управления каждого государственного заказчика. Структура функций контрактного офицера включает следующие составляющие:

- мониторинг исполнения государственного контракта;
- обеспечение исполнения положений государственного контракта;
- утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам;
- изменение государственного контракта;
- закрытие государственного контракта.

Непосредственный контроль деятельности подрядчика ведет технический представитель контрактного офицера. Именно технический представитель готовит все предложения по ключевым решениям контрактного офицера и выполняет следующие основные функции – проведение инспекций с целью принятия или отказа в приемке выполняемой работы, а также представительство интересов государства по контролю за деятельностью подрядчика.

В структуре ФКС США, важную роль играют сертифицированные публичные бухгалтеры (certified public accountants). Создание такого института связано с тем, что разветвленная структура государственных контрактов требует постоянного мониторинга. Основной задачей публичных бухгалтеров является своевременная идентификация рисков увеличения сметы государственного контракта, а также оперативный мониторинг затрат в ходе исполнения государственных контрактов. Сертифицированные публичные бухгалтеры представляют государственному заказчику поквартальные отчеты.

Аналогичная структура кадрового потенциала предусмотрена и в проекте ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг». Причем, первый вариант проекта полностью повторял даже наименование должностей госслужащих: При заключении контракта заказчиком из числа сотрудников контрактной службы заказчика назначается должностное лицо, ответственное за исполнение этого контракта (далее - контрактный офицер). Контрактный офицер может быть ответственным за исполнение нескольких контрактов и осуществляет подготовку и размещение в информационной системе документальные отчеты, обеспечивает исполнение контракта, формирует на основе мониторинга исполнения контрактов, исследований рынка, мониторинга цен, объектов осуществления закупок, производителей и поставщиков товаров, работ, услуг предложения, направленные на повышение эффективности закупок, в том числе на этапе исполнения контракта, в целях обеспечения полноты и качества удовлетворения потребностей государства и муниципальных образований в соответствующих товарах, работах, услугах; участвует в рассмотрении дел по обжалованию результатов проведенных торгов и ведет претензионную работу; в случае необходимости проводит на стадии планирования консультации с поставщиками (подрядчиками, исполнителями), с целью определения состояния конкурентной среды на соответствующих рынках товаров (работ, услуг), определения наилучших технологий и других решений для обеспечения нужд (ст.36, п. 2) [8]

Во втором проекте ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг» [9] американская терминология уже не используется: «При отсутствии у заказчика контрактной службы заказчиком назначается должностное лицо, ответственное за осуществление конкретной закупки и исполнение такого контракта (далее - контрактный управляющий)…Контрактный управляющий может быть ответственным за осуществление нескольких закупок и исполнение нескольких контрактов. В случае если заказчиком создана контрактная служба, контрактный управляющий назначается из числа сотрудников контрактной службы заказчика. Контрактный управляющий может быть ответственным за

осуществление нескольких закупок и исполнение нескольких контрактов (ст. 36. п. 2,3). Причем, в новом проекте функции контрактного управляющего отождествляются с функциями контрактной службы заказчика (п.4).

Расширение полномочий и повышение ответственности контрактного управляющего и всех специалистов контрактной службы заказчика, радикальная модернизация законодательства о госзакупках объективно требуют повышения квалификации государственных и муниципальных служащих. В сочетании с высокой ротацией, особенно в начале нового политического цикла этот императив обусловливает необходимость реструктуризации учебных заведений, осуществляющих повышение квалификации госслужащих по программе «Управление государственными и муниципальными закупками», прежде всего, созданными еще в 1998г. Пилотными центрами госзакупок, например, Пилотным центром Южного федерального университета.

Важнейшей задачей учебных заведений этого профиля является обеспечение качественной подготовки специалистов в области прогнозирования, планирования, размещения государственных закупок и в дальнейшем - управления и контроля исполнения контрактов. Поскольку в соответствии с проектом ФЗ «Об образовании в РФ» [10] «при разработке аккредитованными организациями, осуществляющими образовательную деятельность, основных образовательных программ в соответствии с федеральными государственными образовательными стандартами учитываются соответствующие примерные основные образовательные программы» (ст. 12, п. 5), то необходима подготовка профессиональным сообществом специалистов в сфере размещения госзаказа федеральных государственных требований к дополнительной образовательной профессиональной программе «Управление государственными и муниципальными закупками», которых ранее не было и которые станут основанием для лицензирования образовательных учреждений данного профиля. Это ставит особую задачу перед образовательными учреждениями этого типа, профессиональным сообществом специалистов.

К тому же, как показывает анализ результатов размещения бюджетных заказов в 2010г., несмотря на масштабные вложения государства в создание самой открытой в мире электронной системы государственных и муниципальных закупок, полученная экономия по результатам проведения электронных аукционов (9,5%) сопоставима с традиционным открытым конкурсом (9,1%), что свидетельствует. На наш взгляд, о низком качестве кадрового потенциала специалистов по управлению госзакупками, особенно в сфере информационно-коммуникационных компетенций.

Таблица 1

Экономия бюджетных средств в 2010г. [11]

Способ размещения заказа	Количество размещённых заказов	Количество заказчиков	На сумму (млн. руб.)	Экономия (%)
Открытый конкурс	54 473	9 914	1 306 723,2	9.1
Открытый аукцион	38 981	5 285	548 566,9	10.04
Запрос котировок	493 084	14 574	162 472,8	22.26
Открытый аукцион в электронной форме	7 242	811	7 711, 9	9.55

В силу этого в качестве целевой ориентации дополнительной образовательной профессиональной программы «Управление государственными и муниципальными закупками»

выступает совершенствование кадрового обеспечения в сфере закупок для государственных и муниципальных нужд, обеспечивающее формирование таких компетенций специалистов, которые обеспечат эффективное использование средств бюджета и внебюджетных источников финансирования. Программа предназначена для специалистов органов государственной власти и органов муниципального самоуправления, принимающих участие в формировании, размещении и исполнении государственных и муниципальных заказов с учетом региональных и отраслевых особенностей, а также иных физических лиц

С различного уровня сформировавшихся компетенций госслужащих на предыдущих этапах повышения квалификации сроки прохождения и содержание программ различных уровней существенно варьируется. Так, базовый уровень или первичное повышение квалификации по программе «Управление государственными и муниципальными закупками» в размере 144 аудиторных часов может проводиться с использованием дистанционных образовательных технологий. На среднем уровне (144 аудиторных часа), т.е. при повышении квалификации по данной программе второй раз в программу должна быть включена специализация по предметам закупок и способам закупок и до 70% аудиторных часов может проводиться с использованием дистанционных образовательных технологий. Наконец, в рамках профессиональной переподготовки (высокий уровень) срок прохождения: программы составляет 240 аудиторных часов, в нее должна быть включена специализация по организации управления конкретными закупками, и 30% аудиторных часов может проводиться с использованием дистанционных образовательных технологий

В структуре содержания программы объем лекционных занятий не должен превышать 30% общего объема аудиторных часов. При этом образовательное учреждение имеет право изменять до 30% содержания программы при сохранении базового минимума содержания. В содержании программы предусматриваются практические занятия, деловые игры, семинары и консультации

В связи с радикальной модернизацией системы госзакупок через переход к единому циклу прогнозирования, планирования, осуществления закупок и управления контрактами в рамках формируемой Федеральной контрактной системы периодичность повышения квалификации для всех категорий слушателей не должна превышать 3 лет.

Изменение содержания программы вследствие повышения ответственности специалистов по управлению госзакупками требует жесткого контроля сформировавшихся у них компетенций на выходе, что ведет к возрастанию требований к итоговой аттестации (таблица 2)

Таблица 2.

Требования к итоговой аттестации

Итоговая аттестация	Повышение квалификации	Профессиональная переподготовка
Форма итоговой аттестации	Экзамен в форме тестирования и защита итоговой работы	Выпускная квалификационная (аттестационная) работа
Выдаваемый документ	Свидетельство о повышении квалификации	Диплом о профессиональной переподготовке

Требования к содержанию, объему и структуре итоговых и квалификационных (аттестационных) работ определяются образовательным учреждением самостоятельно.

Регламентирование правил приема слушателей для обучения по дополнительной образовательной программе «Управление государственными и муниципальными закупками предполагает представление определенного набора документов (таблица 3).

Таблица 3.

Условия приема на обучение по программе «Управление государственными и муниципальными закупками»

Категория поступающих	Набор документов
Все поступающие	Направление на обучение от организации или личное заявление
Высокий уровень	Наличие высшего профессионального образования, подтвержденное документом государственного образца (копия)
Базовый и средний уровни	Наличие высшего, незаконченного высшего или среднего профессионального образования, подтвержденного документом государственного образца
Средний и высокий уровни	Копия свидетельства о повышении квалификации государственного образца, подтверждающего успешное окончание базового или среднего уровня

Наряду с установление минимальных требований к компетенциям специалистов по управлению госзакупками, федеральные государственные требования определяют и императивы к условиям реализации программы:

- с целью выявления исходной подготовки слушателей прием лиц на обучение по программе должен осуществляться на основе вступительного анкетирования или собеседования, определяющего исходный уровень знаний и компетенций слушателей с тем, чтобы его учесть при корректировке учебного плана и в ходе его реализации;
- учебные группы государственных гражданских служащих формируются численностью не более 6 человек, остальные категории обучающихся - не более 25 человек;
- при проведении лекционных занятий возможно объединение групп в потоки;
- в образовательном учреждении должна быть создана постоянно действующая система научно-методической оценки учебных курсов по данной программе.

В соответствии с проектом Федерального закона «Об образовании в РФ» образовательные учреждения, осуществляющие повышение квалификации и профессиональную переподготовку госслужащих по дополнительной образовательной программе «Управление государственными и муниципальными закупками», должны соответствовать следующим требованиям:

- иметь лицензию на проведение образовательной деятельности по данной программе;
- иметь лицензию на право повышения квалификации и профессиональной переподготовки государственных гражданских служащих (в случае проведения);
- иметь свидетельство о государственной аккредитации.

14-летний опыт подготовки специалистов по управлению государственными и муниципальными заказами, накопленный Пилотным центром государственных закупок Южного федерального университета, позволяет на основе реализации модульного принципа организации учебного материала предложить следующую структуру модулей по базовому уровню:

1 модуль «Общие принципы построения Федеральной контрактной системы»

2 модуль «Законодательство Российской Федерации и иные нормативные правовые акты о закупках».

3 модуль «Формирование, прогнозирование, планирование заказов»

4 модуль «Процедуры осуществления закупок»

5 модуль «Государственный и муниципальный контракт»

6 модуль. «Контроль, аудит и обеспечение защиты прав и интересов участников размещения заказов».

Таким образом, стратегия повышения кадрового потенциала системы публичного управления, в частности, в сфере управления государственными и муниципальными закупками определяется вектором жесткой регламентации всех итерационных шагов организации повышения квалификации, ее осуществления и выходного контроля. Это ставит перед образовательными учреждениями данного профиля серьезные задачи по повышению качества обучения, его поворота к решению практически значимых проблем индивидуализации обучения.

Литература

1. Wilson W. The Study of Administration // Discipline and History. Political Science in the United States / J. Farr, R. Seidelman (eds.). A. Arbor: APSA, 1993.

2. Классики теории государственного управления: американская школа. М.: Изд-во Московского ун-та, 2003.

3. Корытцев М.А Институциональная структура и механизмы функционирования квазирынков в общественном секторе. Ростов н/Д: Содействие -XXI век, 2009.

4. Кузнецова И.В. Федеральная контрактная система как один из инструментов обеспечения модернизации и технологического обновления экономики России // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2010. № 19.

5.Иванов А.В. Проблемы конкурентоспособности в современной экономике // Проблемы современной экономики. 2008. № 4 (28).

6. Смотрицкая И.И. Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы (научный доклад). М., 2007.

7. Анчишкина О.В. ФКС: новые возможности для развития публичного (государственного и муниципального) заказа на пространстве таможенного союза // ГОСЗАКАЗ: управление, размещение, обеспечение. 2010. №20.

8. Проект ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг») [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/indexdocs, 18.10.2011]

9. Проект ФЗ «О федеральной контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг») [http://www.economy.gov.ru/minec/about/structure/depfks/indexdocs, 13.02.2012].

10. Проект федерального закона "Об образовании в Российской Федерации" (версия 3.0.3) [http://mon.gov.ru/dok/proj/7786

11. По данным Министерства экономического развития РФ // http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/regGovPurchase/

УДК 338.242

Никитаева А.Ю., д.э.н., доц.

Потенциал электронного правительства в модернизации российской промышленности

В статье раскрываются основные направления использования технологий электронного правительства для содействия модернизации российской промышленности. Предложены рекомендации по активизации его использования для промышленного развития.

Ключевые слова и словосочетания: электронное правительство; модернизация промышленности; информационно-коммуникационные технологии.

Модернизация российской промышленности является одной из наиболее актуальных и сложных задач экономического развития страны и охватывает целый комплекс вопросов, выходящих за рамки менеджмента отдельных промышленных предприятий. Это