

5. Комлев Н. Г. Словарь иностранных слов / Н. Г. Комлев. – М. : ЭКСМО-Пресс, 2000. – Режим доступа: www.inslov.ru, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.
6. Кошелев С. Л. Жанровая природа «Повелителя колец» Толкина / С. Л. Кошелев // Проблемы метода и жанра в современной литературе : сб. науч. ст. – М., 1981. – Вып. 6.
7. Леви-Брюль Л. Сверхъестественное в первобытном мышлении / Л. Леви-Брюль. – М., 1994.
8. Мелетинский Е. М. Поэтика мифа / Е. М. Мелетинский. – М., 2000.
9. Мещерякова М. И. Русская детская, подростковая и юношеская проза второй половины XX в.: Проблемы поэтики / М. И. Мещерякова. – М., 1997.
10. Русская фантастика XX в. в именах и лицах : справочник / под ред. М. И. Мещеряковой. – М. : Мегатрон, 1998.
11. Сапковский А. Пират, или Нет золота в Серых Горах / А. Сапковский. – М. : АСТ, 2002.
12. Толкин Дж. Р. Р. Чудовища и критики / Дж. Р. Р. Толкин. – М. : АСТ, 2008.
13. Эйдемиллер И. В. Мир фэнтези / И. В. Эйдемиллер, А. Ю. Лебедев // Звезда. – 1993. – № 10.
14. Эко У. Заметки на полях «Имени розы» / У. Эко. – СПб., 2002.

СИСТЕМА КОНКУРЕНТНЫХ ЗАКУПОК АТОМНОЙ ОТРАСЛИ

Ю.С. Трефилова
(Россия, Ульяновск)

Отечественный и зарубежный опыты показывают, что самой эффективной системой организации государственных закупок продукции, работ и услуг, обеспечивающей сокращение средств бюджета, является прокьюремент. Основными принципами данной системы являются: гласность, открытость, состязательность, экономичность и подотчетность.

В данной статье уделяется особое внимание процессу внедрения конкурентных методов закупок госкорпорации «Росатом».

Domestic and foreign experiences show that the most effective system of the organization of the state purchases of production, works and the services, providing reduction of means of the budget, is procurement. Main principles of the given system are publicity, an openness, competitiveness, profitability and the accountability. In given article it is given particular attention to process of introduction of competitive methods of purchases of state corporation «Rosatom».

Ключевые слова: конкурентные закупки, прокьюремент, тендер, торги, конкурс, конкурентные переговоры.

Key words: competitive purchases, procurement, tender, auctions, competition, competitive dialogue.

Проблема формирования эффективной системы организации и управления государственными закупками в России имеет особое значение в связи с высокой долей государственных расходов в валовом внутреннем продукте страны. Государственные расходы составляют почти половину ВВП в промышленно развитых странах и примерно одну четверть в развивающихся странах.

Современное государство является самым крупным потребителем или заказчиком благ, необходимых для обеспечения обороноспособности страны, национальной безопасности, правопорядка, устойчивого развития экономики, социальной защищенности населения, экологической безопасности, и на его нужды ежегодно тратятся значительные бюджетные средства. Организация закупок для государственных и муниципальных нужд во многом определяет экономическое развитие страны и несет потенциальные выгоды от экономии бюджетных средств.

В отличие от стран с развитой рыночной экономикой, где рынок государственных закупок является результатом длительного эволюционного развития, перед Россией стоит задача формирования системы управления конкурентными государственными закупками. Мировой опыт показывает, что наиболее рациональным способом организации закупок для государственных нужд является осуществление закупок посредством проведения конкурсных торгов, который носит название – прокьюремент. Основными принципами данной системы являются: гласность, открытость, состязательность, экономичность и подотчетность.

Ежегодно в секторе государственных и муниципальных закупок расходуется порядка 5 трлн руб. и заключается более 10 млн контрактов [2]. Поскольку государственные закупки занимают значительное место в затратной части бюджета страны, то они являются действенным инструментом управления экономикой.

Часто в определение прокьюремента включают конкретизацию, касающуюся конкурсных закупок, например: «Прокьюремент – совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы заказчика при проведении закупочной кампании посредством конкурсных торгов» [1]. Однако гораздо целесообразнее рассматривать проблемную область шире.

Прокьюремент – совокупность методов, позволяющих максимально эффективно удовлетворять потребности организации (заказчика) в товарах, работах и услугах. Все действия, проводимые в рамках прокьюремента, направлены на поиски поставщика, который может предложить минимальную цену на предлагаемые товары, работы и услуги. Таким образом, «прокьюремент» можно определить как совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной кампании. Следовательно, прокьюремент представляет взаимосвязанную систему, включающую: 1) планирование закупок; 2) определение целесообразности предложенной закупки; 3) регламентирование закупок; 4) проведение закупок; 5) контроль закупок.

Одним из основных инструментов прокьюремента являются конкурентные закупки, в первую очередь – торги (конкурсы, тендеры). Конкурсный (тендерный) отбор представляет собой наиболее перспективную форму закупки, так как этот механизм в наибольшей мере соответствует экономической системе свободного рынка и обеспечивает рационализацию финансовых потоков.

Прокьюремент как система организации закупок является относительно новым явлением для российской экономики. Поэтому применение системы прокьюремента требует учета нашей отечественной специфики.

В последнее время наблюдается возрастание значимости закупок в деятельности предприятий, организаций и отраслей. Тенденция, существенно изменившая содержание закупочной деятельности, формируется под воздействием следующих основных факторов – это постоянный рост удельного веса затрат на приобретаемые материально-технические ресурсы в общем объеме затрат предприятий; усиление конкурентной борьбы на рынках товаров производственного назначения; расширение практики использования конкурентных закупок; активное использование в закупочной деятельности методологии прокьюремента и др.

Приходится констатировать, что аспекты становления и развития государственных закупок на конкурентной (конкурсной) основе с соблюдением принципов эффективности расходования государственных средств, открытости и прозрачности процедур размещения госзаказа изучены недостаточно и не получили адекватного рассмотрения. В связи с новизной темы исследования, научно обоснованные рекомендации построения принципов системы государственных закупок практически отсутствуют. Значимость и фактическое состояние дел в этой области в последнее время обращает особое внимание российских политиков и руководителей, правоохранительных и контролирующих органов.

Радикальная реформа системы госзакупок, запущенная в 2005–2006 гг., не привела к ограничению коррупции. Это произошло главным образом из-за нарушений законодательства в области госзакупок, включая отступление от таких основных принципов конкурсных торгов, как открытость, прозрачность и равные условия для всех участников. Эти принципы подтверждались законом, но меры по их достижению были недостаточны. Можно сделать неутешительный вывод: в настоящее время система госзакупок – разорительный и коррупционный для страны фактор.

Президент России Д.А. Медведев поручил до 1 апреля 2011 г. разработать новый вариант закона о госзакупках. О необходимости этой меры глава государства заявил, выступая 30 ноября 2010 г. с посланием федеральному собранию. По его словам, ситуация в сфере госзакупок «вышла за грань разумного», а нецелевые расходы, включая прямое воровство и «откаты», составляют не менее триллиона рублей. «Раз-

работать концепцию новой редакции федерального закона о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд, учитывающую накопленный опыт и отвечающую задачам модернизации и инновационного развития экономики», – говорится в сообщении.

В этих условиях эффективное управление государственными закупками является первостепенной задачей. В этой связи возникла необходимость актуализировать оценку системы государственных закупок в РФ, с тем, чтобы выявить основные недостатки существующей системы государственных закупок.

Особого внимания заслуживает размещение государственных заказов на развитие прикладной и фундаментальной науки, выполнение сложных научно-технологических работ, связанных с обеспечением национальной безопасности страны, обеспечением электроэнергией промышленности и населения России.

К числу таковых относятся работы, направленные на обеспечение устойчивого развития атомного энергопромышленного комплекса России Госкорпорации «Росатом», которые финансируются за счет средств государственного бюджета и выполняют функции государственного заказчика.

Одним из лидеров в области внедрения конкурентных методов закупок является «Росатом». Закупки товаров, работ и услуг в «Росатоме» осуществляются в соответствии с регламентирующей средой (нормативно-методической базой), созданной с учетом Гражданского кодекса РФ, федерального законодательства о закупках продукции для государственных нужд, лучшего международного и отечественного опыта проведения конкурсов.

Государственная корпорация по атомной энергии «Росатом» образована 18 декабря 2007 г. Ее созданию предшествовало принятие федерального закона «О Государственной корпорации по атомной энергии "Росатом"», который вступил в силу 5 декабря 2007 г. Государство ставит перед Госкорпорацией «Росатом» три главных задачи: 1) обеспечение устойчивого развития ядерного оружейного комплекса; 2) наращивание доли атомной энергии в энергобалансе страны (цель: 25–30 % к 2030 г.) при повышении уровня безопасности работы отрасли; 3) расширение традиционных ниш российского присутствия на мировом рынке ядерных технологий, а также завоевание новых.

В 2008 г. прежнее Федеральное агентство по атомной энергии было реорганизовано в Государственную корпорацию «Росатом». Под ее управлением находятся основные ядерные активы России, в том числе атомная энергетика, значительная часть научных организаций, атомный ледокольный флот, инфраструктура по производству и обеспечению материалами и оборудованием гражданской части атомной энергетике, а также по разработке и изготовлению специальных изделий и вооружений для ядерного оружейного комплекса.

Деятельность корпорации охватывает выполнение множества практических задач. Это и коммерческая деятельность в целях развития атомной энергетике и предприятий ядерного топливного цикла, и решение вопросов, связанных с обеспечением национальной безопасности страны, и развитие прикладной и фундаментальной науки. Одной из главных целей Госкорпорации «Росатом» является устойчивое обеспечение электроэнергией промышленности и населения России при поступательном наращивании доли электроэнергии, вырабатываемой на АЭС.

Госкорпорация «Росатом» – это 16 % производства электрической энергии в России, 9 % мировой добычи урана, 40 % мирового рынка услуг по обогащению урана, 17 % мирового рынка свежего ядерного топлива для АЭС и, наконец, 16 % мирового рынка строительства атомных станций. А также более 90 % операций по экспорту-импорту электрической энергии любого происхождения. Госкорпорация «Росатом» – одна из немногих компаний мирового уровня, обладающая всеми ядерными технологиями.

Госкорпорация «Росатом» – некоммерческая организация, в которую входят порядка 60 ФГУП и свыше 200 акционерных, т.е. около 270 организаций и предприятий находятся в прямом подчинении, но в соответствии с российским законодательством

выполняет роль *государственного заказчика*, а в отношении предприятий атомной отрасли является системообразующим и контрольным органом.

Прежняя деятельность предприятий атомной отрасли в области закупок была разрознена. Работа с поставщиками велась по индивидуальному для каждой организации правилам – было свыше 300 разных правил.

В связи с реформированием системы управления требовалось изменение подходов и к организации закупочной деятельности. Поэтому, чтобы отладить процедуру закупок и упорядочить их в рамках государственного заказа, в 2009 г. в госкорпорации «Росатом» был создан Центр закупок.

Создание Центра закупок в Госкорпорации было обусловлено несколькими задачами, среди которых – необходимость формирования системы государственных закупок, реформа отраслевой системы закупочной деятельности, транспарентность при осуществлении закупок предприятиями отрасли.

Требовалось создать общекорпоративную систему по регламентации и управлению закупками. Она должна была помочь структурировать и упорядочить закупочные операции госкорпорации, свести их в одно место и исключить «размазывание» по отдельным компаниям.

Сначала в центре закупок, а с весны 2010 г. в департаменте методологии и организации закупок, была отработана четкая технология организации закупок – от подачи заявок до заключения контракта или договора. Вся схема документооборота была сосредоточена в одном месте, что позволило создать необходимые условия для мониторинга процесса и его ускорения.

Целью деятельности Департамента является минимизация расходов всех предприятий атомной отрасли на закупку, в том числе оборудования длительного цикла изготовления и материалов, при соблюдении жестких требований по качеству и срокам изготовления, а также требований безопасности. В долгосрочной перспективе перед госкорпорацией стоит задача сформировать лучшую систему открытых торгов среди компаний с государственным участием.

Для повышения эффективности и прозрачности системы Департаментом закупок разработаны и утверждены: *положение о закупках, регламент проведения закупок, положение о конкурсной комиссии, выпущены соответствующие приказы, разработана типовая документация*. На базе этих документов осуществляется модернизация закупочной деятельности предприятий и организаций Росатома. В основу новой системы закупок положен позитивный опыт государственных закупок, а также закупок ведущих российских и иностранных корпораций.

Деятельность Департамента закупок направлена на осуществление мероприятий по выполнению Госкорпорацией «Росатом» функций государственного заказчика по проведению закупочных процедур. Основными задачами являются: 1) организация формирования и реализации единой отраслевой политики в области размещения заказов (разработка и утверждение единых стандартов, регламентов и формирование общепромышленной инфраструктуры: электронная торговая система, базы данных и т.д.); 2) осуществление размещения заказов на закупку товаров, выполнение работ и оказания услуг для собственных нужд Госкорпорации в рамках текущей деятельности (в том числе выбор специализированных организаций, привлечение на конкурсной основе подрядчиков для ремонта, строительства и т.д.); 3) осуществление в установленном порядке размещения заказов на закупку товаров, работ и услуг для нужд акционерных обществ Госкорпорации в рамках текущей деятельности, а также различных государственных программ; 4) осуществление в установленном порядке размещения заказов на закупку работ и услуг для нужд подведомственных Госкорпорации ФГУПов и учреждений в рамках текущей деятельности, а также различных государственных программ; 5) осуществление контроля проведения процедур закупок акционерных обществ Госкорпорации, подведомственных учреждений и предприятий; 6) участие в деятельности отраслевого арбитражного органа Госкорпорации, рассматривающего жалобы и обращения на проведение процедур закупок акционерными обществами Госкорпорации, подведомственными учреждениями и предприятиями и т.д.

Центр закупок «Росатом» стремился достичь нескольких целей: упорядочить этот вид деятельности, снизить его коррупционную составляющую, сформировать четкую, хорошо понятную систему закупок, куда через «единое окно» могли бы обращаться любые поставщики, работающие на рынке государственных услуг. По словам заместителя директора Центра Андрея Рахманинова за 7 месяцев 2009 г. Госкорпорация «Росатом» сэкономила около 300 млн руб. благодаря централизации закупочной деятельности предприятий атомной отрасли.

Генеральный директор «Росатома» Сергей Кириенко лично контролирует процесс формирования новой системы закупок, что говорит о важности этой задачи для отрасли. Реформа системы закупочной деятельности «Росатома» осуществляется в русле реализации программы снижения издержек Госкорпорации «Росатом» и повышения эффективности работы всех предприятий атомной отрасли.

Для атомной отрасли эффективность это, прежде всего, сэкономленные средства на получение надежного поставщика, который может на должном уровне обеспечить поставку высокосложной продукции без сбоев и проблем. Необходимо отметить, что атомная отрасль имеет определенную серьезную направленность, которая касается безопасности, энергообеспечения и обеспечения обороноспособности страны.

Специфика корпорации предопределила необходимость разработки стандартов – единых правил для отрасли. Это касается подготовки нормативных документов по коммерческим закупкам, типовых положений, контрактов и в качестве основной цели – создание новой версии модернизированного Единого отраслевого стандарта закупок, переход на электронное планирование закупочной деятельности и электронные закупки.

Разработка новых стандартов предусматривает разные подходы и процедуры не только для простых закупок, но и для высокотехнологичной продукции. В новых стандартах будет решена одна из проблем, которая бывала в старой системе госзакупок, когда заказчик сам выставлял разные требования. Требования в новых стандартах будут единые, и они будут задаваться при согласовании с центром закупок.

Единый стандарт направлен на развитие добросовестной конкуренции, на установление режима прозрачности при размещении заказов. Новая политика закупок позволяет создать систему защиты от недобросовестных поставщиков, что очень важно при заказе оборудования для объектов атомной энергетики и промышленности. В корпорации больше 90 % закупок – это *открытые закупки*, они публикуются на сайте. Исключения составляют секретные торги, которые проводятся по специальным правилам.

Вводимый стандарт не предусматривает какой-либо дискредитации. В нем учтены все требования федерального законодательства, которые предусматривают поддержку национального поставщика.

Единый отраслевой стандарт «Росатома» (ЕОС) – это документ, который определяет правила закупок товаров, работ и услуг, процедуры проведения закупок, а также органы, осуществляющие закупки в атомной отрасли. В частности, предусмотрены такие процедуры, как *запрос котировок, электронные торги, электронный аукцион, проведение конкурса, конкурентные переговоры*. ЕОС был утвержден в июле 2009 г., а 24 августа был подписан приказ о его внедрении. Центральный аппарат «Росатома» начал работать по стандартам уже с 24 августа. С 1 октября на использование ЕОС перешли все ФГУПы отрасли – их порядка шестидесяти. Это – значительная часть отрасли, включая оборонные предприятия и организации. С 1 ноября к ним присоединились самые крупные акционерные общества – их порядка ста, включая ОАО «Концерн «Росэнергоатом», инжиниринговые компании и другие. Остальные организации и акционерные общества начали работать по единому стандарту в декабре.

Таким образом, «Росатом» одним из первых среди государственных корпораций страны сделал серьезный шаг к достижению прозрачности организации закупочной деятельности в отрасли, которая исторически считалась закрытой. Кроме того, переход к централизованной системе закупок способствует повышению эффективности

работы госкорпорации, улучшая финансовые показатели; расширяет номенклатуру приобретаемых товаров и повышает оборачиваемость средств.

Следует отметить, что именно в атомной отрасли на сегодняшний день в целом созданы условия для широкого развития практики размещения заказов на выполнение работ и оказания услуг путем проведения торгов. Во-первых, разработана необходимая нормативно-методическая документация, обеспечивающая проведение данного вида деятельности. Во-вторых, налажено тесное сотрудничество с отраслевыми структурами субъектов РФ и федеральных органов исполнительной власти.

Список литературы

1. Организация и проведение конкурсов на закупку продукции для федеральных государственных нужд : учеб.-метод. пос. для гос. служащих / под ред. В. И. Смирнова, Н. В. Нестеровича. – М. : ГУ : ВШЭ, 2002.

2. Режим доступа: http://будимир.рф/news/schetnaja_palata_bolee_2_mlrdrublej_pri_goszakupkakh_byli_potrachenys_narushenijami/2011-05-31-115, свободный. – Загл. с экрана. – Яз. рус.

3. Гражданский кодекс РФ.

РЕСУРСЫ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОГО ПОДХОДА В ТЕОРЕТИЧЕСКОМ ОСМЫСЛЕНИИ ПОЛИТИКО-АДМИНИСТРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Т.А. Казнев
(Россия, Пятигорск)**

Статья посвящена осмыслению политико-административного управления как сложносоставного института. Отмечается, что содержание политико-административного управления находится на стыке содержания политического управления и содержания администрирования. Вскрывается особенность политико-административного управления как процесса, имеющего определённый формат и регламент и включающего такие факторы, как политическая воля, политическое решение, обеспечение исполнения и применения законов. Анализируются возможности институционального подхода в анализе политико-административного управления, а также разных методов.

This article is about what is the political-administrative control as a complicated institution. The meaning of the political-administrative control is right at the junction of the political management and administration meanings. The Article brings to light the feature of the political-administrative control like a process that has specified format and regulations, with such factors as political will, political decision, securing for administration and execution of the law. Also in this article we are trying to find the possibilities of the institutional method in analyzing of the political-administrative control.

Ключевые слова: политико-административное управление, политика, право, бюрократический класс, администрирование, исполнение законов, политический курс, политическая воля, исполнительная власть, бюрократия, политическое решение.

Key words: the political-administrative control, politics, law, bureaucratic class, administration, law enforcing, political course, political will, executive power, bureaucracy, political decision.

Теория и методология политико-административного управления базируется на соотношении категориальных и понятийных ресурсов административной науки (наука об управлении и администрировании) и политической науки. Явления политики и явления администрирования объективно соотносятся, так как отражают взаимосвязанные общественные явления, а также взаимосвязанные и взаимообусловленные институты.

В самой этимологии категорий и терминов «администрация» и «политика» заложено содержательное соотношение. Так, термин «администрация» происходит от лат. *administrare*, что значит «служить для», а также является производным от *ministris*, что означает «слуга». Данное слово представляет собой форму родительного падежа от основы *minus*, которое обозначает некое подчиненное положение. По своему назначению администрация исполняет волю политической власти, так как именно политическая власть определяет стратегию и диктует тактику управления.