

## ГЛАВА III. МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ И МЕТОДИЧЕСКИЕ ПОЛОЖЕНИЯ ПО ФОРМИРОВАНИЮ И РЕАЛИЗАЦИИ СИСТЕМЫ ГСЗ

### 3.1. Методологические основы формирования, реализации и управления ГСЗ

Государственный строительный заказ реализуется на основе рыночных отношений. Государство в лице своих представителей, нуждающихся в строительной продукции (работах, услугах), формирует совокупность требований, которые удовлетворяют участники инвестиционно-строительного комплекса. При этом осуществляются отношения обмена, предполагающие наличие свободного выбора, как со стороны органов госуправления, так и со стороны строительных организаций, ведущих поиск заказчиков на свою продукцию. Такие отношения обладают всеми признаками отношений рыночного типа, что свидетельствует о наличии особой рыночной сферы, которую правомерно идентифицировать как рынок ГСЗ.

Данный рынок, как указывалось выше, отличается сложной субъектно-объектной структурой. Если рассматривать эту структуру укрупненно, то можно выделить две основные группы субъектов:

- органы государственного управления, которые в ходе выполнения своих функций выражают потребность различных отраслей и сфер деятельности в строительной продукции;
- строительные организации, способные эту продукцию произвести и доставить органам госуправления для дальнейшего использования.

При этом государство (в лице своих представителей) выступает в качестве носителей спроса (как потребители), а строительные организации – в качестве производителей. Но в этих отношениях (свойственных, в принципе, любому рынку) роль государства более сложна. Она не сводится только к выражению потребности в строительной продукции. Государство в данном случае является и регулятором спроса и предложения на инвестиционно-строительном рынке; и источником мер предпринимательского лоббирования, в которых заинтересованы строительные организации; и регулятором градостроительных процессов, к которым вынуждены адаптироваться организации ИСК. Государство – это не просто активный потребитель строительной продукции. Его деятельность является реальным формирующим стимулом к развитию капитального строительства и тех строительных организаций, которые способны решать не только собственные внутриорганизационные проблемы, но и проблемы территориально-отраслевого развития ИСК. В этой связи представляется правомерным характеризовать функцию государства как участника ГСЗ не только как функцию потребителя, но и как функцию производителя, имея в виду, что его представителями предоставляются услуги по стимулированию развития инвестиционно-строительной деятельности. Такие услуги имеют комплексный характер. Их

структура соответствует (в общем виде) структуре функций государственного строительного заказа. Строительные организации, потребляющие услуги данного вида, можно рассматривать как носителей спроса, которые стремятся удовлетворить потребность в стимулировании собственной деятельности в инвестиционно-строительной сфере.

Таким образом, и государство (в лице своих представителей), и строительные организации, выполняющие государственный заказ, выступают на рынке ГСЗ в двух качествах: как потребители и как производители рыночного предложения. Причем эти качества реализуются одновременно, в рамках конкретного госзаказа или совокупности государственных строительных заказов (рис. 3.1).

Данный тезис может быть подтвержден следующим. Государство осуществляет выбор исполнителей ГСЗ, что соответствует общим принципам рыночных отношений, когда существует разнообразие предложения, и потребитель выбирает того из исполнителей, кто в наиболее полной мере соответствует его требованиям. Но государство в данном случае действует через различных своих представителей, которые формируют множество предложений в области государственного строительного заказа. В этом множестве потенциальные исполнители ГСЗ выбирают некоторые предложения исходя из собственных критериев. Критерии могут быть различными:

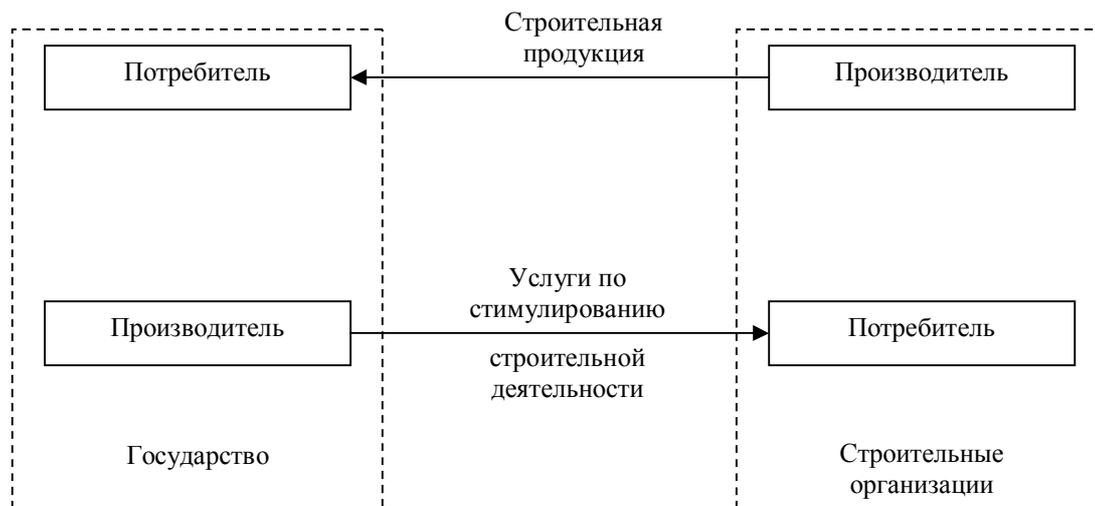


Рис. 3.1. Отношения государства и строительных организаций на рынке ГСЗ

- экономическая целесообразность участия в конкретном государственном строительном заказе;
- возможность эффективного использования ресурсного потенциала строительной организации;
- возможность укрепления имиджа и деловой репутации;
- возможность получения дополнительных возможностей в области инновационного развития;
- расширение стратегических перспектив;

- возможность получения дополнительных инвестиций;
- замена пассивной стратегической позиции на активную и др.

Разнообразие критериев и сам факт существования выбора со стороны строительных организаций – исполнителей ГСЗ свидетельствуют о выполнении ими функций потребителей по отношению к множеству государственных строительных заказов, отражающих многогранность предложений по участию в ГСЗ. Отношения такого рода иллюстрирует рисунок 3.2.

Двусторонний характер выбора является дополнительным основанием для установления сложности и особенности рыночных отношений в сфере ГСЗ. Особого внимания заслуживает второй аспект данного выбора – выбор строительными организациями предложений по ГСЗ. Представляется, что именно этот аспект отражает основную специфику рынка государственного строительного заказа, в соответствии с которой государство предстает в роли носителя предложений по ГСЗ, передаваемых в рыночную среду, а строительные организации – в роли потребителей ГСЗ. Тогда укрупненная структура рынка государственного строительного заказа может быть проиллюстрирована схемой, представленной на рис. 3.2.

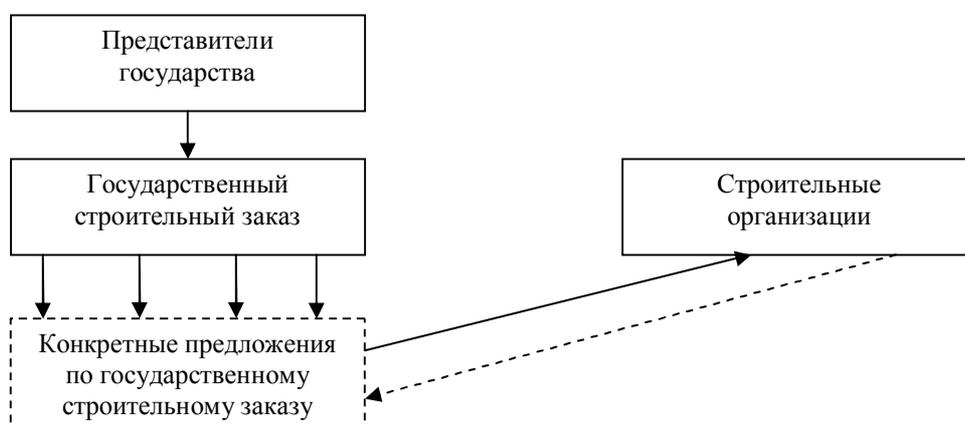


Рис. 3.2. Взаимодействия строительных организаций с конкретными предложениями по ГСЗ

Рисунок 3.3 демонстрирует параллельность двух процессов, протекающих на рынке ГСЗ.<sup>1</sup> Однако он имеет укрупненный и достаточно усеченный вид. В представленной схеме отсутствует еще одно важнейшее звено – инвесторы, функционирующие в пределах инвестиционно-строительных комплексов различных регионов.

Общеизвестно, что капитальное строительство давно перешагнуло отраслевые рамки и развивается в пределах региональных инвестиционно-строительных комплексов, аккумулирующих строительные организации и организации, инвестирующие строительство.

<sup>1</sup> Необходимо отметить, что ГСЗ соответствует представлениям Ф. Котлера о «взаимном» маркетинге, свойственном активно развивающимся рынкам.

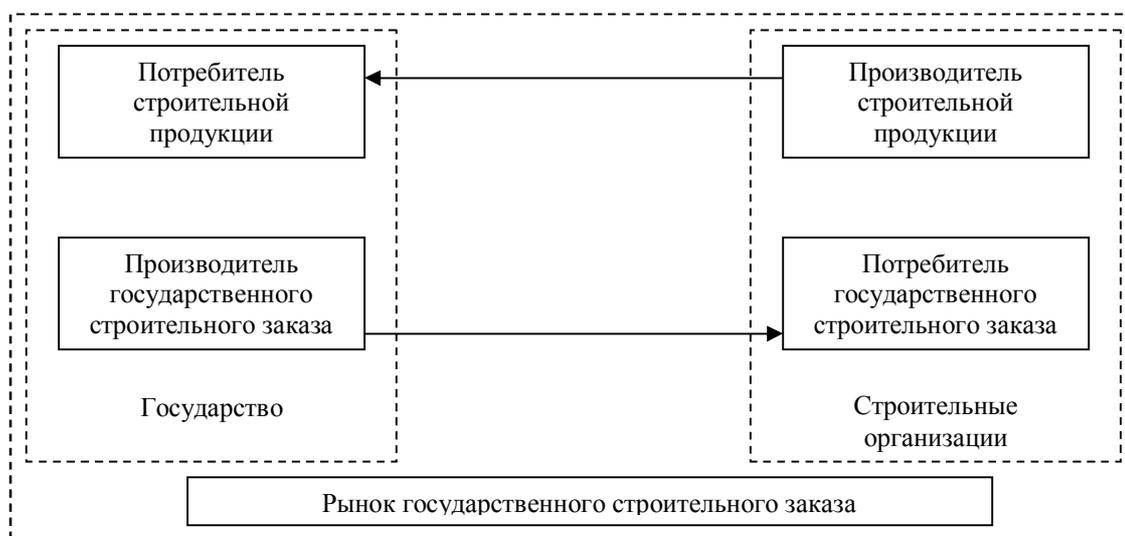


Рис. 3.3. Структуры рынка ГСЗ (основные субъекты)

В российской научной школе давно обоснована необходимость и целесообразность ИСК, как системы, способной синтезировать все аспекты, связанные со строительством объектов любого назначения, и обеспечивать достижение системного (синергетического) эффекта, который проявляется как на уровне госрегулирования, так и на уровне отдельных стройорганизаций и инвестиционных компаний. В качестве наиболее известных, видоизменивших существенные представления о капитальном строительстве, можно выделить работы А.Н. Асаула, В.В. Бузырева, А.И. Вахмистрова, А.А. Горбунова, В.П. Грахова, С.Н. Иванова, В.А. Заренкова, Ю.П. Панибратова, В. М. Серова, Е.Б. Смирнова, и других. В этих работах убедительно доказывается необходимость привлечения активных инвесторов, которыми могут являться юридические и физические лица, в том числе государственные структуры и строительные организации.

На рынке ГСЗ инвесторы выступают в роли самостоятельных субъектов и могут выполнять двойные функции. Во-первых, они могут выступать в тандеме с органами госрегулирования, используя принцип совмещения инвестиций, направляемых на конкретный государственный заказ. Существует практика использования совмещенных инвестиций, причем доля ГСЗ, реализуемых на базе такого совмещения, может варьироваться в зависимости от стратегии развития региона. Например, доля совмещенных инвестиций в Санкт-Петербурге относительно невелика – около 10 % от общего объема инвестиций, а в Удмуртии она приближается к 90 %.

Во-вторых, инвесторы могут выступать совместно со строительными организациями, непосредственно инвестируя производство строительных работ по конкретному госзаказу. В этом случае функции инвестора совмещаются с функциями потребителя государственного строительного заказа. Рисунок 3.4 иллюстрирует связи, которые возникают на рынке ГСЗ вследствие различий в характере участия инвестора в формировании и выполнении государственного заказа на строительную продукцию.



Рис. 3.4. Связи между субъектами рынка ГСЗ

Таким образом, к числу *основных* субъектов (участников) рынка государственного строительного заказа следует относить:

- представителей государства, формирующих ГСЗ;
- строительные организации;
- организации-инвесторы.

Включение инвесторов в состав основных участников государственного строительного заказа можно рассматривать как специфическую характеристику ГСЗ. Именно она отличает госзаказ на строительную продукцию от госзаказов других видов. С этой точки зрения, ГСЗ есть особый вид государственных закупок, который сохраняет все черты, свойственные процессу госзакупок, но развивает и дополняет их на основе развития взаимодействия между строительными организациями и инвесторами.

Схема, представленная на рис. 3.5, обладает долей условности. На ней представлены только основные участники инвестиционно-строительной деятельности применительно к проблемам формирования и реализации ГСЗ. Цель данной иллюстрации – демонстрация двойственного характера связей, объединяющих субъектов рынка ГСЗ. Вместе с тем нельзя не отметить, что в процессе реализации государственного строительного заказа задействованы все участники региональных ИСК. Для характеристики структуры и характера взаимодействий можно воспользоваться схемой<sup>1</sup>, где отображены участники ИСК в мегаполисе (что полностью сопоставимо с региональным уровнем). Схема предметно ориентирована на условия Санкт-Петербурга.

<sup>1</sup> Вахмистров А.И. Функционирование системы инвестиционно-строительного комплекса в современных условиях.- СПб.: Стройиздат, 2002.



Другая особенность схемы состоит в возможном совмещении участниками ИСК различных функций в одном лице. Такое совмещение встречается достаточно часто. Инвестор может выступать в роли заказчика (застройщика), быть одновременно генподрядчиком и даже эксплуатирующим хозяйством. Множество ролевых функций инвестора воздействует на принцип реализации государственного строительного заказа. В рассматриваемой научной работе автором предложен уточненный рубрикатор участников ИСК. Он включает в себя:

1. Органы власти (администрация, ЗакС).
2. Инвестиционные компании (банки, девелоперы).
3. Инвестиционно-строительные компании.
4. Архитектурные, проектные и изыскательские компании.
5. Инжиниринговые компании (управление проектами).
6. Компании по производству общестроительных работ.
7. Компании по производству реставрационных работ.
8. Компании по строительству и реконструкции транспортных коммуникаций и сооружений.
9. Специализированные компании по видам работ.
10. Компании строительной индустрии.
11. Учебные организации.
12. Информационные органы.

В данном рубрикаторе в качестве представителей государства рассматриваются Администрация Санкт-Петербурга и Законодательное Собрание. Применительно к методологии формирования ГСЗ представителем государства является Администрация города и ряд входящих в ее состав подразделений – исполнительная власть.

К понятию «инвесторы» относятся юридические (инвестиционные и инвестиционно-строительные компании) и физические лица, осуществляющие вложение собственных, заемных или привлеченных имущественных финансовых, интеллектуальных и других средств в форме инвестиций (капитальных вложений) для достижения коммерческих социальных, благотворительных и других целей.

К числу строительных организаций, принимающих участие в ГСЗ, относятся субъекты блока «заказчики-застройщики» (на схеме, представленной на рис. 3.5). При этом, применительно к ГСЗ, это только те организации, которые выполняют функции застройщика, т. к. функции заказчика в данном случае принадлежат органам государственной власти. Пользуясь этим рубрикатором, в качестве строительных организаций-участников ГСЗ в зависимости от характера госзаказа можно рассматривать:

- инвестиционно-строительные компании;
- инжиниринговые компании;
- компании по производству общестроительных или реставрационных работ;
- компании по строительству и реконструкции транспортных коммуникаций и сооружений.

Рынок государственного строительного заказа характеризуется рядом отлич-

чительных признаков.

Первый признак – синтез инвестиционной и собственно строительной составляющей. Любой госзаказ формируется и реализуется на основе инвестиционных проектов. ГСЗ – это не просто заказ на выполнение определенных строительных работ по созданию или реконструкции объектов недвижимости, это своеобразная программа действий, характерной чертой которой является полное и своевременное инвестирование, обеспечивающее полную и своевременную реализацию всего комплекса планируемых строительных работ.

Этот признак рынка ГСЗ корреспондируется с принципами государственного маркетинга, основная цель которого – концентрация инвестиций на приоритетных объектах строительства, входящих в государственный строительный заказ; а также с концепцией взаимодействия, согласующей интересы строительных и инвестиционных организаций.

Синтез инвестиционной и строительной составляющей ГСЗ означает, что существует два пути развития отношений в рамках госзаказа:

1) Строительные организации как субъекты рынка государственного строительного заказа должны соединять в себе инвестиционные и собственно строительные функции. Такое соединение может быть выполнено в различных организационно-правовых формах и вне зависимости от того, какая из форм будет использоваться строительной организацией, субъект ГСЗ преобразуется в инвестиционно-строительную организацию;

2) Строительные организации действуют на рынке ГСЗ совместно с инвесторами, образуя предпринимательскую сеть, в которой каждый из участников сохраняет юридическую самостоятельность, но координирует как стратегические, так и тактические действия по реализации государственного строительного заказа.

Совмещение инвестиционной и собственно строительной составляющей в ГСЗ позволяет сделать следующие выводы:

1. Формирование и реализация государственного строительного заказа приближаются по смыслу к управлению инвестиционно-строительным процессом в регионе, осуществляемом на основе управления инвестиционными проектами. Безусловно, задачи управления инвестиционно-строительным процессом значительно шире. Однако используемые им методы вполне применимы к управлению ГСЗ – части единого регионального инвестиционно-строительного процесса.

2. ГСЗ является, по сути, совокупностью заказов, ищущих адекватных инвестиционных предложений (маркетинговый признак). Поэтому, несмотря на то, что на рынке ГСЗ удовлетворяется потребность общества в строительной продукции, предметом обмена являются инвестиционные предложения, связанные со строительством и реконструкцией объектов. Основные взаимодействия данного рынка – это взаимодействия между органами государственной власти и инвестиционно-строительными организациями. Для реализации этого взаимодействия необходимо функционирование всех остальных участников ИСК. Применительно к ГСЗ остальные участники являются элементами инфраструктуры государственного строительного заказа. Пользуясь представленной на ри-

сунке 3.6 схемой, можно выделить ряд элементов инфраструктуры ГСЗ, которые можно подразделить на две группы: базовые и вспомогательные.

К базовым элементам инфраструктуры государственного строительного заказа правомерно отнести:

- представителей финансовой сферы (банки), образующих финансовую инфраструктуру;
- проектные организации и научно-исследовательские центры, входящие в состав интеллектуальной инфраструктуры;
- подрядные организации, производителей и продавцов стройматериалов, объединенных в производственную инфраструктуру;
- учебные организации, входящие в образовательную инфраструктуру (или инфраструктуру подготовки кадров).

Указанные элементы по отношению к ГСЗ выполняют вспомогательные функции и, в этом смысле, являются инфраструктурными образованиями. Однако по отношению к инвестиционно-строительной деятельности они рассматриваются как основные ее участники, не обеспечивающие, а формирующие инвестиционно-строительный процесс. Понимая эту двойственность, автором предлагается учитывать инфраструктурные функции данных элементов (по отношению к ГСЗ), но характеризовать их как базовые, что означает:

- наличие прямого и однозначного воздействия этих элементов как на процесс реализации, так и на процесс формирования ГСЗ;
- высокое (и часто определяющее) значение потенциала, обусловленного развитием данных элементов, именно в области формирования ГСЗ, т. к. перспективы их развития и эффективного использования определяют возможности строительства и реконструкции объектов в рамках госзаказа;
- необходимость в длительном периоде формирования таких элементов. Они не могут быть кардинально видоизменены в короткие сроки для нужд конкретного ГСЗ, хотя тактическая адаптация возможна.

Элементы базовой инфраструктуры ГСЗ не просто выполняют обеспечивающие функции. Они образуют комплекс граничных условий, каждый из них может стать ограничителем госзаказа, реализуемого в определенном регионе.

Во вспомогательной инфраструктуре представлены элементы, которые по своей экономической природе являются обеспечивающими по отношению к любому виду производственно-хозяйственной деятельности. К ним относятся:

- общественные строительные организации;
- информационные органы;
- регистраторы прав и операторы, выполняющие функции управления недвижимостью в части заключения сделок.

Особая роль принадлежит общественным строительным организациям. Современный этап развития инвестиционно-строительной деятельности связан с расширением функций и усилением организационного статуса общественных организаций, сформированных по профессиональному признаку.

Такие организации относятся к разряду саморегулируемых. Здесь необходимо остановиться на проблеме саморегулирования деятельности бизнес-субъектов транзитивной экономики как эффективного механизма, дополняющего, а иногда

и заменяющего государственное вмешательство.

Интерес к саморегулированию деятельности бизнес-субъектов возрос в связи с попытками формулирования и реализации политики по оптимизации функций государства. Впервые задача снижения административного давления на рыночную деятельность субъектов была поставлена в экономической программе Правительства России на долгосрочную перспективу, принятой в 2001 г., и развита в последующих программных документах. Целью этого документа является создание такой системы, при которой государственное вмешательство происходит только в случае невозможности решения проблемы другими способами. Например, в соответствии с законом «О защите прав юридических лиц и индивидуальных предпринимателей при осуществлении государственного контроля (надзора)», принятым Государственной Думой 14 июля 2001 г., для членов саморегулируемых организаций предусмотрен упрощенный порядок государственного контроля. Кроме того, серьезным фактором развития саморегулирования стало сокращение количества видов деятельности, подлежащих лицензированию. В отраслях, не подлежащих лицензированию, у субъектов рынка появляются серьезные стимулы к созданию частных организаций, которые поддерживают определенный уровень стандартов профессиональной деятельности.<sup>1</sup>

Саморегулирование имеет двойственное проявление. В ряде случаев оно является эффективной альтернативой государственному вмешательству в экономику, обеспечивая снижение государственных расходов на регулирование, большую гибкость и больший учет интересов субъектов рынка. Но организации саморегулирования могут существенно ограничивать конкуренцию, создавая барьеры для входа на рынок и игнорируя интересы остальных субъектов. Именно поэтому использование данного института требует определения условий, при которых его развитие и действие в транзитивной экономике институционально возможно и экономически оправданно с позиций оптимального сочетания интересов бизнес-субъектов и общества.

Процесс саморегулирования представляет собой некую систему, включающую следующие элементы: собственно саморегулирование как институт, бизнес-субъекты, чья деятельность подвержена саморегулированию, и саморегулируемые организации, которым государство делегирует функции контроля<sup>2</sup>.

Роль саморегулируемых организаций в современной экономике принципиально изменяется. Вспомогательные функции, в рамках которых оказывалось определенное содействие членам этих организаций, трансформировались в одну из ключевых, оказывающих весьма значительное влияние на развитие различных отраслевых и территориальных отраслевых процессов (что обусловлено продолжающейся институционализацией макроэкономических систем и их составляющих).

В инвестиционно-строительной сфере проблемы развития саморегулируе-

---

<sup>1</sup> Асаул, А.Н. Развитие институтов гражданского общества в инвестиционно-строительной сфере // Вестник гражданских инженеров. 2007. №3(12). С.68-72.; Акофф Р. Планирование будущего корпорации. – М.: Прогресс, 1985.

<sup>2</sup> Асаул А.Н. Феномен инвестиционно-строительного комплекса или сохраняется строительный комплекс страны в рыночной экономике // [WWW–документ: <http://www.aup.ru/books/m65/>]

мых организаций актуализировались в новейший период. Появились фундаментальные научные разработки, раскрывающие теоретико-методологический базис саморегулирования<sup>1</sup>; созданы и эффективно действуют многочисленный ряд общественных организаций, регулирующих отраслевые процессы; осуществляется обмен опытом между организациями этого типа, а также внедряются новые управленческие механизмы, позволяющие конструктивно использовать преимущества саморегулирования. В этой связи представляется целесообразным при исследовании методологии формирования государственного строительного заказа предметно рассмотреть опыт и возможности саморегулирования в ИСК в контексте его применения в управлении ГСЗ. Следует отметить, что наибольший вклад в развитие данной тематики внесли работы Н.А. Асаула, в которых нашли свое отражение и научное обобщение не только теоретические, но и практические аспекты саморегулирования ИСК.<sup>2</sup> Согласно данному выше определению процесс саморегулирования представляет собой некую систему, включающую два системных элемента: собственно саморегулирование как институт, экономических агентов (в нашей терминологии – субъектов рынка), чья деятельность подвержена саморегулированию, и саморегулируемые организации, которым государство – контролер или регулятор – частично и в необходимом объеме делегирует функции контроля. Система имеет характер открытой с положительной обратной связью, в ней функциями исполнителя и поручителя наделены как саморегулируемые организации, так и субъекты, подвергающиеся саморегулированию. В зависимости от характера возмущений, поступающих из внешней среды в данную систему, эти функции реализуются попеременно как одним элементом системы, так и другим (рис. 3.6). В то же время представленная на рисунке 3.6 открытая система саморегулирования не является симметричной из-за содержания процессов саморегулирования по контурам 1 и 2. Собственно механизмы управления и санкции за отклонение от установленных правил различаются не только по направлениям 1 и 2, но и по их качественным характеристикам.

---

<sup>1</sup> Асаул Н.А. Институциональные взаимодействия в инвестиционно-строительном комплексе.- СПб.: Гуманистика, 2005.; Кокорев В. Институциональные преобразования в современной России: анализ динамики транзакционных издержек. // Вопросы экономики. – 1996. – № 12. – С. 61-72.; Коли Э., Яворски Б. Рыночная ориентация: конструкт, научные предположения и практическое применение в менеджменте // Классика маркетинга / Составители Б.М. Энис, К.Т. Кокс, М.П. Моква.- СПб.: Питер, 2001. - с. 317-349.

<sup>2</sup> Асаул Н.А. Теория и методология институциональных взаимодействий субъектов регионально-го инвестиционно-строительного комплекса.- СПб.: Гуманистика, 2004.



Рис. 3.6. Контуры процесса саморегулирования в открытой системе саморегулирования

Принципиальное отличие системы саморегулирования от системы государственного регулирования заключается в том, что в последней существует только контур 1, контур же 2 может существовать либо нелегитимно (в неинституциональной экономической теории это называют «захват регулятора»), либо опосредовано через цепочку других субъектов, не являющихся непосредственными объектами контроля (например, через политические механизмы или общественные движения).

Принципиальным отличием от саморегулирования рынка является (действие «невидимой руки» А. Смита – существование только контура 2) является то, что субъекты-участники, преследуя цель качественного развития своей деятельности на рынке, добровольно наделяют себя обязательствами, имеющими, прежде всего, общественное значение. Примером может служить формирование системы фирменных стандартов для субъектов, входящих в организацию саморегулирования. Кроме того, они делегируют саморегулируемой организации часть своей деятельности, например, по лицензированию или по представительству своих интересов в государственных органах.

Если рассматривать с практической стороны представленную на рисунке 3.10 систему саморегулирования, то собственно процесс реализуется через некоторые организации, являющиеся, в том числе, субъектами рынка. Данные организации, во-первых, выполняют функцию контролера, делегированную им

государством, а, во-вторых, центрального субъекта, с которым заключают контракты остальные рыночные субъекты, считающие необходимым свое членство в ней. Это происходит в том случае, если издержки, связанные с уплатой членских взносов и соблюдением всех норм и правил организации саморегулирования ниже выгод, получаемых от участия в ней.

Таким образом, можно выделить следующие три основные функции, право на выполнение которых делегируют организации саморегулирования субъекты-участники<sup>1</sup>:

- формирование системы норм и правил ведения субъектами-участниками их рыночной деятельности, включающих, в том числе, и санкции за их нарушение;

- осуществление контроля за соблюдением правил организации и применение в необходимых случаях санкций;

- разработка и реализация внутриорганизационного (имеется в виду внутри организации саморегулирования) механизма внесудебного разрешения спорных вопросов между субъектами-участниками, между ними и собственно организацией саморегулирования.

Среди дополнительных функций организации саморегулирования наиболее важными являются функции, предусматривающие рассмотрение претензий со стороны других, в ней не участвующих, субъектов рынка, например, потребителей.

Указанные выше основные функции организации саморегулирования есть функции контролера или регулятора. Наделение ими обязательно, иначе организация не будет саморегулируемой. Дополнительные же функции в литературе часто рассматривают как отличительный признак организаций саморегулирования как формы объединения субъектов рынка<sup>2</sup>.

Саморегулирование варьируется от систем полностью инициативных, где нормы и правила вырабатываются и защищаются исключительно субъектами-участниками системы, до систем, предполагающих максимально возможное участие государства. Естественно, здесь любые формы осуществляются в ограниченных рамках формальных (законодательно принятых) норм, например, общих правил, регулирующих, например, регистрацию объединений, договорные отношения, конкуренцию и т. п., либо специальных, касающиеся именно института саморегулирования, либо норм, регулирующих отрасль или сферу, которые конкретизируются правилами саморегулирования. Указанная конкретизация происходит в направлении дополнения, расширения, ужесточения норм государственного регулирования (рисунок 3.7).

Как следует из содержания рисунка 3.7, контроль со стороны государства за реализацией основных функций может осуществляться в жесткой форме – законодательно определяется непосредственное участие в деятельности саморегулируемой организации представителя государственных органов управления, а

---

<sup>1</sup> Асаул Н.А. Теория и методология институциональных взаимодействий субъектов регионально-инвестиционно-строительного комплекса. - СПб.: Гуманистика, 2004.

<sup>2</sup> Кокорев В. Институциональные преобразования в современной России: анализ динамики трансакционных издержек. // Вопросы экономики. – 1996. – № 12. – С. 61-72

для субъектов рынка участие в саморегулируемой организации обязательно. И при нарушении норм и правил поведения на рынке к субъекту-участнику предъявляются санкции не только со стороны собственно саморегулируемой организации, но и со стороны государственных органов.



Рис. 3.7. Возможное пространство саморегулирования

Нужно сказать, что эволюция форм саморегулирования происходит в направлении от более жестких к более мягким, то есть от обязательного участия субъекта в саморегулируемой организации к добровольному. Это объясняется тем, что стимулом к первому является сокращение издержек, связанных с санкциями за нарушение правил и норм ведения рыночной деятельности, а стимулом ко второму – сокращение издержек, связанных с теми преимуществами, которые дает участие в саморегулируемой организации<sup>1</sup>. И такая эволюция предполагает формирование качественно новых ценностей в организационной

<sup>1</sup> Отнюкова Г.Д. Госзаказ есть противоречия / В ж. Законы России: опыт, анализ, практика, № 3, 2007.; Панибратов Ю.П. Эколого-экономические проблемы большого города // Проблемы региональной экономики. – СПб.: ИПРЭ РАН, 2001.

культуре субъектов-участников.

Саморегулирование принципиально отличается от со-регулирования. Второе предполагает совместное участие в этом процессе государства и различных участников рынка, не только субъектов-производителей, но и субъектов-потребителей, субъектов-инфраструктурных организаций и т. п., так называемых стейкхолдеров (stakeholders). Если саморегулирование это регулирование деятельности субъектов рынка самими субъектами, то со-регулирование это регулирование определенной сферы рыночной деятельности совместно субъектами-производителями как объектами контроля, государством и другими заинтересованными субъектами-потребителями, субъектами-общественными организациями (потребительскими организациями, профсоюзами и т. п.). Со-регулирование, таким образом, предполагает паритетный учет интересов разных субъектов и их групп.

Не менее важным вопросом является принцип объединения субъектов в границах организаций саморегулирования. В большинстве случаев саморегулирование рассматривается как вариант отраслевого регулирования. Несомненно, что значительная часть существующих сегодня в российской экономике организаций саморегулирования носит отраслевой характер (достаточно указать, например, на существующие на рынке ИСК общественные организации – союзы, ассоциации и т. д.), но собственно экономическая природа саморегулирования не предполагает приоритетное объединение только по этому принципу.

На рынке субъектов ИСК создан задел для развития саморегулирования в форме общественных объединений и ассоциаций, являющихся членами Российского союза строителей (РСС). РСС представляет собой общероссийское межрегиональное объединение работодателей и на сегодняшний день объединяет почти половину предприятий и организаций, связанных со строительством, охватывая практически все его подотрасли – крупнейшие акционерные общества, финансовые корпорации, страховые компании, строительные тресты и предприятия стройиндустрии, производственные кооперативы, проектно-изыскательские и научно-исследовательские институты, разнообразные специализированные центры, широкая сеть строительных вузов и техникумов. В РСС представлены также строители АПК и ВПК. На правах самостоятельных членов в него входят такие крупнейшие организации строительного комплекса России, как строительно-финансовая корпорация «Юг-строй», корпорации «Трансстрой», «Росагропромстрой», «Уралсибстрой», «Монтажспецстрой», «Главмосстрой», «Мособлстрой», финансовая корпорация «Конти», федеральная служба специального строительства и др. В 31 регионе России созданы региональные союзы строителей – Дальневосточного и Южного федеральных округов; республик Татарстан, Башкортостан, Коми, Калмыкии и Марий Эл; Урала, Кубани и Дона; Санкт-Петербурга; Брянской, Воронежской, Волгоградской, Владимирской, Иркутской, Костромской, Смоленской, Пензенской, Тульской, Омской, Тюменской и Ярославской областей.

Очевидно, что РСС сегодня представляет собой некоммерческую общественную организацию, активно выражающую и защищающую интересы субъектов-производителей рынка ИСК, то есть саморегулируемую организацию, на-

ходящуюся на начальном периоде развития.

Кроме того, РСС является эффективным звеном в процессе взаимодействия субъектов ИСК с властными структурами и другими заинтересованными общественными структурами, в частности, с Российским союзом промышленников и предпринимателей. Его руководство тесно взаимодействует с профсоюзом строителей России в подготовке и заключении соглашений, коллективных договоров, представляет интересы субъектов-производителей на федеральном уровне по Отраслевому тарифному соглашению. Понимая важность и значимость инновационных разработок в ИСК, РСС активно реализует инновационную политику, способствующую внедрению в ИСК новейших разработок и технологий, существенно снижающих трудозатраты и повышающих эффективность работы. Например, разработан проект федеральной многоцелевой программы внедрения в строительство и промышленность полимерных композиционных материалов на основе базальта, которая одобрена НТС Госстроя России и Российской академией архитектуры и строительных наук.

Развитие взаимосвязей с другими заинтересованными общественными организациями не ограничиваются внутрироссийским рынком. В международном плане РСС сотрудничает с такими статусными организациями, как: Национальные ассоциации домостроителей США, Китая, Германии, Венгрии, Японии и Кореи; Ассоциация подрядчиков Израиля, субъекты национальных строительных рынков Франции, Италии, Турции, Кореи и других стран дальнего зарубежья, союзы строителей стран ближнего зарубежья – Украины, Белоруссии, Казахстана, Армении.

Стимулом к формированию РСС стали негативные последствия процесса приватизации и разгосударствления собственности – процесс строительства стал в значительной степени нерегулируемым. Фактическое разрушение системы Главков, объединяющих крупные строительно-монтажные тресты с их мощной строительной индустрией стимулировало появление на рынке инвестиционно-строительной деятельности мелких игроков не только в плане объемов, но и слабых в техническом и организационном отношении строительных организаций. Сегодня они представляют собой в основном малые предприятия с численностью работающих 50-100 человек и составляют почти 90 % от общего количества отраслевых субъектов. И естественно, справиться с задачами строительства новых, модернизации, реконструкции и технического перевооружения старых предприятий в соответствии с современными требованиями по объективным причинам они не в состоянии. Очевидно, что и конкурировать с зарубежными фирмами они не могут. Отсюда вытекает объективная необходимость их интеграции в более крупные объединения, способные выполнять не отдельные виды работ, а строить весь объект «под ключ», не столько путем поглощения и/или слияния, сколько на принципах саморегулирования.

На каждой стадии развития рынка для субъектов, ведущих на нем свою деятельность, характерны те или иные целевые интересы. Для более развитого рынка достижение общественного благосостояния является закономерным продолжением реализации личного интереса. Для современного же рынка ИСК такая цель в деятельности его субъектов лишь формируется. И сегодня, в основ-

ном, превалируют интересы субъектов рынка в узком смысле, а государственные цели и общественно-значимые субъектами во внимание даже не принимаются. Невысок уровень развития социальной ответственности субъектов рынка. Следствием такого положения дел является низкое качество возводимых сооружений, отсутствие должной системы контроля, в том числе и за самими процессом строительства. На рынке ИСК отсутствует единый подход к вопросам контроля, надзора, сертификации, подтверждения соответствия обеспечения качества и безопасности в строительстве и промышленности стройматериалов. Лицензирование субъектов ИСК до недавнего времени осуществлялось лишь по способности субъекта ее приобрести. В результате, только единичные субъекты рынка ИСК сегодня могут выполнять работы на уровне международного стандарта качества – сертификаты должного уровня имеют менее 5 % отечественных строительных организаций и предприятий, следовательно, только 5 % имеют право заключать контракты международного уровня.

Существенно сдерживается инвестиционно-строительный процесс и растет стоимость продукции, в том числе и из-за сложившейся в последние годы практики представления исходных данных для проектирования, утверждения и согласования проектной документации. Например, на осуществление строительства 100-квартирного жилого дома требуется получить около 200 согласований. Порядок предварительной оплаты услуг растягивает сроки согласований на месяцы. Все указанное свидетельствует в пользу необходимости упорядочивания указанных процедур, что в принципе может взять на себя саморегулируемая организация. Эта организация способна обеспечить субъектам, в нее входящим, активное и согласованное участие в подготовке специалистов, отслеживании процесса формирования кадров, обеспечении выпускников рабочими местами, достойной заработной платой и жильем.

Интересным и значимым для формирования системы саморегулирования на данном рынке является то, что отдельные функции, задачи и цели системы саморегулирования в деятельности этих общественных некоммерческих организаций уже присутствуют не в формальном виде, а в виде основного предназначения. Например, Союз строительных объединений и организаций г. Санкт-Петербурга (далее ССОО) учрежден четырнадцатью основными строительными объединениями города. В их число входят: Стройкорпорация СПб, Союзпетрострой, Корпорация «Главзапстрой», Инжстрой Санкт-Петербурга, Межрегиональная Северо-Западная строительная палата, Ленинградская ассоциация проектных организаций, Профсоюз работников строительства и промышленности строительных материалов, Союз архитекторов, Союз реставраторов, Союз стекольщиков СПб, Союз производителей сухих строительных смесей, Ассоциация домостроителей СПб, Ассоциация «Ленстройиндустрия», Ассоциация «Ленпромстрой». На август 2008 г. в состав ССОО входит 518 прямых и более 1800 ассоциированных членов<sup>1</sup>. Источником же финансирования ССОО являются членские взносы.

При этом члены ССОО определили, что основная деятельность Союза на-

---

<sup>1</sup> [www.stroysoyuz.ru](http://www.stroysoyuz.ru).

правлена на установление плодотворных контактов между строительными организациями, исполнительной и законодательной властью, жителями города; на формирование положительного имиджа строительного комплекса как создающей отрасли; на развитие инвестиционно-строительного комплекса Санкт-Петербурга.

Основными направлениями деятельности ССОО являются:

1. Открытая информационная политика, предполагающая установление тесных взаимосвязей с общественностью через использование важнейших для города информационных и коммуникативных каналов, в том числе средств массовой информации.

2. Коммуникативная политика взаимодействия на всероссийском и международном уровне посредством участия субъектов-членов ССОО в выставках, в процессах взаимодействия со строительными союзами и ассоциациями стран ближнего и дальнего зарубежья.

3. Кадровая политика, предполагающая реализацию стратегических целей развития субъектов, входящих в ССОО, посредством мониторинга потребностей в строительных специалистах, взаимосвязей с учебными учреждениями, именных стипендий, проведения спартакиад, то есть, решения кадровых проблем в строительстве.

4. Инновационно-управленческая политика посредством активного содействия развитию новых технологий и участия в совершенствовании части законодательства, имеющей как прямое, так и косвенное отношение к деятельности субъектов ССОО.

На рынке ИСК, в том числе и г. Санкт-Петербурга, возможно существование саморегулируемых организаций трех типов. Причем классифицирующим признаком деления СРО на типы является определенный состав участников.

Первый тип образуют любые субъекты предпринимательской деятельности, не подлежащей обязательному лицензированию. Такие саморегулируемые организации осуществляют свою деятельность в соответствии с Федеральным законом «О саморегулируемых организациях» и законом «О техническом регулировании», и одной из основных их функций будет разработка стандартов для своих членов (стандарты должны быть не ниже чем национальные). Такие организации вправе осуществлять все функции СРО, включая функции контроля и дисциплинарного производства в рамках положений учредительных и внутренних документов, стандартов предпринимательской деятельности данных саморегулируемых организаций. Однако в компетенцию СРО первого типа не входит проведение проверок членов организаций на предмет соблюдения требований законодательства и применение санкций к членам саморегулируемых организаций за нарушения законодательства РФ.

Второй тип СРО объединяет юридические и физические лица, осуществляющие виды деятельности, подлежащие лицензированию в соответствии с законодательством. Это организации, учредительными документами которых установлено выполнение трех функций:

1) функции контроля предпринимательской деятельности членов саморегулируемой организации на предмет соблюдения законодательства РФ;

2) функции применения мер дисциплинарного воздействия к членам саморегулируемых организаций за нарушения законодательства РФ и нормативных актов органа государственной власти, регулирующего предпринимательскую деятельность членов саморегулируемой организации;

3) функции лицензионного контроля предпринимательской деятельности членов саморегулируемых организаций.

Они обязаны соблюдать требования органа государственной власти, регулирующего предпринимательскую деятельность членов саморегулируемой организации, и согласовывать свои решения с данным органом государственной власти исключительно при осуществлении указанных функций. В тоже время органы государственной власти, при принятии решений в отношении члена СРО, обязаны учитывать позицию СРО.

СРО третьего типа могут создаваться исчерпывающим перечнем субъектов (четко определенным в федеральном законодательстве), для которых доступ на рынок осуществляется не посредством лицензирования, а посредством вступления в СРО (СРО замещает лицензирование). Деятельность таких СРО регулируется законом «О саморегулируемых организациях» и специальными законами. СРО третьего типа вправе выполнять некоторые функции государственных органов (лицензирование и др.) при наличии соответствующего государственного контроля, установленного законодательством РФ.

СРО разных типов могут обладать различными правами и обязанностями. Но независимо от типа, любая СРО обязана: разрабатывать и применять компенсационные или страховые механизмы, подавать иски в защиту прав и законных интересов своих членов. Саморегулируемые организации в строительстве призваны контролировать качество продукта и услуг субъектов ИСК, что потребует заниматься рассмотрением жалоб и претензий со стороны потребителей и представляющих их заинтересованных организаций. В случае необходимости со стороны саморегулируемых организаций должны предусматриваться выплаты-компенсации. Следовательно, необходимо создание своего рода компенсационного фонда из членских взносов и денежных санкций к тем субъектам, деятельность которых вызвала появление претензий и жалоб.

Создание саморегулируемых организаций должно быть экономически обосновано как с точки зрения их эффективности в институциональной среде, так и с точки зрения эффективности участия в них отдельных субъектов, что и будет рассмотрено далее.

Обобщая вышеизложенное, можно предложить к использованию следующую схему взаимодействия участников процесса формирования и реализации государственного строительного заказа (рис. 3.8).



Рис. 3.8. Схема взаимодействия участников процесса формирования и реализации ГСЗ

Данная схема базируется на придании строительным организациям функций застройщика, при этом они могут выполнять и функции генподрядчика, которые, в принципе, принадлежат к элементам производственной инфраструктуры.

Такое функциональное разделение представляется вполне естественным, т. к. известно, что для участников инвестиционно-строительной деятельности характерно наличие различных функциональных комбинаций.

Второй признак, отличающий рынок государственного строительного заказа – его (рынка) относительная замкнутость. Любой государственный строительный заказ выполняется силами инвестиционно-строительного комплекса. Но инвестиционно-строительный комплекс всегда имеет четкую пространственную очерченность. Современное строительство опирается на понятие «региональный инвестиционно-строительный комплекс». Региональная принадлежность ИСК обусловлена целым рядом причин:

- устойчивостью региональных взаимосвязей между участниками ИСК, в частности теми, что представлены на рис. 3.8;
- технологическими особенностями строительного производства, сложного, многокомпонентного и многозвенного;
- необходимостью учета возможностей транспортной сети, в частности необходимостью снижения затрат на транспортировку сырья, материалов, комплектующих;
- необходимостью рационализации материально-технического обеспечения строительного процесса;
- требованиями реализации градостроительной доктрины, накладывающей ряд ограничений и предусматривающей необходимость учета региональных градостроительных особенностей;
- необходимостью сохранения самобытного культурно-исторического по-

тенциала городов и регионов Российской Федерации, что определяет жесткие требования в области строительства и реконструкции зданий и сооружений, учитывающие специфику исторической застройки, находящейся на определенной территории;

- сложившейся в Российской Федерации структурой органов государственного управления и органов градостроительного регулирования.

Помимо особенностей региональных инвестиционно-строительных процессов региональная специфика ГСЗ определяется его социально-экономической природой. Государственный строительный заказ является одним из способов решения приоритетных задач социально-экономического развития. Эти задачи дифференцированы в зависимости от сложившихся региональных условий. Различается характер задач и условий их реализации, различается (что крайне важно) система региональных приоритетов, на базе которых формируется ГСЗ. Даже если силами государственного строительного заказа реализуются задачи федерального уровня, они распределены по регионам, что соответствует общим принципам государственного управления в Российской Федерации. Эти обстоятельства определяют региональный характер государственного строительного заказа, что означает:

- наличие общих для всех регионов РФ принципов и подходов к формированию ГСЗ;

- наличие региональной специфики в процессе формирования структуры и состава ГСЗ;

- существование неразрывной связи процесса реализации ГСЗ с потенциалом территории в той его части, которая обусловлена возможностями регионального ИСК;

- существование региональной целевой ориентации каждого из предложений, входящих в состав государственного строительного заказа, и их совокупности.

Третий признак рынка ГСЗ – усиленное влияние властных полномочий. Наличие этого признака, в принципе, не требует дополнительных комментариев, т. к. в данном случае рассматривается объект, управление которым является прямой прерогативой государства. Этот объект формируется для удовлетворения социальных потребностей, на которое и направлена вся совокупность действий, осуществляемых госструктурами и для обеспечения которых эти структуры собственно существуют.

Два последних признака – относительная замкнутость (в данном случае региональная) и ведущая роль властных полномочий – являются признаками так называемого внутреннего или интернального рынка. Понятие «внутренний» («интернальный») рынок возникло в связи с рассмотрением внутренней среды любой организации как полигона для развития рыночных процессов. Основная особенность такого рынка – ориентация не только (и не столько) на управление взаимоотношениями с внешней средой (что вполне естественно в условиях динамики внешних факторов), но и на усиление управления внутренними взаимодействиями. Чтобы отличить управление интернальным рынком от управления любой организацией (системой) – например, на основе менеджмента, сле-

дует обратить внимание на следующее обстоятельство: объектом управления на интернальном рынке являются именно взаимосвязи и взаимодействия, тогда как объектом менеджмента являются, в первую очередь, структурные подразделения. Если в условиях интернального рынка приоритетны взаимодействия, и именно они создают структуру, часто неформальную, то в рамках традиционного менеджмента структура должна определять взаимосвязи (сугубо формальные).

Наличие указанных признаков служит свидетельством того, что рынок ГСЗ можно характеризовать как интернальный рынок регионального уровня. Безусловно, он подвержен влиянию внешних условий (структура которых представлена на рис. 3.9), однако он занимает по отношению к этим условиям приспособленческую (адаптивную) позицию. Активная позиция формируется по отношению к внутренним факторам регионального ГСЗ и инвестиционно-строительной сферы, реализующей этот госзаказ. Тогда методология управления ГСЗ есть методология *внешней адаптивности и внутренней управленческой активности*. В стратегии управления ГСЗ должны сочетаться адаптивные (внешнеориентированные) и преобразующие (внутреннеориентированные) действия.

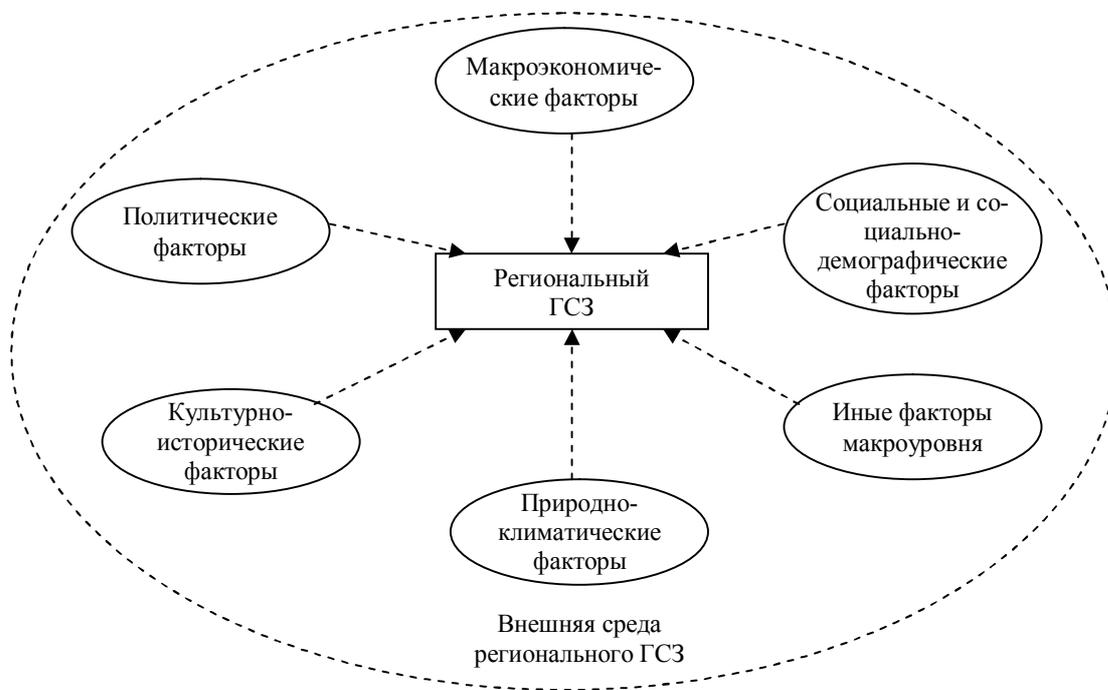


Рис. 3.9. Структура факторов внешней среды регионального ГСЗ

Важно подчеркнуть, что стратегию адаптации к внешним факторам нельзя однозначно относить к пассивным стратегиям. Несмотря на ее приспособленческий характер, она может быть интерпретирована как весьма активная, если адаптация осуществляется в короткие сроки.

Рассматривая рынок ГСЗ, как сферу, имеющую признаки интернального рынка, мы получаем возможность для концентрации управленческих действий на внутренних (точнее – внутрирегиональных) процессах. Этот тезис служит дополнительным основанием для обоснования правомерности использования

концепции взаимодействия в качестве методологического базиса формирования и реализации государственного строительного заказа.

**Формирование и реализация ГСЗ с позиций сетевого подхода.** Исходя из сущности регионального инвестиционно-строительного комплекса и экономического поведения его субъектов, имеющего двусторонний, взаимный характер, можно утверждать, что в сфере ГСЗ параллельно сосуществуют два вида деятельности:

- деятельность по формированию ГСЗ;
- деятельность по реализации ГСЗ.

В каждой из них участвуют три группы субъектов.

- 1<sup>я</sup> группа (основная)
  - органы государственного управления регионального уровня (представители власти),
  - инвестиционно-строительные организации, функционирующие в регионе;
- 2<sup>я</sup> группа (базовая инфраструктура ГСЗ):
  - организации финансовой инфраструктуры,
  - организации интеллектуальной инфраструктуры,
  - организации производственной инфраструктуры,
  - организации образовательной инфраструктуры;
- 3<sup>я</sup> группа (вспомогательная инфраструктура ГСЗ):
  - общественные строительные организации,
  - информационные органы,
  - операторы сделок, регистраторы прав.

Указанные группы находятся в отношениях взаимодействия и образуют предпринимательскую сеть, суть существования которой заключается в формировании государственного строительного заказа в определенном регионе и производстве строительной продукции в соответствии с заданиями, представленными в ГСЗ. Причем как при формировании ГСЗ, так и при реализации госзаказа необходимо учитывать сетевые признаки в его субъектной структуре.

Сетевые признаки могут проявляться по-разному. Если рассматривается процесс формирования ГСЗ, структура участников данной сети приобретает следующий вид (рис. 3.10).

Ядром такой сети являются органы госуправления, перед которыми ставятся задачи по разработке планов и проектов в рамках ГСЗ. При решении этих задач органами госуправления принимаются управленческие решения стратегического характера, при обосновании которых необходимо учитывать рассматриваемые сетевые взаимосвязи.

Такой учет видоизменяет структуру методов, используемых при разработке управленческих решений. Изменения отражают методическую интерпретацию сетевого подхода. Актуальными становятся методические рекомендации, предполагающие проведение следующих процедур:

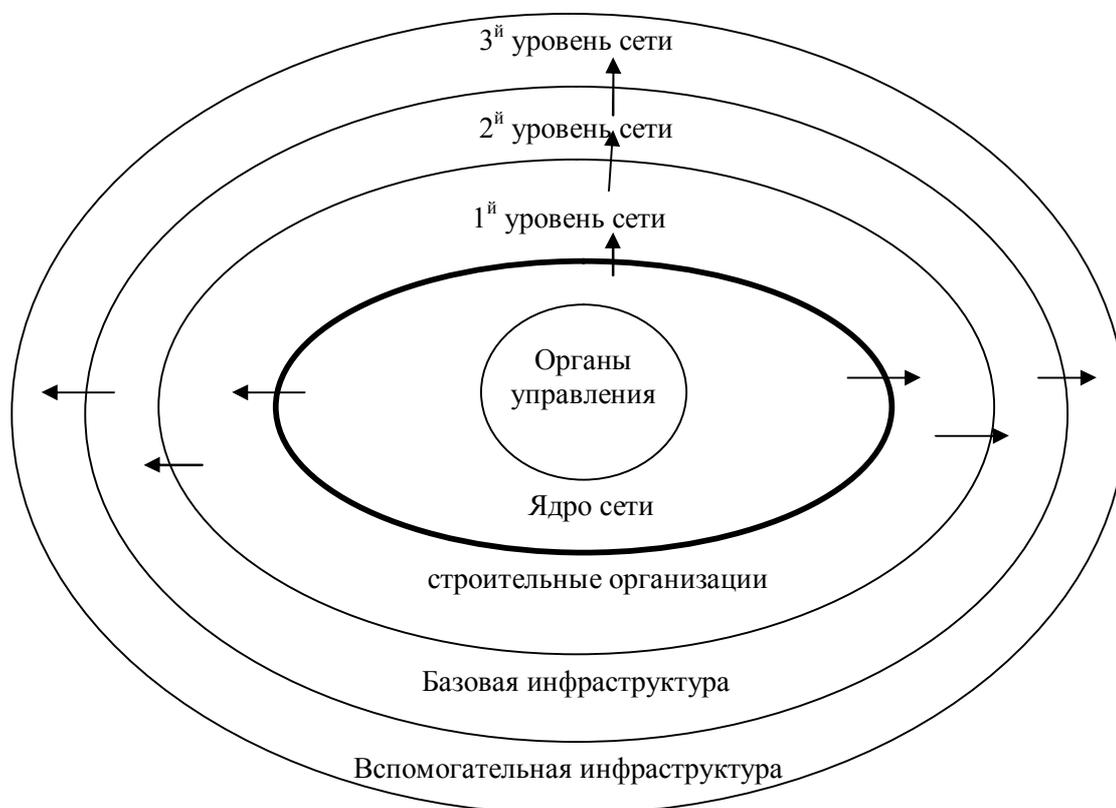


Рис. 3.10. Иллюстрация к сетевым процессам в формировании ГСЗ

### 1. Анализ и прогноз потенциала сети.

Объектом углубленного и всестороннего анализа должны стать организации 1<sup>го</sup> уровня рассматриваемой сети (в данном случае – уровня, аккумулирующего инвестиционно-строительные организации). Их потенциал однозначно является ограничителем в формировании ГСЗ.

Не столь жестким ограничителем является потенциал организаций 2<sup>го</sup> уровня сети (базовая инфраструктура). Ряд его элементов, в принципе, могут быть трансформированы под нужды конкретного госзаказа. Например, можно видоизменить состав образовательной инфраструктуры за счет внедрения новых форм образования, таких как дополнительное образование по программам, соответствующим задачам крупных государственных строительных заказов.

Потенциал организаций, размещающиеся на уровне вспомогательной инфраструктуры рассматриваемой сети, вряд ли правомерно характеризовать как ограничитель ГСЗ. Это объясняется следующими обстоятельствами. Во-первых, он (потенциал вспомогательной инфраструктуры) не является определяющим. Он может быть значительно трансформирован. Применительно к общественным организациям строительного профиля он может быть видоизменен за счет внедрения новых функций (например, функции агрегирования информации, важной для конкретного ГСЗ, или функции налаживания диалога между другими участниками данной сети по поводу ГСЗ).

Применительно к информационным органам можно говорить о еще более масштабных изменениях. Для нужд конкретных ГСЗ могут формироваться

особые информационные системы, в короткие сроки могут быть преобразованы действующие геосистемы (информационные).

Потенциал действующих агентов и операторов вообще крайне подвижен. В рыночных условиях он изменяется в короткие сроки, т. к. услуги, оказываемые носителями такого потенциала адаптивны и модифицируются под воздействием естественно-рыночных процессов.

Во-вторых, потенциал вспомогательной инфраструктуры во всех регионах Российской Федерации весьма далек от исчерпания. Более того, в большинстве регионов он еще формируется и находится в состоянии структуризации направлений действия, функций и возможностей.

## **2. Взаимный учет интересов организаций, входящих в предпринимательскую сеть ГСЗ.**

Баланс интересов особенно важен во взаимодействиях между ядром данной сети и строительными организациями (1<sup>й</sup> уровень сети). На стадии формирования государственного строительного заказа важно иметь в виду, что если программы и проекты, в которых выражен ГСЗ, не встретят интереса со стороны организаций, где госзаказчик будет искать непосредственного реализатора ГСЗ, вряд ли можно рассчитывать на его успешную реализацию. Концепция взаимодействия исходит из принципа, что успех может быть достигнут только в том случае, если не наблюдается противостояние интересов.

## **3. Получение полной и достоверной информации об организациях 1<sup>го</sup>, 2<sup>го</sup>, 3<sup>го</sup> уровней (частично) – об их потенциале, стратегиях развития, деловой репутации, интересах, деловых контактах, стилях экономического поведения.**

Такая информация представляется совершенно необходимой при формировании предложения по ГСЗ. Безусловно, приоритеты ГСЗ – это социальные приоритеты, однако они реализуются на вполне конкретном интернальном рынке, изучение которого требует полноценного информационного обеспечения.

В получении такой информации не только возможно, но и целесообразно использование неформальных взаимодействий, что иногда называют в экономической литературе разведкой.

## **4. Проведение полного конкурентного анализа в соответствии со структурой рассматриваемой сети.**

Такая рекомендация мотивирована одной из составляющих эффекта ГСЗ – активизацией стимулирующей функции конкуренции. Несмотря на наличие взаимодействий, существование партнерских отношений и баланса интересов, сохраняется и стимулирующая роль конкуренции. Дабы придать ей конструктивный характер, следует выполнить анализ конкурентоспособности участников сети, причем использовать для этого методы, которые не просто позволяют достичь сравнительных интегрированных оценок, но оценить структурные компоненты конкурентоспособности, т. е. выявить конкурентные преимущества и недостатки каждого из субъектов сети. Анализ этих преимуществ и недостатков может быть крайне полезен при выборе реализаторов государственного строительного заказа. Для оценки конкурентоспособности субъектов предпри-

нимательской среды ГСЗ рекомендуется использовать методы инженерного прогнозирования.

### 5. Проведение анализа инновационных возможностей субъектов предпринимательской среды ГСЗ.

Такой анализ, в принципе, следует проводить в рамках анализа потенциала организаций-участников сети. Однако с учетом особой значимости такой из функций государственного строительного заказа, каковой является стимулирование инновационного процесса в строительстве, предлагается выделить инновационный аспект в самостоятельную составляющую методического инструментария, используемого при формировании ГСЗ.

Рассматривая процесс реализации государственного строительного заказа, следует взять за основу следующую структуру сети (рис. 3.11):



Рис. 3.11. Иллюстрация к сетевым процессам в реализации ГСЗ

Ядром данной сети являются строительные организации, непосредственно выполняющие функции застройщика при реализации государственного строительного заказа. Органы госуправления, выполняющие функции заказчика. Передав задания ГСЗ строительным организациям, госзаказчик утрачивает лидирующие позиции. Его роль в процессе реализации заключается в промежуточном контроле за ходом реализации ГСЗ и (в некоторых случаях) его оперативной корректировке. Принятые стратегические решения реализуются в тактических решениях. Тактические управленческие решения принимают в процессе реализации строительные организации. Эти решения направлены на претворение в жизнь принятых ими стратегических решений, которые осуществлялись

на стадии формирования государственного строительного заказа. В этой связи становится очевидным, что формирование ГСЗ является стратегической стадией в управлении рынком государственного строительного заказа, реализация ГСЗ – тактической стадией (что в полной мере соответствует логике эффективного управления).

Тактический характер реализационной стадии не может не отражаться на характере управленческих решений, принимаемых ядром предпринимательской сети – строительными организациями. В арсенал используемых ими методических приемов предлагается ввести:

### **1. Использование средств мониторинга.**

В данном случае речь идет о тактическом мониторинге<sup>1</sup> суть которого заключается в наблюдении за поведением объекта мониторинга и фиксации отклонений фактических количественных и качественных параметров от запланированных. Параметры варьируются в зависимости от свойств объекта мониторинга. В качестве таких объектов при реализации ГСЗ могут выступать:

- деятельность подрядных организаций, осуществляющих строительномонтажные работы;
- деятельность других субъектов базовой инфраструктуры ГСЗ, и в первую очередь, финансовых институтов, обеспечивающих данный госзаказ;
- деятельность организаций строительной индустрии, снабжающих реализацию ГСЗ строительными материалами, изделиями, инструментами;
- деятельность средств массовой информации, освещающих реализацию ГСЗ, входящих во вспомогательную инфраструктуру;
- деятельность других субъектов вспомогательной инфраструктуры, в частности общественных организаций, сформированных по профессиональному признаку.

Самостоятельным объектом мониторинга являются промежуточные результаты реализации ГСЗ. Подавляющее большинство крупных государственных строительных заказов осуществляется в виде нескольких этапов, входящих в состав конкретных программ и проектов. Контроль за результатами каждого из этапов — ключевая особенность управления такими проектами. Этот контроль усложняется в тех случаях, когда этапы реализуются не только последовательно, но и параллельно. В этом случае необходимо адекватно оценивать величину строительного задела в соответствии с сетевым графиком.

Использование средств мониторинга в процессе реализации ГСЗ нуждается в применении особых информационных систем, которые необходимо создавать специально, под нужды конкретного государственного строительного заказа.

### **2. Использование инструментов контроля.**

Мониторинг и контроль являются взаимосвязанными процедурами. Зачастую их рассматривают как одно действие, в котором не четко выделены структурные компоненты, т. е. не ясно, что следует относить к мониторингу и что – к контролю.

---

<sup>1</sup> Необходимо подчеркнуть, что существует и стратегический мониторинг, целью которого является наблюдение, анализ и прогноз развития объекта мониторинга, - близкий к понятию социально-экономического прогнозирования.

Недостаточная ясность в использовании этих понятий иногда приводит к подмене одного другим. Например, в методиках, посвященных разработке федеральных и региональных целевых программ, используется понятие «мониторинг промежуточных результатов», который, по сути, ничем не отличается от контроля промежуточных результатов<sup>1</sup>. Между тем представляется, что эти понятия (применительно к ГСЗ) необходимо разграничить.

Мониторинг как управленческая процедура направлен на наблюдение за протеканием определенного процесса. Он призван охватить его динамику, т. е. выделять те стадии, на рубеже которых появляются новые свойства. Эти стадии могут не совпадать с запроектированной структурой процесса. Они образуются под воздействием многих факторов, и в частности, тех из них, что были не учтены на стадии проектирования. Мониторинг должен обнаружить эти факторы и отразить характер их выявления на запроектированный процесс. С этой точки зрения мониторинг есть инструмент глубинного, качественного изучения процесса, которое было невозможно осуществить заранее, при проектировании этого процесса.

При использовании средств мониторинга оперируют как количественными, так и качественными оценками, но в любом случае эти оценки направлены на характеристику качественных параметров. Важно подчеркнуть, что в мониторинге допустима описательная форма процесса (не формализованная в количественных показателях).

Контроль, в отличие от мониторинга, осуществляется по заранее выделенным стадиям процесса. Он отражает последовательное приближение запланированных результатов к конечному, или собственно конечные результаты. Контроль всегда опирается на четко фиксируемые количественные показатели. В частности, контроль промежуточных результатов ГСЗ отличается от мониторинга промежуточных результатов тем, что в ходе его проведения не ставятся задачи по поиску неучтенных факторов (это задача мониторинга). Контроль фиксирует отклонения, а мониторинг позволяет найти причины отклонения, причем использует для этого не только прошлый опыт или аналоги, как в случае контроля, но и систематизированную эмпирику по протеканию конкретного процесса.

Выделяя контроль в самостоятельную стадию реализации государственного строительного заказа необходимо в качестве основных выделить следующие формы контроля:

- производственно-технологический и технический контроль,
- финансовый контроль,
- организационный контроль.

Первый вид контроля производится в соответствии с подходами, принятыми в строительном производстве. Он направлен на выявление отклонений от используемых норм и стандартов в технологии строительного производства (во всех ее составляющих). Этот контроль использует действующую систему пока-

---

<sup>1</sup> Бюджетирование, ориентированное на результат: опыт Ленинградской области // Под ред. М.В. Романовского, А.И. Яковлева.- СПб.-2007.; Асаул, А.Н. Региональные целевые программы Ленинградской области: достоинства и недостатки / А.Н. Асаул, Е. В. Песоцкая, В. В. Асаул, В. Н. Пашенко // По пути к возрождению : переход России на инновационный путь развития: Науч. тр. Российской научно-практической конференции – СПб.: АНО «ИПЭВ», 2007.-С.291-309.

зателей, регламентирующую строительный процесс с производственно-технической и технологической точки зрения.

Финансовый контроль также осуществляется в соответствии с действующими методиками, подробно освещенными во многих нормативных документах и методической литературе.

Особое место занимает организационный контроль. Выполнение крупных ГСЗ – это не только технологически сложный процесс, но и процесс, нуждающийся в эффективном организационном обеспечении. Безусловно, на стадии формирования ГСЗ решаются вопросы по его организационному обеспечению. Степень решения этих вопросов может быть различна – от укрупненной, где указываются лишь основные организационные блоки и их реализаторы, до детальной, снабженной подробными организационными схемами. Вне зависимости от того, кем и на какой стадии разрабатываются данные схемы, контроль за их соблюдением возлагается на организации, выступающие в качестве застройщиков.

Организационный контроль должен охватывать весь процесс строительства объектов ГСЗ, начиная от нулевого цикла и заканчивая его вводом в эксплуатацию, а также:

- организацию инновационного обеспечения строительства,
- организацию материально-технического снабжения,
- организацию кадрового обеспечения строительного производства,
- организацию взаимодействий со всеми субъектами предпринимательской среды ГСЗ.

### **3. Использование тактических маркетинговых приемов.**

В нашей монографии мы опираемся на маркетинго-ориентированную концепцию государственного строительного заказа, в которой отражено триединство маркетинга взаимодействия бюджетного маркетинга и информационного маркетинга. Это не означает, что в реализации ГСЗ не используются традиционные маркетинговые приемы, рационализирующую тактику рыночного поведения.

Государственный строительный заказ, как указывалось выше (§ 3.1.), не просто интегрирован в существующую рыночную среду. Он формируется в рамках особой рыночной сферы – рынка ГСЗ. Стратегическое маркетинговое воздействие осуществлялось на стадии его формирования и основные из маркетинговых приемов при приближении к процессу его реализации последовательно использовались. Однако на всех стадиях ГСЗ ставятся задачи по установлению его общественного признания. Так как с помощью ГСЗ расходуются бюджетные средства и решаются общественно-значимые проблемы актуализируются вопросы формирования, а затем и укрепления имиджа конкретного государственного строительного заказа. При этом следует иметь в виду, что имидж как экономическая категория охватывает три аспекта:

- это средство идентификации объекта (в данном случае того, что реализуется на основе ГСЗ) среди других;
- это средство установления лояльности потребителей, в качестве которых выступают широкие слои населения, обладающие определенным набором по-

требностей, удовлетворяемых за счет использования объекта ГСЗ;

- это средство достижения общественного признания, что особенно важно для ГСЗ, ориентирующегося на социальную проблематику.

Для установления и укрепления имиджа ГСЗ следует использовать средства рекламы и общественной пропаганды. Важно иметь в виду, что имидж ГСЗ, в принципе, формируется превентивно, на стадии проектирования объектов ГСЗ и даже раньше – на стадии образования замысла. Эта часть работы является прерогативой органов госуправления, и на стадии реализации уместно говорить об укреплении этого имиджа. Для этого рекомендуется использовать инструментарий социальной рекламы.

Строительные организации, реализующие ГСЗ, могут воспользоваться методами как прямой, так и косвенной рекламы, разрабатывая и проводя соответствующие компании.

Прямая реклама, как известно, напрямую рекламирует достоинства объекта рекламы и указывает рекламодателя. В данном случае, в качестве объекта рекламы могут выступать объекты, которые планируется вводить в эксплуатацию в рамках государственного строительного заказа, или инвестиционно-строительные организации – потенциальные реализаторы ГСЗ.

Косвенная реклама демонстрирует достоинства объекта в опосредованной форме и не указывает рекламодателя. Применительно к рассматриваемому случаю в качестве объекта рекламы могут выступать не только объекты ГСЗ и организации ИСК, но и стратегические планы и программы, реализация которых осуществляется на основе государственного строительного заказа.

Если попытаться ответить на вопрос, какой из видов рекламы предпочтителен для формирования имиджа ГСЗ, следует учесть следующие факторы:

1. Степень информированности общественности о данном ГСЗ, строительной организации, а также задачах, решаемых на основе госзаказа. Если степень информированности невелика (что определяется на основе использования социологических методов), приоритет следует отдавать средствам прямой рекламы, которая более информативна. Если уже достигнута достаточная информированность общества, более предпочтительна косвенная реклама, в которой соотношение между информационной и пропагандистской составляющей смещено в сторону пропаганды.

2. Состояние общественного мнения в отношении объектов ГСЗ и его реализаторов. В тех случаях, когда реализация государственного строительного заказа начинается на неблагоприятном социальном фоне, следует отдать предпочтение косвенной рекламе или такой ее разновидности как двуступенчатая реклама. Последняя, с точки зрения ГСЗ, может быть весьма эффективна. Ее суть заключается в том, что вне зависимости от того, что является объектом рекламы, рекламная информация передается не напрямую, по цепочке «рекламодатель – представитель целевой аудитории», а с помощью промежуточной ступени, на которой «размещен» известный социальный лидер. Схема формирования двуступенчатой рекламы принимают форму, представленную на рис. 3.12.



Рис. 3.12. Схема формирования двуступенчатой рекламы

При использовании двуступенчатой рекламы принципиально важен правильный выбор социального лидера, чей авторитет и формирует общественное мнение по отношению к ГСЗ. В идеале социальным лидером может стать лицо, которое пользуется поддержкой со стороны всех слоев населения. Однако в практических ситуациях это невозможно. В отношении любого из государственных строительных заказов существует целая палитра мнений, часто противоположных, а авторитет любого из возможных социальных лидеров редко бывает безусловным с позиций различных социальных групп. В этих условиях при выборе социального лидера необходимо структурировать социальную сферу, выделив группы стейкхолдеров, т. е. однородные группы заинтересованных лиц. Структурный анализ стейкхолдеров, их специфики, уровня общественного влияния и уровня активности, позволит найти те из них, которые могут стать «мишенью» для воздействия социального лидера, т. е. объектом двуступенчатой рекламы.

При выборе социального лидера следует учесть еще одно обстоятельство. При полном соблюдении представлений «центра» целевой аудитории с характеристиками такого лидера необходимо исключить глубокие противоречия между ними (характеристиками) и представлениями других представителей целевой аудитории. Социальный лидер изначально должен быть консенсусной фигурой, которая позволит не только распространить информацию о ГСЗ или организациях ИСК, поддержать позитивную общественную позицию собственным авторитетом, но и нивелировать наиболее острые противоречия.

Еще одним направлением в формировании социально-позитивного имиджа ГСЗ является организация взаимодействия основных субъектов государственного строительного заказа с общественными организациями, сформированными по профессиональному признаку. В регионах РФ создана сеть общественных организаций строительного профиля, решающих в числе прочих и задачи по поддержке реализуемых на территории региона государственных заказов на строительство и реконструкцию различных объектов. Интересен, в частности, опыт Санкт-Петербурга.

**Методологические принципы управления региональным ГСЗ.** Определив в качестве основных субъектов рынка ГСЗ органы государственного управления, формирующие госзаказ на строительство, и инвестиционно-

строительные организации, выполняющие госзаказ, необходимо рассмотреть особенности их экономического поведения, которые могут лечь в основу методологии управления данным рынком.

Характеризуя ГСЗ как специфическую рыночную сферу, важно подчеркнуть, что отношения, складывающиеся в данной сфере, это не просто отношения обмена. Эти отношения всегда сопряжены с процессом выбора, причем основания для обоснованного выбора кроются во взаимодействиях, связующих его участников.

Органы госуправления, отвечающие за ГСЗ и определяющие конкретные задания на строительство, производят выбор организаций, которые желают принять участие в государственном строительстве и могут его осуществить. Тем самым они стимулируют конкуренцию между потенциальными реализаторами ГСЗ. Государственный сектор, таким образом, получает возможности для снижения затрат (бюджетных средств) и получения гарантий на производство строительной продукции, соответствующей требованиям ГСЗ. Конкурентные отношения такого типа стимулируют инновационное развитие строительных организаций, активизируют инвестиционный процесс, повышают уровень обоснованности проектных проработок, а также оказывают позитивное влияние на развитие материально-технической базы капитального строительства.

В свою очередь, строительные организации, заявляющие себя в качестве потенциальных реализаторов ГСЗ, тоже сталкиваются с проблемой выбора. Так как государственный строительный заказ в регионе представляет собой множество конкретных предложений, строительные организации формируют свой, в данном случае – потребительский выбор. При этом они оценивают следующие факторы:

- собственный производственно-технический и кадровый потенциал;
- свои инвестиционные возможности (внутренние и внешние);
- экономическую целесообразность конкретных предложений;
- стратегические перспективы, которые могут быть получены вследствие реализации конкретного заказа;
- вероятность его получения;
- влияние на формирование имиджа организации;
- возможность повышения или стабилизации своих результатов и укрепление позиций в инвестиционно-строительной сфере.

Таким образом, в рамках ГСЗ осуществляется два вида выбора: госструктурами – среди реализаторов госзаказа и потенциальными исполнителями ГСЗ – среди множества входящих в него предложений. Оба выбора связаны с высокой неопределенностью. И в том, и в другом случае этот выбор не подкреплен материально-вещественными доказательствами. Критериями выбора становятся косвенные факторы. Так представители госструктур руководствуются:

- расчетными и проектными данными, которые представляет организация, претендующая на роль реализатора ГСЗ;
- сложившимся имиджем и деловой репутацией этой организации;
- качеством строительных объектов, введенных в эксплуатацию в предыдущих периодах;

- иными косвенными данными, например, длительностью функционирования на строительном рынке, кредитной историей и т. п.

Естественно они пытаются максимально формализовать условия выбора, снижая неопределенность. Однако достичь полной гарантированности в выполнении ГСЗ не удастся.

Организации, претендующие на выполнение государственного строительного заказа, оценивают следующие факторы:

- влияние заказа на результаты производственно-хозяйственной деятельности организации;
- соответствие объема работ, предусмотренных в конкретном ГСЗ, потенциалу организации;
- возможность укрепить рыночные позиции;
- возможность наладить устойчивые долговременные отношения с представителями государственной власти в регионе;
- возможность приобретения благоприятного имиджа и т. п.

Наличие отношений выбора свидетельствует о необходимости использования маркетинго-ориентированной концепции управления как со стороны органов государственного управления, так и со стороны организаций-реализаторов ГСЗ.

Для обоснования принципов использования маркетинго-ориентированной концепции ГСЗ необходимо адекватно охарактеризовать структуру управленческого процесса, складывающегося на рынке государственного строительного заказа. Учитывая его государственную направленность и региональную очерченность, можно утверждать, что общие контуры структуры управления ГСЗ соответствуют структуре управления инвестиционно-строительным комплексом. Для характеристики данной структуры можно воспользоваться, в частности, материалами научной работы, в которой выполнен детальный анализ многих литературных источников, приведены аргументированные выводы и выстроена организационная структура управления ИСК (рис. 3.13). Рассматриваемая работа выполнена на материале Санкт-Петербурга с учетом городского опыта в инвестиционно-строительной деятельности<sup>1</sup>.

Система управления ИСК состоит из управляющей и управляемой подсистем, инструментария и технологии управления.

Применительно к Санкт-Петербургу первые две подсистемы состоят:

1. Из управляющей подсистемы, представляющей собой администрацию города как совокупность органов исполнительной власти государственного управления (губернатор, правительство города), органов отраслевого управления (комитеты и управления администрации города) и органов территориального управления (территориальных управлений районов и городов, входящих в Санкт-Петербург);

---

<sup>1</sup> Вахмистров А.И. Методология управления развитием инвестиционно-строительного комплекса в мегаполисе – Дисс. на соиск. уч. ст. д.э.н.- СПб.: СПбГАСУ, 2003.- С.33-35.

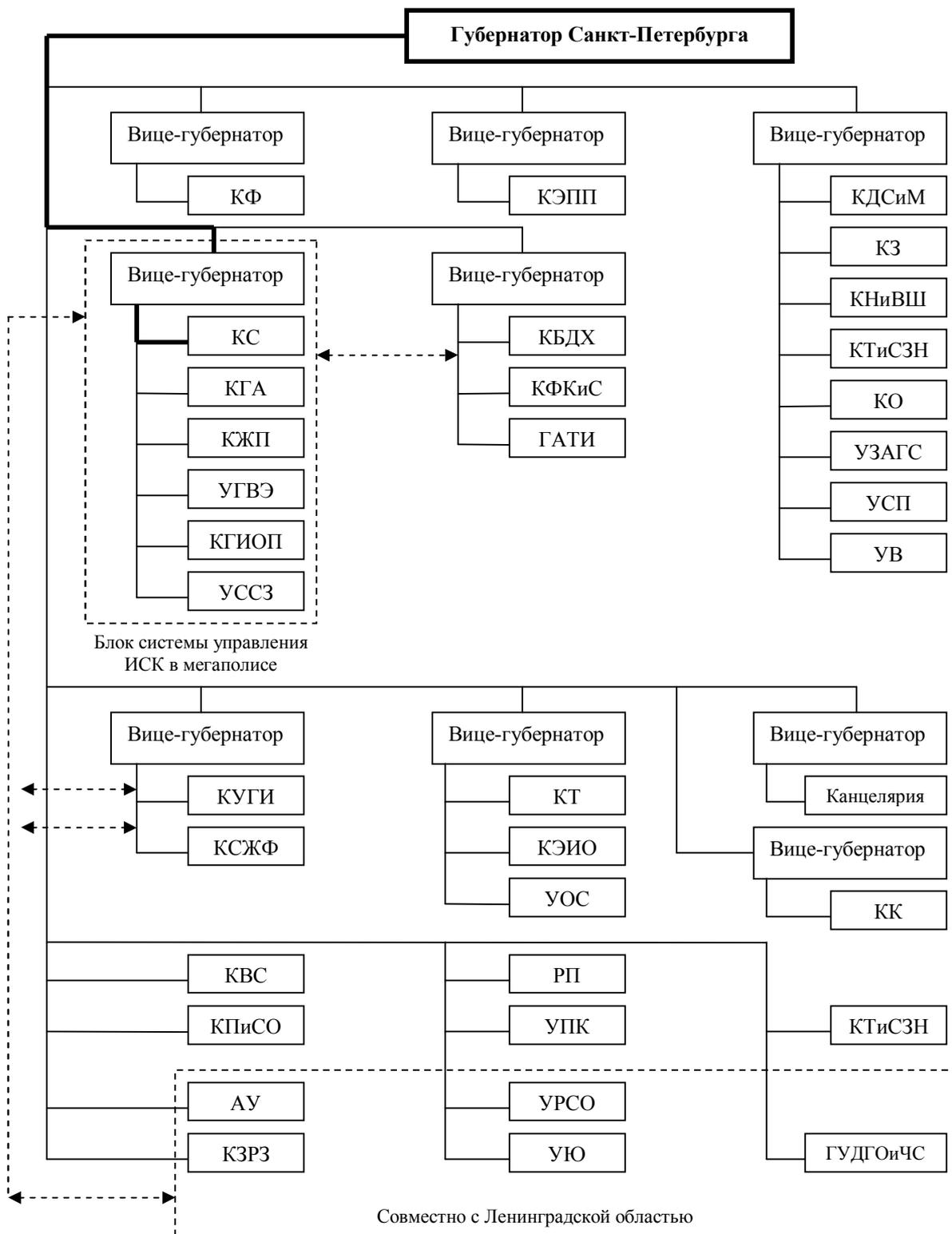


Рис. 3.13. Место системы управления ИСК в общей системе управления Санкт-Петербурга

## 2. Управляемой подсистемы – ИСК.

ИСК в мегаполисе как объект управления – это сложная социально-экономическая и территориальная система, в которую входят четыре подсисте-

мы: население, географическая среда, градообразующая база, удовлетворяющая потребности социально-экономической системы более высокого порядка, градообслуживающая база, обеспечивающая функционирование и развитие самого ИСК.

Объектами управления ИСК могут быть комплексы различных сфер его жизнедеятельности. Наиболее важными комплексами являются: 1) исследуемый ИСК; 2) транспортно-дорожный (транспортная отрасль); 3) городское хозяйство (включая инженерно-энергетический комплекс, сферу жилищно-коммунального обслуживания и др.); 4) недвижимость; 5) финансы; 6) социальный; 7) промышленный; 8) внешнеэкономический; 9) научно-образовательный.

Третья составляющая ИСК – инструментарий управления, представляющий собой совокупность следующих комплексов:

1. технические средства сбора, передачи, обработки, отображения и документирования информации;

2. средства информационного обеспечения (система документов, классификация и кодирование информации, базы данных и знаний), необходимые для разработки управленческой документации;

3. средства лингвистического обеспечения (языки общения с техническими средствами программирования, проектирования и моделирования);

4. средства математического обеспечения (модели, методы и алгоритмы), позволяющие ускорить выбор оптимальных стратегических, тактических и оперативных решений при управлении;

5. средства программного обеспечения (программные системы, пакеты прикладных программ), позволяющие реализовать задачи управления на средствах обработки информации. И наконец, четвертая подсистема – технология управления ИСК, представляющая собой способ использования органами управления специального инструментария при выполнении формализованных и неформализованных операций и приемов.<sup>1</sup>

Пользуясь структурой, представленной на рис. 3.14, следуя логике вычленения частного из общего, можно выстроить организационную структуру управления ГСЗ. В представленной организационной модели в качестве органов отраслевого управления выступают различные профильные комитеты и управления, а в качестве органов территориального управления:

- Комитет по строительству и архитектуре,
- Комитет по благоустройству и дорожному хозяйству,
- Комитет по жилищной политике,
- Управление государственной вневедомственной экспертизы,
- Комитет по управлению городским имуществом,
- Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры,
- Комитет по земельным ресурсам и землеустройству.

---

<sup>1</sup> Вахмистров А.И. Функционирование системы инвестиционно-строительного комплекса в современных условиях. СПб.: Стройиздат СПб, 2002.

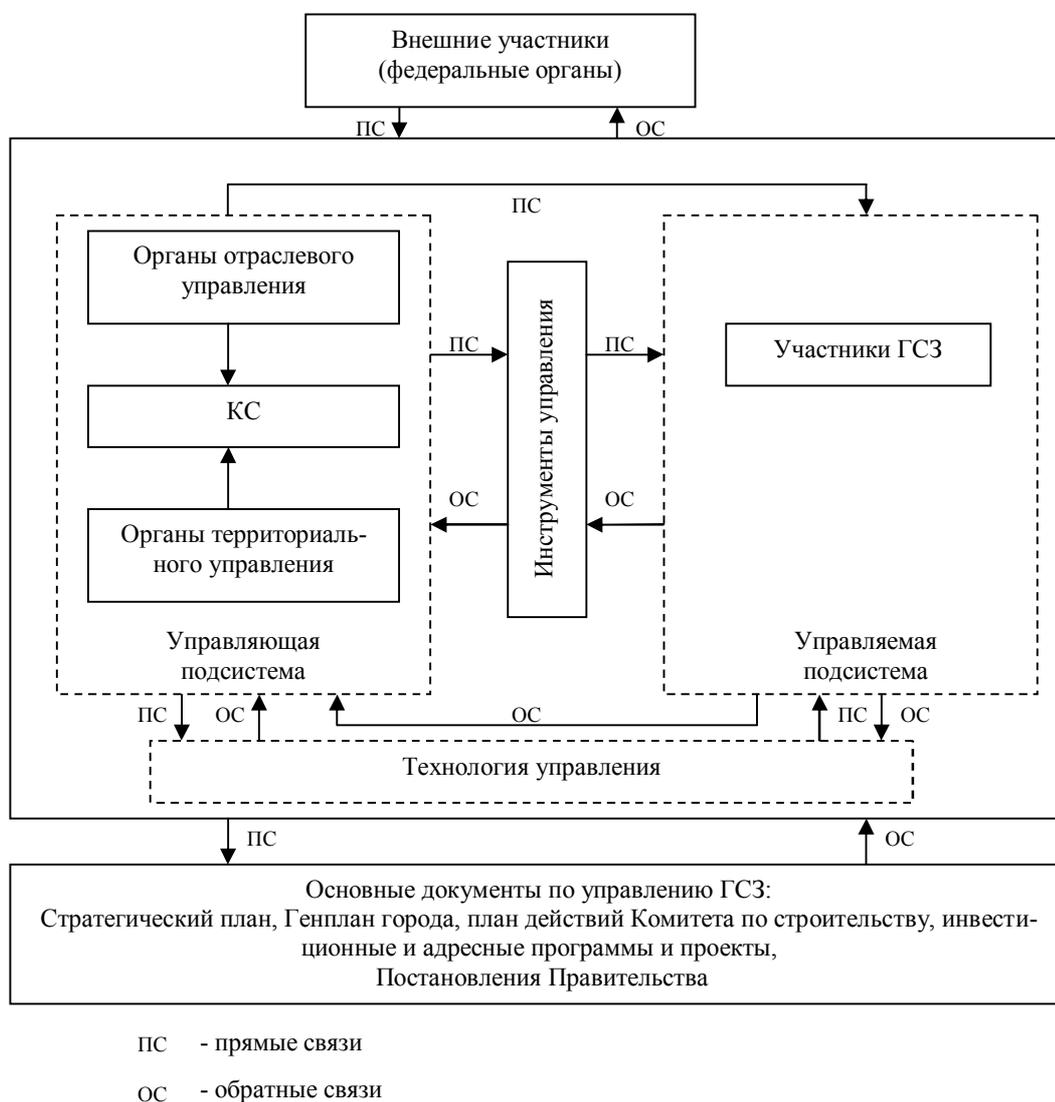


Рис. 3.14. Организационная структура управления ГСЗ

В приложении приведены материалы, характеризующие функции управленческих структур в инвестиционном процессе (на примере Санкт-Петербурга), полезные в контексте настоящей книги<sup>1</sup>.

На рисунке использованы следующие сокращения: КФ – Комитет финансов; КЭПП – Комитет экономики и промышленной политики; КДСиМ – Комитет по делам семьи, детства и молодежи; КЗ – Комитет по здравоохранению; КС – Комитет по строительству; КГ А – Комитет по градостроительству и архитектуре; УГВЭ – Управление государственной вневедомственной экспертизы; УССЗ – Управление по строительству сооружений защиты Санкт-Петербурга от наводнений; КБДХ – Комитет по благоустройству и дорожному хозяйству; КФКиС – Комитет по физической культуре и спорту; ГАТИ – Государственная административно-техническая инспекция; КНиВШ – Комитет по науке и высшей школе; КТиСЗН – Комитет по труду и социальной защите населения; КО – Комитет по образованию; У ЗАГС – Управление актов гражданского состояния; УСП –

<sup>1</sup> Вахмистров А.И. Основные направления деятельности строительного комплекса Санкт-Петербурга. – СПб.: Стройиздат СПб., 2003.

Управление социального питания; КУГИ – Комитет по управлению городским имуществом; КЖП – комитет по жилищной политике; КСЖФ – Комитет по содержанию жилищного фонда; КТ – Комитет по транспорту; КЭИО – Комитет по энергетике и инженерному обеспечению; УООС – Управление по охране окружающей среды; КК – Комитет по культуре; КГИОП – Комитет по государственному контролю, использованию и охране памятников истории и культуры; КВС – Комитет по внешним связям; КПиСО – Комитет по печати и связям с общественностью; РП – Регистрационная палата; УПК – Управление продовольственного комплекса; АУ – архивное управление; КЗРЗ – Комитет по земельным ресурсам и землеустройству; УРСО – Управление по развитию садоводства и огородничества; УЮ – Управление юстиции.

Во взаимоотношениях с управляющей и управляемой подсистемой используется особый управленческий инструментарий. Методология формирования этого инструментария базируется на сочетании принципа централизации и принципа стимулирования рыночных инициатив.

Система управления ГСЗ формируется на основе целей и задач, сформулированных в документах, отражающих перспективы социально-экономического развития региона. Важнейшими из таких документов являются:

- стратегический план развития региона,
- генеральный план – основной градостроительный документ,
- действующие на территории региона федеральные целевые программы,
- региональные целевые программы,
- ведомственные целевые программы.

Перечень строительно-монтажных работ и услуг, планируемых к закупке за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации, оформляется в виде адресной инвестиционной программы – итогового документа, отражающего региональный ГСЗ.

Методология разработки каждого из представленных документов опирается на принцип программно-целевого подхода. Это означает, что и методология формирования ГСЗ является, по сути, методологией программно-целевого подхода, адаптированной к условиям капитального строительства.

При разработке целевых программ и планов в области социально-экономического развития региона и в части, непосредственно касающейся инвестиционно-строительной деятельности, следует опираться не только на результаты оценки современного состояния (что предусмотрено требованиями разработки целевых программ), но и на прогнозирование динамики сложных социально-экономических систем регионального уровня. В этой связи предлагается ввести в методологию управления ГСЗ ряд принципов, заимствованных из методологии социально-экономического прогнозирования.

Государственный строительный заказ всегда ориентируется на решение приоритетных социально-экономических проблем. Его основу составляет поэтому выявление и изучение данных проблем и их ранжирование по степени значимости. Основным из методологических принципов управления ГСЗ становится *принцип обоснованности социально-экономических приоритетов*. Его реализация требует дифференциации составляющих региональной социально-

экономической системы и определения факторов, влияющих на формирование ГСЗ. Для решения этой задачи предлагается руководствоваться положениями государственного маркетинга, на основе которых следует осуществлять *изучение региональных приоритетов и формирование целей ГСЗ*. Такое изучение рекомендуется осуществлять в три последовательных этапа:

**Этап I. Анализ составляющих регионального социально-экономического комплекса и факторов, значимых для ГСЗ.**

При структурировании составляющих и факторов можно использовать различные методы. Можно рекомендовать методический подход, предлагаемый в работе И.И. Акуловой, где обосновывается один из способов структуризации компонент и факторов развития регионального строительного комплекса (рис. 3.15). В совокупность составляющих необходимо включать градостроительную компоненту, в которой рассматриваются существующие и планируемые схемы зонирования, сетка транспортных сообщений и другие градостроительные аспекты. Для регионов обладающих значительным культурно-историческим потенциалом необходимо выделять историко-архитектурную составляющую, в которой аккумулируются факторы, отражающие состояние памятников архитектуры, истории, культуры. Кроме того, представляется целесообразным дифференцировать компоненту, названную социально-экономической и выделить две составляющие: инвестиционную (в которой дается характеристика инвестиционного ресурса региона) и социальную, в которой отражаются основные факторы, обуславливающие условия жизнеобеспечения населения.<sup>1</sup> Внеся эти уточнения можно предложить к использованию структуру составляющих социально-экономического комплекса региона, определяющую параметры ГСЗ (рис. 3.16).

Изучение данных составляющих и входящих в их состав факторов представляет собой изучение стартовых условий, в которых формируется ГСЗ.

В рамках такого изучения необходимо выполнить не только анализ детерминирующих факторов, но и прогноз их развития. ГСЗ в большинстве случаев связан со строительством, осуществляемом в длительном периоде. Параметры возводимых объектов должны соответствовать ситуации, складывающейся на момент ввода этого объекта в эксплуатацию.

Необходимость использования прогнозных данных определяется еще одним принципом государственного строительного заказа – принципом опережающего отражения, который означает, что объекты, введенные в эксплуатацию в рамках ГСЗ должны в течение длительного периода сохранять свою актуальность.

---

<sup>1</sup> Акулова И.И. Прогнозирование развития регионального строительного комплекса – автореферат дисс. на соискание уч. ст. д.э.н.- СПб.: СПбГИЭУ, 2007.

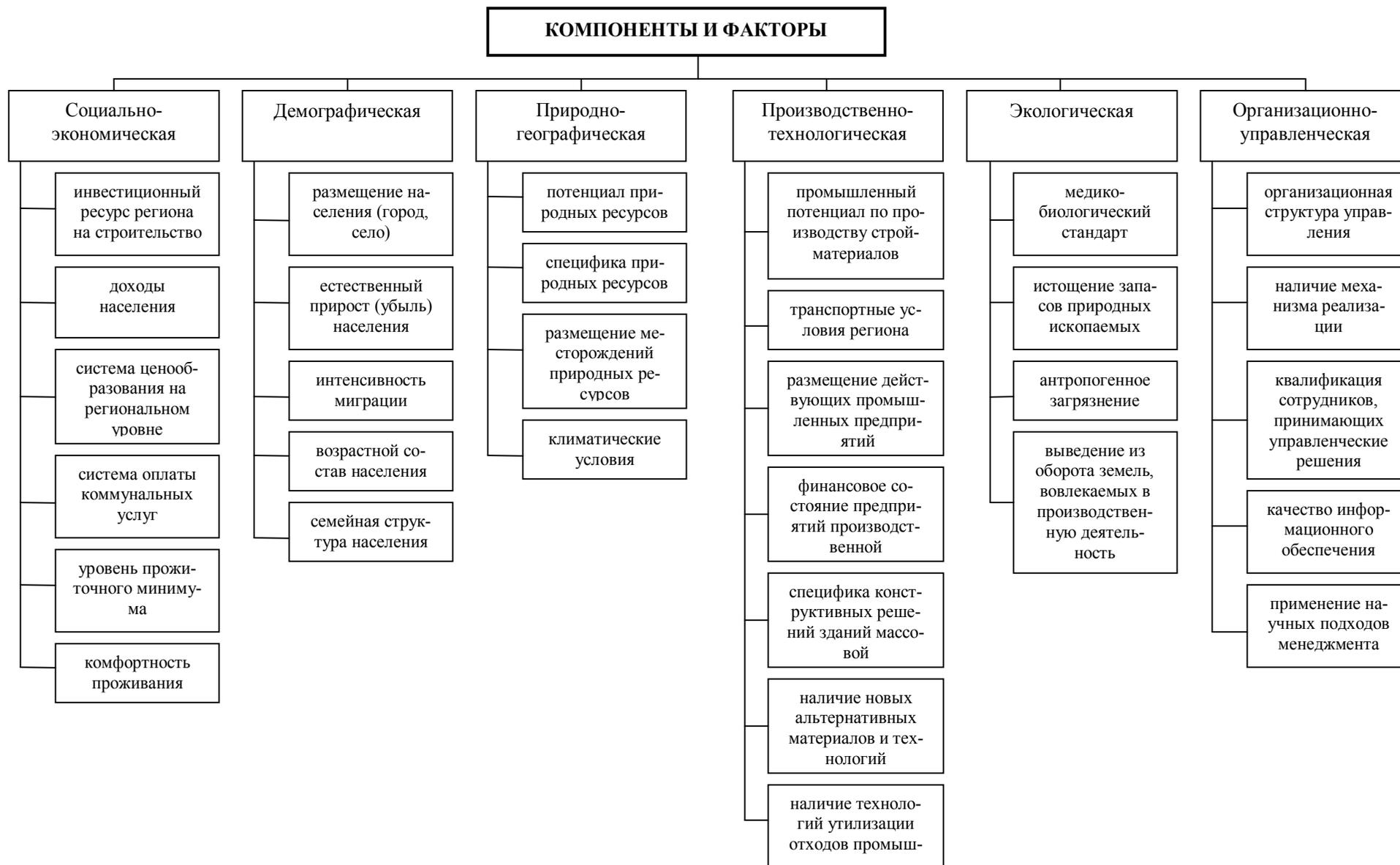


Рис. 3.15. Компоненты и факторы развития регионального строительного комплекса

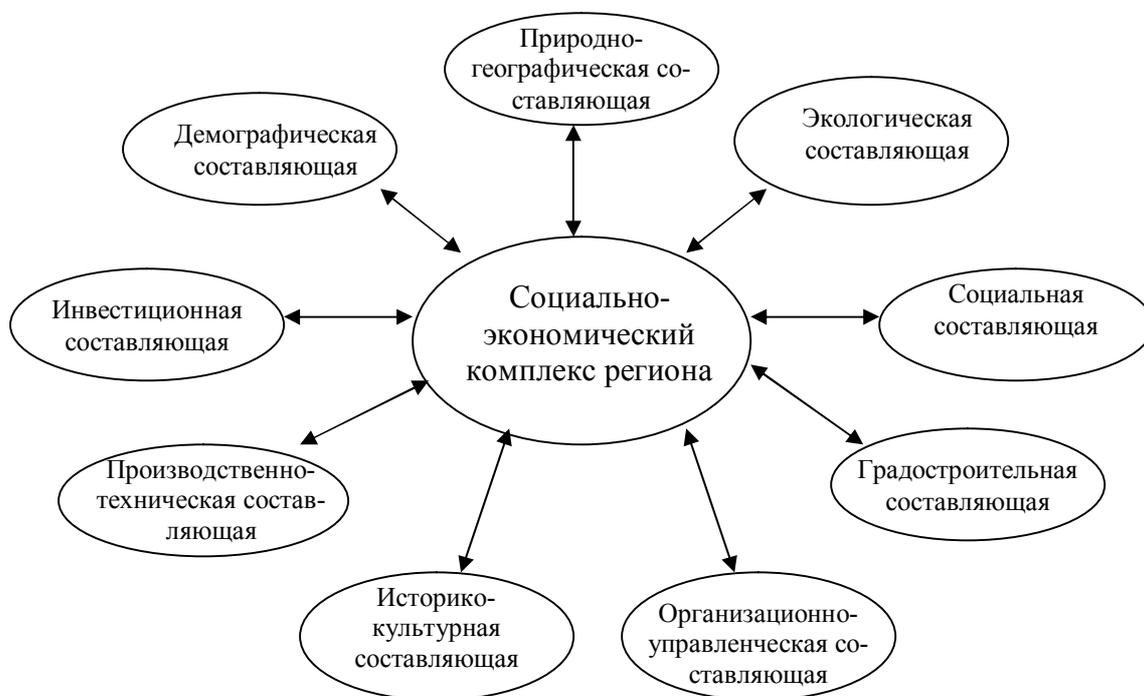


Рис. 3.16. Составляющие социально-экономического комплекса региона, значимые для формирования ГСЗ

Результаты первого этапа должны быть обобщены с использованием метода логического анализа или на основе построения многофакторных моделей. Механизм получения этих результатов соответствует логике ситуационного анализа – базового элемента в любом плано-управленческом цикле. Синтез полученных результатов должен привести к формулировке проблем, требующих первоочередного решения и поддающихся решению на основе ГСЗ.

### **Этап II. Формулировка актуальных проблем.**

На этом этапе производится формализация выявленных проблем и поиск их точных формулировок. Разрабатывается так называемое «месиво проблем» – их неструктурированное множество. Такой прием известен в теории стратегического управления, опирающегося на прогнозирование как модель развития будущих событий.

Формулировка проблем является основой для построения целей социально-экономического развития региона, которые требуют для своего решения производства строительно-монтажных работ в рамках ГСЗ.

### **Этап III. Определение социально-экономических приоритетов.**

На данном этапе осуществляется структурирование «месива проблем» на основе их ранжирования по степени значимости. Такое ранжирование может производиться различными методами. На практике в данном случае обычно используется экспертный метод, что не противоречит общим подходам, используемым в данном случае. Однако следует иметь в виду, что экспертный метод часто имеет высокую погрешность, т. к. не свободен от субъективизма. Он универсален по своей сути и имеет обширное поле для применения в тех случаях, когда не находится других методов исследования. Данный случай таковым не

является.

Вполне применимы методы, свойственные маркетинговым исследованиям, что соответствует принципам маркетинго-ориентированной концепции ГСЗ, принятой нами в качестве основополагающей.

Маркетинго-ориентированные исследования проблем предлагается осуществлять с использованием «полевых» исследований (исследования этапа I и II относятся к разряду «кабинетных»). Они предполагают привлечение широкой аудитории к обсуждению поставленной проблематики. Такая аудитория применительно (к социально-экономической проблематике) может складываться из социально активного населения региона, которое желает высказать собственное мнение по поводу очерченных проблем. Организационно такая работа может быть обеспечена за счет работы средств массовой информации, а также на основе проведения серии специальных мероприятий, предполагающих знакомство аудитории с результатами анализа и прогноза социально-экономической ситуации и выявленных проблем. При обсуждении целесообразно использовать несколько вариантов, в которых расставлены приоритеты проблем. Предлагаемый прием соответствует специфике рынка ГСЗ, который, как указывалось выше, имеет черты интернального рынка. В управлении интернальным рынком вообще в качестве одного из наиболее эффективных приемов рассматриваются методы «внутренних» (в данном случае – внутрорегиональных) исследований.

При организации обсуждения выделенных проблем необходимо использовать социально-психологические приемы, адаптированные к условиям региона. Массовые обсуждения целесообразно дополнить результатами фокус-групп. Используя метод фокус-групп, а также других маркетинговых приемов необходимо строго соблюдать их базовые принципы, особенно:

- принцип обеспечения достаточного числа участников обсуждения;
- принцип независимости суждений;
- принцип равенства условий для всех жителей региона, желающих принять участие в обсуждении проблем.

В случае известной индифферентности населения (зачастую вызванной политическими причинами) можно ограничиться проведением множества фокус-групп и использованием метода глубинного интервьюирования в целевых группах. Целевые группы следует формировать на основе изучения «месива проблем», при этом в них должны входить те представители населения, которые непосредственно испытывают данные проблемы.

Результатом проведенных маркетинго-ориентированных исследований должна стать структура, отражающая разделение проблем по уровню их значимости. Эта структура будет иметь «древовидную» форму, в которой будет выделено несколько уровней проблем, исходя из степени их приоритетности. Если следовать общим рекомендациям, соответствующим данному случаю, таких уровней должно быть не менее трех.

#### **Этап IV. Формирование целевого блока ГСЗ.**

Важной особенностью указанной последовательности действий является выделение тех проблем, решения которых связаны с производством строительных работ. Это означает, что полученная структура целей не отражает всей сис-

темы социально-экономического управления, а только те цели, которые могут быть достигнуты за счет строительства или реконструкции конкретных объектов. Структура таких целей анализируется на предмет их согласования с целями, заложенными в региональных целевых программах; стратегических планах и проектах, уже действующих на территории региона. Результаты анализа создают основу для их взаимной корректировки.

Действия такого рода соответствуют маркетинго-ориентированной концепции ГСЗ и принципам государственного предпринимательства в исследуемой сфере.

При формировании методологии управления ГСЗ важно иметь в виду, что госзаказ, как и вся система госзакупок, является составной частью бюджетной сферы. В этой связи представляется целесообразным дополнить совокупность принципов управления ГСЗ, обусловленных маркетинго-ориентированным подходом и признанием существования рынка ГСЗ, принципами, учитывающими идеологию функционирования бюджетной сферы. Можно выделить *пять принципов*, требующих учета в методологии управления государственным строительным заказом и государственными закупками на региональном уровне.

*Первый принцип* заключается в формировании такого механизма управления государственными закупками, который бы позволял управлять этим процессом на основе организационных (т.е. административных) и экономических методов, обеспечивая жизнедеятельность региона с наименьшими затратами бюджетных и внебюджетных средств.

*Второй принцип* состоит в системном подходе, позволяющем создать структуру государственного строительного заказа, обладающую способностью к развитию и совершенствованию в рамках единой экономической и управленческой стратегии.

*Третьим является* принцип разумного протекционизма по отношению к региональным участникам конкурсных торгов и поставщикам продукции. В этом случае создается дополнительная база налогообложения, и соответственно растут поступления в бюджет, повышается загрузка рабочих мест и выплачивается заработная плата населению, снижается социальная напряженность.

*Четвертый принцип* требует построения механизма управления, способного быстро приспосабливаться к внешним и внутренним изменениям региональной социально-экономической системы, обеспечивая эффективное размещение и исполнение государственных строительных заказов.

*Пятый принцип* связан с конкурсным характером проведения государственных закупок и необходимостью обеспечения гласности всех исходных условий и действий исполнительных органов власти и конкурсной комиссии по расходованию бюджетных средств и объективному выявлению победителей конкурсов.

Синергетика указанных принципов обеспечивает эффективность управленческих действий по отношению к региональному уровню государственного строительного заказа. Эта эффективность, а также результативность взаимодействия системы ГСЗ и регионального инвестиционно-строительного комплекса в значительной мере определяют состояние единых социально-экономических

комплексов различных регионов Российской Федерации. На рис. 3.17 отражены позиции государственного строительного заказа в региональной экономике.

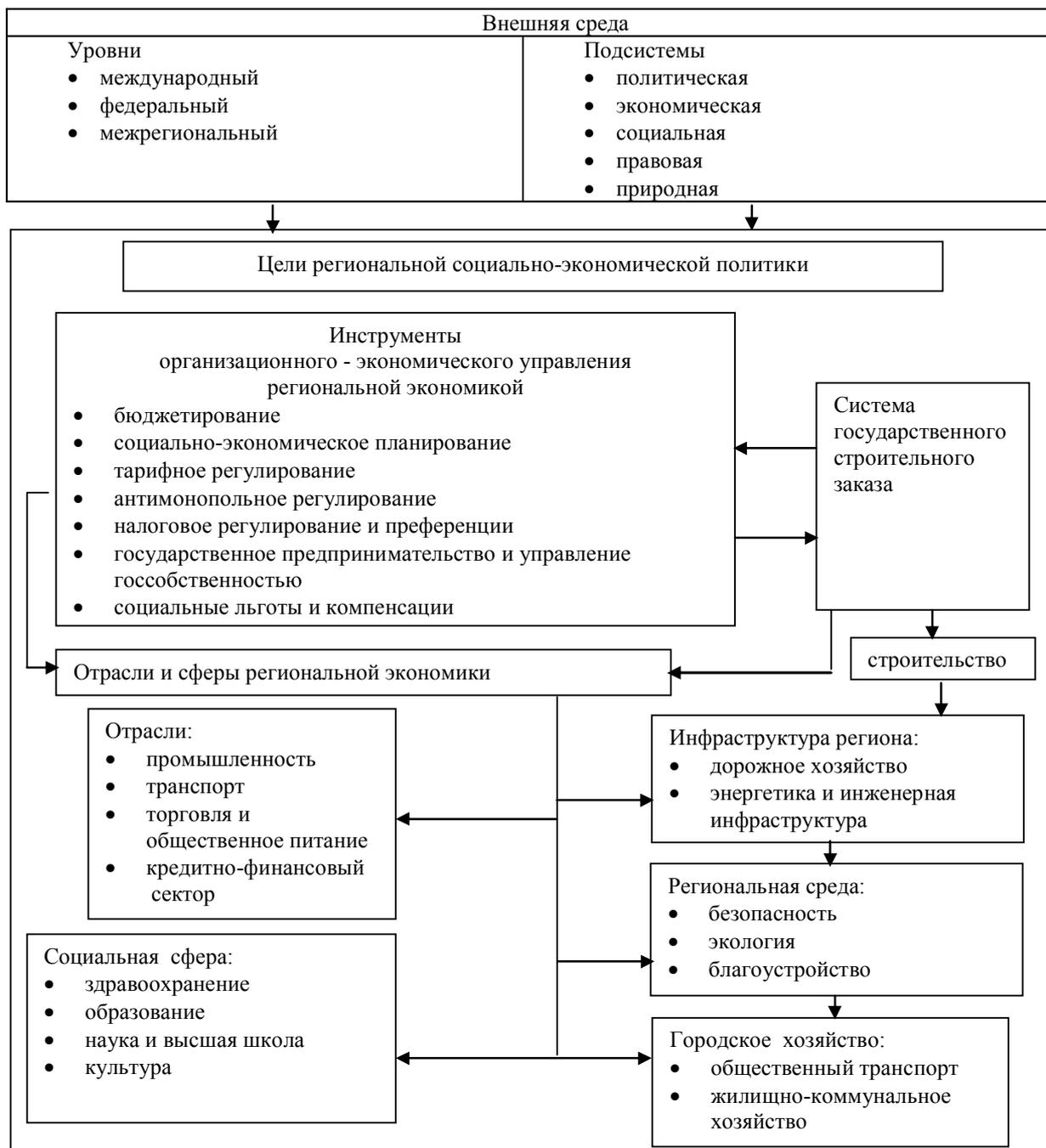


Рис. 3.17. Место государственного строительного заказа в региональной экономике

### 3.2. Строительный прокьюремент - идеология госпредпринимательства в строительстве

Современная наука и практика в качестве основы регулирования и оптимизации расходов государственного бюджета рассматривает систему прокьюремента (procurement). Эта система обеспечивает организацию процесса государственных закупок продукции, работ и услуг на принципах экономного использования средств бюджета.

В странах с устоявшейся рыночной экономикой система прокьюремента завоевала прочные позиции как один из эффективных инструментов государственного управления в его бюджетной составляющей. Интересен опыт прокьюремента в таких странах как США, Германия, Франция – лидирующих в области организации государственных закупок для различных секторов экономики. В США, например, доля государственных закупок равна примерно 15 % распределительной части национального бюджета. Еще выше доля государственных закупок в странах, где государственное управление существенно влияет на экономику (Германия, Франция и др.). В государствах с переходной экономикой доля государственных закупок в распределительной части национального бюджета достигает 50 %. В США первый закон по регулированию системы федеральных государственных закупок был принят в 1792 году. В нынешнем виде механизм осуществления государственных закупок в США в основном сложился к 1984 году, когда был принят свод законодательных и подзаконных актов, в совокупности именуемый «Правила закупок для федеральных нужд»<sup>1</sup>.

В соответствии с американским законодательством ответственность за правовое сопровождение закупочной политики и формирование контрактных систем государственных закупок несет Управление политики федеральных закупок – одно из подразделений Административно-бюджетного управления при Президенте США. Наряду с законодательством, регулирующим политику государственных закупок, оно издает директивы, которые включаются в правила федеральных закупок. На сегодняшний день в этой стране создана уникальная государственная компания – Федеральная контрактная система (ФКС), неотъемлемой частью которой являются государственные контракты или государственные заказы. Государственный рынок или «рынок государственных учреждений», который составляют организации федерального правительства, правительств штатов и местные органы, закупающие или арендующие товары, необходимые им для выполнения своих функций по отправлению власти, является самым крупным и емким.

По данным статистики на начало 90-х годов, на рынке государственных учреждений ежегодно работают 230-240 тысяч компаний-подрядчиков. Это составляет около шестой части от общего числа всех компаний США. Численность рабочих и служащих, занятых в системе государственных закупок со-

---

<sup>1</sup> Цит. по Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов И.Е. Теория и практика проведения подрядных торгов в регионе.- СПб.: Гуманистика, 2005.

ставляет 142 тыс. человек. Около трети всех совокупных расходов США по федеральному бюджету приходится на государственные закупки. Правительство оказалось крупнейшим потребителем в масштабе страны в целом.

Среди развитых стран именно правительство США является самым крупным заказчиком товаров и услуг для нужд государственного потребления. В США государственный рынок разделен на три основные части:

- военно-промышленное потребление (военная техника, топливо, сырье, услуги, проведение гражданских и военных программ НИОКР);
- общегосударственное потребление (стандартные товары, машины, механизмы, оборудование, транспортные услуги, строительство государственных зданий и сооружений, государственные запасы сырья, материалов и так далее);
- внутриведомственное гражданское потребление (машины, оборудование, товары, сырье, топливо, материалы, средства связи, транспорт, услуги, НИОКР)<sup>1</sup>.

В настоящее время по действующему законодательству США на федеральном уровне правом осуществлять закупки на рынке обладают четыре организации, а именно:

- 1) Министерство обороны США.
- 2) Национальное агентство по авиации и исследованию космического пространства (NASA).
- 3) Агентство по НИОКР в энергетике (ERDA).
- 4) Администрация общих услуг (GSA) – организация, осуществляющая закупки для всех остальных ведомств США продукции и услуг, необходимых для их функциональной деятельности. Закупки на специфическую продукцию эти ведомства осуществляют самостоятельно.

Администрацию общих услуг можно приблизительно сравнить с бывшим Госснабом. Она была создана в соответствии с принятым Конгрессом Государственным законом 152, Законом о федеральной собственности и административных услугах от 1949 года, по результатам доклада государственной комиссии (Комиссии Гувера). Эта государственная организация устанавливает стандарты государственных закупок и запасов для последующего применения и заключает долгосрочные контракты по установленным ценам, централизованно закупает и хранит на складах материалы и оборудование, необходимые для обеспечения работы государственного аппарата. Она же централизованно управляет всем парком принадлежащих правительству США автомобилей, заключает контракты на снабжение федеральных зданий электроэнергией и т. д.

Министерства и ведомства ежегодно подают в GSA заявки на планируемые ими к приобретению товары и услуги, а затем покупают их в GSA по оптовым ценам с небольшой надбавкой, обеспечивающей содержание товаропроводящей системы.

В целом, за счет того, что GSA покупает продукцию крупными партиями

---

<sup>1</sup> Каранатова Л.Г., Симановский А.М., Соколова И.П., Тажетдинов С.Р., Фролов В.И. Управление государственными закупками в Санкт-Петербурге.- СПб.: Изд-во СПбГАСУ, 2005.

путем проведения конкурсов, общие затраты существенно сокращаются по сравнению с тем, если бы каждое ведомство закупало товары и услуги самостоятельно по небольшим контрактам или в розницу.

Отдельно следует рассмотреть опыт Почтовой службы США (USPS), которая является крупнейшей государственной организацией после Министерства обороны США и GSA<sup>1</sup>. Организация находится на самофинансировании. Объем ежегодных закупок USPS товаров и услуг достигает 55 млрд. долларов. В соответствии с Законом о реорганизации почты от 1970 года, Почтовой службе США разрешено создавать свои собственные правила и положения как коммерческому предприятию. Эта служба освобождается от исполнения многих законов, правил и распоряжений, относящихся к государственным закупкам, например, таких, как закон о конкуренции при подрядах с его политикой «полной и открытой конкуренции». Осуществление закупок включает закупку оборудования, строительство, а также контракты на перевозки внутренней почтовой корреспонденции. Развитие таких альтернативных средств связи, как факс, электронный обмен информацией, Интернет, телефон, видео, ускоренная доставка корреспонденции и частные услуги по доставке вынуждают Почтовую службу действовать быстро и эффективно. И в достижении этого отдел закупок должен играть главную роль<sup>2</sup>.

Следует подробнее остановиться на экономико-хозяйственных взаимоотношениях двух участников: государства-заказчика и подрядчика (организации-исполнителя) при выполнении государственного контракта. Оба участника являются равноправными партнерами при выполнении государственного контракта.

Законодательство США четко формулирует обязанности двух сторон, а именно: «поставщик обязан продать частную собственность или услуги, включая строительство, покупатель-государство – их оплатить».

И хотя законодательством определены равные права государства-заказчика и организации-подрядчика при выполнении государственного контракта, следует отметить значительные привилегии и преимущества, закрепленные за государством-заказчиком.

Федеральное контрактное право, регулирующее отношения между государством-заказчиком и организацией-поставщиком, предусматривает односторонний отказ от заказа государством-заказчиком. В этом заключается фундаментальное отличие контрактного права на частнокапиталистическом рынке, регулирующем отношения между отдельными компаниями-поставщиками.

Таким образом, экономико-правовое регулирование государственных заказов, а именно система прокьюремента, затрагивает все стороны хозяйственной деятельности США и позволяет наиболее эффективно использовать средства федерального правительства, правительств штатов и местных органов.

---

<sup>1</sup> Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов И.Е. Теория и практика проведения подрядных торгов в регионе.- СПб.: Гуманистика, 2005.

<sup>2</sup> Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов И.Е. Теория и практика проведения подрядных торгов в регионе.- СПб.: Гуманистика, 2005.; Кныш В.А. Маркетинговая концепция управления государственными заказами.- СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2003.

Закупки, производимые агентствами по поручению правительства США, регулируются и дополняются FAR (Федеральным регулированием закупок).

Исторически правительство США проявляет стойкий интерес к упрощенным процедурам приобретения товаров и услуг. Долгое время определение «маленькая закупка» сопровождалось достаточно специфическими инструкциями. Сравнительно недавно термин «маленькая закупка» стал соответствовать определенной сумме, которая составляла 25000 долл.<sup>1</sup>. Тем не менее, процедуры закупки сопровождалась необходимостью соблюдения обременительных правил, форм и т. д., и не могли проводиться достаточно быстро. И лишь совсем недавно Конгресс подписал два закона, которые регулируют упрощенную процедуру приобретения товаров и услуг:

- федеральные закупки, действующие по упрощенным процедурам (FASA), 1994.
- закон Clinger-Cohen, 1996.

Эти законы внесли упорядоченность в процедуру государственных закупок по упрощенной системе. Ключевое значение принятых законов заключается в следующем:

1) дано определение новому термину «упрощенная процедура закупок». Пороговые значения объемов закупок в стоимостной форме соответствуют различным их видам:

- 100 000 долл. – упрощенные закупки;
- 25 000 долл. – малые закупки;
- 2500 долл. – микрозакупки.

2) поднят порог упрощенных закупок до 100 000 долл.

3) разрешено производить процедуры микрозакупок до 2500 долл. у единственного источника.

4) законодательно упрочено положение мелкого бизнеса.

5) введено требование использования электронных торгов при наличии любой возможности.

Одной из наиболее интересных идей проведения государственных закупок является использование электронных таблиц с расценками в сети Интернет для упрощения доступа и охвату большей территории.

Важным элементом FASA является предоставление возможности делать закупки до 2500 долл. без проведения громоздкой процедуры заключения государственного контракта. Поэтому принятые законы поощряют покупателей стремиться к упрощенной системе процедуры закупок и эффективно выполнять условия агентств, осуществляющих государственные закупки. Старые методы проведения процедуры государственных закупок (использование наличных денег, внесение залога и письменные заявки) все чаще уступают дорогу устным и электронным заявкам. Упрощенные процедуры предназначены для уменьшения административных затрат, повышения участия в закупках представителей мелкого бизнеса, поддержки женских предприятий мелкого бизнеса, увеличе-

---

<sup>1</sup> Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов И.Е. Теория и практика проведения подрядных торгов в регионе.- СПб.: Гуманистика, 2005.

ния эффективности и экономии государственного контракта, а главное – для избежания ненужных трудностей для агентств и подрядчиков. Из-за экономии средств упрощенные процедуры продолжают привлекать внимание Конгресса, а также других общественных групп, заинтересованных в эффективности правительственных закупок.

В последнее десятилетие получил распространение опыт осуществления совместных закупок государственными организациями. Такая практика объединения потребностей в товарах и услугах двух и более государственных некоммерческих организаций в пул заслуживает внимания. Ее преимущества:

- 1) более низкие цены;
- 2) улучшение качества с помощью проверки и выбора поставщиков;
- 3) снижение административных расходов;
- 4) стандартизация;
- 5) лучший учет закупок;
- 6) конкуренция.

Такие пулы успешно используются местными органами власти, государственными школьными учреждениями и больницами. При этом экономия средств может быть значительной.

Например, три крупнейших американских больничных объединения образовали компанию Premier Inc. Эта компания проводит переговоры с производителями товаров от имени 1757 больниц с общим объемом ежегодного дохода 589 млрд. долларов. Компания Premier Inc уже добилась экономии в некоторых случаях в размере 25-30 %.

Среди проблем, возникающих при объединении совместных закупок в пулы, встречаются следующие:

- 1) продукция низкого качества;
- 2) увеличение сроков поставок;
- 3) наличие ограниченного количества товаров;
- 4) увеличение «бумажной» работы;

5) неспособность поставщиков – компаний малого бизнеса – к конкуренции в условиях крупных поставок.

Закон о государственных закупках требует, чтобы контракт был вручен тому «ответственному» и «отвечающему необходимым требованиям» поставщику, который предложит наименьшую цену. Отделом закупок постоянно преследуется двойственная задача. С одной стороны, государственный служащий должен быть достаточно активен в поиске новых источников снабжения, отвечающих поставленным требованиям. С другой стороны, отдел закупок должен исключать из списка предложения с расценками тех поставщиков, которые получают заказы на закупку, а потом не выполняют условий соглашений. Это часто называется «вычеркивание поставщика черным» или выделение «красным». Это является вполне законной практикой, когда принятие решения об исключении поставщика из списка компаний, предоставивших свои предложения с расценками, происходит на основе фактов и цифр системы оценки результатов деятельности поставщика, разработанных отделом закупок. Поставщика, которого исключают из списка компаний, представивших предложения,

уведомляют об этом и о конкретных причинах. Таким образом, список компаний, предлагающих свои расценки, постоянно изменяется.

Государственные закупки давно уже вышли за рамки национального законодательства. Известно, например, что принципы размещения государственных закупок регулируются также международными соглашениями в рамках Европейского экономического сообщества (ЕЭС). В этой организации только 2 % заказов передается в фирмы тех стран, которые не входят в ЕЭС.

В наибольшей степени рынок государственных закупок закрыт в Италии (кодекс Альба), где только 1 % стоимости контрактов достается иностранным поставщикам. При этом на британском рынке, который является достаточно открытым, доля иностранных поставщиков составляет всего лишь 5 %.

В ЕЭС приняты директивы, которые открывают рынки государственных контрактов на строительные работы и поставки товаров и услуг. В июне 1987 года по инициативе ЕЭС была принята программа объединения рынка телекоммуникационных услуг и технологий, которая обеспечила 100%-ное открытие этих рынков к 1992 году. Это было связано с унификацией технических характеристик оборудования для обеспечения совместимости, так как следование единым европейским стандартам (в тех областях, где они существуют) является обязательным для доступа поставщика на рынок. За рамками соглашений были и пока остаются контракты на производство вооружений.

Согласно директивам ЕЭС, анонсируются все контракты центральных и местных органов власти на поставку товаров свыше 200 тысяч евро. Для работ установлена сумма в 5 млн. евро. Считается, однако, что в среднем по ЕЭС только 44 % закупок товаров и услуг центральных правительств подпадает под эту директиву Сообщества. Кроме того, центральные органы власти должны обнародовать контракты на поставку товаров и услуг стоимостью свыше 150 тысяч евро.

В феврале 1990 года была одобрена директива, согласно которой с начала 1993 года для конкуренции за государственные закупки открыты еще четыре сектора – водоснабжение, телефонная связь, транспорт и энергетика. Менее экономически развитым странам Сообщества (Испания, Греция и Португалия) дано было право перейти на новые правила в течение 3-4 лет<sup>1</sup>.

Открытие рынка государственных заказов в рамках ЕЭС поднимает вопрос о правах компаний третьих стран. Иностранному признается тот соискатель, у которого 50 % стоимости контракта составляют товары и/или услуги, произведенные за пределами Европейского Сообщества. Достигнута предварительная договоренность о том, что компании стран ЕЭС будут иметь 3-4%-ное преимущество перед компаниями стран – не членом Сообщества. Таким образом, покупатели получают законное право заключать соглашения с компаниями стран-членов ЕЭС даже в том случае, если они обойдутся на 3-4 % дороже, чем в случае заключения контракта с фирмой третьей страны<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов И.Е. Организация и проведение подрядных торгов в строительстве.- СПб.: Гуманистика, 2004.

<sup>2</sup> Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов И.Е. Теория и практика проведения подрядных

Либерализация рынков государственных заказов в ЕЭС является важнейшим элементом создания единого экономического пространства. В настоящее время в Европейском Союзе общепризнано, что цена закрытости государственных рынков очень высока. Комиссия ЕЭС оценивает потери «закрытости» государственных рынков ЕЭС суммой в 20 млрд. евро в год.

Наиболее важным результатом либерализации рынков государственных заказов может стать повышение уровня концентрации и специализации в отраслях, необходимых с точки зрения мировой конкуренции. Пока для поставщиков государственных контрактов характерны многочисленность, низкий уровень использования производственных мощностей и относительно слабое развитие взаимосвязей в рамках ЕС.

Исходя из анализа опыта государственных закупок в странах с рыночной экономикой, можно сделать следующие выводы:

1) система государственных закупок является важнейшим рычагом государственного регулирования экономики любой страны.

2) с помощью государственных закупок правительство обеспечивает выполнение своих экономических и социальных программ, стимулирует развитие тех или иных отраслей народного хозяйства, поддерживает национальных производителей перед лицом международной конкуренции, обеспечивает проведение научных исследований, создание и внедрение новых технологий, поддерживает мелкий бизнес и т. д., а также регулирует некоторые социальные процессы.

3) государство, выступая в лице крупнейшего потребителя продукции целого ряда отраслей, оказывает значительное влияние на динамику и структуру экономики. В странах ЕЭС в ключевых областях с высокой степенью зависимости от государственных заказов (индустрия высоких технологий, тяжелое машиностроение) инвестиции рассматриваются как основное средство стимулирования. Традиционно в наукоемких областях (аэродинамическая промышленность, информатика, электроника) доля государственных заказов составляет около 40-50 % общих объемов производства, в строительстве – 25 %.

4) государственные закупки можно рассматривать с позиций логистической концепции. Опыт государственных закупок как системы организации логистики государственных закупок позволяет использовать принятые в этой науке понятия – категории, концепции и методы. Использование логистической концепции в системе прокьюременты позволяет существенно повысить эффективность конкурсных закупок для государственных нужд на основе принципов «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек»<sup>1</sup>, т. е. за счет рассмотрения процессов в комплексе, с системных позиций.

5) логистика государственных закупок преследует стратегическую цель повышения эффективности процесса закупок, т. е. максимизацию результата этого процесса с минимальными издержками, решая тем самым информационную

---

торгов в регионе.- СПб.: Гуманистика, 2005.

<sup>1</sup> Афанасьева Н.В. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства.- СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001.

задачу логистики по уменьшению трансакций<sup>1</sup>.

В российской практике термин «прокьюремент» появился относительно недавно, в последнем десятилетии минувшего века. Наиболее весомые теоретические результаты в этой области получены Н.В. Афанасьевой, М.В. Афанасьевым, В.А. Кнышем, И.Е. Чибисовым<sup>2</sup>. Их работы, в которых освещены сущностные основы прокьюремента, его принципы, подходы и методы использования, есть та теоретическая база, которая позволяет выявить и научно интерпретировать основы строительного прокьюремента, как специфического элемента единой системы прокьюремента.

Прокьюремент идентифицируется как «совокупность практических методов и приемов, позволяющих максимально обеспечить интересы покупателя при проведении закупочной компании посредством конкурсных торгов»<sup>3</sup>. Это определение вполне обосновано. Оно очерчивает как цель прокьюремента, так и механизмы его практического использования. Однако подчеркивание его практического (реализационного) аспекта одновременно актуализирует проблему его теоретического осмысления.

Базовой посылкой такого изучения является интеграция прокьюремента в систему госрегулирования экономики, осуществляемого на принципах предпринимательства. В рамках госпредпринимательства прокьюремент можно рассматривать с различных точек зрения:

- как механизм рационализации бюджетных расходов;
- как одно из основных направлений поддержки государством предпринимательства;
- как способ взаимодействия бизнеса и власти;
- как механизм поддержки конкуренции в производственном секторе;
- как систему организации логистики государственных закупок;
- как один из методов осуществления макромаркетинга.

Особое значение приобретает логистический фактор госзакупок. Необходимость выделения логистики государственных закупок наряду с маркетингом и другими функциональными аспектами прокьюремента диктуется ходом эволюционного развития государственного предпринимательства и рыночных отношений в целом. В странах с высокоразвитой рыночной инфраструктурой система госзакупок давно уже стала одним из естественных механизмов поддержания конкуренции в производственном звене экономики. Это требует достаточно сложной и тщательной организации процесса закупок во всех его аспектах, включая информационное, материальное и другие виды обеспечения.

---

<sup>1</sup> Журавлева Л.А. Стратегический менеджмент: принципы и методы. Учебное пособие по разработке и реализации стратегии. НГАЭиУ, Новосибирск, 1999.- 268 с.

<sup>2</sup> Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А. Государственные закупки в рыночной экономике.- СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004.; Афанасьева Н.В. Прокьюремент в системе государственного регулирования предпринимательства.- СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2001.; Кныш В.А. Маркетинговая концепция управления государственными заказами.- СПб.: Изд-во СПбГПУ, 2003.; Чибисов И.Е. Влияние государственного строительного заказа на стабилизацию экономики региона (на примере Санкт-Петербурга) - автореферат дисс. на соиск. уч. ст. к.э.н.- СПб.: СПбГАСУ, 2003.

<sup>3</sup> Афанасьев М.В., Афанасьева Н.В., Кныш В.А. Государственные закупки в рыночной экономике.- СПб.: Изд-во СПбГУЭФ, 2004.

Использование логистической концепции в системе прокьюремета позволяет существенно повысить эффективность тендеров на основе «системности, целостности, оптимизации суммарных издержек»<sup>1</sup>, то есть за счет рассмотрения процессов в комплексе. Таким образом, логистика закупок преследует стратегическую цель повышения эффективности закупочных трансакций, решая информационную и другие потоковые задачи логистики.

Предпосылкой и отправным пунктом для логистического анализа системы госзакупок выступает тот факт, что изменение природы экономических отношений в нашей стране не привело к полной ликвидации централизованного механизма перераспределения ресурсов. На смену государственному перераспределению материальных и человеческих ресурсов в условиях командно-административной экономики пришло государственное перераспределение финансовых ресурсов, инструментом которого выступает государственный бюджет. В такой системе государственные закупки, реализуемые посредством государственных контрактов, выполняют функцию регулирования материальных потоков.

Прокьюремент можно трактовать как систему «организации закупок на средства федеральных, муниципальных бюджетов, кредиты мирового банка, применяемую на Западе и основанную на принципах гласности, справедливости, экономичности, эффективности и подотчетности»<sup>2</sup>.

Для понимания сущности прокьюремета важно выделить ключевые моменты в его определении. Во-первых, это – закупки; во-вторых – конкурсные торги; в-третьих – интересы покупателя; и наконец – совокупность практических методов и приемов<sup>3</sup>.

Прокьюремент как система организации закупок требует тщательного изучения, поскольку является относительно новым явлением для российской экономики. По меткому замечанию В.М. Дидковского, «если рыночной экономике не сделана прививка в виде прокьюремета – рынка нет, существует коррумпированная экономика». Но применение принципов и процедур системы прокьюремета не может быть просто перенесено на отечественную почву. Оно требует творческого осмысления с учетом нашей специфики<sup>4</sup>.

Опираясь на основное (из существующих) определение прокьюремета как совокупности управленческих методов, обеспечивающей удовлетворение интересов покупателя при проведении закупочной компании, важно подчеркнуть, что это определение имеет очевидный маркетинго-ориентированный характер. В нем отражен ключевой смысл проведения госзакупок в рамках прокьюремета. Именно прокьюремент есть то недостающее звено, которое преобразует систему государственных закупок и заказов в систему рыночного типа, опи-

---

<sup>1</sup> Уваров С.А. Логистика: общая концепция, теория и практика.- СПб; ИНВЕСТ-НП, 1996.

<sup>2</sup> Чибисов И.Е. Влияние государственного строительного заказа на стабилизацию экономики региона (на примере Санкт-Петербурга) - автореферат дисс. на соиск. уч. ст. к.э.н.- СПб.: СПбГАСУ, 2003.

<sup>3</sup> Багиев Г.Л., Тарасевич В.М., Анн Х. Маркетинг: Учебник для Вузов / Под общ. ред. Г.Л. Багиева - М.: ОАО Изд-во "Экономика", 1999. - 703 с.

<sup>4</sup> Журавлева Л.А. Стратегический менеджмент: принципы и методы. Учебное пособие по разработке и реализации стратегии. НГАЭиУ, Новосибирск, 1999.- 268 с.

рающуюся на положения маркетинга и госпредпринимательства.

Рассматривая прокьюремент с других точек зрения, остановимся на других его очевидных особенностях:

- ориентация на принципы бюджетного маркетинга;
- ориентация на принципы макромаркетинга и госпредпринимательства в части, касающейся целей и задач активизации инновационного процесса;
- ориентация на интенсификацию конкурентных процессов, стимулирующих инновации;
- ориентация на взаимодействие бизнеса и власти, направленного на решение широкого круга проблем (создание условий для развития бизнеса, рационализация структуры региональных производственно-хозяйственных комплексов, преодоление монополистических тенденций, поддержка инновационных инициатив).

Эти особенности являются отражением маркетинго-ориентированной концепции, методологически обоснованной в предыдущих разделах работы.

Прокьюремент – достаточно общее явление. Он охватывает все виды государственных закупок, осуществляемых на новой прогрессивной основе. Однако государственный строительный заказ представляет собой лишь часть госзакупок, причем часть, обладающую ярко выраженной спецификой. Специфика ГСЗ как разновидности системы государственных закупок состоит в следующем:

1. При формировании ГСЗ отсутствуют полные и четкие представления о характеристиках объектов, которые будут введены в эксплуатацию в рамках госзаказа. Субъекты ИСК, принимающие участие в конкурсах (тендерах) на разработку ГСЗ, предоставляют концептуальные, предпроектные и проектные проработки. Такие проработки в дальнейшем поэтапно детализируются, образуя проект, пригодный для реализации. При этом дистанция от предоставления предпроектных и проектных разработок для участия в конкурсе до завершения проекта весьма велика. Принятые к реализации концептуальные проектные проработки многократно трансформируются, часто в разрез с представлениями госзаказчика.

В процессе строительства избежать отклонений от первоначальной концепции также не удастся. В итоге – законченный строительный объект по ряду параметров может значительно отличаться от модели, заложенной на стадии формирования ГСЗ.

Это свойство ГСЗ позволяет сформулировать ряд условий, которые необходимо соблюдать, дабы избежать возможных негативных последствий. Среди этих условий выделяются такие, как:

- необходимость формирования системы требований не только к моделируемому объекту ГСЗ, но и к инфраструктурному сопровождению ГСЗ, в частности к разработке технического задания на проведение работ в рамках государственного строительного заказа;
- необходимость проведения специальных проработок в отношении параметров ГСЗ, которые помогут их наиболее полной объективизации;
- внедрение функции стратегического контроля уже на этапе формирования

ГСЗ;

- соединение усилий проектировщиков и специалистов в области управления на стадии формирования ГСЗ;
- обязательное проведение полномасштабных маркетинговых исследований по каждому из ГСЗ;
- понимание условности разрабатываемых моделей (концептуальных проработок) и формирование соответствующих этой условности оценочных критериев.

2. ГСЗ включает в себя две последовательные стадии – формирование государственного строительного заказа и его реализация. Характер деятельности субъектов ГСЗ и степень их регулирующего воздействия неоднократны. На стадии формирования наиболее активна деятельность государства в лице своих представителей, на стадии реализации большую активность приобретают исполнители ГСЗ.

В системе строительного прокьюреента это свойство предопределяет необходимость существования двух стадий в процессе управления государственным строительным заказом. При этом первая стадия (формирование) – это всегда активная стадия, в рамках которой разрабатываются модели решения поставленных целей и задач, а также методов и приемов реализации этих моделей. Вторая стадия может иметь реактивный характер, когда конкретные управленческие решения разрабатываются как реакция на отклонения от запланированных на стадии формирования ГСЗ параметров, обнаруженных в ходе мониторинга промежуточных результатов. Это означает, что строительный прокьюремент, экономическая природа которого строго соответствует заранее определенным регламентам, не свободен от методов реактивного управления, обладающего высокой долей неопределенности.

3. ГСЗ в составе строительного прокьюреента является длительным комплексным процессом, состоящим из ряда частных процессов. И стадия формирования, и стадия реализации государственного строительного заказа включает в себя ряд конкретных процессов. В этой связи можно утверждать, что в управлении ГСЗ должны найти отражение принципы процессного управления, основным из которых является достижение согласованности процессов. В числе процессов следует рассматривать не только производственно-строительные и технологические процессы, но и инвестиционный, управленческий, информационный и другие процессы.

4. ГСЗ нуждается в привлечении специалистов высокой квалификации, что обусловлено следующими обстоятельствами:

- высокой социальной значимостью объектов, вводимых в эксплуатацию в рамках ГСЗ;
- сложностью ГСЗ, в котором соединяется множество разнохарактерных процессов;
- зависимостью результатов по каждому из процессов и этапов от результатов предыдущих и параллельно осуществляемых результатов;
- инновационным характером большинства государственных строительных заказов, который формирует дополнительные требования к специалистам, за-

действованным в ГСЗ, в частности, требование в отношении творческого, креативного начала и инновационной восприимчивости участников ГСЗ;

- необходимостью использования новых форм труда, основанных на сочетании профессиональных знаний, опыта и навыков и современного видения инвестиционно-строительных составляющих.

5. Высока значимость коммуникативных аспектов ГСЗ. Объекты ГСЗ на стадии его формирования не обладают материально-вещественным наполнением. В этих условиях при продвижении таких объектов необходимо активизировать косвенные факторы, на основе которых выстраивается имидж конкретных ГСЗ. Здесь уместно вспомнить, что имидж, по определению, есть способ идентификации объекта, т. е. определение признаков, отличающих его от других. Имидж присущ любому объекту (в данном случае конкретному ГСЗ), даже если не проводится специальных мероприятий по его формированию. Однако для субъекта, управляющего неким объектом, обладающим имиджем, важно формировать благоприятное впечатление об объекте в ходе его сопоставления с другими. Именно поэтому в условиях любой деятельности предпринимательского типа (в данном случае госпредпринимательства) ставятся задачи по разработке специальных мероприятий или целостных программ по формированию имиджа.

В системе строительного прокьюреента существует два самостоятельных направления, по которым реализуется имидж конкретных ГСЗ. Первое направление связано с социальной значимостью государственных строительных заказов. Каждый ГСЗ нуждается в общественном признании и общественной поддержке. Региональные представители государственной власти сталкиваются с задачей согласования своих планов в отношении ГСЗ с общественным мнением, сформировавшимся на региональном уровне. Решение этой задачи всегда сопряжено с определенными трудностями и зачастую вызывает сопротивление со стороны различных слоев населения. Это явление вызвано вполне естественными причинами:

- неоднородным социальным составом всех регионов Российской Федерации;

- невысоким уровнем социально-экономического развития регионов, усугубляющем противоречия;

- объективно существующими противоречиями между различными социальными группами;

- наличием нескольких психологических типов в региональных социумах;

- разнообразием интересов различных социальных групп;

- естественно возникающим сопротивлением изменениям, характерным для любых общественных процессов.

Органы госуправления в этих условиях вынуждены разрабатывать программы формирования имиджа каждого из объектов ГСЗ. Такие программы должны разрабатываться с привлечением социологов, специалистов по общественной психологии, специалистов в области продвижения, а в ряде случаев – политтехнологов. Разнообразие мероприятий, предусматриваемых данными программами, и интенсивность программных мероприятий зависит от масшта-

ба ГСЗ; характера и степени преобразования региональной среды, заложенных в ГСЗ; характера решаемых социальных задач.

Второе направление, определяющее необходимость формирования имиджа ГСЗ в системе строительного прокьюремета, связано с существованием регионального рынка ГСЗ. Строительные организации, как носители спроса на ГСЗ, осуществляют свой потребительский выбор в отношении совокупности государственных строительных заказов, предлагаемых органами регионального регулирования. При этом возникают конкурентные отношения ГСЗ, а органы госрегулирования сталкиваются с задачей обеспечения конкурентоспособности госзаказов. Имидж ГСЗ в этой ситуации выступает в качестве одного из факторов конкурентоспособности. Значимость этого фактора для инвесторов и строительных организаций может быть различной. Он (фактор) может быть дополнением в тех случаях, когда основным фактором конкурентоспособности ГСЗ является его масштаб, выраженный в объеме заказа на производство строительно-монтажных работ.

Он может стать основным в тех случаях, когда строительная организация или организация-инвестор рассматривает в качестве стратегической задачи налаживание взаимодействия с органами регионального управления, которое может приобрести длительный характер и в перспективе перерасти в расширение возможностей по поиску новых заказов. Если организация реализует принципы маркетинга взаимодействия и заинтересована в инструментах предпринимательского лоббирования, она ориентируется на имидж ГСЗ как фактор, имеющий формирующее значение для их предпочтений.

Имидж ГСЗ образуется за счет коммуникативных мероприятий. Однако учитывая то обстоятельство, что коммуникативные мероприятия неодинаково оцениваются представителями целевой аудитории (во всех случаях), следует максимально использовать возможности их демонстрации в материально-вещественных объектах. Целесообразно, в частности, по мере разработки концепции и проектов ГСЗ широко использовать элементы, «материализующие» проектные разработки. К ним относится представление специально подготовленных материалов на выставках, общественных обсуждениях, а также в Интернет-сети. Причем важно не только демонстрировать конечные результаты проектных разработок (что широко практикуется), но и освещать промежуточные результаты, а по возможности и процесс проектирования. Это обеспечит большую наглядность качеств моделируемых объектов и особенностей концепции, отраженных в ГСЗ, его транспортность и частично нивелирует сложности в его восприятии.

6. Формирование ГСЗ должно осуществляться в рамках творческого конкурса. Любые госзакупки осуществляются на основе тендера, целью которого является снижение государственных затрат. Однако для государственного строительного заказа такой подход представляется недостаточным. Строительство, как известно, является специфическим видом экономической деятельности. Оно не часто создает объекты, предназначенные для организации производственных или общественных процессов (во всей совокупности их составляющих), но создает градостроительную среду, в оценке которой используют-

ся не только рациональный, но и творческий подход.

Это свойство ГСЗ – одно из основных, по которым следует отличать строительный прокьюремент от прокьюремента других видов. Творческая компонента, в принципе, присуща всем ГСЗ, но она особенно ощутима в крупных ГСЗ, результатами которых является создание законченных объектов, формирующих градостроительную среду. Реализация творческой составляющей ГСЗ наталкивается на ряд трудноразрешимых проблем. Первая – несколько условный характер участвующих в тендере предпроектных и проектных разработок. В какой бы форме не представлялись проекты-кандидаты на ГСЗ, адекватно оценить творческую составляющую достаточно сложно, т. к. форма представления любой модели часто искажает свойства моделируемых объектов.

Во-вторых, творческая составляющая оценивается специалистами, чьи позиции отнюдь не всегда совпадают с мнениями социума, что усугубляет объективные противоречия, а иногда и создает конфликтную ситуацию.

В-третьих, при оценке творческих составляющих любого проекта, претендующего на реализацию в рамках ГСЗ, невозможно использовать точные оценки, а значит, и невозможно избавиться от элемента субъективизма.

7. ГСЗ всегда зависит от градостроительных концепций, реализуемых в регионах, и деятельности органов градостроительного регулирования. Более того, градостроительные концепции, реализация которых является базовой функцией органов регионального регулирования, претворяются в жизнь на основе формирования системы государственных строительных заказов. С этой точки зрения, строительный прокьюремент, как явление, следует рассматривать как инструмент градостроительного развития. Именно поэтому важно адаптировать деятельность по формированию ГСЗ к документам, регламентирующим развитие города, во всем их комплексе. Комплексный подход к обеспечению градоразвития строительной продукцией может быть осуществлен только в том случае, если функции по ГСЗ агрегированы в рамках одного органа. Нарушение этого принципа чревато нарушением целостности градоразвития и утраты свойств, присущих городу (региону) как системному образованию. Ориентируясь на особенности ГСЗ, выявленные на стадии обоснования его методологии, можно утверждать, что *система государственного строительного заказа является инструментом реализации маркетинго-ориентированного подхода к градостроительному регулированию.*

8. ГСЗ должен формироваться и реализовываться на принципах полной ресурсной обеспеченности проектируемых (моделируемых) мероприятий. Это достигается на основе проведения процедур сопоставления целей и задач ГСЗ и регионального ресурсного потенциала. На практике всегда осуществляются инвестиционные обоснования ГСЗ. Однако такие обоснования не достаточны. Возможна и часто встречается ситуация, когда в процессе реализации ГСЗ сталкивается с недостатком материально-технических ресурсов (например, с отсутствием необходимой строительной техники) или трудовых ресурсов, что особенно актуально в реалиях сегодняшнего дня. Кроме того, проводимые инвестиционные обоснования зачастую сводятся к определению инвестиционных ресурсов, необходимых для проведения строительных работ в рамках ГСЗ. Это

не означает, что весь необходимый объем ресурсов может быть привлечен. Практика полна примерами, когда задействовать все инвестиционные источники и найти резервы не удается. Происходят искажения и в самом определении необходимого объема ресурсов. Разработчики ГСЗ или конкретных проектов часто занижают объемы необходимых инвестиций, в расчете на то, что удастся найти инвестиционные резервы на стадии реализации государственного строительного заказа.

Исключительно важна ориентация ГСЗ на объем инвестиционных ресурсов, который может быть привлечен для его реализации. Этот принцип, очевидный на первый взгляд, нарушается в большинстве случаев. Существование рынка инвестиций создает иллюзию его широких масштабов. Все чаще используется принцип, в соответствии с которым разработчики различных проектов опираются *только* на зависимость объема привлекаемых инвестиций от степени привлекательности проекта. Безусловно, такая зависимость существует и должна учитываться. Однако объективно существуют и ограничения в ресурсном потенциале, в том числе и в инвестиционном. Верно определить эти ограничения помогут результаты мониторинга ресурсного потенциала регионального инвестиционно-строительного комплекса. В основу мониторинга должна быть положена обоснованная структура ресурсного потенциала ИСК, в которой (укрупнено) должны выделяться инвестиционные, материально-технические и трудовые ресурсы, а также компоненты, которые принято относить к нематериальным (культурно-исторический потенциал территории, ее имидж в совокупности других территориальных образований и т. п.).

Мониторинг промежуточных результатов должен проводиться на постоянной основе. В нем помимо наблюдений за динамикой потенциально-ресурсных компонент необходимо проводить аналитические процедуры. В рамки данного анализа обязательно включаются материалы, характеризующие:

- динамику пополнения ресурсного потенциала ИСК;
- динамику его расходования;
- динамику соотношения между этими показателями;
- эффективность использования ресурсного потенциала ИСК;
- целесообразный объем резервов.

Субъектом мониторинга ресурсного потенциала ИСК должна стать та структура, в которой объединены функции по управлению ГСЗ и которая выступает в качестве государственного заказчика.

Выполнение функции мониторинга ресурсного потенциала следует рассматривать как характерную особенность строительного прокьюремета. Она качественно отличает строительный прокьюремент от достаточно узко понимаемой системы государственных закупок строительной продукции, работ и услуг.

Представленный подход к мониторингу ресурсного потенциала регионального ИСК соответствует сложившимся на практике принципам использования средств мониторинга. Однако эти принципы могут быть существенно трансформированы в том случае, если попытаться придать мониторингу стратегический характер.

Мониторинг, как термин, пришел в управленческую практику из военной науки, где он рассматривается не только как наблюдение и анализ неких явлений, но и прогнозирование их развития<sup>1</sup>. Мониторинг в этом смысле весьма приближен к прогнозированию, а значит и стратегическому планированию. Если он осуществляется на постоянной основе в недлительном периоде, им можно заменить систему прогнозирования, т. к. известно, что наиболее точным методом прогнозирования является метод экстраполяции, для реализации которого необходимы длительные ретроспективные наблюдения. В таком понимании мониторинг ресурсного потенциала инвестиционно-строительного комплекса может быть включен в единую систему регионального социально-экономического мониторинга.

С точки зрения маркетинго-ориентированной концепции ГСЗ, мониторинг ресурсного потенциала ИСК можно рассматривать как инструмент, который необходимо использовать и в рамках бюджетного маркетинга, и в рамках маркетинга взаимодействия, и в рамках информационного маркетинга, где он занимает лидирующие позиции. Важно подчеркнуть, что использование данного мониторинга является одним из отличительных признаков государственного предпринимательства в строительстве. Этот вид предпринимательства имеет своей целью рациональное использование ресурсного потенциала, а достижение этой цели в форме конкретных задач и мероприятий невозможно без полного обеспечения информацией о динамике потенциально-ресурсных составляющих.

Обобщая вышеизложенное можно предложить следующее определение: *строительный прокьюремент представляет собой систему государственных закупок строительной продукции, работ и услуг, которая выстраивается на принципах маркетинго-ориентированной концепции государственного строительного заказа и в соответствии с градостроительными ориентирами и охватывает не только этап формирования заказов, но и этап их реализации в условиях полной ресурсной обеспеченности.*

Строительный прокьюремент позволяет не только эффективно расходовать бюджетные средства, но и дополнять их внешними инвестициями, что необходимо для возведения строительных объектов с их высокой капиталоемкостью.

Строительный прокьюремент, как явление выходит за рамки задач по проведению подрядных конкурентов (торгов), хотя функции последних не утрачивают своей значимости. Он включает в себя систему градостроительных и творческих обоснований, а также экономических обоснований в отношении целесообразности и рациональности использования ресурсного потенциала регионального социально-экономического комплекса.

Строительный прокьюремент охватывает как стратегические, так и тактические аспекты. В стратегическом плане следует выделять такие функции прокьюремента, как:

- обеспечение задач социально-экономического развития регионов на осно-

---

<sup>1</sup> Айдаров Л.А. Управленческие решения в формировании и реализации экономической политики предпринимательских структур.- СПб.: Литера Плюс, 2005.; Песоцкая Е.В. Маркетинг услуг.- СПб.: Питер, 2000.

ве использования строительной продукции;

- решение градостроительных задач и задач по сохранению культурно-исторического наследия;

- эффективное использование ресурсного потенциала регионального инвестиционно-строительного комплекса, а в общем смысле – муниципального образования;

- обеспечение непрерывности инвестиционно-строительной деятельности;

- рационализация системы управления ИСК;

- обеспечение последовательного внедрения инноваций в ИСК;

- организация взаимодействия между всеми субъектами регионального инвестиционно-строительного комплекса и между ними и внешней средой (на основе сетевого подхода)<sup>1</sup>;

- повышение квалификации специалистов в ИСК;

- обеспечение прогнозирования и стратегического планирования развития ИСК и др..

В тактическом плане строительный прокьюремент выполняет следующие функции:

- организация и проведение подрядных торгов;

- рациональное использование бюджетных средств;

- информационное обеспечение текущей строительной деятельности;

- оказание помощи в налаживании партнерских отношений между участниками ИСК, входящими в предпринимательскую сеть ГСЗ;

- организация мероприятий по продвижению ГСЗ в социальную и инвестиционно-строительную среду;

- организация текущих мероприятий по повышению квалификации специалистов ИСК;

- модификация взаимодействий между субъектами рынка ГСЗ и между ними и внешней средой в зависимости от конъюнктурных изменений;

- поддержка строительных организаций за счет расширений их возможностей в получении конкретных заказов и ряд других.

Строительный прокьюремент, имеющий столь разнообразные функции, правомерно характеризовать как действенный механизм, позволяющий достичь практического внедрения идеологии государственного предпринимательства и методов государственного маркетинга в реально функционирующую инвестиционно-строительную сферу. На его основе можно реализовать все преимущества госпредпринимательства, а в более общем смысле – реконструировать региональные ИСК в соответствии с требованиями прогрессивного маркетинго-ориентированного подхода.

### **3.3. Методические аспекты информационного обеспечения проведения подрядных конкурсов при реализации ГСЗ**

---

<sup>1</sup> Асаул А.Н., Скуматов Е.Г., Локтеева Г.Е. Предпринимательские сети в строительстве.- СПб.: Гуманистика, 2005.

Строительный прокьюремент как система государственных закупок строительной продукции, работ и услуг обладает совокупностью практических методов и приемов. Наиболее распространенным методом, рационализирующим реализацию ГСЗ с позиций бюджетной эффективности, является проведение подрядных конкурсов (торгов). Механизм проведения подрядных торгов для конкурсного отбора участников давно используется мировой практикой при осуществлении инвестиционных проектов. Его альтернативой является заключение прямых двусторонних контрактов.

Если сравнивать ГСЗ с прямым двусторонним контрактом, то мы увидим, что в случае проведения подрядных торгов создается конкретная среда и возможность привлечения нескольких подрядчиков и поставщиков при их солидарной ответственности за весь комплекс работ, услуг, поставок. Такая форма договоров предоставляет заказчикам возможность выбора наиболее выгодных предложений с точки зрения цены и других условий (сроков выполнения работ, их качества и т. д.).

Ранее упоминалось, что в России принят ряд законодательных актов, предусматривающих проведение подрядных конкурсов при инвестиционной деятельности. Так, согласно Закону Российской Федерации «Об инвестиционной деятельности» (раздел II ст. 5. п. 2) инвестор независимо от источников финансирования должен (может) привлекать участников инвестиционной деятельности преимущественно на конкурсной основе, в том числе через торги подряда, а по республиканским государственным инвестициям только на конкурсной основе.

В настоящее время торги широко используются на рынке строительных услуг, особенно при строительстве жилых домов, автомобильных дорог, мостов, портовых сооружений, гостиниц и других объектов.

Основными социально-экономическими результатами перехода на систему конкурсов является оптимизация стоимости и продолжительности строительства, структуры строительных организаций, численности и квалификационного состава работающих.

В подавляющем большинстве случаев договорная цена на строительство, складывающаяся в результате состязательности подрядчиков, субподрядчиков, поставщиков оборудования и конструкций, оказывается на 5-30 % ниже<sup>1</sup>, а обязательства по срокам строительства – дополнительная гарантия своевременной сдачи объектов заказчику.

Участие в торгах является серьезным стимулом для развития строительных организаций, так как победителем может стать только тот, у кого лучше организованы производство и труд, более высокий уровень организации управления. Следует отметить, что в настоящее время в строительстве происходят интенсивное развитие предметной специализации организаций, разукрупнение монопольных структур, создание самостоятельных малых и средних фирм и

---

<sup>1</sup> Асаул А.Н., Грахов В.П., Кошечев В.А., Чибисов И.Е. Теория и практика проведения подрядных торгов в регионе.- СПб.: Гуманистика, 2005.

компаний. Существенно возрастает доля работ, выполняемых строительными организациями за пределами мест их дислокации. Стимулятором инновационного развития отечественного строительства является конкуренция со стороны зарубежных строительных фирм. При этом система конкурсов является активным механизмом интеграции отечественной инвестиционно-строительной деятельности в мировой строительный рынок.

В рамках маркетинго-ориентированной концепции ГСЗ подрядные торги следует рассматривать с нескольких позиций:

#### 1. С позиций бюджетного маркетинга.

Очевидно, что логика подрядных торгов направлена на снижение расходов бюджета. Однако это снижение достигается за счет развития конкурентных отношений между подрядными организациями – потребителями бюджетных средств, предусматриваемых ГСЗ. При этом активизируется стимулирующая роль конкуренции, она становится реальным стимулом к повышению качества строительной продукции, работ и услуг.

Важно иметь в виду, что в условиях современного рынка механизм ценовой конкуренции, действующий изолированно, без учета факторов неценовой конкуренции, практически не работает. Недееспособен и механизм неценовой конкуренции, если применять его в отрыве от ценовых факторов, т. е. в противоречии с принципами строительного прокьюременты, который подразумевает полную ресурсобеспеченность намечаемых мероприятий. Конкуренция сегодня – это симбиоз мер ценовой и неценовой конкуренции, причем в совокупности факторов неценовой конкуренции выделяется два относительно самостоятельных вида:

- конкуренция, основанная на повышении качества строительной продукции, работ, услуг;
- коммуникативная конкуренция, предполагающая поиск дополнительных факторов в коммуникациях между субъектами рынка ГСЗ.

Второй из названных видов в ходе своей реализации смыкается с инструментами маркетинга взаимодействия и информационного маркетинга.

В качестве основного принципа бюджетного маркетинга и проведении подрядных торгов по отношению к ГСЗ выступает принцип обоснованного выбора исполнителей госзаказа. Обоснованность этого выбора достигается за счет взвешенных оценок ценовых параметров предложений подрядчиков, моделируемых качественных параметров проектов и имиджа подрядной организации, учитывающего прошлый опыт и позиции организации в коммуникативной среде.

#### 2. С позиций маркетинга взаимодействия.

Рынок ГСЗ, как указывалось выше, пронизан сетью сложных коммуникативных отношений. Госзаказчик размещен в центре этих коммуникаций. Он выполняет по меньшей мере две основополагающие функции – выступает в роли потребителя строительной продукции и в роли «производителя» ГСЗ, выдвигающего на рынок совокупность предложений к участию в выполнении работ по государственному строительному заказу. Выполняя эти, противоположные, по сути, функции госзаказчик использует механизм подрядных торгов, как

регулятор действия различных рыночных факторов. Проводя конкурс между различными подрядными организациями, он обобщает и формализует коммуникативный статус подрядных организаций. При этом становятся очевидными те факторы, которые наиболее сложны для формализации: имидж, репутация, степень влияния в ИСК и на рынке ГСЗ, устойчивость рыночных позиций подрядной строительной организации и перспективы их развития.

Необходимо отметить, что подобная формализация коммуникативных факторов наблюдается и в среде претендентов на роль реализаторов ГСЗ. Строительные организации, принимая решения о возможном участии в конкурсе адекватно оценивают свой коммуникативный потенциал. Здесь уместно вспомнить о таком явлении как предпринимательское лоббирование, характерное для современного государственного предпринимательства.

Лоббизм (или лоббирование) является специфической формой взаимодействия между предпринимательскими структурами и государственной властью. Он рассматривается как инструмент влияния предпринимателя на органы государственного управления. Институт лоббизма<sup>1</sup>, стал достаточно распространенным явлением и немаловажным звеном между системой госуправления и бизнесом.

Лоббизм относится к числу политических явлений. Это разновидность политики, включающей в себя «любую деятельность организаций, влияющую на органы государственной власти в целях содействия собственным интересам, причем эти организации, в противоположность партиям, не готовы сами принять ответственность за власть в стране». Действительно максимально дистанцируясь от ответственности за государственную власть, современные лоббисты выбирают в качестве объектов воздействия прежде всего условия хозяйственной деятельности: право на собственность, налоги, квоты, лицензии, государственные заказы<sup>2</sup>.

В реальной практике (как в России, так и за рубежом) используются формы и методы лоббирования законодательных и исполнительных органов государственной власти. «В современных условиях российские лоббистские организации основной акцент делают на работе с исполнительными органами власти. Здесь применяется «коридорный лоббизм», суть которого заключается в проталкивании удобного торможения или полном отказе от принятия неудобного решения. В этих целях наиболее важно иметь и поддерживать «своих» людей на ключевых постах»<sup>3</sup>.

Применяемые лоббистами приемы варьируются в зависимости от характера интересующего их вопроса. В рамках данной работы вряд ли целесообразно концентрироваться на данных приемах, однако можно выдвинуть ряд тезисов, которые с известной долей условности можно характеризовать как рекомендации:

- использование инструментов лоббирования – закономерный процесс, свойственный сложной коммуникативной среде, каковой является современный

---

<sup>1</sup> Петренко И.В. О перспективах и роли регулирования лоббистской деятельности в России. // Экономическое возрождение России. -2006. -№4(10). стр. 46-51.

<sup>2</sup> Питерс Т. Уотермен Р. В поисках эффективного управления. (Опыт лучших компаний); Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1986. - 420 с.

<sup>3</sup> Шамхалов Ф. Государство и экономика: власть и бизнес.- М.: Экономика, 2005.

рынок;

- лоббирование опирается на личные контакты с теми, кто принимает решения, а значит, возникает необходимость выстраивания коммуникативных отношений со стороны лоббистов и умение управлять контактами;

- лоббирование целесообразно осуществлять на основе привлечения общественных организаций, сформированных по профессиональному признаку (ассоциаций, союзов). Эти организации являются, по существу, наиболее действенным «коммуникатором», который не просто размещен в центре цепочки «органы государственного управления – предпринимательские структуры», но регулирует всю систему коммуникаций в профессиональной сфере – в данном случае на рынке ГСЗ, функционирующем в пределах регионального инвестиционно-строительного комплекса.

Нормативное закрепление лоббизма позволит общественности видеть, чьи интересы отражает тот или иной закон, кто его лоббировал и кто стоит за «группами давления». Легальный лоббизм поможет установить реальных авторов нормативно-правовых и подзаконных актов, узнать степень зависимости законодателей и правоприменителей от отдельных организаций; избирателям позволит сделать выбор в пользу тех политических партий, которые финансируются коммерческими структурами, в чьей деятельности они (электорат) заинтересованы. Закон о лоббизме должен легализовать лоббистскую деятельность как законное, демократическое средство взаимодействия общества и власти, создать законодательные предпосылки для устранения из данной деятельности элементов противоправности и коррупционности, определенно оградить федеральные органы государственной власти от незаконного давления, предоставить общественности возможность знать субъектов лоббистской деятельности и контролировать этот процесс, определить легитимные формы организации и методы деятельности профессиональных лоббистов и др. Конечно, данный закон не может быть признан средством абсолютного элиминирования коррупции, но должен значительно увеличить правовые аспекты этой борьбы, устранить критерий неопределенности, существующий сегодня при попытках разграничить понятия «коррупция» и «лоббизм», вызвав реальное действие общеправового критерия определенности, ясности, недвусмысленности правовой нормы, который вытекает из конституционного принципа равенства всех перед законом и судом (часть 1 статьи 19 Конституции Российской Федерации). Такое равенство может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями<sup>1</sup>.

Инструменты лоббирования включаются в комплекс услуг по стимулированию строительной деятельности, когда государство выступает в качестве «производителя» таких услуг, а строительные организации, соответственно, в роли их потребителей. Эта цепочка включена в структуру отношений между государством и строительными организациями, свойственных рынку ГСЗ. Второй составляющей этих отношений является цепочка, по которой «продвигается»

---

<sup>1</sup> Питерс Т. Уотермен Р. В поисках эффективного управления. (Опыт лучших компаний); Пер. с англ. - М.: Прогресс, 1986. - 420 с.

строительная продукция от производителей (строительных организаций) к конечным потребителям. В этих взаимосвязях подрядные торги выполняют роль регулятора и коммуникатора. Размещаясь в центре коммуникаций на рынке государственного строительного заказа, они «вбирают в себя» весь комплекс воздействий и преобразуют эти воздействия и распределяют их в соответствии с логикой рынка ГСЗ и поведения каждого конкретного заказа. Функционирование института подрядных торгов в качестве коммуникатора в структуре взаимодействий рынка ГСЗ иллюстрирует рисунок.

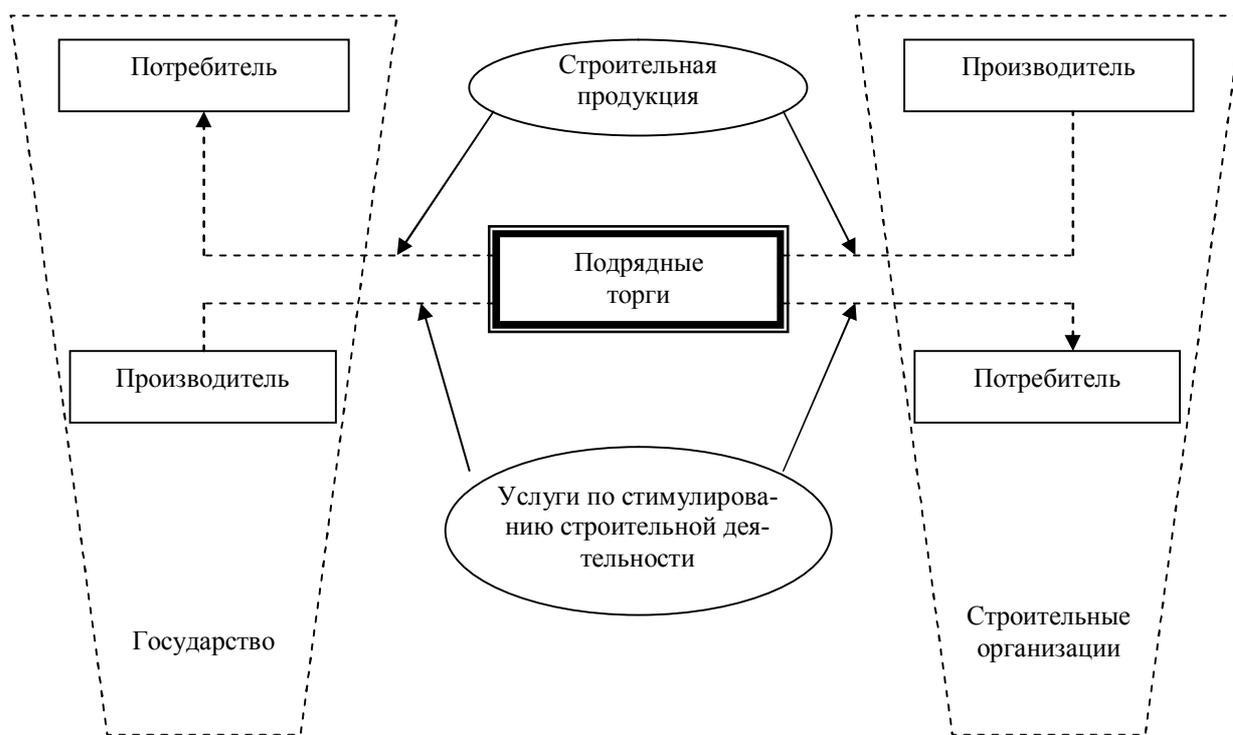


Рис. 3.18. Позиции подрядных торгов в структуре отношений между государством и строительными организациями на рынке ГСЗ

### 3. С позиций информационного маркетинга.

Методическими и прикладными задачами информационного маркетинга являются задачи, связанные с поиском методов обеспечения государственного строительного заказа полной и достоверной информацией о состоянии и перспективах развития всех факторов, определяющих формирование и реализацию ГСЗ. Так как подрядные торги являются неотъемлемым элементом ГСЗ и его логическим продолжением, может быть выстроена система информационного обеспечения, непосредственно ориентированная на проведение подрядных конкурсов.

Структура информационного обеспечения подрядных конкурсов представлена на рисунке 3.19. При построении данной системы и изучении методов проведения подрядных конкурсов использовался опыт, накопленный в Удмурдской

Республике. При этом учитывались результаты собственных разработок автора в этой области, в частности результаты маркетинговых исследований, предваряющих построение схемы проведения подрядных торгов

Маркетинговые исследования товаров и услуг для подрядных торгов государственного заказа на выполнение строительно-монтажных работ в Удмуртской Республике, включают аспекты научного и прикладного значения:

1) общесистемный аспект предусматривает осуществление следующих методических процедур:

- анализ и оценка состояния инвестиционно-строительной деятельности (ИСД) в регионе;
- исследование элементов и связей маркетинговой среды строительного комплекса региона;
- выявление факторов негативного воздействия на инвестиционно-строительный процесс и разработка предложений по противодействию этим факторам;
- формирование методологических подходов к решению основных проблем ИСД;
- определение актуальных информационно-аналитических задач управления и анализ условий решения этих задач в составе плана развития региона.

2) аспект практического использования результатов маркетинговых исследований позволяет формировать:

- план закупок на текущий финансовый год;
- план закупок на планируемый финансовый год;
- реестр государственных контрактов;
- базы данных предложений поставщиков товаров и услуг.

Материалы, полученные в ходе маркетинговых исследований, закладываются в основу построения информационного обеспечения подрядных торгов.

При создании системы информационного обеспечения (рисунок 3.20) особое внимание следует уделить обеспечению интегрируемости с существующими, и проектируемыми информационно-аналитическими и информационно-технологическими автоматизированными системами по различным отраслям управления Удмуртской Республики.

Основные	Процедуры процесса подрядных торгов (конкурса)	Лица, причастные к подрядным торгам
----------	--	-------------------------------------

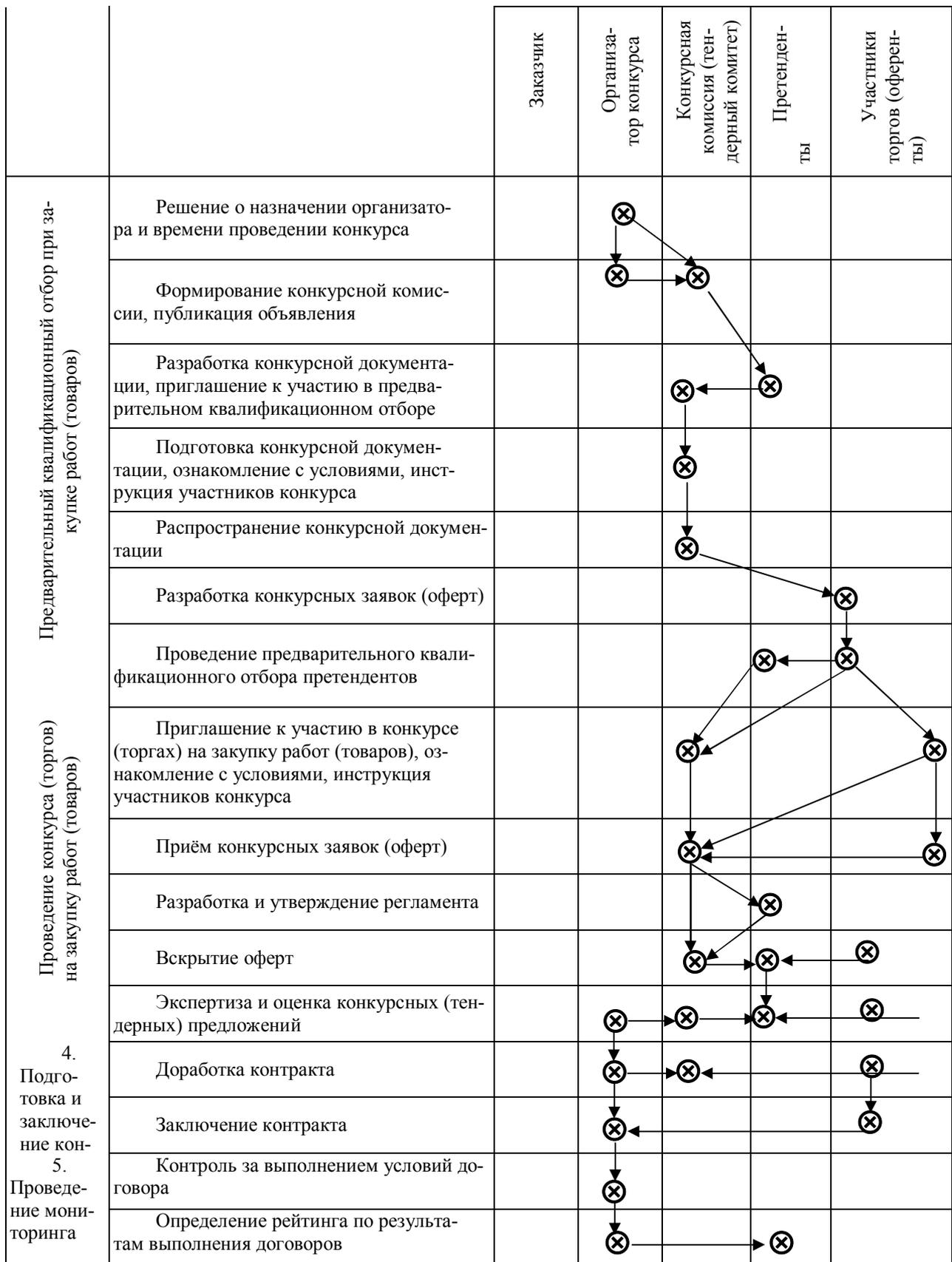


Рис. 3.19. Общая организационная схема проведения конкурсов

Маркетинговые исследования товаров и услуг для подрядных торгов государственного заказа на выполнение строительно-монтажных работ в Удмуртской Республике

Первая очередь задач

\* аспект практического использования результатов маркетинговых исследований позволяет формировать:

- план закупок на текущий финансовый год;
- план закупок на планируемый финансовый год;
- реестр государственных контрактов;
- базы данных предложений поставщиков товаров и услуг

Вторая очередь задач

\* общесистемный аспект:

- анализ и оценка состояния инвестиционно-строительной деятельности (ИСД) в регионе;
- исследование элементов и связей маркетинговой среды строительного комплекса региона;
- выявление факторов негативного воздействия на инвестиционно-строительный процесс и разработка предложений по противодействию этим факторам;
- формирование методологических подходов к решению основных проблем ИСД;
- определение актуальных информационно-аналитических задач управления и анализ условий решения этих задач в составе плана развития региона.

Область интегрируемости

(с существующими и проектируемыми информационно-аналитическими и информационно-технологическими автоматизированными системами по различным отраслям управления Удмуртской Республики)

1. План формирования государственного заказа на товары и услуги.
2. План проведения подрядных торгов и конкурсов.
3. Федеральная целевая программа социально-экономического развития Удмуртской Республики.
4. Генеральный план развития городов республики, в частности г. Ижевска, проекты детальной планировки градостроительных комплексов, отраслевые схемы инженерных сетей, финансируемые из городского бюджета.

Рис. 3.20. Информационное обеспечение подрядных конкурсов

Методологически такая интегрируемость обеспечивается учетом требований следующих программ и планов:

1. Плана формирования государственного заказа на товары и услуги.
2. Плана проведения подрядных торгов и конкурсов.
3. Федеральной целевой программы социально-экономического развития Удмуртской Республики.

4. Генерального плана развития городов республики, в частности г. Ижевска, проектов детальной планировки градостроительных комплексов, отраслевых схем инженерных сетей, финансируемых из городского бюджета.

Методически эта интегрируемость обеспечивается внедрением автоматизированных систем управления (АСУ).

Исследования показали, что для решения задач информационно-аналитического обеспечения ИСД, создания механизмов взаимодействия государственных учреждений и субъектов ИСД в состав автоматизированной системы управления и в дальнейшем развитии информационной системы в ее состав также должны входить следующие программные комплексы:

1. Оперативный учет объектов инвестирования.
2. Оперативный учет субъектов инвестиционной деятельности.
3. Оценка подрядных конкурсных предложений (оферт) при проведении подрядных конкурсов (торгов).
4. Справочная система инвестиционно-строительной деятельности.
5. Формирования инвестиционно-строительных программ Удмуртской Республики.
6. Управление инвестиционной деятельностью.
7. Системное администрирование баз данных и прикладных задач.

Программный комплекс «Оперативный учет объектов недвижимости» реализует следующие основные функции:

- автоматизации сбора, анализа и обобщения сведений об объектах недвижимости (земельные участки, пятна застройки, объекты незавершенного строительства, первичные объекты недвижимости: зданий, сооружений), предназначенных к реконструкции или капитальному ремонту; информации об объектах социальной, инженерной и прочей инфраструктуры, расположенных на данном земельном участке; о вторичных объектах недвижимости: встроенных и пристроенных помещениях и квартирах.
- автоматизации процедур поддержки информации в актуальном состоянии об объектах недвижимости, отслеживания их состояния в ходе выполнения инвестиционных проектов.

Программный комплекс «Оперативный учет субъектов инвестиционной деятельности» реализует функции:

- автоматизации процедур сбора, анализа и обобщения сведений о предприятиях и организациях – участниках инвестиционной деятельности (инвесторах, заказчиках, подрядчиках, производителях строительных материалов, деталей и конструкций).
- автоматизации процедур поддержки информации в актуальном состоянии о субъектах инвестиционной деятельности, отслеживания их состояния в ходе выполнения инвестиционных проектов.

Программный комплекс «Оценка подрядных конкурсных предложений (оферт) при проведении торгов» призван повысить эффективность выбора претендентов на реализацию инвестиционного проекта и на выполнение подрядных работ за счет объективной оценки их предложений по условиям инвестирования и выполнения проектно-строительных работ.

Программный комплекс «Справочная система инвестиционно-строительной деятельности» включает следующие блоки:

- «Маркетинг товаров и услуг»;
- «Мониторинг объектов инвестиционно-строительной деятельности».

С помощью программного комплекса «Формирование инвестиционно-строительных программ города» выполняется расчет и оптимизация адресной инвестиционно-строительной программы с учетом запросов рынка недвижимости, материалов, товаров и услуг, объемов финансовых ресурсов, приоритетов развития инфраструктуры города.

Программный комплекс «Управление инвестиционной деятельностью» призван улучшить качество инвестиционных проектов за счет:

- ведения информации о заявках, поданных на участие в инвестиционных проектах, этапах ее прохождения;
- ведения информации об инвестиционных и технических условиях, необходимых для реализации проекта;
- ведения информации о заключенных инвестиционных договорах, этапах их выполнения, включая реализацию финансовых и технических условий, в привязке к требованиям договора;
- поддержки взаимодействия между участниками ИСД и Администрации Удмуртской Республики в вопросах заключения инвестиционных договоров и контроля за их выполнением.

Программный комплекс «Системное администрирование баз данных (БД) и прикладных задач» служит для обеспечения единства представления, целостности и сохранности данных в центральной и локальных базах. Он ориентирован на оказание оперативной информационной поддержки, включая интерактивный доступ (в том числе с использованием удаленных средств связи) с разграничением прав доступа и различными степенями секретности информации, для организации взаимодействия с внешними информационными системами, а также для системного обслуживания удаленных пользователей, ответов на вопросы по «горячей линии» в случаях сбоев в вычислительной сети, ликвидации угрозы интервенции на серверы базы данных АСУ.

К факторам, определяющим экономическую эффективность реализации данных предложений можно отнести:

- создание информационно-аналитического обеспечения реализации стратегических планов социально-экономического развития региона и инвестиционно-строительной деятельности;
- снижение дефицита бюджета Удмуртской Республики за счет повышения фондоотдачи объектов всех форм собственности и ускорения окончания незавершенного строительства;
- повышение доходов бюджета Удмуртской Республики за счет развития коммерческого оборота государственных информационных ресурсов;
- быстрое и рациональное принятие решений на уровне административных служб;
- эффективное объектное планирование;
- эффективное управление финансовыми потоками;

- ускорение интеграции Удмуртской Республики в общероссийскую и международную экономическую и информационную систему на базе современных компьютерных технологий.

При построении информационной системы обеспечения подрядных торгов в рамках реализации ГСЗ необходимо сконцентрировать внимание на следующих элементах:

- структуре информационных потоков в данной системе,
- структуре информационного пространства баз данных,
- составе комплекса баз данных.

*Структура информационных потоков системы обеспечения подрядных конкурсов*

Автоматизированная информационная система обеспечения подрядных конкурсов представляет собой многофункциональный и многоуровневый территориально рассредоточенный комплекс программ и баз данных. БД и программы по их формированию и сопровождению могут быть установлены в вычислительных сетях и на отдельных рабочих станциях (персональных компьютерах) государственных заказчиков, а также фирм поставщиков и производителей продукции. Общая структура автоматизированной информационной системы комплекса представлена на рисунке 3.21.

Структура комплекса БД отображает структуру органов государственной власти, ответственных за управление государственными закупками и государственным строительным заказом в Удмуртской Республике. Структура является многоуровневой по способу формирования.

Следует отметить, что комплекс является универсальным для любого региона Российской Федерации. Программное обеспечение (операционная система, среда разработки прикладного программного обеспечения и т. д.) позволяет использовать самые современные компьютерные технологии, построенные на архитектуре «клиент/сервер» и технологии «Internet/Intranet».

*Структура информационного пространства баз данных*

Структура информационного пространства государственного заказа представлена на рисунке 3.22. С использованием действующего универсального и проблемно ориентированного программного обеспечения автоматизированной системы планирования и управления (АСПУ) в электронном виде непосредственно формируются:

- региональный план закупок на текущий финансовый год;
- региональный план закупок на планируемый финансовый год;
- реестр государственных контрактов Удмуртской Республики;
- база данных предложений поставщиков.

*Состав комплекса БД*

Состав комплекса программ и БД формирования и сопровождения городского заказа Удмуртской Республики представлен на рис. 3.23. Каждая из программ сопровождения представляет собой самостоятельно выполняемое приложение, работающее под управлением ядра системы управления данными (СУБД) Access для Windows XP.



Рис. 3.21. Структура информационных потоков системы обеспечения подрядных конкурсов

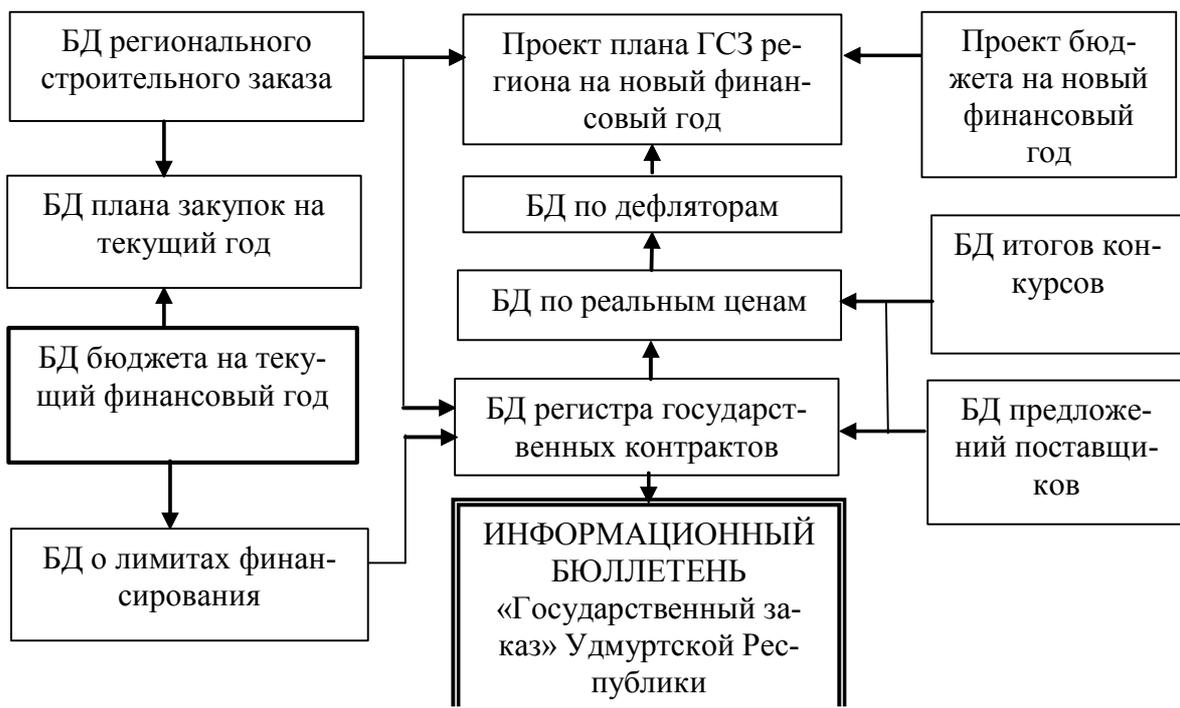


Рис. 3.22. Структура информационного пространства баз данных

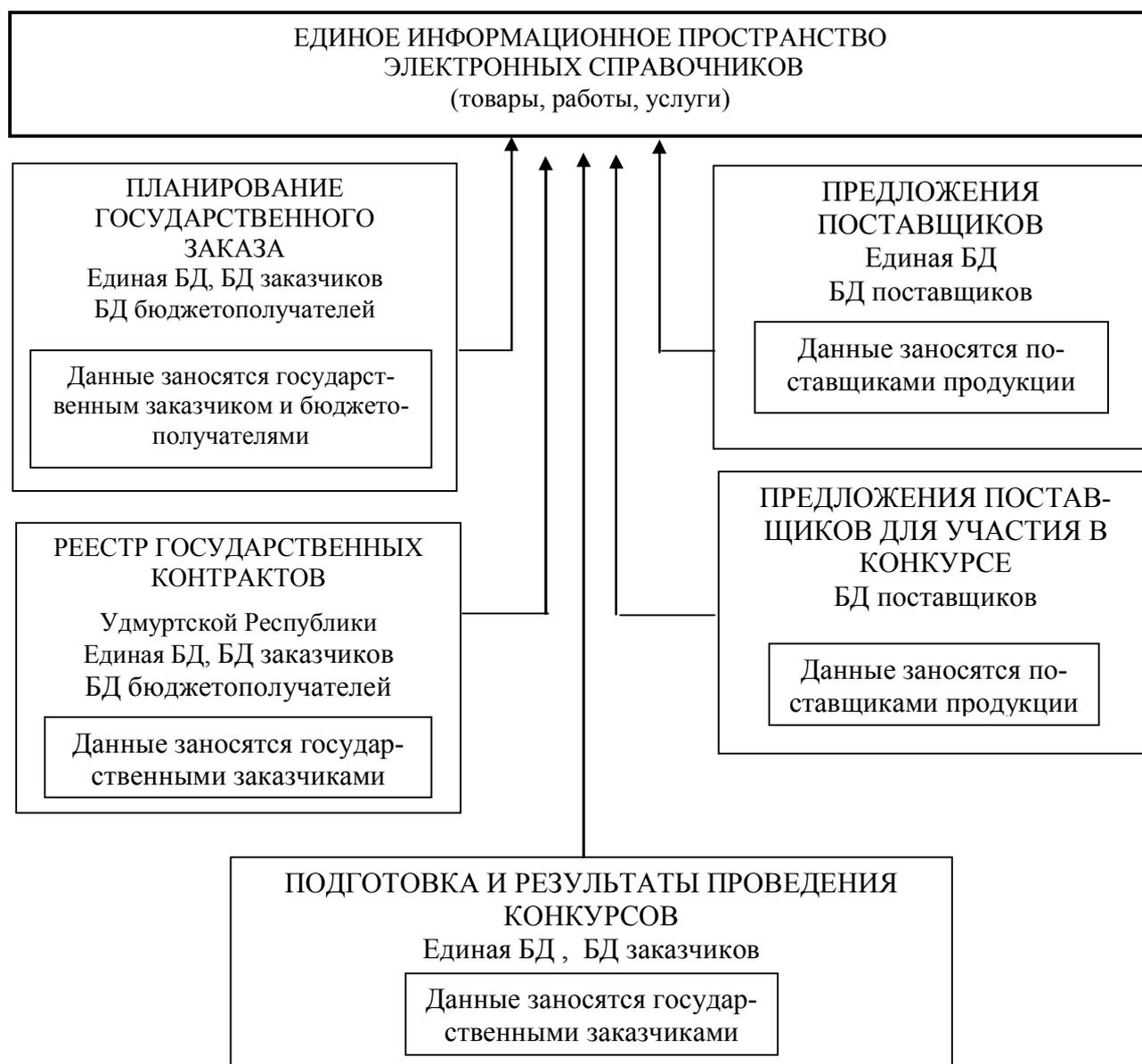


Рис. 3.23. Состав комплекса программ и БД формирования и сопровождения государственного заказа Удмуртской Республики

Режимы функционирования (однопользовательский или многопользовательский) на каждом из уровней формирования БД зависят от того, было ли программное обеспечение установлено и настроено для работы в локальной (корпоративной) сети или на отдельном компьютере пользователя.

Для создания и сопровождения комплексов БД на уровне управления, формирования и реализации государственного строительного заказа, формируется бюджет распорядителей и уполномоченной организации по созданию базы данных поставщиков и потенциальных исполнителей ГСЗ. Здесь наиболее целесообразно использовать многопользовательский режим с архитектурой клиент/сервер, расположив выполняемые приложения на рабочих станциях пользователей, а рабочие файлы БД на файл сервер. Такое использование дает следующие преимущества.

- рабочая нагрузка пользователей по сопровождению БД естественным образом распределена между множеством компьютеров;
- обеспечен одновременный доступ к совместно используемым данным;
- данные можно легко защитить в централизованном порядке;
- при изменении структуры баз данных пользователи, на рабочих станциях которых установлены старые версии программного обеспечения, не смогут нарушить целостность и непротиворечивость БД.

Представленные на рисунке 3.24 БД «Подготовка и результаты проведения конкурсов» и БД «Предложения поставщиков для участия в конкурсе» демонстрируют новые объекты АСПУ, создаваемые в едином информационном пространстве городского заказа.

В частности БД «Предложения поставщика для участия в конкурсе», может быть сформирована как специальная выборка, основанная на данных безотзывной оферты, с помощью программы сопровождения, используемой поставщиками для формирования БД «Предложения поставщиков».

Действующая АСПУ государственных закупок и ГСЗ может успешно функционировать в том случае, если она обеспечена электронными справочниками, соответствующими задачам управления госзакупками. Важнейшими из них являются:

1. Общероссийский классификатор видов экономической деятельности, продукции и услуг (ОКДП), включающий:

- собственно виды экономической деятельности;
- классы и подклассы видов продукции и услуг;
- виды продукции и услуг;
- описания группировок видов экономической деятельности на уровне групп и подгрупп, классов продукции и услуг.

2. Перечни:

- заказчиков-бюджетораспорядителей (держателей ведомственных реестров).
- бюджетополучателей (справочник, динамически формируемый бюджетораспорядителем).
- единиц измерения товаров, работ и услуг;
- единиц измерения цены;
- способов размещения заказов;
- экономическо-территориальных признаков;
- статусов, дающих право на государственную поддержку;
- стран мира;
- субъектов Российской Федерации;
- источников финансирования;
- сроков проведения конкурсов;
- сроков оказания услуг.

Общероссийский классификатор видов экономической деятельности агрегирует массив информации, необходимый для создания информационной системы обеспечения подрядных конкурсов.

Данный классификатор, по сравнению с подобными, обладает не только

большой широтой охвата по классифицирующим возможностям товаров, работ и услуг, но и подробным описанием группировок видов экономической деятельности позволяющих конкретизировать содержание классификационных группировок, что обеспечивает однозначность кодирования объектов классификации. Это обстоятельство позволило реализовать в комплексе БД, интегрированную контекстно зависимую систему «информационная единица кодирования в формате БД»/ «раздел электронного справочника». Созданная система позволяет, используя технологию гипертекста, что в отличие от привычной «книжной» системы доступа к данным предлагает не систему «перелистывания страниц справочника», с возможностью для ускорения поиска «обращения к содержанию», а возможность непосредственного перехода от любой «информационно-зависимой» единицы идентификации продукции к проблемно связанным с ней разделам единых справочных данных.

Изложенные методические и прикладные аспекты информационного обеспечения проведения подрядных конкурсов при реализации ГСЗ правомерно рассматривать как методический базис информационного маркетинга в системе ГСЗ. Важно подчеркнуть, что повышенное внимание к информационной составляющей не случайно, т. к. полноценный информационный обмен в современных условиях – залог успешной реализации государственной экономической политики, осуществляемой, в частности, с помощью ГСЗ.

**Информационная модель организации и проведения подрядных конкурсов.** Рационализацию информационного обеспечения подрядных конкурсов и всей системы ГСЗ следует рассматривать как эффективное средство обеспечения взаимодействия между субъектами рынка государственного строительного заказа. В этой связи представляется необходимым предметно изучить информационно-коммуникативные аспекты и, в частности, разработать информационную модель организации и проведения подрядных конкурсов.

Многие исследователи придерживаются мнения относительно необходимости разработки такой модели с иерархической системой доступа к информации, имеющей отраслевую и территориальную структуры. В частности Шакировым Р.Б.<sup>1</sup> предложена информационная модель, создание которой поможет оперативно получать необходимую информацию об участниках инвестиционной деятельности, принимающих участие в подрядных торгах на федеральном, региональном и муниципальном уровнях.

Концепция модели основана на представлении о том, что в связи с тем, что участники торгов (заказчики, подрядчики, проектные и инжиниринговые организации, поставщики оборудования, стройматериалов и др.) одновременно являются и участниками инвестиционной деятельности, информационную модель, обеспечивающую проведение торгов, целесообразно создавать как единую информационную модель на региональном уровне, уровне субъектов федерации, а в перспективе – на федеральном уровне. При этом информация, на-

---

<sup>1</sup> Шакиров Р. Б. Теория и практика организации и проведения подрядных торгов в строительстве.- М.: Изд-во Ассоциации строительных вузов, 2002.

капливаемая в модели, рассматривается как непрерывный процесс повышения знаний по проблеме снижения неопределенности.

Автор полагает, что такая модель совместно с обеспечивающими подсистемами будет объединять в общем информационном пространстве участников инвестиционно-строительной деятельности всех форм собственности и уровней управления.

На рис. 3.25 приведены укрупненные подсистемы информационной модели, которые, в свою очередь, включают подсистемы более низкого уровня. Так, например, банк данных по поставщикам оборудования включает как отечественных, так и зарубежных поставщиков. Банк данных по проведенным конкурсам включает состав конкурсной документации, систему показателей, критерии оценки победителя конкурса и т.д. В составе банка данных имеются рейтинговые оценки фирм, строительно-монтажных, проектных организаций, поставщиков оборудования, строительных конструкций и материалов, предметов домоустройства и других организаций, которые входят в состав потенциальных исполнителей госзаказов.

Обеспечивающими подсистемами модели являются стандарты, типичные для всех уровней управления инвестиционным проектом. Однако их конкретное наполнение зависит от задач, объемов и режимов работы автоматизированной системы. В данном случае описание обеспечивающих подсистем ориентировано на участников торгов.

Методическое обеспечение определяет совокупность целостных взаимосвязанных методов и процедур проведения расчетов и принятие решений по всему комплексу задач, решаемых в ходе процесса по подготовке, организации и проведению подрядных торгов. К нему, в частности, относится и набор экономико-математических моделей, в том числе и имитационная модель подведения итогов и определения победителя.

Методическое обеспечение отражает содержательную сторону инвестиционного процесса и предопределяет содержание всех остальных обеспечивающих подсистем. Математическое обеспечение представляет собой совокупность взаимосвязанных программ (проблемных и операционных), математических моделей, методов и алгоритмов, позволяющих получить оптимальные решения при оценке рейтинга претендентов, включая пакеты прикладных программ, программные комплексы, обеспечивающие реализацию на средствах вычислительной техники моделей, методов и алгоритмов, используемых участниками инвестиционной деятельности.

Подсистема обеспечения генерации настраивает систему на решение функциональных задач. Она включает:

- расчет примерного объема, занимаемого логической и информационной базой;
- инициализацию машинных носителей для хранения баз данных;
- выбор данных для генерации.

Подсистема технического обеспечения – это совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих комплексов технических средств наблюдения, сбора, передачи, программной обработки данных, отображения и документирования

информации в процессе решения задач в интересах участников торгов. Подсистемы технологического обеспечения содержат совокупность организационно-технологической документации пользователей информационной системы.

Подсистема кадрового обеспечения осуществляет подбор, обучение, перемещение и повышение квалификации пользователей системы и кадров, обслуживающих систему.

Информационное обеспечение (содержание информационной системы представлено на рис. 3.25) включает:

- систему показателей;
- формализацию представления информации;
- средства описания данных;
- определение содержания и порядка размещения информации на машинных носителях;
- определение видов и объемов хранимой информации, сроков хранения;
- разработку способов хранения, поиска и внесения изменений в массивы данных;
- установление способов контроля информации;
- разработку классификаторов и словарей наименования показателей;
- регламентацию информационных связей между задачами по организации и проведению подрядных торгов; систему документации.

Информационная модель совместно с обеспечивающими подсистемами является основой для разработки автоматизированной информационной системы по организации подрядных торгов в строительстве, городском хозяйстве, субъектах федерации и для создания единой корпоративной сети на основе:

- единых протоколов межмашинной связи, на базе которых организуется обмен информацией между всеми компонентами сети;
- единой передающей среды с использованием ее активной и пассивной структуры;
- единого метода управления на основе рационального сочетания централизованных и децентрализованных форм управления структурой моноканала;
- информационной и программной совместимости операционных систем, систем управления базами данных, рассредоточенных в сети;
- гибкой модульной организации, предусматривающей проектирование системы передающей среды на основе гибких конструктивно законченных моделей.

При этом совместимость систем в целом обеспечивается использованием общероссийских и отраслевых классификаторов кодирования информации.

При этом совместимость систем в целом обеспечивается использованием общероссийских и отраслевых классификаторов кодирования информации.

Данная модель обладает практической значимостью, которая заключается в возможности:

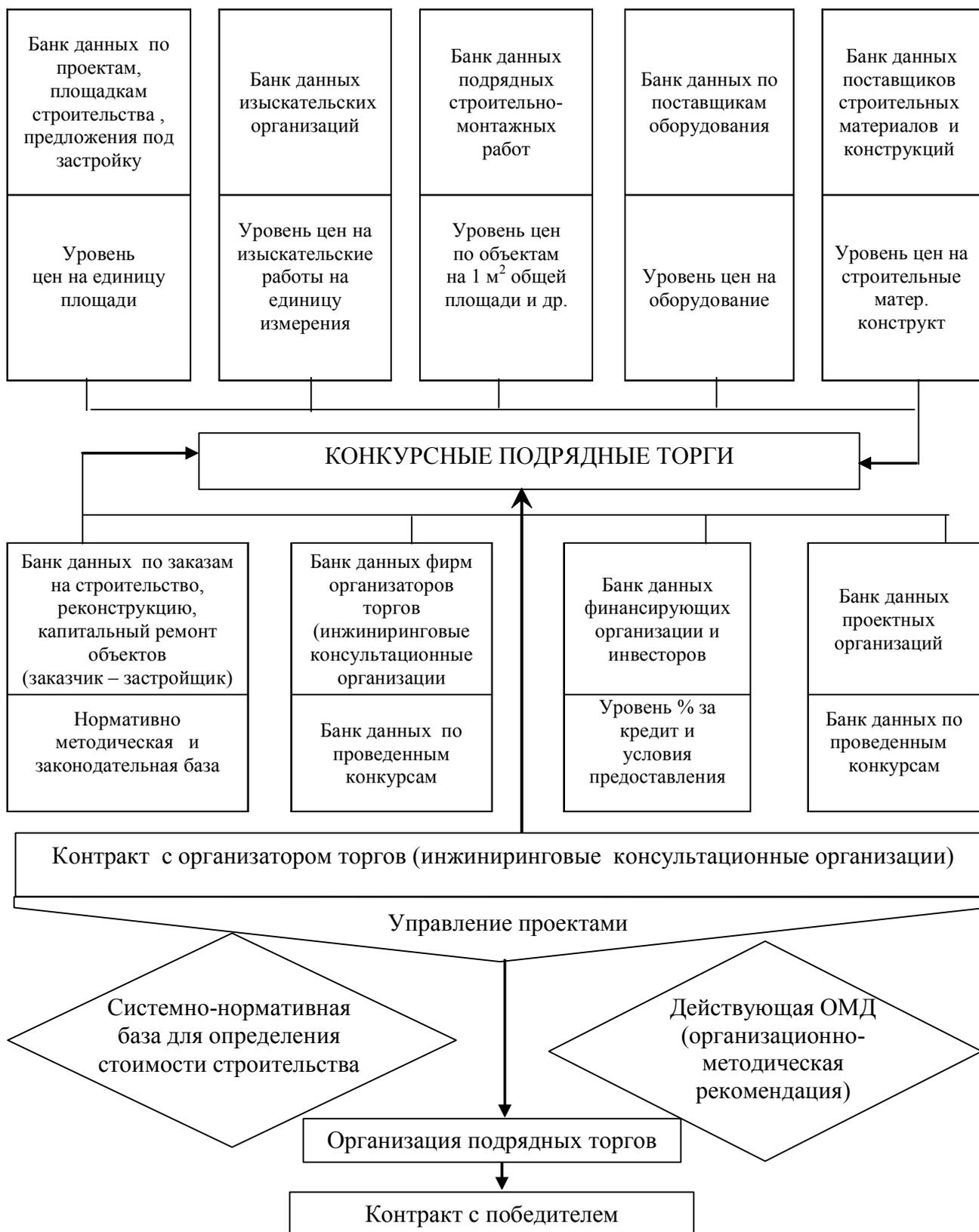


Рис. 3.25. Информационная модель организации и проведения подрядных торгов

- сравнивать данные, полученные из разных источников, например, ретроспективные данные по финансово-экономическим коэффициентам претен-

дентов и их конкурентоспособности и др.;

- проводить сравнительный анализ полученных данных;
- принимать объективные и обоснованные решения.

Ориентируясь на данные информационной модели, oferent в заданные сроки может разработать offerту в ее финансовой и технической части.

Использование указанной модели для участников инвестиционной деятельности может обеспечить достижение ряда эффектов.

Так, например, инвестор, располагая необходимыми ресурсами, обратившись в «банк данных по площадкам строительства и предложений под застройку», сможет провести соответствующие исследования рынка, выбрать интересующий его объект для дальнейших действий по разработке проектов. Заказчик-застройщик, обратившись в «банк данных финансирующих организаций», сможет выяснить возможности получения кредита, а также узнать все условия его предоставления, в том числе величину процентной ставки по обслуживанию предоставленного кредита. Аналогично, используя данные информационной модели, он сможет выбрать удовлетворяющие его условиям инжиниринговую или проектную организации и в последующем заключить договоры на разработку технико-экономического обоснования, а также сможет определить фирму, которой поручит функцию «Организатора торгов» и т.д.

Аналогичным образом смогут поступать все участники инвестиционной деятельности, желающие получить необходимую информацию, чтобы принять участие в подрядных торгах и в реализации инвестиционных проектов.

Кроме того, возможности информационной модели по сбору, хранению и накоплению имеющейся информации позволят разработать и внедрить в практику работ участников подрядных торгов в строительстве автоматизированные рабочие места, что особенно важно в современных условиях, когда в ИСК возрастает необходимость в использовании высококвалифицированного труда.