

4. Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов (вторая редакция, исправленная и дополненная) (утв. Минэкономки РФ, Минфином РФ и Госстроем РФ от 21.06.99 N ВК 477). [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru/> (Дата обращения: 14.05.2013).

5. Управление рисками при инвестировании в недвижимость // CRE Россия #6 (30) 01.06.2005. Режим доступа: <http://www.cre.ru/journalnews/> (Дата обращения: 24.08.2014).

6. Артамонов А.А. Функции управления рисками в процессе реализации инвестиционных строительных проектов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.05 / Артамонов Алексей Александрович. – СПб., 2003.– 124 с.

7. Селина В.П. Теория реальных опционов и управление финансовыми рисками девелоперских проектов: дис. ... канд. экон. наук: 08.00.10 / Селина Вера Петровна. – М., 2014. – 178 с.

8. Шлопаков А.В. Управление рисками при реализации инвестиционных строительных проектов // Российское предпринимательство. — 2013. – № 3 (225). – С. 25-30.

## **ПРИМЕНЕНИЕ ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА В ОТЕЧЕСТВЕННОЙ ПРАКТИКЕ РАЗМЕЩЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННОГО ЗАКАЗА**

УДК 65.658.7

*Королева М.А.,  
Доцент кафедры ЭУС и РН  
ВШЭМ, УрФУ  
Кондюкова Е.С.  
Доцент кафедры БД,  
канд. филос. Наук  
ВШЭМ, УрФУ  
Carbonell E.,  
независимый  
юридический консультант,  
Барселона, Испания*

**Аннотация.** Во многих странах хорошо зарекомендовали себя национальные контрактные системы с единым циклом планирования и размещения государственных контрактов. В статье предложено сравнение систем моделей госзакупок США, ФРГ, Германии и Франции и возможности применения данного опыта в российской практике. Однако в системе госзакупок следует использовать не отдельные элементы зарубежного опыта, а комплексную систему, позволяющую достичь эффективности контрактного процесса.

**Ключевые слова:** государственный контракт, закупки, государственный заказ, библиотека контрактов, контрактная система, планирование, контроль, информационные ресурсы, мониторинг цен, конкуренция.

Особенностями национальных контрактных систем считается масштабное применение методик планирования в обеспечении государственных нужд, мониторинга цен, баз данных типовых контрактов, механизмов контроля и процедур оценки результатов их исполнения, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами.

За рубежом государственные нужды обеспечиваются с использованием технологий управления единым циклом планирования, размещения и исполнения государственных контрактов (контрактных систем). Опыт других стран особенно интересен во время активизации реформирования российской системы управления размещением государственных заказов.

В таких странах, как США и Великобритания, функционируют целостные национальные контрактные системы, включающие в себя отработанные механизмы управления жизненным циклом государственного заказа по трем индикаторным позициям: планирование, размещение, исполнение. В странах Европейского союза детально регламентированы процедуры размещения государственного заказа, которые носят обязательный характер исполнения всеми странами-членами ЕС.

Контрактная система США создана в 1921 году и является одной из старейших государственных контрактных систем [1]. Объем бюджетных средств, которые управляются в рамках федеральной контрактной системы (далее – ФКС), составляет более 500 млрд. долл. США. Участниками ФКС выступают более 160 тыс. коммерческих организаций. Нормативно деятельность ФКС США регулируется федеральными правилами планирования, размещения и исполнения государственного заказа (FAR - Federal Acquisitions regulations). Они включают более 4300 тыс. правил, детально регулирующих жизненный цикл планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Система планирования в ФКС США включает две процедуры: прогноз закупок и индивидуальный план закупки. Прогноз закупки представляет собой план-график размещения госзаказа, позволяющий иметь информацию об объеме планируемых госзакупок в органах власти.

Использование подобной процедуры планирования государственного заказа предусматривается новым федеральным законом № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» [2]. Планы закупок некоторое время применялись и в российской практике, но инструмент на данном этапе нельзя назвать эффективным. По итогам января-февраля 2015 г. лишь четверть закупок, проведенных по обновленной системе, прошли без нарушений [3]. Основные ошибки заказчики совершают еще на стадии планирования – невовремя размещают информацию на сайтах или предоставляют недостоверные сведения.

В соответствии с новым федеральным законом № 44-ФЗ при планировании госзаказа предполагается построение детального процесса формирования каждой закупки, исходя из потребностей заказчика в определенных товарах, услугах и работах [4].

ФКС США характеризуется разветвленной организационно-функциональной структурой, в центре которой находится офис государственного заказа США, координирующий деятельность ФКС. С 1974 года офис государственного заказа существует как структурное подразделение административно-бюджетного управления США и имеет полномочия по проведению политики в области планирования, размещения и исполнения государственного заказа.

Основными исполнителями ФКС США являются контрактные офицеры в ранге заместителей руководителя министерства, ведомства по государственному заказу в органах федеральной власти. Должности контрактных офицеров предусмотрены в структуре управления каждого государственного заказчика: централизация ужесточает контроль над процедурами размещения государственных заказов, и в государственном аппарате работают профессионалы, отвечающие за выполнение поставленных государственных задач. В функционировании системы планирования госзаказа в РФ именно отсутствие высококвалифицированных кадров в области размещения госзаказа является основным тормозом развития.

При рассмотрении способов и правил проведения закупок в Евросоюзе необходимо изучать опыт использования эффективных критериев при закупках товаров, работ и услуг. Основным критерием является цена, сформированная на основе необходимых технических требований. В российском законодательстве принцип отбора поставщиков по качественным характеристикам пока не обоснован, что существенно снижает эффективность процедуры госзакупок.

Библиотека контрактов (база данных), которая используется в американской контрактной системе содержит более ста детально регламентированных видов государственных контрактов, которые разделены на типы [1], что интересно для рассмотрения российскими специалистами. Типология следующая:

- проведение прикладных НИОКР, приобретение и создание новейших видов технологий, ввод в эксплуатацию систем вооружения и военной техники;
- фундаментальные исследования;
- промышленное производство серийной продукции;
- инженерно-строительные и архитектурно-технические работы;
- поставки стандартных товаров или сырья;
- предоставление финансовых услуг (банковские кредиты, залоги, инвестиционное участие, страхование);
- оказание юридических и консалтинговых услуг;
- транспортное обслуживание;
- управление федеральной собственностью;
- жилищно-коммунальные услуги (водоснабжение и водоотведение, теплоснабжение, электроснабжение и проч.).

В ФКС используются две принципиально разные экономические модели государственного контракта. Это контракты твердой цены и контракты возмещения затрат. Допускается использование так называемых гибридных контрактов. Например, так называемые «результативные» контракты с фиксированной ценой и контракты комплексного поощрения. В первом случае подрядчик имеет возможность возместить некоторые затраты свыше фиксированной цены. Во втором случае формула цены учитывает, как минимум, четыре параметра – затраты, норму прибыли, объемные и качественные характеристики товара, сроки поставки.

В настоящее время в США также осуществляется реформа ФКС по следующим направлениям:

- минимизация наиболее рискованных контрактов с возмещением затрат с точки зрения увеличения сметной стоимости. Административно-бюджетное управление США подготовило инструктивное письмо с рекомендацией использования государственных контрактов с фиксированными ценами. Однако в случаях высокой неопределенности из-за специфики закупаемого товара, работы, услуги целесообразно использование контракта с последующей компенсацией затрат. В настоящее время государственные заказчики зачастую применяют рискованные типы контрактов для закупок стандартной продукции.

- Разработка механизма конкурентных переговоров в целях проведения предварительной комплексной экспертизы проекта (due diligence).

- Ориентация на закупки комплексных услуг, а не закупки отдельных составляющих работ и сырья. Органу исполнительной власти вменяется проведение анализа по разграничению стандартизируемой и нестандартизируемой продукции, что снижает уровень неопределенности типов контрактов. Если ведомство реализует сложный проект, то можно разбить его на стадии и для каждой из них предусмотреть свой тип контракта. На стадии предпроектных работ следует использовать контракт с компенсацией затрат (оплата времени и материалов). На стадии разработки проекта лучшим вариантом будет контракт с учетом затрат и премиального фонда. На стадии серийного производства используется контракт с фиксированной ценой. А наилучшей альтернативой будет реализация такого проекта в рамках единого гибридного государственного контракта.

- Использование формализованных методик для определения уровня неопределенности. Контракты с возмещением затрат следует заключать только в случае высокого уровня неопределенности. Для этого предусматривается формирование рабочей группы исполнительной власти, состоящей из контрактного офицера, менеджера проекта, технического заказчика работы. В данном случае разработка формализованной системы стимулов обеспечивает экономию затрат и повышение качества товаров, работ и услуг.

- Мониторинг репутационной истории и результатов деятельности подрядчика на основе создания автоматизированной информационной системы. С февраля 2010 года офис государственного заказа США проводит регулярные оценки результативности подрядчиков. Ведется и отбор подрядчиков,

zareкомендовавших себя в качестве надежных партнеров по предоставлению наиболее качественных товаров, работ и услуг.

Особенностями контрактной системы Великобритании является сопровождение планирования, размещения и исполнения государственного контракта на протяжении всего его жизненного цикла. За эти функции отвечает уполномоченный орган исполнительной власти по предварительной оценке рисков, связанных с размещением государственных заказов – управление по делам государства, подведомственное казначейству (Office of Government Commerce – OGC)).

Управление по делам государства не только способствует проведению единой государственной политики в области государственного заказа, но и помогает отраслевым органам исполнительной власти отбирать проекты и сопровождать процесс размещения государственного заказа.

Управление по делам государства применяет схему многоступенчатой фильтрации заказов до момента их утверждения. Государственный контракт рассматривается на всех этапах его жизненного цикла, включая стратегии снабжения, размещения, организационные схемы исполнения контрактов.

Электронная библиотека типовых контрактов размещена на портале контрактной системы Великобритании, а пользователю (государственному заказчику) предоставляется сервисы подбора типового государственного контракта. В настоящее время в базе библиотеки государственных контрактов содержится более 450 контрактных направлений.

В контрактной системе Франции действует комиссия по госзакупкам, которая осуществляет аудит госконтрактов после размещения госзаказа, но перед официальным объявлением результатов размещения. Это помогает государственным заказчикам эффективнее использовать бюджетные средства в пределах, зафиксированных правительством. До заключения контракта Комиссия может предоставить консультационные услуги по «безопасности» проекта и обеспечивает его успешную реализацию.

В последнее время деятельность комиссии приведена в соответствие с национальными и европейскими нормативными актами. Установлены ценовые пороги по процедурам размещения и финансирования контрактов. При заключении крупных и особо крупных контрактов комиссия оказывает госзаказчикам правовую поддержку.

Комиссия по закупкам создается службой государственных закупок, которая решает стратегические задачи последних лет. К ним относятся следующие: осуществление экономии по текущим закупкам для государственных нужд на 10% в течение трех лет; развитие экологического сознания и социальной ответственности в области закупок; доступ к госзаказам малых предприятий.

Служба по государственным закупкам определяет уровень потребностей заказчика, разрабатывает стратегию закупок на основе анализа рынка, делегирует, в случае необходимости, право заключения сделки иным структурам, обеспечивает успешную реализацию контрактов.

Служба по государственным закупкам имеет право доступа к информации по контрактам, финансовому и бухгалтерскому учёту государственных

финансовых операций, заключенной государственными службами по покупке имущества, выполнению работ и услуг, кроме информации, относящейся к секретам национальной обороны.

Информационное обеспечение контрактной системы Франции осуществляет Информационный центр государственных закупок, созданный в 2005 году при Министре экономики. Объединяя всех участников государственных закупок, информационный центр выполняет три основные функции:

- сбор и обработка финансовых, бухгалтерских и экономических показателей, касающихся госзакупок, что позволяет лучше управлять процессом, осуществлять экономию государственных средств, соблюдать прозрачность сделок и правила конкуренции;
- экономический анализ собираемой информации;
- оценка качества организации закупочных процессов и обсуждение участниками технических и экономических аспектов проведения госзакупок в ходе рабочих семинаров.

Базовым документом проведения торгов во Франции является Кодекс государственных закупок, в который за последние пять лет было внесено множество изменений и дополнений. Информационный центр государственных закупок ежегодно публикует информацию о заключенных и реализуемых контрактах.

Интересным опытом в области контроля над размещением госзаказа обладает Германия. Европейское законодательство, регулирующее государственные закупки, заимствовало из законодательства Германии раздел закона о недопустимости ограничения конкуренции как принципа рыночной экономики независимо от положения заказчика. По итогам торгов контракт заключается с наиболее экономически выгодным участником. Экономической выгодой считается приобретение качественных товаров по доступной цене. Такое сочетание может обеспечить свободный в финансовом плане и надежный поставщик. В момент подачи заявки все поставщики равны в соответствии с принципом открытой конкуренции.

Одним из механизмов обеспечения контроля над размещением государственного заказа в ФРГ является деятельность общественной организации экспертов и ученых «форум госзаказа» и решения работы форума и мнения экспертов доводятся до правительства. Форум ежегодно присуждает премию за лучшую научную работу в сфере государственных закупок - Public Procurement Award.

Изменения в российском законодательстве в сфере регулирования государственных закупок во многом основаны на зарубежном опыте и современных принципах развития публичных закупок товаров [5].

В современной российской практике госзакупок могут быть использованы элементы зарубежного опыта, перечисленные ниже:

1. Строгая регламентация процедур и межведомственное взаимодействие как противостояние коррупции.

2. Единая методология конкурсных торгов с использованием баз данных типовых контрактов и банка данных стандартных спецификаций закупаемой продукции.

3. Подчинение процесса госзакупок центрам, ответственным за прогнозирование и планирование обеспечения государственных (муниципальных) нужд, за организацию конкурсов.

4. Механизмы контроля исполнения контрактов, процедуры оценки результатов, анализа эффективности обеспечения государственных нужд.

5. Специализированные информационные ресурсы управления контрактными системами как система публичной открытости контрактных процессов.

Заимствование отдельных элементов без их взаимосвязи может привести к снижению эффективности функционирования системы государственных закупок. Так, например, в федеральном законе № 44-ФЗ предусматривается проведение общественного контроля над размещением государственного заказа. Однако при этом не уточняется, какая именно организация уполномочена выполнять функции общественного контроля.

Качественное планирование госзаказа позволит выстроить систему обеспечения востребованными товарами и услугами, проконтролировать расходование бюджетных средств. На основе системы планирования получает обоснование рациональности закупок, контроля их своевременности, снижаются риски.

#### Список литературы

1. Федеральная контрактная система США // Режим доступа: [Электронный ресурс]: <http://zakupki-tendery.ru>.

2. Федеральный закон РФ №44-ФЗ от 05.04.2013 «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Общественный портал госзакупок. Режим доступа: [Электронный ресурс]: <http://www.gov-zakupki.ru>.

3. Антонов В.И., Киселева О.В. Зарубежный опыт регулирования размещения государственного заказа и возможность его использования в Российской практике // Современные проблемы науки и образования. – 2013. – № 3. Режим доступа: [Электронный ресурс]: <http://www.science-education.ru>.

4. Кондюкова Е.С., Королева М.А. Особенности проведения государственных закупок на подрядные работы в строительстве // материалы международной науч.=практической конференции «Наука и современность», 2014, ноябрь.

5. Информационная система государственных и коммерческих закупок в России // Режим доступа: <http://www.is-zakupki.ru>