

РАЗДЕЛ 2. ЭКОНОМИЧЕСКИЕ НАУКИ



**ЭКОНОМИЧЕСКАЯ НАУКА
ПОЗВОЛЯЕТ НАМ ЛУЧШЕ
ПОНИМАТЬ, ЧТО МЫ ВИДИМ, БОЛЕЕ
ПОСЛЕДОВАТЕЛЬНО И ЛОГИЧНО
РАЗМЫШЛЯТЬ О ШИРОКОМ КРУГЕ
СЛОЖНЫХ ОБЩЕСТВЕННЫХ
ВЗАИМОСВЯЗЕЙ**

*Хейне П. Экономический образ мышления /
П. Хейне ; пер. с англ – 2-е изд. стереотипное. –
М.: Дело. 1993. – С. 699.*

08.00.01 – Экономическая теория

08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством (по отраслям и сферам деятельности)

1. Экономика, организация и управление предприятиями, отраслями, комплексами.
2. Управление инновациями.
3. Региональная экономика.
4. Логистика.
5. Экономика труда.
6. Экономика народонаселения и демография.
7. Экономика природопользования.
8. Экономика предпринимательства.
9. Маркетинг.
10. Менеджмент.

11. Ценообразование.

12. Экономическая безопасность.

13. Стандартизация и управление качеством продукции.

14. Землеустройство.

15. Рекреация и туризм.

08.00.10 – Финансы, денежное обращение и кредит

08.00.12 – Бухгалтерский учет, статистика

08.00.13 – Математические и инструментальные методы в экономике

08.00.10 – ФИНАНСЫ, ДЕНЕЖНОЕ ОБРАЩЕНИЕ, КРЕДИТ

ЧАСТЬ 1. ФИНАНСЫ

УДК 336.531.1:658.7(470)

ББК 65.261.58:65.41(2Рос)

Арыкбаев Равиль Каримович,

к. э. н., доц.,

кафедра экономики бизнеса и финансов

Астраханский государственный технический университет.

E-mail: ravilarykbaev@mail.ru

Гаджиева Виктория Тагировна,

директор АНО «Лаборатория социально-политического анализа»,

соискатель кафедры экономики бизнеса и финансов, Астраханский государственный технический университет.

E-mail: ravilarykbaev@mail.ru

Формирование и развитие контрактной системы размещения государственного заказа в Российской Федерации Formation and development of the contract system of placing a state order in the Russian Federation

В связи с устойчивой тенденцией роста расходов на государственные заказы все более актуальной становится проблема развития эффективных финансово-экономических отношений в системе государственных заказов и закупок. В статье проанализированы финансово-экономические особенности контрактных отношений в России. Рассмотрены проблемы, возникающие на стадиях планирования обеспечения государственных нужд, размещения государственного заказа и исполнения государственного контракта. На основе проведенного исследования обосновывается, что для повышения эффективности функционирования системы государственных заказов и закупок необходимо сформировать целостную контрактную систему. Дано авторское определение федеральной контрактной системы (ФКС) как организационно-правового механизма функционирования системы государственных заказов и закупок. Сформулирована цель, функции, а также основные направления развития ФКС в Российской Федерации.

In connection with the steady tendency of growth in expenses for state orders the problem of development of effective financial and economic relations in the system of the state orders and purchases is becoming more and more actual. In the article financial and economic features of contract relations in Russia are analysed. The problems arising at the stages of planning of providing state needs, placing state orders and completing a state contract are considered. On the basis of the research it is proved, that it is necessary to generate complete contract system so as to increase the efficiency of functioning of the system of the state orders and purchases. The author's definition of the federal contract system as organizational-legal mechanism of functioning of the system of state orders and purchases is given. The purpose, functions, and also the basic directions of the development of the federal contract system in the Russian Federation are formulated.

Ключевые слова: система государственных заказов; финансирование государственных заказов; планирование государственных нужд; федеральная контрактная

система; государственный заказ; государственный контракт; контрактные отношения; государственные закупки; государственные нужды; размещение государственного заказа.

Keywords: system of state orders; financing of state orders; planning of the state needs; federal contract system; state order; state contract; contract relations; state purchases; state needs; placing of a state order.

Контрактная система размещения государственного заказа, предполагающая конкурентную борьбу между соискателями государственного заказа, один из важных инструментов государственного финансового регулирования экономики Предметом конкуренции являются государственные денежные средства, направляемые на закупки для государственных нужд.

В последние годы в экономической науке особое внимание уделяется институциональной теории и, в частности, рассмотрению рыночных отношений сквозь призму взаимовыгодных контрактных отношений, так называемая «контрактная парадигма»¹ В рамках институциональной теории она может реализовываться как извне, через институциональную среду (выбор правил игры: социальных, правовых, финансовых и политических), так и изнутри через отношения, формирующие основу организаций.²

«Экономическая теория все больше становится наукой о контрактах»³, вследствие чего возникает необходимость в институтах, защищающих права собственности и контролирующих исполнение контрактов. Государство при этом играет в экономической системе двоякую роль: с одной стороны, оно является гарантом исполнения контрактов, а с другой - обладает собственностью и само становится равноправным субъектом контрактных отношений.

¹ См. подробнее: Радыгин А. Информент прав собственности и контрактных обязательств / А.Радыгин, Р.Энтов // Вопросы экономики. – 2003. – № 5. – С. 83–100.

² Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынок, «отношенческая» контрактация /О.Уильямсон; пер. с англ. – СПб.: Лениздат, 1996. – С. 67–70.

³ Бьюкенен Дж. Избранные труды /Дж. Бьюкенен; пер. с англ. – М.: Таурис-Альфа, 1997. – С. 69.

Роль государства как субъекта контрактных отношений определяется величиной государственных расходов на цели его хозяйствования. В настоящее время в РФ наряду с общепринятыми рыночными механизмами и институтами в системе государственных заказов и закупок действуют специально созданные институты, регламентирующие особенности финансово-хозяйственных отношений (специальная нормативно-правовая база, институт финансового контроля, структура управления на разных уровнях рынка: федеральном, региональном). С января 2010 г. введен единый всероссийский официальный сайт вместо разрозненных сайтов на федеральном уровне, уровне субъектов РФ. Действует Единый федеральный реестр государственных закупок и контрактов, содержащий сведения о наименовании заказчика, источнике финансирования, процедуре размещения заказа, наименовании и местонахождении поставщика, номенклатуре и цене закупаемой продукции, информацию о заключении контракта. Назначен федеральный контрольный орган в сфере размещения заказов (Федеральная антимонопольная служба) и назначен орган, уполномоченный на ведение федерального реестра контрактов (Федеральное казначейство). Усилен контроль в системе государственных закупок за нарушение условий контрактов, неэффективное расходование бюджетных средств.

В тоже время, российский рынок государственных заказов и закупок, объем которого составляет почти 10% ВВП становится все более привлекательным как для представителей крупного бизнеса, так и для коррумпированных чиновников. В этой сфере сформировался неформальный институт коррупции, препятствующий развитию цивилизованного рынка государственных заказов, формированию экономической среды для установления эффективных контрактных отношений между государством-заказчиком и его поставщиками (исполнителями, подрядчиками).

По данным Федеральной антимонопольной службы (ФАС), коррупция ежегодно поглощает порядка 15-20% стоимости совокупного объема государственного заказа.⁴

На федеральном, региональном уровнях система государственных заказов и закупок характеризуется следующими проблемами:

- нечеткостью и несогласованностью отдельных нормативных правовых актов и трактовки отдельных норм и правил распределения бюджетных средств, предусмотренных законодательством;

- несовершенством системы прогнозирования и планирования на этапе подготовки бюджета, что приводит к затягиванию сроков проведения конкурсов, перерасходу бюджетных средств;

- сложностью информационного обеспечения размещения заказов;

- низкой эффективностью финансового контроля за выполнением установленных норм и правил размещения заказов;

Вышеуказанные проблемы создают трудности для развития эффективных финансово-экономических отношений в системе государственных заказов и закупок.

⁴ См. подробнее: Смотрицкая И. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов / И.Смотрицкая, С.Черных // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 108-118.

Субъекты рынка теряют интерес к участию в конкурсах на размещение государственных заказов, что, в свою очередь, снижает уровень конкуренции, а значит, не способствует формированию оптимальных цен на закупаемую продукцию и ведет к неэффективности бюджетных расходов.

По разным оценкам специалистов, честные торги на поставку продукции для государственных нужд составляют сегодня около 10% от общего количества проводимых открытых конкурсов. Это свидетельствует о сохранении институциональных предпосылок для коррупции, злоупотреблений при расходовании бюджетных средств.⁵

В связи с устойчивой тенденцией роста расходов на государственные заказы, увеличения их доли в государственном бюджете все более актуальной становится проблема создания организационных, финансово-экономических условий и механизмов для наиболее эффективного использования государственных ресурсов, необходимость организации действенного и эффективного финансового контроля. Актуальны также проблемы заключения и организации финансирования долгосрочных контрактов, обоснованного ценообразования, кредитования государственных контрактов, в том числе с привлечением частного капитала.

Как показывает мировой опыт, по мере развития законодательства о государственных закупках, совершенствования механизма контрактных отношений формируется государственная контрактная система как институт, структурирующий деятельность по обеспечению государственных нужд в рамках системы государственных заказов и закупок.

Действующая система государственных заказов и закупок РФ характеризуется следующими финансово-экономическими особенностями контрактных отношений:⁶

- деятельность в рамках контрактов осуществляется на средства федерального бюджета и бюджетов субъектов РФ, внебюджетных источников финансирования и регламентируется условиями контрактного договора, сметами расходов и другими документами.

- существует особая система ценообразования и стимулирования, предполагающая развитую дифференцированную типологию контрактов на все виды товаров и услуг, а в связи со сложностью расчетов, например, по крупным государственным программам, особенно заказам на НИОКР, контракты с государством детально разработаны, регламентированы и сложны как по структуре, так и по финансовой составляющей.

- государственные заказы могут сопровождаться определенными социально-экономическими требованиями (например, привлечение субъектов малого предпринимательства, организаций социально незащищенных групп населения и т. д.).

- вся совокупность контрактных отношений, формирующихся в процессе размещения и реализации госу-

⁵ См. подробнее: Смотрицкая И. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов / И.Смотрицкая, С.Черных // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 108-118.

⁶ Федеральная контрактная система /Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс] – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)

дарственных заказов, характеризуется целенаправленным государственным регулированием.

В системе государственных заказов и закупок можно выделить три основные последовательные и взаимосвязанные стадии: планирование обеспечения государственных нужд; размещение государственного заказа; исполнение государственного контракта.

Планирование обеспечения государственных нужд включает:

- анализ потребностей, включая анализ формирования и реализации расходных обязательств государства, идентификацию потребностей, определение приоритетов удовлетворения потребности, возможности бюджетных ассигнований для удовлетворения потребности;
- исследование и обзор рынка (объектов закупок, поставщиков), включая ценностно-стоимостной анализ;
- подготовку к размещению заказа и/или реализации обязательства государства (производство товара, выполнение работы, оказание услуги силами госсектора или аутсорсинг);

Размещение государственного заказа включает процедуры:

- разработку требований к закупаемым товарам, работам, услугам, включая описание требуемых потребительских свойств и технологических характеристик;
- разработку тендерной документации, включая критерии допуска и отбора поставщика, а также проект государственного контракта (ответственность сторон, гарантии, обеспечение исполнения обязательств, порядок оплаты и порядок приемки товаров, работ, услуг и др.);
- проведение конкурсных процедур;
- заключение контракта.

Исполнение государственного контракта включает:

- администрирование контракта;
- приемка результатов исполнения государственного контракта;
- администрирование гарантийного периода.

На стадии планирования финансового обеспечения государственных нужд действует бюджетное законодательство, ориентированное на обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных ресурсов. Вместе с тем, взаимосвязь бюджетного процесса и планирования предстоящих государственных закупок обеспечена не в полной мере.

Так, параметры государственного заказа, зачастую, не всегда соответствуют основным приоритетам социально-экономического развития, не учитывают всей полноты экономических последствий его выполнения и не всегда гарантируют необходимую результативность использования бюджетных средств. Государственный заказ не встроен в систему управления по результатам, основной причиной которого является несовершенство механизма формирования сбалансированной системы приоритетов социально-экономического развития регионов, территорий и инструментария, обеспечивающего их достижение.

К тому же, в процессе формирования расходов на очередной бюджетный период результаты исполненных и исполняемых государственных контрактов учитываются неполно и не системно. Не осуществляется анализа хода реализации исполненных и реализующихся кон-

трактов с точки зрения возникающих рисков. Не учитывается качество управления контрактами со стороны конкретных государственных заказчиков. Указанное повышает вероятность нерационального расходования бюджетных средств.

Одновременно, отсутствуют оценка возможных рисков при исполнении контрактов, учет качества управления государственным контрактом и результатов по связанным контрактам в отчетном периоде. Процедура обоснования бюджетных ассигнований не позволяет в дальнейшем производить мониторинг всех направлений расходов бюджета.

Нормативное правовое регулирование размещения государственного заказа обеспечивает Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов...»⁷. Закон определяет требования к процедурам организации торгов, отбора поставщиков, заключения контракта, юридического оформления сдачи-приемки работ, ограничивает коррупционные проявления.

На стадии исполнения государственных контрактов регулирование ограничивается применением общих положений гражданского и бюджетного законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются, как таковая стадия исполнения государственного контракта отдельно не выделяется.

Не применяются проектные принципы управления, не создана система многоуровневого мониторинга реализации государственного контракта. Отсутствует система управления рисками.

Следует отметить, в сфере инвестиционной деятельности государства реализация того или иного проекта связана с заключением и финансированием большого количества государственных контрактов по разным видам работ, планируемых в рамках проекта. В силу ресурсных ограничений это приводит к невозможности обеспечить должный контроль над деятельностью многочисленных исполнителей и отражается на качестве (снижение), сроках (превышение запланированных) и объеме бюджетных ассигнований (превышение запланированных назначений) проекта.

Обобщая вышеизложенное, можно сделать вывод: для достижения эффективных финансово-экономических отношений в системе государственных заказов и закупок необходимо обеспечить единство функционирования всех стадий обеспечения государственных нужд. Для этого предлагается сформировать целостную контрактную систему Российской Федерации (ФКС), как организационно-правовой механизм функционирования системы государственных заказов и закупок.

ФКС должна обеспечить «соответствие показателей и итогов выполнения государственных контрактов первоначально заложенным в них параметрам и утвержденным показателям бюджета, что позволит более четко определить приоритеты, цели и результаты использования бюджетных средств, установить индикаторы, характеризующие

⁷ Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (принят ГД ФС РФ 08.07.2005) (с изм.и доп., вступающими в силу с 02.09.2010) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения 12.09.2010)

щие их достижение, организовать на постоянной основе мониторинг эффективности бюджетных расходов...».⁸

Таким образом, федеральная контрактная система – это организационно-правовой механизм функционирования системы государственных заказов и закупок, представляет собой совокупность процедур и правил, регулирующих отношения, связанные с планированием обеспечения государственных нужд, размещением госзаказа, и исполнением государственных контрактов на поставки товаров, выполнение работ и оказание услуг для государственных нужд. Для целей функционирования ФКС формируется организационно-функциональная структура и единая информационная среда.

Целью федеральной контрактной системы является реализация единства формирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов, что позволяет обеспечить выполнение публичных обязательств государства, соответствующее потребностям государства качество поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление рисками, существенное снижение коррупции.

Сфера регулирования ФКС распространяется на следующие стадии системы государственных заказов и закупок – формирования, размещения и исполнения государственного заказа, а также частично на стадии планирования бюджетных ассигнований на государственные закупки (в части прогнозирования потребности, обоснования приоритетных направлений) и управления созданными активами.

Согласно предложениям Министерства экономического развития РФ, в перечень нормативно-закрепляемых функций федеральной контрактной системы входят:⁹

управление контрактами (с момента формирования обоснований бюджетных проектировок до момента начала эксплуатации результата исполнения государственного контракта), в том числе на базе единых принципов проектного управления;

использование результатов государственных контрактов предыдущих периодов в целях обоснования бюджетных проектировок;

мониторинг рыночных цен на закупаемую продукцию;

реализация эффективных процедур размещения государственного заказа;

идентификация проблем реализации государственных контрактов на всех стадиях его исполнения, разработка критериев и процедур принятия соответствующих управленческих решений;

подбор оптимальных организационных, управленческих и финансовых схем исполнения государственно-контракта с учетом специфики закупаемых товаров, работ и услуг;

выработка оптимальной для заданного результата формы государственного контракта, включая выбор схемы обеспечения качества его исполнения;

оценка рисков государственного контракта (формирование и ведение реестра и карты рисков государственных контрактов);

контроль и мониторинг исполнения государственных контрактов;

определение и применение мер корректирующего воздействия в случаях негативной оценки хода реализации контракта;

принятие решений о наложении штрафных и иных санкций при исполнении государственных контрактов;

учет и паспортизация проектов, государственных контрактов;

обеспечение обязательной публикации хода исполнения государственных контрактов;

оценка эффективности реализации контрактов с учетом степени достижения ожидаемого социально-экономического результата;

обобщение и распространение лучшего опыта формирования, размещения и исполнения государственного контракта.

Основными функциями федеральной контрактной системы являются:

учет, нормирование, каталогизация государственных нужд;

ведение классификаторов государственных нужд;

формирование прогноза и плана госзаказа;

обеспечение взаимосвязи контрактной и бюджетной систем;

развитие инструментов исполнения и достижения конечных целей контрактов;

учет и управление рисками;

ведение библиотеки типовых контрактов;

распространение лучшего опыта;

содержательный контроль результатов исполнения контрактов;

финансово-экономический анализ эффективности контрактов;

развитие систем мониторинга, аудита и контроля качества исполнения контрактов;

развитие классификаторов товаров, работ, услуг;

учет и ведение реестров контрактов, реестров предметов и исполнителей контрактов;

развитие государственно-частного партнерства.

Создание ФКС позволит повысить эффективность обеспечения государственных нужд на основе: использования современных инновационных методов управления исполнением государственных контрактов; осуществления мониторинга государственно-контракта; методического обеспечения системы планирования госзаказа, заключения и исполнения государственных контрактов; своевременного выявления государственных контрактов с существенными отклонениями от параметров аналогичных государственных контрактов, проведения оценки и принятия соответствующих мер по повышению их экономической эффективности.

Основными участниками федеральной контрактной системы являются:

⁸ Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 гг.» /Российский правовой портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inpravo.ru/baza1/art2p/nm-1inwoj/index.htm> (дата обращения 12.09.2010)

⁹ Федеральная контрактная система / Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)

федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный на осуществление координации в сфере федеральной контрактной системы;

государственные заказчики;

органы, осуществляющие планирование, координацию, регулирование, информационное обеспечение и финансовый надзор за государственными закупками;

операторы электронных площадок;

подрядчики и субподрядчики;

специализированные организации, уполномоченные органы, осуществляющие функции по размещению государственного заказа и т.п.

По мере развития законодательства, регулирующего отношения в сфере ФКС, перечень её участников может уточняться.

Основные направления развития ФКС должны обеспечивать эффективное функционирование системы государственных заказов и закупок.

Так, в рамках формирования государственного заказа необходимо¹⁰:

- создать организационные, методические и нормативные основы системы планирования государственного заказа на уровне субъекта бюджетного планирования, подведомственных ему федеральных органов власти и подведомственных федеральных государственных учреждений, обеспечивающие его соответствие приоритетам развития страны, целям и задачам деятельности субъектов бюджетного планирования;

- создать процедуру определения объемов бюджетных ассигнований, предусматривающую необходимость детализации ожидаемых результатов, планируемых к включению в государственные контракты, в качестве обязательств подрядчика с оценкой рисков их исполнения;

- предусмотреть необходимость разработки плана обеспечения федеральных государственных нужд и его рассмотрения в составе документов, вносимых в Государственную Думу Федерального Собрания Российской Федерации вместе с проектом федерального бюджета;

- создать процедуру корректировки плана обеспечения федеральных государственных нужд;

- определить порядок и методику прогнозирования спроса государства и отдельных государственных органов на товары, работы и услуги, как основы формирования ведомственных планов обеспечения государственных нужд;

- выработать и принять методики обоснования цен накупаемую продукцию, услуги на основе методик прогнозирования цен (анализ и прогнозирование конъюнктуры соответствующих рынков, использование аналогий, в том числе, по ценам на сопоставимые товары и услуги в регионах России, европейских странах, проч.). Самостоятельные методики должны быть разработаны для планирования начальной цены контрактов по закупке товаров, работ и услуг инвестиционного и инновационного характера;

- выработать методику и проводить оценку рисков при исполнении государственных контрактов, учиты-

вать полученные оценки рисков при обосновании бюджетных ассигнований;

- создать порядок и методику планирования бюджетных ассигнований на осуществление бюджетных инвестиций в объекты капитального строительства государственной собственности субъектов Российской Федерации, предусматривающую проведение аудита результатов предоставления соответствующих средств в отчетном периоде и оценку эффективности системы управления государственными контрактами, используемой субъектом Российской Федерации - получателем трансфертов.

В рамках обеспечения эффективности размещения государственного заказа принятие Федерального закона № 94-ФЗ позволило значительно повысить качество закупок товаров, работ и услуг, усилить конкуренцию среди поставщиков и противостоять коррупционным практикам с переходом к использованию электронных аукционов при размещении заказов.

В рамках исполнения государственного заказа необходимо шире использовать проектные технологии. Проектный подход, предусматривающий учет взаимосвязей видов работ в рамках государственного контракта по срокам, содержанию, исполнителям, оперативный мониторинг и своевременное реагирование на возникновение рисков исполнения контракта, является условием обеспечения эффективности бюджетных расходов. Кроме того, проектный подход представляет собой наиболее адекватную форму реализации механизма долгосрочных государственных контрактов, а также схем государственно-частного партнерства.

Проектный подход включает детальное календарное планирование (с учетом зависимости между выполняемыми видами деятельности), сопоставление альтернативных вариантов достижения желаемых результатов, оценку и управление рисками, принятие мер по повышению качества исполнения государственного контракта по результатам его мониторинга, аудит результатов государственного контракта, привлечение независимой экспертизы на этапе приемки работ.

Модели проектного управления в рамках государственного контракта допускают возможность привлечения к управлению контрактом управляющей компании. Уровень полномочий управляющей компании определяется договором, предусматривающим также взятие на себя такой компанией и рисков реализации контракта.

В целях обеспечения своевременности и качества выполнения работ по крупным государственным контрактам возможно реализовать модель банковского сопровождения исполнения государственного контракта. К примеру, между банком, государственным заказчиком и генеральным подрядчиком заключается договор, в соответствии с условиями которого банки-агенты осуществляют функции по сопровождению подрядных государственных контрактов с использованием обособленных счетов. Банк осуществляет мониторинг и контроль целевого использования денежных средств, перечисленных государственным заказчиком по государственному контракту подрядчику в соответствии с утвержденной проектно-сметной документацией, а также контроль за целевым использованием денежных средств, перечисленных генеральным подрядчиком субподрядчикам.

¹⁰ Федеральная контрактная система /Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)

В ряде случаев, в целях повышения заинтересованности исполнителя в своевременной либо досрочной сдаче результатов контракта и повышения их качества, государственный контракт должен предусматривать не только выполнение работ по созданию объекта, но и оказание услуг по его дальнейшей эксплуатации, поскольку это повышает заинтересованность исполнителя в своевременном и качественном исполнении работ.

В настоящее время спектр форм государственных контрактов крайне узок, что не позволяет учесть особенности закупаемых товаров, работ и услуг, а также специфику ожидаемых результатов размещения государственного заказа.

Так, не получили широкого применения международные стандарты управления исполнением государственных контрактов и общепринятые библиотеки типовых договоров. В настоящее время практика разработки, утверждения и обеспечения применения типовых государственных контрактов практически отсутствует. Единого свода правил о договорах подряда, типовых условий государственных контрактов в России не существует.

Целесообразно сформировать адаптированные к российским условиям типовые договоры, учитывающие международный опыт, в частности FIDIC (Международной федерации инженеров-консультантов).¹¹ В целях создания типовых контрактов по массовым, типовым закупкам должна быть сформирована библиотека типовых спецификаций объектов закупок, размещенная в сети Интернет.

В целях повышения экономических гарантий исполнения государственных контрактов могут быть предусмотрены обязательства подрядчика по открытию обособленного банковского счета для операций по государственному контракту и встречные обязательства государственного заказчика (например, увеличение размера авансирования выполняемых работ).

Договоры должны содержать в себе детальные санкции как для поставщиков, так и для субподрядчиков, условия гарантийного и постгарантийного обслуживания, в отдельных случаях – обязательство проведения независимой технической экспертизы.

Договоры поставки оборудования должны включать в себя детально описанные условия по качественным характеристикам поставляемой продукции, например соответствие продукции ГОСТам, ISO, доля брака и т.п.

Для крупных и наиболее важных контрактов целесообразно также предусмотреть требования по: наличию у исполнителя адекватной системы управления контрактом и системы управления качеством; привлечению специализированных экспертных организаций, задачей которых является обеспечение контроля и участие в приемке как итогового, так и промежуточных результатов государственных контрактов. Для этого специализированные экспертные организации осуществляют контроль за соблюдением сроков, технических условий и качества получаемого результата.

Необходимо также рассмотреть вопрос о перспективах стимулирования усилий исполнителя по снижению

затрат в сочетании с удлинением гарантийных сроков и ужесточением экономических санкций за некачественное исполнение контракта, в том числе за недостатки, обнаруженные после сдачи объекта в эксплуатацию.

Кроме того, целесообразно рассмотреть возможность создания механизмов, позволяющих стимулировать подрядчиков предоставлять результаты по государственному контракту досрочно, а также с превышением установленных требований по качеству.

Необходимо существенно расширить практику применения авансирования в рамках реализации долгосрочных контрактов. Решение вопроса о расширении масштаба применения авансирования необходимо увязывать с вопросами повышения надежности предоставления гарантий.

При этом, оценка эффективности исполнения государственного контракта, как заключительной стадии обеспечения государственных нужд, должна основываться на степени достижения социально-экономических эффектов, которые возникают в рамках функционирования системы государственных заказов и закупок, а именно:

- повышение эффективности расходования государственных средств;
- повышение качества и эффективности удовлетворения государственных нужд;
- повышение открытости конкурсных процедур;
- снижение уровня коррупции при реализации государственного заказа и т.п.

Иными словами, оценка эффективности должна позволять анализировать итоги реализации государственного контракта с точки зрения вклада в достижение целей и задач органа исполнительной власти, степени достижения целей и задач контракта, эффективности и экономичности использования бюджетных средств на его реализацию.

Оценка эффективности на уровне органа исполнительной власти, выступающего заказчиком по государственным контрактам, предполагает проведение оценки всех аспектов эффективности контрактов, ранжирование в соответствии с установленными методиками и определение наиболее эффективных контрактов.

В процессе и по итогам исполнения государственных контрактов необходимо формировать рейтинг эффективности реализуемых контрактов, заказчиков и исполнителей контрактов. Оценка эффективности и построение рейтингов контрактов в перспективе должны стать одним из инструментов стимулирования заказчиков и исполнителей контрактов, в том числе путем различных видов поощрения наиболее эффективных из них.

Оценка эффективности, в том числе проведение сравнений между различными государственными контрактами, позволяет выявить лучшую практику управления, наиболее эффективные механизмы проектного подхода, формирование стандартов и норм использования материально-технических, человеческих и финансовых ресурсов, с целью их последующего использования при разработке и отборе проектов в аналогичных областях, оценки эффективности их реализации. В свою очередь, накопление практики оценки эффективности будет способствовать формированию критериев эффективности реализации контрактов.

¹¹ Федеральная контрактная система /Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)

Важной задачей является формирование и поддержание в актуальном состоянии соответствующей информационной базы для проведения оценки эффективности контрактов.

В этих целях необходимо разработать единый инструментарий оценки эффективности, включающий модели оценки эффективности государственных контрактов разных типов, алгоритмы разработки и расчета показателей эффективности контракта, процедуры проведения оценки эффективности и порядок использования ее результатов.

Важным фактором успеха реализации государственного контракта является своевременная идентификация проблем реализации контракта, отклонений от графика работ и последующие меры корректирующего воздействия на процесс реализации контракта. Так, опыт реализации многих контрактов показывает, что если на этапе выполнения первых 15% от планового объема работ выявлены существенные отклонения, контракт не будет выполнен с заданными в начале параметрами. Таким образом, мониторинг исполнения государственного контракта, особенно на его начальной стадии, позволяет существенно снизить риски неисполнения контракта.

В этой связи создание и реализация стандарта построения многоуровневой системы мониторинга исполнения государственных контрактов являются необходимым условием их эффективности.

Система мониторинга исполнения государственных контрактов должна обеспечить¹²:

- непрерывный контроль реализации мероприятий в соответствии с утвержденными графиками;
- мониторинг достижения конечных целей контрактов;
- обеспечить эффективное и целевое использование средств, направляемых на финансирование контрактов;
- возможность принимать решения о распределении ограниченных финансовых ресурсов между предлагаемыми контрактами;
- своевременно выявлять возникающие проблемы и риски для принятия управленческого решения.

В ходе мониторинга анализируется информация об исполнении графика реализации контракта, а также иная информация, касающаяся государственного контракта. В результате анализа полученной информации вырабатываются предложения по корректирующим мерам, оценивается степень исполнения графика реализации контракта всеми участниками, проводится уточнение уровней рисков контрактов.

Информационными базами, на основе которых ведется мониторинг, в настоящее время являются:

- официальный сайт Российской Федерации в сети Интернет для опубликования информации о размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для федеральных нужд, нужд субъектов Российской Федерации или муниципальных нужд;
- реестры государственных и муниципальных контрактов.

Эффективность процедур мониторинга может быть существенно повышена за счет внедрения автоматизи-

рованной системы мониторинга (АСМ), позволяющей предоставлять необходимую информацию всем участникам и принимать решения о корректирующих мерах. Указанная АСМ должна быть интегрирована с существующими информационными ресурсами, обеспечивающими различные стадии госзаказа.¹³

Распределенная система информационного обеспечения и обмена при размещении государственных заказов должна обеспечивать доступность информации как для заинтересованных сторон, так и для общественного контроля. Реестр государственных и муниципальных контрактов должен содержать более полную информацию о ходе и результатах исполнения государственных контрактов, включая первичную документацию, подтверждающую факт сдачи-приемки работ. Интеграцию существующих информационных ресурсов необходимо обеспечить, в том числе, за счет использования общероссийского классификатора видов экономической деятельности, продукции и услуг.

В целях обеспечения своевременного реагирования на ход исполнения государственных контрактов, предметом которых, прежде всего, являются объекты капитального строительства, возможно использование современных технологий, позволяющих получать дополнительную информацию о ходе исполнения контракта в режиме реального времени. В этих целях могут использоваться средства видеонаблюдения в местах проведения работ подрядчиками. По ряду крупных государственных контрактов необходимо закрепить возможность осуществления деятельности только в случае обеспеченности площадок застройки современными техническими средствами видеонаблюдения и контроля без возможности произвольного отключения данных средств.

Необходимо создать нормативные правовые и методические основы по обязательной публикации хода исполнения контракта, в соответствии с которыми наладить системную работу по информированию целевых групп (бенефициаров) результатов государственного контракта. Федеральная контрактная система должна обеспечивать обязательную публикацию информации о ходе исполнения контрактов с использованием таких каналов распространения информации, которые позволяли бы варьировать содержание предоставляемой информации в зависимости от информационных потребностей целевых групп – пользователей результатов государственного контракта.

Действующее законодательство не содержит обязательств государственного заказчика по установлению требований к гарантийному обслуживанию, его срокам и объемам. В ряде случаев это приводит к существенному увеличению бюджетных расходов на последующее обслуживание приобретенного оборудования, иных технически сложных товаров, а также может негативно отразиться на качестве оказываемых населению государственных услуг.

Ключевыми инструментами администрирования гарантийного периода должны стать типовые контракты, а также система мониторинга исполнения государствен-

¹² Федеральная контрактная система /Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)

¹³ Федеральная контрактная система /Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)

ного контракта и периода гарантийного обслуживания. Необходимо закрепить исчерпывающий перечень случаев, когда включение в государственный контракт условия о необходимости гарантийного обслуживания является обязательным, предусмотреть по разным типам закупаемого оборудования вариативный предмет гарантий и сроки их длительности.¹⁴

Приемка технически сложной продукции должна предусматривать проведение независимой технической экспертизы результатов государственных контрактов.

В заключении хотелось бы отметить, что в настоящее время Россия особо нуждается в значительных инвестициях в развитие институциональной базы, создание инновационных технологий, инфраструктуру, человеческий капитал, в концентрации материальных, финансовых, научно-технических ресурсов для проведения модернизации и реконструкции производственной базы, с тем чтобы успешно развиваться в рамках мировой экономики. Именно государственная контрактная система может стать эффективным инструментом осуществления крупных научно-технических, инновационных и социально-экономических программ.

ЛИТЕРАТУРА:

1. Федеральная контрактная система /Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)

2. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 25.05.2009 «О бюджетной политике в 2010-2012 гг.» /Российский правовой портал [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.inpravo.ru/baza1/art2p/nm-1inwoj/index.htm> (дата обращения 12.09.2010)

3. Федеральный закон от 21.07.2005 N 94-ФЗ (ред. от 27.07.2010) «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (принят ГД ФС РФ 08.07.2005) (с изм. и доп., вступающими в силу с 02.09.2010) / [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/search/> (дата обращения 12.09.2010)

4. Радыгин А. Инфорсмент прав собственности и контрактных обязательств / А.Радыгин, Р.Энтов // Вопросы экономики. – 2003. – № 5. – С. 83-100.

5. Уильямсон О. Экономические институты капитализма: Фирмы, рынок, «отношенческая» контракция / О.Уильямсон; пер. с англ. - СПб.: Лениздат, 1996. – 702с.

6. Бьюкенен Дж. Избранные труды /Дж. Бьюкенен; пер. с англ. – М.: Таурус-Альфа, 1997. – 556 с.

7. Смотрицкая И. Институт контрактных отношений на рынке государственных заказов / И.Смотрицкая, С.Черных // Вопросы экономики. – 2008. – № 8. – С. 108-118.

8. Арыкбаев Р.К. Организационные системы управления финансовыми потоками системы государственных заказов и закупок /Р.К.Арыкбаев //Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. - № 2 (12). – С. 159 – 165.

9. Дьякова Е.Б. Формирование государственных (муниципальных) заданий в условиях бюджетной реформы /Е.Б.Дьякова //Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2010. - № 2 (12). – С. 165 - 167.

¹⁴ Федеральная контрактная система /Официальный сайт Министерства экономического развития РФ [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/system/> (дата обращения 12.09.2010)