

## **УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИКОЙ: ТЕОРИЯ И ПРАКТИКА**

УДК 338.242.4

**Ю. В. КИНДЗЕРСКИЙ,**  
*кандидат экономических наук,  
старший научный сотрудник отдела экономического роста  
и структурных изменений в экономике  
ГУ "Институт экономики и прогнозирования НАН Украины"  
(Киев)*

### **ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ЗАКАЗ В МИРЕ И ОСОБЕННОСТИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ В ПОЛИТИКЕ РАЗВИТИЯ: УРОКИ ДЛЯ УКРАИНЫ \***

*Освещены роль и особенности использования государственного заказа в экономической политике развитых стран. Раскрыто содержание государственной контрактной системы – хозяйственного механизма реализации заказа на основе единого технологического цикла, который гарантирует его высокую социально-экономическую эффективность и рациональное использование государством своих денежных средств на цели развития.*

**Ключевые слова:** государственный заказ, государственная контрактная система, государственная экономическая политика.

---

**Yu. V. KINDZERSKII,**  
*Cand. of Econ. Sci.,  
Senior Sci. Researcher, Department of Economic Growth  
and Structural Changes in Economy,  
Institute for Economics and Forecasting of the NASU  
(Kiev)*

### **STATE ORDER IN THE WORLD AND PECULIARITIES OF ITS USE IN THE DEVELOPMENT POLICY: LESSONS FOR UKRAINE**

*The role and peculiarities of the use of a state order in the economic policy of developed countries are clarified. The content of state's contract system that includes the economic mechanism of realization of an order on the basis of a single technological cycle, which guarantees its high socio-economic efficiency and the rational use of funds by the state for the purpose of development, is shown.*

**Keywords:** state order, state contract system, state economic policy.

#### **Функции государственного заказа и специфика форм их контрактации**

В Украине государственный заказ несправедливо отнесен к пережиткам советской плановой экономики, хотя, согласно действующему законодательству, он принадлежит к основным средствам регулирующего воздействия государства на деятель-

**Киндзерский Юрий Викторович (Kindzerskii Yurii Viktorovich)** – e-mail: vkpp@ukr.net.

\* Статья публикуется в авторской редакции.

ность субъектов хозяйствования \*. Объемы государственного заказа настолько малы, что он не находит отражения в отечественной статистике, а как объект исследования вообще “выпал” в последние десятилетия из поля зрения украинских ученых.

Между тем в развитых странах государственный заказ является одним из мощных и широко применяемых средств реализации стратегических планов и программ развития экономики, науки и техники, создания общественных благ и решения социальных проблем населения. В этих странах государство все больше становится равноправным субъектом рыночных отношений. Играя роль крупнейшего заказчика, оно активно привлекает бизнес всех форм собственности в качестве подрядчика для реализации своих экономических и социальных целей, вступая с ним в договорные контрактные отношения. Такое взаимодействие охватывает широкий спектр контрактов – от простых (на поставку определенных товаров) до сложных (на выполнение больших, комплексных проектов, в том числе с привлечением частного капитала на условиях софинансирования). При этом государство сохраняет за собой контроль над созданными таким образом объектами, а частный бизнес получает доступ к ранее закрытым секторам экономики (например, к транспортной инфраструктуре и ЖКХ), обеспечивая тем самым более качественное управление ими [1, с. 88].

Поэтому **цель статьи** – выяснить особенности использования государственного заказа и институционального механизма его реализации в развитых странах для дальнейшего обоснования направлений совершенствования этого инструмента в экономической политике Украины.

Реализуя через государственный заказ собственные экономические и социальные цели, государство в развитых странах накладывает на свои контрактные отношения с бизнесом ряд особенностей, которые, как правило, отсутствуют в классических контрактах между частными субъектами хозяйствования. Такие особенности заключаются в том, что:

– деятельность в рамках контрактов ведется за счет средств государственного или местных бюджетов, а потому соответственно планируется и отражается в бюджетном законодательстве;

– государство в лице уполномоченных органов определяет характеристики продукции по большим контрактам и обеспечивает постоянный контроль процесса их выполнения;

– как правило, государственные контракты имеют особую систему ценообразования на продукцию, которая производится по ним, а также систему стимулирования подрядчиков для повышения их мотивации участвовать в выполнении контрактов и обеспечивать надлежащее качество этой продукции, типология контрактов значительно дифференцируется в зависимости от видов товаров и услуг, заказываемых государством;

– в государственные контракты могут закладываться определенные социальные требования (в частности, например, в отношении привлечения к их выполнению малого и среднего бизнеса и организаций инвалидов, установления определенного уровня оплаты труда и социального обеспечения работников и т. п.);

– вся совокупность государственных контрактов, заключенных в стране, подчинена цели государственного регулирования, отдельные контракты не могут заключаться вопреки ей.

Поскольку вся система имущественных договорных взаимосвязей базируется на собственности, то роль государства как субъекта контрактных отношений опре-

\* Господарський кодекс України від 16 січня 2003 року № 436-IV // Відомості Верховної Ради України. – 2003. – № 18. – Ст. 12, 13.

деляется расходами на все цели государственного хозяйствования, в том числе на закупки по государственному заказу товаров, работ и услуг в контексте решения проблемы формирования общественных благ и удовлетворения общественных потребностей. В силу этого следует обратить внимание на ряд важных обстоятельств.

Во-первых, существует значительная разница между такими понятиями, как "закупки для государственных потребностей" и "закупки для общественных потребностей", поскольку государство не должно рассматриваться в качестве субъекта, который имеет лишь собственные потребности, не связанные с потребностями общества [2, с. 22]. Государственные расходы на обеспечение обороноспособности и экономической безопасности, на развитие здравоохранения, образования и науки нужны не государству как институту, а обществу в целом.

Во-вторых, категории "государственный заказ" и "государственные закупки" взаимосвязаны, но не тождественны. Государственный заказ является отражением общественных потребностей и воплощается в спросе государства на соответствующие товары и услуги. Под этим заказом следует понимать обоснованное и нормативно оформленное требование к приобретению товаров и услуг для общественных потребностей, тогда как государственные закупки являются завершающим этапом в их удовлетворении (обеспечении). Категория "государственные закупки" характеризует результат процесса рыночной контрактации между государством-заказчиком и предприятием-подрядчиком, то есть отражает стадию выполнения государственного заказа, или, иначе говоря, является заключительной стадией процесса и одновременно формой удовлетворения общественной потребности, поскольку именно на этой стадии происходит акт купли-продажи товара между потребителем и продавцом [3, с. 19–20]. Таким образом, государственные закупки являются неотъемлемой частью и лишь одним из этапов реализации государственного заказа, а потому не могут рассматриваться и существовать отдельно от него, то есть все товары, работы и услуги, приобретенные государством за бюджетные средства для удовлетворения общественных потребностей, следует расценивать как государственный заказ.

С таких позиций выстраивается современная система государственного хозяйствования, организовываются выполнение государственных функций и создание общественных благ в развитых странах, а эффективность государственного заказа служит индикатором эффективности государственного управления в целом. Государственный рынок, представляющий собой объем всех товаров, работ и услуг, которые заказываются и закупаются государством, является частью национального рынка страны, а его размер служит основным индикатором для оценки масштабов государственного сектора в экономике \* [4, с. 94]. В большинстве развитых стран Запады он находится в пределах от 20 до 30% ВВП. Например, в США его объем равен трети ВВП, а расходы федерального правительства на закупку продукции достигают, по оценкам Дж. Стиглица, около 40% расходов федерального бюджета [1, с. 98; 5, с. 5].

Государственный рынок и государственное потребление оказывают серьезное влияние на состояние и структуру экономик развитых стран, давая толчок к развитию тех сфер и видов деятельности, которые являются приоритетными для обеспечения их стратегических целей. Государство путем увеличения расходов на закупки определенных продуктов стимулирует общий рост производства и ВВП. Суть этого механизма заключается в том, что субъекты, получив от государства денежные средства в виде оплаты за поставленные товары или оказанные услуги, увеличивают свои

---

\* В противовес такому подходу, в Украине размеры государственного сектора оцениваются лишь по доле государственных предприятий в общем производстве страны или же по доле занятых на таких предприятиях в общей численности занятых в экономике.

расходы на основе собственной предельной склонности к потреблению, запуская тем самым процесс мультипликации дохода в экономике посредством механизма межотраслевых связей с другими субъектами. Таким образом государство дает импульс к экономическому росту в периоды рецессии и кризисов или когда нужно сформировать определенные новые сферы или виды деятельности. С точки зрения регуляторного влияния, на государственный заказ возлагается ряд функций. В их числе:

– *воспроизводственно-инновационная* (обеспечение непрерывного воспроизводства и модернизации производственного базиса страны на новой технологической основе путем заказов на разработку новых технологий и продуктов; воспроизводство и повышение качества людских ресурсов через систему образования, здравоохранения и социальной защиты);

– *ценового регулирования* (влияние стоимости товаров и услуг, произведенных и оказанных по госзаказу, на общую динамику цен на рынке, результатом чего являются сохранение макроэкономической стабильности и удерживание уровня инфляции в безопасных пределах);

– *стимулирующая и структурообразующая* (стимулирование за счет госзаказа совокупного спроса; расширение емкости существующих рынков для отечественных производителей; создание новых рынков или рыночных ниш, которое изменяет отраслевую и технологическую структуры производства в заданном направлении);

– *социальная* (увязывание госзаказа с вопросами социальной политики, в частности, в отношении формирования доходов граждан и уровня оплаты труда в секторах, работающих по госзаказу; привлечение социально уязвимых слоев населения к трудовой деятельности; поддержание здоровья населения через госзаказ на предоставление ему минимально необходимых гарантированных медицинских услуг; получение гражданами образования по госзаказу, что будет гарантировать их трудоустройство, и т. п.) [6, с. 3].

Об инновационной функции государственного заказа можно говорить, по меньшей мере, в двух аспектах. В первом, узком, смысле он выступает как механизм прямого бюджетного финансирования инновационных разработок и инициирования спроса на них. Во втором, широком, смысле эта функция предполагает использование госзаказа как инструмента регулирования и стимулирования инновационной деятельности существующих субъектов, а также создания новых наукоемких производств. Влияние заказа на процесс разработки и распространения новых технологий может осуществляться на основе развития рынка инновационной продукции путем стимулирования соответствующего спроса на нее и использования государственного рынка для ее сбыта как “пробного” для новых товаров и технологий. Такая практика распространяется в развитых странах, когда продукты и технологии, с одной стороны, являются результатом госзаказа на НИОКР, а с другой – благодаря государственному заказу запускаются в массовое производство и выводятся на рынок. В странах Запада этот механизм приобретает важное значение в модели экономического роста на инновационной основе, а потому доля государственного заказа на НИОКР и на инновационные продукты в общем объеме государственного заказа лишь возрастает.

Задачи поддержания развития на инновационной основе, а также решения социальных проблем ставят перед западными правительствами вопросы эффективного использования бюджетных средств при формировании государственного заказа и осуществлении закупок (особенно в условиях постоянных кризисных спадов и рецессий). В этой связи в рамках, в частности, ЕС в последнее десятилетие развивается так называемая «система “sustainable procurement”» (государственные закупки для устойчивого развития) как в части текущих расходов на общественные потребности, так и в

части реализации долгосрочных проектов [7, с. 61–63]. В этой системе акцент сделан на применении к государственным заказчикам стимулирующих средств по соблюдению ими трех базовых принципов — эффективности, экологичности и социальной полезности закупаемых товаров, работ и услуг с точки зрения всего общества.

Обозначенная концепция предполагает как традиционные формы сотрудничества между государством-заказчиком и бизнесом-подрядчиком на основе регламентированных контрактных отношений, так и более сложные относительно строительства и управления общественно значимыми инфраструктурными и социальными объектами, которые оформляются так называемыми «контрактами “нового поколения”». Под последними понимают долгосрочные соглашения, которые заключены между публичной и частной сторонами с целью привлечения инвестиций в инфраструктуру, предусматривают справедливое распределение между ними рисков и обеспечивают выполнимость обязательств публичной стороны по осуществлению платежей частной в течение всего срока действия соглашения [8, с. 116].

В отличие от традиционных государственных закупок, соответствующие контракты предусматривают долгосрочное комплексное сотрудничество и предоставление частной стороной публичной услуг на постоянной основе в интересах государства. Пользуясь такими контрактами, государство в лице органов исполнительной власти разных уровней передает частному сектору на продолжительный срок часть традиционно выполняемых им функций \*. Бизнес принимает на себя обязательства и риски по строительству объектов, а также обязательства по качественному управлению ими и по оказанию услуг, а государство обязуется оплачивать эти услуги.

В зависимости от предмета контракта долгосрочные обязательства государства по осуществлению платежей в пользу частного инвестора могут включать:

- при наличии этапа эксплуатации объекта частным инвестором — операционный грант для компенсации расходов этого инвестора и обеспечения его минимальной доходности;
- при отсутствии этапа эксплуатации объекта, когда обязательства частного инвестора ограничиваются его строительством, ремонтом и техническим обслуживанием, — бюджетные платежи в рассрочку [8, с. 118].

Практика применения контрактов “нового поколения” приобретает особую актуальность в зарубежных странах в условиях перманентной кризисности их экономик. Это связано с тем, что без соответствующей финансовой поддержки со стороны государства существенно сужаются возможности для возврата инвестором денежных средств в рамках использования традиционных контрактов (в частности, только за счет эксплуатации объектов). Для Украины этот опыт представляет немалую ценность в силу значительно худшего состояния ее экономики по сравнению с развитыми странами.

Среди контрактов “нового поколения” особого внимания заслуживают, в частности, контракты жизненного цикла (КЖЦ). Их признаками являются:

- охват всех трех этапов жизни объекта (проектирования, строительства, эксплуатации);
- принятие частной стороной на себя всех проектных и технических решений по строительству и эксплуатации объекта, а также соответствующих рисков, связанных с ними;
- привлечение частной стороной финансирования под проект через специально созданную проектную компанию;

---

\* Соответствующим примером может служить контрактация частных компаний для строительства и содержания тюрем в Великобритании, строительства и содержания платных автострад в Италии, коммунального обслуживания городов в ряде других стран.

– осуществление публичной стороной (государством) платежей только с момента начала эксплуатации объекта в виде гарантированной платы за сервис на протяжении всего периода действия контракта, а также в зависимости от качества построенного объекта и выполнения им функциональных требований, предусмотренных контрактом [1, с. 100–103].

КЖЦ позволяют развивать инфраструктуру за счет внебюджетных источников финансирования с отложенной нагрузкой на бюджет, что является существенным преимуществом таких контрактов по сравнению с традиционными договорами подряда на строительство или концессионными соглашениями. В частности, по договорам подряда государство финансирует строительство объектов из бюджета, при этом оно не может надлежащим образом проконтролировать ни качество работ, ни целевое использование денежных средств, а в условиях инфляции возникают также проблемы роста стоимости объекта, его хронического недофинансирования и превращения в долгострой.

Одним из преимуществ концессии по сравнению с договором подряда являются снятие с публичной стороны финансовой нагрузки при создании инфраструктуры и принятие частной стороной на себя риска окупаемости инвестированных денежных средств. Однако концессия возможна лишь при наличии рентабельной коммерческой нагрузки на объект. Когда такой нагрузки нет, она не привлекательна для частного инвестора, и применять ее нецелесообразно. При таких условиях КЖЦ выгодно отличаются от концессии тем, что они позволяют создавать инфраструктурные объекты, которые не могут быть платными. При этом доходы инвестора формируются за счет отчислений из бюджета государства за предоставление соответствующего сервиса. Такие контракты выгодны как государству, которое благодаря им значительно повышает эффективность использования бюджетных средств, так и инвестору, получающему долгосрочный государственный контракт без риска потери спроса. КЖЦ стимулируют частных инвесторов к качественному строительству и сервису объекта, поскольку сервисные платежи со стороны государства напрямую зависят от соответствия этого объекта функциональным характеристикам, заложенным в контракте \*.

Наряду с КЖЦ, в мировой практике активно применяется еще одна разновидность контрактов “нового поколения” – долгосрочные партнерские договоры, тоже направленные на повышение эффективности бюджетных расходов [7, с. 62–63]. Наибольшее распространение они получили во Франции, где их применение было законодательно закреплено в 2004 г. По этому договору государство в лице своего уполномоченного органа делегирует частному партнеру на срок, определенный сроком окупаемости проекта, оказание “глобальной услуги” по финансированию и строительству объектов инфраструктуры, по управлению ими, по их эксплуатации и техническому обслуживанию, а также других услуг в интересах государства. Особенность французского партнерского договора состоит в его заключении с целью предоставления услуг, находящихся в сфере полномочий государственных (публичных) организаций в связи с реализацией ими государственных функций. Предметом договора является купля публичной стороной сервисных услуг у частной в рассрочку. В отличие от классического госзаказа, такой договор предусматривает механизм распределения рисков

---

\* Удачным примером применения КЖЦ в государственном хозяйствовании может служить опыт Великобритании. Правительство Соединенного Королевства с 1992 г. реализует программу “Частная финансовая инициатива”, которой отменены ограничения на использование частного капитала для финансирования объектов государственной собственности, а также предусмотрен ряд стимулирующих мер по привлечению бизнеса в сферу предоставления общественных услуг при условии передачи ему части рисков [8, с. 180].

между сторонами: первая из них несет риски потери спроса на услугу, вторая – риски строительства и эксплуатации объекта, а также управления им; риски качества услуг.

Партнерские договоры требуют тщательного планирования государством объемов и видов услуг, предоставление которых будет делегироваться частной стороне. Преимуществами использования этих договоров являются:

- оптимизация инвестиций, осуществляемых в инфраструктуру, за счет снижения стоимости объекта и его обслуживания;
- финансовая "прозрачность" бюджетных расходов;
- сокращение сроков реализации проекта (поскольку получение платежей в расщрочку начинается со времени введения объекта в эксплуатацию);
- обеспечение качества проекта за счет обязательств частной стороны по его техническому обслуживанию и привязке оплаты к качеству объекта [8, с. 120].

Мировые тенденции в государственном хозяйствовании и привлечении на контрактной основе частного бизнеса в качестве подрядчика имеют немало общего для многих стран. В частности, такое хозяйствование осуществляется через специально созданные институты, регламентирующие особенности хозяйственных отношений по этому поводу. Во многих странах ОЭСР для обеспечения общественных потребностей используются технологии управления единым циклом планирования, размещения и выполнения государственного заказа на контрактной основе в рамках специально созданного института – государственной (федеральной) контрактной системы (ГКС, ФКС). Она служит хозяйственным механизмом реализации государственного заказа, нормируя отношения на государственном рынке между государством и бизнесом. *ФКС представляет собой совокупность процедур и правил, формирующих единый технологический цикл обеспечения общественных потребностей, в частности, регулирующих процессы обоснования и планирования госзаказа, его размещения и выполнения на основе заключения государственных контрактов на поставку товаров, работ и услуг в рамках соблюдения публичных обязательств государства и определенных стратегических приоритетов развития страны* \*.

ФКС устанавливает общие рамки взаимодействия между субъектами контрактных отношений по поводу обоснования общественных потребностей, планирования, финансового обеспечения и организации выполнения госзаказа, а также регламентирует формы и механизмы предпринимательской деятельности государства и его отношений с хозяйствующими субъектами. Структурными элементами ФКС, которые в совокупности обеспечивают ее функционирование, являются административно-управленческий механизм; специальная правовая база, отличающаяся от обычных хозяйственного, гражданского, бюджетного и налогового законодательств; государственный рынок товаров и услуг; государственные материальные и финансовые ресурсы; единая информационная среда для поиска исполнителей и выбора типа контракта, для мониторинга цен на товары и услуги, заказываемые государством; ведение базы данных завершенных и выполняемых контрактов с освещением результатов по ним. В числе базовых функций контрактных систем государств можно выделить следующие:

- планирование обеспечения общественных потребностей;
- ведение библиотеки типовых контрактов;
- регламентация и методическое обеспечение размещения и выполнения государственных контрактов;

---

\* Федеральная контрактная система : Аналитическая информация Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/economylib4/mer/activity/sections/strategicPlanning/system/>.

- оценка рисков и управление ими;
- контроль и оценка результатов выполнения контрактов [9, с. 5].

Кроме указанных, контрактные системы отдельных стран реализуют также другие функции, специфические для каждой из них. Особенности государственного хозяйствования и различия в контрактных системах разных стран объективно обусловлены их культурно-историческими, общественно-политическими и экономическими характеристиками. Для Украины немалый интерес представляет зарубежный опыт применения этих систем в реализации госзаказа для удовлетворения общественных потребностей и стимулирования экономического развития.

#### **Практика государственного хозяйствования и ФКС в США**

Опыт США в государственном хозяйствовании и использовании государственного заказа как регуляторного инструмента имеет особую ценность для Украины. Это связано с тем, что в условиях почти полного отсутствия (как в Украине) государственного сектора в производстве американское правительство через институт контрактной системы широко привлекает отечественный частный бизнес к решению текущих и стратегических задач развития страны. В США этот институт наиболее развит по сравнению с подобными институтами в других странах.

ФКС США – вместе с федеральным бюджетом и федеральной налоговой системой – выступает ключевым механизмом государственного регулирования и программирования развития экономики, науки и техники, а также решения социально-экономических проблем американского общества. Она играет роль основного средства мобилизации экономического, промышленного, научно-технического и военно-технического потенциалов этой страны для достижения поставленных целей ее социально-экономической, научно-технической и оборонной политики. ФКС представляет собой управленческо-хозяйственный механизм перераспределения государством своих финансовых ресурсов среди подрядчиков и является инструментом реализации средств федерального бюджета за счет заключения федеральных контрактов на приобретение товаров, работ и услуг на государственном рынке для целей государственного хозяйствования. Составными компонентами ФКС США являются:

- административно-управленческий механизм (представлен государственными ведомствами – заказчиками, корпорациями-подрядчиками, государственным рынком товаров, услуг и НИОКР);

- экономико-правовой механизм (федеральный контракт; федеральное законодательство; распорядительные акты президента США; внутриведомственные регуляторные акты; арбитраж; судебные решения; федеральное контрактное право; федеральное патентно-лицензионное право);

- материальные ресурсы федерального правительства (состоят из ресурсов федерального бюджета, а также всех форм государственной и интеллектуальной собственности и материальных ресурсов, предоставляемых казной корпорациям-подрядчикам для выполнения государственного заказа) [10, с. 890].

Правовую основу ФКС составляют два фундаментальных блока законодательства США – Кодекс федерального регулирования (Code of Federal Regulation) и Федеральное контрактное право. Согласно кодексу, планирование, размещение и контроль выполнения государственного заказа представляют собой одну из важных и сложных экономических функций государства. Этот документ содержит специальный раздел “Федеральное регулирование закупок” (Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation – FAR), которым определены принципы государственной политики в сфере закупок, а также установлены обязательные для федеральных органов требования к порядку и процедурам обеспечения единого техно-



логического цикла планирования, размещения и выполнения государственного заказа. Контрактное право представляет собой блок законов, регламентирующих заключение на территории США любых контрактов (в том числе контракты на выполнение государственного заказа). Законодательством США право размещать заказы на все товары и услуги предоставляется лишь двум органам власти — Конгрессу США и президенту США. Они, в свою очередь, делегируют эту функцию федеральным ведомствам, агентствам и другим государственным хозяйствующим организациям — государственным заказчиком, которые размещают заказы как непосредственно через собственный государственный аппарат управления в центре (Вашингтон), так и через 12 региональных представительств федерального правительства США, расположенных в крупнейших американских городах.

ФКС США имеет разветвленную организационно-функциональную структуру. Начало развития системы связывают с соответствующим указом президента США Т. Рузвельта о создании Комитета по госзакупкам в 1908 г. [5, с. 5]. В настоящее время ядром ФКС является учрежденное в 1974 г. Конгрессом США Управление федеральной политики по государственному заказу (Office of Federal Procurement Policy) в структуре Административно-бюджетного управления при президенте США [11, с. 64]. Основная задача этого управления — разработка механизмов эффективной организации планирования, размещения и реализации госзаказов. К организации федеральных контрактов и управлению ими привлечено немалое количество работников государственной бюрократии: только в центральном аппарате управления их около 80 тыс., а в целом по стране — свыше 300 тыс. чел. В совокупности они составляют общенациональный аппарат управления федеральной контрактной системы и государственного рынка [4, с. 99].

В США формирование государственного заказа основывается на программно-целевом методе бюджетного планирования. Каждое федеральное ведомство формирует заказ согласно установленным правительственным целям и приоритетам в развитии страны, в пределах своей специализации, в рамках соответствующей программы достижения поставленных целей в кратко-, средне- и долгосрочный периоды и с отражением расходов на нее в собственном бюджете. Процесс формирования и реализация госзаказа в США схематически можно представить в виде такой последовательности операций: формирование долгосрочных приоритетов в развитии экономики, социальной сферы, науки и техники страны → конкретизация приоритетов на среднесрочный период → формирование проектов экономических и научно-технических программ федеральных ведомств в соответствии с приоритетами → формирование и размещение федерального заказа на товары, работы, услуги и НИОКР в рамках программ → заключение государственных контрактов на выполнение госзаказа → управление выполнением контрактов → приемка и оценка результатов выполнения контрактов. В действительности этот процесс не является линейным — в нем заложены механизмы обратных связей, позволяющие корректировать и уточнять цели, задачи и меры в ответ на непредвиденные изменения в экономической и социальной среде. Следует заметить, что формирование госзаказа на НИОКР несколько отличается от формирования госзаказа на обычные товары и услуги. В частности, сначала устанавливается целесообразность определенных исследований и разработок, с привлечением экспертов анализируется положение дел в соответствующей области науки и техники для оценки будущей научной ценности проекта и практической полезности результатов его выполнения.

С целью повышения эффективности и экономичности государственных расходов федеральные ведомства обязаны всесторонне оценивать реальные расходы госу-

дарственных подрядчиков. При этом, наряду с прогнозированием конъюнктуры внутреннего и внешнего рынков, анализом состояния рынков труда и капитала, Кодекс федерального регулирования предусматривает применение методов прямых экономических расчетов, в числе которых основными считаются такие три метода, как анализ цены контракта; анализ расходов подрядчика; комплексный анализ расходов подрядчика (для особо больших программ и научно-технических проектов) \*.

Интеграция закупок в бюджетный процесс предусмотрена с его начальной стадии путем составления предварительных планов закупок (Advance Acquisition Program – AAP). Согласно американскому законодательству, они содержат оценку потребности в бюджетных средствах, обоснование источников их происхождения и график их выделения для закупок. При отсутствии такой оценки законодательно запрещено (ч. 32.7 FAR) заключать контракты и осуществлять закупки. Основным инструментом предварительного планирования закупок служат прогнозные планы. Законом (ч. 7.104 (a) FAR) предусмотрено, что при их составлении ответственное за закупки лицо (менеджер) обязано создать рабочую группу из числа экспертов, которые будут отвечать за основные аспекты закупок – контрактацию, юридическое сопровождение, бюджетные вопросы, техническую документацию. Это делается с целью точного и обоснованного отражения стоимости будущих закупок в прогнозных планах, а также формирования на их базе предварительных бюджетных заявок. Эти планы ориентированы, прежде всего, на большие закупки. При планировании особо больших проектов такая группа должна создаваться под каждый из них \*\*.

Прогнозные планы составляются структурными подразделениями министерств и ведомств и подаются на рассмотрение и согласование в соответствующую службу по закупкам, действующую при каждом из них. Функцией такой службы является формирование на основе планов, полученных от структурных подразделений, предварительного плана закупок для всего учреждения. При этом служба имеет право анализировать и отклонять планы подразделений, требовать их дополнительного уточнения и обоснования с целью приведения в соответствие с задачами реализации тех или иных проектов и программ, выполнение которых возложено на это министерство или ведомство. Его руководитель утверждает сформированный предварительный план закупок, после чего этот план становится основанием для составления бюджета ведомства и федерального бюджета страны на очередной финансовый год. В случае необходимости утвержденный план может быть пересмотрен и уточнен. Утвержденные планы открыты для публичного ознакомления, что дает потенциальным подрядчикам возможность заблаговременно получить информацию о запланированных закупках. Такая публичность расширяет круг возможных исполнителей госзаказа, способствуя их добросовестной конкуренции на государственном рынке и повышению качества выполнения этого заказа.

В отдельных министерствах функционируют модифицированные, более совершенные, системы планирования. Например, в Министерстве обороны США действует система планирования, программирования и бюджетирования при проведении закупок (Planning, Programming and Budgeting System – PPBS). На этапе планирования по этой системе основной акцент делается на операционных вопросах и в целом повторяется процесс составления планов по отдельным проектам. На этапе

---

\* Подробнее суть таких методов раскрыта в [9, с. 35].

\*\* Особо большими признаются проекты с такой прогнозной стоимостью: для Министерства обороны США – свыше 7 млн. дол., для НАСА и Министерства энергетики США – свыше 5 млн. дол., для остальных министерств и ведомств – свыше 2 млн. дол. Министерствам и ведомствам дано право применять подобную процедуру и для менее затратных проектов (как правило, со стоимостью свыше 100 тыс. дол.).

программирования отдельные проекты разбиваются на составные части, которые привязываются к шестилетнему финансовому плану Министерства обороны США, известному как План обороны на последующие годы (Future Years Defense Plan — FYDP). На этапе бюджетирования отдельные составляющие плана обороны привязываются к бюджетным планам министерства, которые подаются на рассмотрение президенту США и утверждаются Конгрессом США.

Как обращают внимание эксперты, основополагающей минимальной единицей, или своеобразным квантом, упорядочивающим структуру и содержание плановых документов американской ФКС, служит план конкретной единичной закупки [12, с. 79–80]. В США процесс планирования и контрактации имеет направленность “снизу вверх”\*, чему способствует англо-американская прецедентная система права, ключевыми понятиями которой выступают “договор” (contract) и “деликт”\*\* (tort), предусматривающие неизбежность наказания за невыполнение условий контракта и за нанесенные убытки. В таких обстоятельствах подход “снизу” и последующая агрегация контрактов на уровне отдельных министерств и страны в целом не препятствуют достижению высокой конечной эффективности программ и проектов, реализуемых американским правительством.

Процесс составления прогнозных планов поддерживается соответствующими информационными ресурсами в рамках федерального портала FAAPS (Forecast Advance Acquisition Plan System). В соответствии с законом, предварительные планы закупок всех ведомств должны заноситься в базу данных FAAPS и регулярно (не реже раза в полгода) уточняться. Портал обеспечивает унификацию формы всех заявок, которые в него поступают, облегчая тем самым их дальнейшую обработку, а также выполняет функцию депозитария, на основе которого происходит агрегирование заявок для их дальнейшего включения в предварительный план расходной части федерального бюджета.

Согласно Кодексу федерального регулирования, государственный заказ подразделяется на ряд видов, для каждого из которых предусмотрены отдельные способы размещения и соответствующие государственные контракты. Законодательство США различает следующие виды заказов:

- стандартные товары и услуги, для которых существует устоявшийся рынок;
- коммунальные услуги;
- услуги, для которых не существует устоявшегося рынка;
- проектно-инженерные и архитектурные работы;
- товары, работы и услуги в сфере ИКТ;
- НИОКР;
- большие научно-производственные проекты, результатом которых должны стать новая высокотехнологичная техника или техническая система (так называемые “важнейшие системы”).

Выбор способа размещения заказа регламентирован и зависит от его особенностей. Законодательством предусмотрены такие способы, как открытые и закрытые торги; многоэтапные торги и переговоры; переговоры с единственным участником.

---

\* В Украине, как и во всех остальных постсоветских государствах, в системе планирования и программирования исторически утвердился противоположный подход — “сверху вниз”, от общего к частному, от макроэкономических пропорций к программным заданиям. Как отмечают эксперты и как подтвердила советская и постсоветская практика хозяйствования, такой подход никогда не срабатывал; планы и программы, составленные по этому подходу, выполнялись лишь частично, не в полном объеме, с превышением заданных сроков и запланированной стоимости [12, с. 79–80].

\*\* Деликт (от лат. *delictum* — “проступок, правонарушение”) — частный или гражданско-правовой проступок, который по частному праву влечет за собой возмещение убытков или ущерба в пользу пострадавших лиц.

Особые требования предъявляются к квалификации, репутации и надежности потенциальных подрядчиков. Во многих случаях определение квалификационных требований к подрядчику является прямой обязанностью заказчика \*. Согласно Закону “Об управлении государственными закупками” (1974 г.), в стране создана система сбора информации о государственных контрактах, практически воплотившаяся в виде Федерального банка данных о государственных контрактах, ресурсы которого доступны не только для органов власти, но и для рядовых граждан.

Основным исполнительным инструментом ФКС США является институт контрактных офицеров в органах федеральной власти. Должность контрактного офицера предусмотрена в структуре управления каждого государственного заказчика в ранге заместителя руководителя учреждения (министерства или ведомства) по государственному заказу. Главные функции контрактного офицера такие:

- заключение государственного контракта от имени правительства США;
- мониторинг выполнения государственного контракта и обеспечение выполнения его положений;
- утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам;
- изменение условий государственного контракта;
- приемка результатов выполнения государственного контракта и его закрытие [4, с. 99; 13, с. 42–43].

Непосредственный контроль над деятельностью подрядчика ведет технический представитель контрактного офицера. Он готовит все предложения по ключевым решениям контрактного офицера и выполняет следующие главные функции – проведение инспекций на предмет выявления оснований для приемки или отказа в приемке выполненной работы, а также представительство интересов государства в части контроля за деятельностью подрядчика.

Обеспечение постоянного мониторинга выполнения государственных контрактов, которые отличаются значительным количеством и разветвленной структурой, в ФКС США осуществляет институт сертифицированных публичных бухгалтеров (certified public accountants). Их основными задачами являются своевременная идентификация рисков увеличения сметы государственного контракта, а также оперативный мониторинг расходов в ходе его выполнения. Сертифицированные публичные бухгалтеры предоставляют государственному заказчику ежеквартальные отчеты. В свою очередь, подрядчики обязаны вести подробный план-график выполнения государственного контракта, что позволяет сопоставлять достигнутый результат с осуществленными расходами.

В целом государственный контракт рассматривается как государственное соглашение двух и более сторон, обязательное к выполнению каждой из них. Он представляет собой основательно разработанный экономико-правовой и административно-управленческий документ, который, согласно законодательству США, кроме конкретных целей и параметров заказа (цена, качество, срок поставки, технико-экономические условия), содержит также требования, отражающие основные принципы государственной экономической, социальной, научно-технической, промышленной, оборонной, экологической и внешней политики правительства США.

\* В частности, Кодекс федерального регулирования устанавливает, что “заказы должны размещаться лишь у надежных потенциальных подрядчиков, и лишь с ними должны заключаться государственные контракты... До тех пор, пока заказчик достоверно не убедится в надежности потенциального подрядчика, у него не могут размещаться никакие заказы и с ним не могут заключаться никакие контракты. Если информация, указывающая на надежность подрядчика, отсутствует, то заказчик должен сделать вывод о его ненадежности” (Code of Federal Regulation. Title 48. Federal Acquisition Regulation. Subchapter B. Pt. 9).

Например, для поддержки развития малого бизнеса американским законодательством предусмотрено положение об обязательной квоте для его субъектов при привлечении к выполнению государственного контракта в качестве субподрядчиков корпорацией — генеральным подрядчиком. Кроме того, контракт может содержать вопросы стимулирования занятости (например, в депрессивных регионах), распорядка трудового дня и норм оплаты труда, социальной защиты наемных работников и т. п. Вопросы охраны окружающей природной среды находят в контрактах отражение в виде требований к экологической безопасности продукции и производственных процессов, норм вредных выбросов, защитных мер, которые должен принять подрядчик для минимизации негативного влияния на окружающую природную среду при выполнении государственного заказа.

Государственный контракт может накладывать ограничения на приобретение комплектующих в отдельных зарубежных странах, содержать обязательства подрядчика по приобретению части комплектующих и материалов централизованно в рамках Администрации общего обслуживания США. Законодательством предусмотрены ограничения на размещение государственного заказа среди зарубежных компаний. Эти ограничения появились в период реализации "Нового курса" Ф. Рузвельта, когда были приняты законы, ограничивавшие приобретение государственным сектором товаров неамериканского производства. Законы имели многоцелевое стратегическое значение, были направлены на укрепление национальной экономики, а потому содержали запрет на приобретение иностранных товаров, если только их цена была не менее чем вдвое ниже аналогичных американских товаров или качество — соответственно, не менее чем вдвое выше. Эти ограничения действуют и сегодня, однако в последнее время они несколько смягчились — на государственный рынок допускаются товары из стран НАТО, из Израиля и Южной Кореи.

В государственном контракте в обязательном порядке содержатся условия его финансового обеспечения государством, предоставления корпорации-подрядчику аванса для начала работы, поэтапных платежей, окончательного расчета, а также другие условия оплаты (например, премии подрядчику за досрочное и качественное выполнение контракта) или же — в противоположном случае — условия наложения штрафных санкций. Государством используются разнообразные системы финансирования государственного контракта (включая его использование в качестве залога в коммерческих банках США), причем ФРС выступает его гарантом. Правление ФРС периодически устанавливает для всех федеральных ведомств США на территории страны перечень уполномоченных коммерческих банков — кредиторов корпораций-подрядчиков под гарантию ФРС [5, с. 6–8].

Типология государственных контрактов, используемых в рамках ФКС, имеет широкую дифференциацию и зависит от особенностей предмета заказа и того, насколько точно можно наперед рассчитать его стоимость. Библиотека типовых контрактов насчитывает свыше 100 детально регламентированных видов государственных контрактов. Их можно разделить на следующие предметные группы [13, с. 46]:

- прикладные НИОКР; приобретение и создание новейших видов технологий; создание, испытание и эксплуатация систем вооружений и военной техники;
- фундаментальные исследования;
- промышленное производство серийной продукции;
- инженерно-строительные и архитектурно-технические работы;
- поставки стандартных товаров или сырья;
- предоставление финансовых услуг (кредитование, залоги, участие в инвестициях, страхование);

- предоставление юридических и консалтинговых услуг;
- транспортное обслуживание;
- управление федеральной собственностью;
- жилищно-коммунальные услуги.

С точки зрения принципов определения стоимости контрактов, в ФКС применяются три принципиально разные их модели:

- контракты с фиксированной ценой;
- контракты возмещения расходов;
- гибридные (нестандартные) контракты.

*Контракты с фиксированной ценой* заключаются в случаях, когда сторонам преимущественно известны будущие расходы, и они могут определить стоимость контрактов с учетом текущей и прогнозной рыночных конъюнктур. Такие контракты заключаются на поставку стандартных товаров и услуг, имеющих устоявшиеся рынки со сформированными и хорошо прогнозируемыми ценами на них.

*Контракты возмещения расходов* заключаются в случаях, когда контракт с фиксированной ценой заключить невозможно или когда это связано с существенными организационными, управленческими или финансовыми трудностями для государства при подготовке контракта. При заключении таких контрактов государственный заказчик должен представить программу заказа, по которой предварительные оценочные расчеты проводят обе стороны. Для снижения риска неконтролируемого роста расходов по контракту заказчик включает в него особый пункт об ограничении своей финансовой ответственности и максимально приемлемой стоимости заказа. Эти контракты применяют преимущественно для заказов на НИОКР, разработку новых продуктов и технологий, то есть в тех случаях, когда сам характер заказа ограничивает возможности прогнозирования расходов с приемлемой точностью, а коммерческие и научно-технические риски подрядчика настолько значительны, что делают невозможным для него заключение контракта с фиксированной ценой.

*Гибридные (нестандартные) контракты* содержат элементы как контрактов с фиксированной ценой, так и контрактов возмещения расходов. Их рассматривают как определенные предварительные договоренности между заказчиком и подрядчиком, которые впоследствии будут дополнены или заменены одним из названных видов контрактов, или как самостоятельный вид контракта, имеющий две модификации:

– “результативные” контракты, в которых предусмотрена фиксированная цена, однако заказчик соглашается компенсировать подрядчику дополнительно к фиксированной цене отдельные расходы, если они не превысят определенных максимально допустимых рамок;

– контракты комплексного поощрения, которые используются заказчиком для стимулирования подрядчика к выполнению заказа и в которых при формировании цены учитываются такие параметры, как расходы, норма прибыли, количественные и качественные характеристики заказа, сроки его выполнения.

Следует обратить внимание, что, в отличие от контрактов на поставку стандартных товаров и услуг, государственные контракты на НИОКР содержат дополнительный специальный раздел, который регулирует вопросы прав интеллектуальной собственности на окончательные прямые и побочные результаты их выполнения. Этот аспект чрезвычайно важен с точки зрения обеспечения высокой мотивации подрядчиков к выполнению контрактов. Американским законодательством предусмотрены три основные формы собственности (титул, право) на патент или изобретение как результат выполнения контракта за средства федерального бюджета:

1) право корпорации (изобретателя) на титул при согласии ведомства-заказчика на патентованные изобретения или открытия и сохранение за ней этого права при условии предоставления заказчику бесплатной лицензии на их возможное использование, если они не будут иметь коммерческого освоения на рынке;

2) право государства (в лице ведомства-заказчика) на титул, патент и изобретение, полученные по результатам выполнения федеральных программ НИОКР, полностью или частично профинансированных федеральным бюджетом, которое применяется преимущественно для разработок оборонного характера и в атомной энергетике;

3) право корпорации (изобретателя) на передачу государству или ведомству-заказчику титула и патента на изобретение при сохранении за собой права на бесплатную лицензию.

Институт государственного заказа и ФКС США постоянно развиваются и совершенствуются для сокращения необоснованных расходов бюджета, а также для повышения надежности подрядчиков и качества выполнения ими заказов [9, с. 41–42]. Среди основных тенденций, обозначившихся в последние годы, можно выделить следующие:

– сокращение использования контрактов возмещения расходов как таких, которые в наибольшей степени подвергаются рискам увеличения стоимости (соответствующим меморандумом Административно-бюджетного управления государственным заказчиком рекомендуется отдавать предпочтение контрактам с фиксированной ценой, а контракты возмещения расходов использовать лишь при условии оценочного подтверждения высокого уровня неопределенности закупок \*; оценка неопределенности осуществляется по формализованным методикам, позволяющим уменьшить ее субъективность; если ею доказана целесообразность использования контракта возмещения расходов, то меморандум предусматривает необходимость создания рабочей группы заказчика, в которую должны войти контрактный офицер, менеджер и технический консультант проекта и которая должна разработать для подрядчика систему стимулов для повышения экономии расходов и качества продукции, которая будет поставляться);

– расширение практики привлечения потенциальных исполнителей к формированию технических требований проекта и использования конкурентных переговоров для его предварительной комплексной экспертизы;

– рекомендация заказчикам проводить при реализации сложных проектов комплексные закупки товаров, работ и услуг вместо их закупок отдельными частями (при этом заказчики должны разграничивать приобретение стандартной и нестандартной продукции для снижения уровня их неопределенности, соответственно применяя разные типы контрактов; выполнение сложных проектов рекомендуется делить на стадии, заключая для каждой из них отдельный тип контракта — а) предпроектные работы (контракт возмещения расходов); б) разработка проекта (контракт возмещения расходов, контракт "расходы плюс премия"); в) серийное производство (контракт с фиксированной ценой); полная реализация проекта рекомендуется в рамках единого гибридного контракта);

– ужесточение требований к потенциальным подрядчикам (в частности, результаты их деятельности и репутация начали отслеживаться в специально созданной для этого автоматизированной информационной системе мониторинга, в которую каждое ведомство-заказчик обязано регулярно вносить соответствующие данные о своих подрядчиках).

---

\* Memorandum for the Chief Acquisition Officers // Office of Management and Budget. — 2009. — October 29.

### Госзаказ и контрактные системы в отдельных странах ЕС

Директивы ЕС предусматривают обеспечение справедливой конкуренции и равных прав для всех европейских компаний в отношении их участия в государственных тендерах и в выполнении госзаказа \*. Руководствуясь этими документами, каждая страна ЕС разрабатывает собственное законодательство по данному вопросу или приводит его в соответствие с ними. Директивы направлены на оптимизацию закупок для государственных потребностей за счет минимизации расходов, а также путем обеспечения публичности и конкуренции, транспарентности выбора подрядчика, внешнего независимого контроля за процессом реализации заказа, широких возможностей его получения малыми и средними предприятиями. Директивами предусмотрены три основные процедуры закупок:

- открытые, в которых участие в тендере разрешается любой компании;
- ограниченные, к которым допускаются участники, прошедшие предварительный квалификационный отбор;
- особые (неконкурсные), при которых заказчик ведет переговоры с наперед избранным подрядчиком (допускаются лишь в отдельных случаях и жестко контролируются органами власти и правосудия).

Процесс формирования госзаказа в странах ЕС подобен тому, который происходит в США. Он начинается с формулировки национальных идей, далее определяются цели государственной экономической политики, которые конкретизируются целями и задачами государственных экономических программ. В рамках таких программ формируется перечень проектов, дающий основания для определения видов и объемов госзаказа. В числе важнейших национальных целей в странах ЕС определены стабильный экономический рост, повышение конкурентоспособности экономики и обеспечение занятости. Во многих странах ЕС механизмом реализации госзаказа выступают контрактные системы с несколько отличающимися между собой принципами организации и деятельности. Их изучение также представляет для Украины немалый интерес с точки зрения построения собственной эффективной модели использования государственного заказа.

Например, британская система госзаказа и госзакупок наиболее полно по сравнению с другими странами воплощает в себе основные положения европейской концепции закупок для устойчивого развития (“sustainable procurement”). В закупочной политике акцент сделан на развитии инновационной функции госзаказа в целях экономии электроэнергии и водопотребления, сокращения отходов, повышения эффективности использования невозобновимых ресурсов \*\*.

Управление госзакупками в Великобритании является централизованным и осуществляется специально уполномоченным органом правительства – Управле-

\* Ключевыми директивами ЕС в сфере госзаказа и госзакупок являются следующие: Директива 2004/17/ЕС Европейского Парламента и Комиссии от 31 марта 2004 г. “Координация процедур закупок у организаций, работающих в секторах водоснабжения, энергетики, транспорта и почты”; Директива 2004/18/ЕС Европейского Парламента и Комиссии от 31 марта 2004 г. “Координация процедур закупок по контрактам на выполнение работ, поставку товаров и предоставление услуг общественному сектору” (Directive 2004/17/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 Coordinating the Procurement Procedures of Entities Operating in the Water, Energy, Transport and Postal Services Sectors // Official Journal of the European Union. – L 134. – Vol. 47. – 2004. – April 30. – P. 1–113; Directive 2004/18/EC of the European Parliament and of the Council of 31 March 2004 on the Coordination of Procedures for the Award of Public Works Contracts, Public Supply Contracts and Public Service Contracts // Official Journal of the European Union. – L 134. – Vol. 47. – 2004. – April 30. – P. 114–240).

\*\* UK Government Sustainable Procurement Action Plan / Department for Environment, Food and Rural Affairs of UK Government, 2007. – 60 p. [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.sustainable-development.gov.uk/publications/pdf/SustainableProcurementActionPlan.pdf>.



нием по делам государства (Office of Government Commerce – OGC). Это ведомство сопровождает государственные контракты в течение всего их жизненного цикла — от планирования и размещения до выполнения и дальнейшего контроля за полученными результатами. Оно также оценивает обоснованность и риски госзаказов, заявленных другими органами исполнительной власти, предоставляя им "сервисные функции" в части помощи при подготовке конкурсной и проектной документации, а также в части сопровождения процесса размещения заказа [9, с. 45–47].

Кроме сферы госзаказа, к компетенции этого органа относится управление государственными программами, проектами и государственным имуществом. Такое соединение в рамках одного ведомства трех направлений, касающихся создания и приобретения государственного имущества, а также управления им, позволяет сделать процесс управления государственным контрактом сквозным, оперативно отслеживать выполнение конкретного заказа и влиять на его ход — от момента обоснования потребности в нем до момента окончания эксплуатации созданного (приобретенного) объекта. По каждому из перечисленных направлений указанное ведомство выполняет ряд функций.

В частности, по направлению управления программами и проектами это такие функции, как экономическая и социальная оценка программ и проектов (в том числе оценка потенциальных рисков их выполнения); методическое и нормативное обеспечение процедур разработки и реализации программ и проектов; подготовка профессиональных менеджеров для реализации программ и проектов; составление отчетов о результатах выполнения государственных программ и контрактов.

По направлению управления госзаказом и госзакупками функциями ведомства являются классификация государственных потребностей; централизованное размещение заказов на стандартную продукцию; организация совместных для нескольких ведомств закупок для экономии на масштабе; управление большими государственными контрактами; мониторинг выполнения государственных контрактов; подготовка специалистов по госзаказу; нормативно-правовое и методическое обеспечение процедур размещения заказа; оценка эффективности размещения заказа другими органами власти и предоставление им правовой и методической помощи по соответствующим вопросам; ведение библиотеки типовых контрактов и разработка рекомендаций по выбору ведомствами-заказчиками типовых контрактов.

В числе функций ведомства по направлению управления государственным имуществом — ведение электронного реестра государственной собственности; разработка и реализация программ рационализации использования государственного имущества; оценка эффективности использования государственного имущества.

В рамках контрактной системы Великобритании централизованно закупаются стандартные товары и услуги по схеме "закупки "третьим" лицом". Программа централизации базируется на предположении, что большие организации достигают наибольшей эффективности в стратегии закупок, поэтому их целесообразно использовать как единую структуру для закупок в стране отдельных стандартных товаров (например, электроэнергии) в интересах "третьих" лиц (в частности, школ и больниц). Эти организации, делая масштабные закупки определенного вида товара, получают на него существенную ценовую скидку от поставщика, достигая тем самым значительной экономии бюджетных средств\*.

Одним из ключевых сервисов для государственных заказчиков, предоставляемым Управлением по делам государства, является электронная библиотека типовых

---

\* Например, группа по закупкам энергетических ресурсов при Министерстве обороны Великобритании обеспечивает свыше 85% общего объема закупленной электроэнергии во всем общественном секторе [13, с. 51].

контрактов, размещенная на его официальном портале. Пользователь, в силу специфики своего заказа, имеет возможность подобрать тот тип государственного контракта, который в наибольшей степени отвечает этой специфике. Сегодня в базе данных находится около 450 наименований типовых контрактов, которые разделены на три основные категории: контракты на поставку товаров; контракты на предоставление услуг; контракты на предоставление консалтинговых услуг. В случае выбора наиболее приемлемого типа контракта заказчик имеет возможность обратиться в службу поддержки при управлении за дальнейшими консультациями (в частности, по предоставлению детализированной информации о контракте, дополнительных документов, необходимых для его использования, и т. п.).

В Великобритании государственные контракты делят на стандартные, большие, особо большие и особо значимые, а в соответствии с этим делением применяют отдельные механизмы их обоснования, мониторинга и контроля выполнения. Для стандартных контрактов используют механизм (технологию) многоступенчатой фильтрации заказов до момента их утверждения (OGC Gateway Process), с дальнейшим анализом реализации контракта на всех этапах его жизненного цикла. Этот механизм включает обоснование необходимости данного контракта; стратегию его размещения и организационную схему выполнения; проекты технических заданий и субконтрактов; поэтапные и окончательные результаты выполнения контракта; результаты использования ранее созданных аналогичных объектов.

Выполнение больших контрактов контролируется путем налаживания соответствующего мониторинга в режиме реального времени, с занесением его результатов в специально созданные базы данных. Особо большие проекты находятся под постоянным надзором специальной группы анализа ключевых проектов (Major Projects Review Group – MPRG) из числа независимых экспертов. Функции аппарата этой группы выполняет подразделение государственных закупок Управления по делам государства. Особо значимые контракты (большие строительные и инфраструктурные проекты национального масштаба) находятся под прямым контролем указанного ведомства. Ими руководят проектные офисы, создаваемые в составе департамента проектного менеджмента Управления по делам государства британского правительства.

Наряду с Великобританией, собственные особенности в системе госзаказа и госзакупок сформировались в Германии. Среди них, в частности, целесообразно выделить то обстоятельство, что в этой стране государственные контракты идентифицируются как предмет частного права, тогда как в других странах – соответственно, преимущественно публичного. С этих позиций органы государственной власти, осуществляющие закупки, рассматриваются как публичные предприятия, которым законодательно запрещены какие бы то ни было злоупотребления своим доминирующим положением на рынке, которые могут проявляться в создании искусственных препятствий для свободной конкуренции. В государственных учреждениях назначаются независимые лица, которые отвечают за размещение госзаказа и работа которых жестко контролируется органами надзора и Счетной палатой [14]. Процесс закупок полностью децентрализован. Федеральные, региональные и местные органы власти самостоятельно определяют объемы заказа в соответствии с профилем и направлениями своей деятельности, а также проводят тендеры. Конкурсные процедуры организуются инженерно-консалтинговыми и проектными компаниями, привлекаемыми к этому тоже по результатам конкурса. Такие компании подотчетны государству и несут материальную ответственность за допущенные ими нарушения правил закупок.

Кроме того, немецкая специфика заключается в прямом запрете на установление каких бы то ни было ограничений на привлечение к поставке продукции для

государственных потребностей компаний из стран ЕС. Неевропейские компании могут участвовать в тендерах через дочерние или совместные предприятия, расположенные в странах ЕС. Законодательство Германии достаточно благоприятно также в вопросах относительно широкого участия в реализации госзаказа малых и средних предприятий. В частности, правительство дробит большие заказы на отдельные лоты, предлагая их напрямую этой категории предприятий в обход генерального подрядчика. Считается, что малому и среднему бизнесу выгоднее иметь своим контрагентом государство, а не большую компанию, которая может навязывать ему невыгодные условия субподряда.

Во Франции основным правовым актом по вопросам госзаказа является Кодекс государственных закупок. По сравнению с Великобританией французская система закупок менее централизована. Здесь главными регуляторами в этой сфере от имени государства выступают Комиссия по государственным закупкам, Служба госзакупок, Министерство экономики, промышленности и занятости, Министерство бюджета и ряд других ведомств.

На Комиссию по государственным закупкам до недавних пор возлагалась функция предварительного обязательного аудита контрактов до официального объявления решений об их заключении на предмет соответствия французскому законодательству и директивам ЕС. С 2009 г. аудит перестал быть обязательным, однако при заключении контракта на заказчиков возложена ответственность за соблюдение норм устойчивого развития (в частности, относительно социальных и экологических стандартов) и поддержание конкуренции на рынках. Кроме того, эта комиссия по запросу заказчика предоставляет ему юридическую и методическую поддержку при заключении больших контрактов.

На Службу госзакупок, созданную в 2009 г., возложены задачи определения основных направлений развития сферы закупок, анализа и систематизации результатов заключенных государственных контрактов, экономии бюджетных средств при закупках, обеспечения доступа малых и средних предприятий к выполнению госзаказа, экологической и социальной ответственности субъектов закупок. Служба централизованно размещает заказы для всех ведомств на закупки текущих стандартизированных товаров и услуг (в частности, офисной мебели и оборудования, услуг транспорта и связи, коммунальных, финансовых и страховых услуг). Для достижения максимальной эффективности централизованных закупок служба определяет уровень потребностей заказчиков в конкретных товарах, анализирует соответствующий товарный рынок, разрабатывает стратегию закупок, заключает государственные контракты или делегирует это право другим структурам, несет ответственность за выполнение контрактов, осуществляет контрольно-наблюдательные функции в сфере закупок.

При Министерстве экономики, промышленности и занятости Франции действует Информационный центр государственных закупок. Он обеспечивает необходимую информационную поддержку системы закупок путем обязательной регистрации всех заключенных государственных контрактов и дальнейшего мониторинга их выполнения на основе сбора и обобщения разных финансово-экономических и технических параметров контрактов.

#### **Выводы и задачи для Украины**

В целом для европейских стран и США формирование госзаказа и использование контрактных систем для его реализации укладываются в общую логическую схему. В частности, цели и приоритеты социально-экономического развития этих стран служат основанием для определения видов и объемов товаров, работ и услуг, которые будут производиться и закупаться по госзаказу. Выбор подрядчиков для размещения госзака-

за происходит по четко регламентированным процедурам, зависящим от его вида и объема. В числе таких процедур – применение квалификационных требований к подрядчикам; предконкурсное обсуждение с потенциальными подрядчиками возможных вариантов реализации заказа; многоэтапный конкурс; конкурентные переговоры; экспертиза (внутриведомственная и независимая внешняя) предложений подрядчиков.

Реализация госзаказа всегда сопровождается мониторингом и контролем со стороны заказчика, оценкой промежуточных и окончательных результатов выполнения контрактов. Причем осуществление этой оценки возлагается как на специально создаваемые государством контролирующие органы, так и на привлеченных независимых экспертов, аудиторские компании и общественные организации. Такой подход является отражением западноевропейской традиции в использовании государственного заказа, позволяет рационально и экономно расходовать бюджетные средства, своевременно и качественно удовлетворять общественные потребности, обеспечивать публичность и “прозрачность” системы госзаказа и госзакупок.

Для Украины этот опыт представляет чрезвычайную ценность. Как нами было показано ранее, отечественные системы госзаказа и госзакупок в их теперешней институциональной конструкции не могут быть идентифицированы как средства государственного регулирования экономики, а по вектору и масштабу своего регуляторного влияния на ее субъектов в частности и общество в целом они в значительной степени являются деструктивными и дестимулирующими [15]. Государственный рынок, количественным отражением которого выступают объемы госзакупок, хоть и составляет треть ВВП страны, не дает устойчивых и продолжительных позитивных импульсов для развития и переструктурирования внутреннего производства, для его приспособления к решению острых социально-экономических проблем страны.

Система госзаказа в Украине используется только в качестве средства законодательного оформления осуществления государственных расходов, которые в значительной степени не имеют надлежащего экономического обоснования и не привязаны к целям и задачам развития страны. В то же время система госзакупок, которая бы должна была быть лишь промежуточным звеном в системе госзаказа, по своим масштабам несравнимо больше последней, полностью обособлена и независима от нее, что является парадоксом в мировой практике государственного хозяйствования. Действующая в Украине система госзакупок не обеспечивает рационального, экономически обоснованного и эффективного с народнохозяйственных позиций использования государственных средств.

Таким образом, в Украине решение проблемы кардинального реформирования институтов госзаказа и госзакупок следует сфокусировать на придании им действительно регулирующей и стимулирующей функций. Основной вектор реформ целесообразно направить на создание государственной контрактной системы, нормативной моделью которой могут послужить передовые образцы таких систем в развитых странах Запада. Она должна взять на себя роль хозяйственного механизма реализации государственного заказа, сформировав единый технологический цикл обеспечения общественных потребностей.

#### Список использованной литературы

1. Государственно-частное партнерство в условиях инновационного развития экономики : моногр. ; [под ред. А.Г. Зельднера, И.И. Смотрицкой]. – М. : ИЭ РАН, 2012. – 212 с.
2. *Смотрицкая И.* Государственная контрактная система: стратегические цели и приоритеты развития // Вестник Института экономики Российской академии наук. – 2012. – № 5. – С. 21–31.

3. *Смотрицкая И.И.* Трансформация системы государственных закупок в российской экономике : автореф. дис. ... докт. экон. наук. — М. : ИЭ РАН, 2009. — 55 с.
4. *Рубвальтер Д.А.* Формирование государственного рынка и механизмы его регулирования // *Экономическая наука современной России*. — 2001. — № 1. — С. 92–108.
5. *Рубвальтер Д.А.* О разработке Федеральной контрактной системы Российской Федерации // *Власть*. — 2010. — № 4. — С. 4–13.
6. *Смотрицкая И.И.* Развитие рынка государственных заказов: институты и механизмы : науч. док. — М. : Ин-т экономики РАН, 2007. — 35 с.
7. *Смотрицкая И.И.* Государство как субъект контрактных отношений в условиях формирования инновационной экономики // *ЭТАП. Экономическая теория, анализ, практика*. — 2011. — № 6. — С. 58–65.
8. Государственно-частное партнерство: практика, проблемы, перспективы : сб. аналит. матер. ; [под ред. Х.М. Салихова, А.А. Зверева]. — М. : Центр развития инфраструктурных проектов, 2011. — 387 с.
9. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Проблемы формирования и реализации государственного заказа и внедрения федеральной контрактной системы в научно-инновационной сфере // *Информационно-аналитический бюллетень Центра исследований и статистики науки*. — 2011. — № 4. — 93 с.
10. *Федорович В.А., Патрон А.П., Заварухин В.П.* США: Федеральная контрактная система и экономика. — М. : Наука, 2002. — 926 с.
11. *Рубвальтер Д.А., Шувалов С.С.* Государственная научно-техническая политика и федеральная контрактная система: зарубежный опыт и возможности его применения в России // *Экономическая наука современной России*. — 2008. — № 1. — С. 54–71.
12. *Анчишкина О.* Постановка задач планирования государственных закупок в рамках Федеральной контрактной системы: опыт США и российские реалии // *Вестник Института экономики РАН*. — 2011. — № 2. — С. 76–92.
13. *Головицкий К.И., Шамрин А.Т.* Основные направления создания и развития комплексной федеральной контрактной системы в Российской Федерации. — М. : Изд. дом Высшей школы экономики, 2011. — 60 с.
14. *Козак С.* Госзакупки по-европейски: немецкая практика // *Новости интернет-издания "ТПП-Информ"*. — 2012. — 13 августа [Электронный ресурс]. — Режим доступа : <http://www.tpp-inform.ru/global/2604.html>.
15. *Кіндзерський Ю.* Державне замовлення в Україні та напрями формування контрактної системи його реалізації для цілей розвитку // *Економіст*. — 2014. — № 2. — С. 20–26; № 3. — С. 23–28.

#### References

1. *Gosudarstvenno-Chastnoe Partnerstvo v Usloviyakh Innovatsionnogo Razvitiya Ekonomiki, pod red. A.G. Zel'dnera, I.I. Smotriskoi* [State-Private Partnership under Conditions of Innovative Development of the Economy], edited by A.G. Zel'dner, I.I. Smotriskaya. Moscow, Inst. of Economy of the RAS, 2012 [in Russian].
2. Smotriskaya I. *Gosudarstvennaya kontraktnaya sistema: strategicheskie tseli i priority razvitiya* [State contract system: strategic purposes and priorities of development]. *Vestnik Inst. Ekon. RAN – Bull. Inst. of Econ. RAS*, 2012, No. 5, pp. 21–31 [in Russian].
3. Smotriskaya I.I. *Transformatsiya Sistemy Gosudarstvennykh Zakupok v Rossiiskoi Ekonomike* [Transformation of the System of State Purchases in the Russian Economy], author's abstract of the Doctoral degree thesis (Econ. Sci.). Moscow, Inst. of Economy of the RAS, 2009 [in Russian].

4. Rubval'ter D.A. *Formirovanie gosudarstvennogo rynka i mekhanizmy ego regulirovaniya* [Formation of the state market and mechanisms of its regulation]. *Ekon. Nauka Sovrem. Rossii – Econ. Sci. of Contemp. Russia*, 2001, No. 1, pp. 92–108 [in Russian].
5. Rubval'ter D.A. *O razrabotke Federal'noi kontraktnoi sistemy Rossiiskoi Federatsii* [On the development of the Federal contract system of the Russian Federation]. *Vlast' – Power*, 2010, No. 4, pp. 4–13 [in Russian].
6. Smotrinskaya I.I. *Razvitie rynka gosudarstvennykh zakazov: instituty i mekhanizmy* [Development of the market of state orders: institutions and mechanisms]. Sci. Report at the Inst. of Economy of the RAS, Moscow, 2007 [in Russian].
7. Smotrinskaya I.I. *Gosudarstvo kak sub'ekt kontraktnykh otnoshenii v usloviyakh formirovaniya innovatsionnoi ekonomiki* [State as a subject of contract relations under conditions of the formation of an innovative economy]. *ETAP. Ekon. Teor., Anal., Prakt. – ETAP. Econ. Theor., Anal., Pract.*, 2011, No. 6, pp. 58–65 [in Russian].
8. *Gosudarstvenno-Chastnoe Partnerstvo: Praktika, Problemy, Perspektivy*, pod red. Kh.M. Salikhova, A.A. Zvereva [State-Private Partnership: Practice, Problems, Perspectives], edited by Kh.M. Salikhov, A.A. Zverev. Moscow, Center of Devel. of Infrastr. Projects, 2011 [in Russian].
9. Rubval'ter D.A., Shuvalov S.S. *Problemy formirovaniya i realizatsii gosudarstvennogo zakaza i vnedreniya federal'noi kontraktnoi sistemy v nauchno-innovatsionnoi sfere* [Problems of formation and realization of the state order and introduction of a federal contract system in the scientific-innovative sphere]. *Inform.-Analit. Byull. Tsent. Issl. i Stat. Nauki – Inform.-Analyt. Bull. Center Studies and Statist. Sci.*, 2011, No. 4 [in Russian].
10. Fedorovich V.A., Patron A.P., Zavarukhin V.P. *SShA: Federal'naya Kontraktная Sistema i Ekonomika* [USA: Federal Contract System and Economy]. Moscow, Nauka, 2002 [in Russian].
11. Rubval'ter D.A., Shuvalov S.S. *Gosudarstvennaya nauchno-tekhnicheskaya politika i federal'naya kontraktная sistema: zarubezhnyi opyt i vozmozhnosti ego primeneniya v Rossii* [State's scientific-technical policy and federal contract system: foreign experience and possibilities of its application in Russia]. *Ekon. Nauka Sovrem. Rossii – Econ. Sci. of Contemp. Russia*, 2008, No. 1, pp. 54–71 [in Russian].
12. Anchishkina O. *Postanovka zadach planirovaniya gosudarstvennykh zakupok v ramkakh Federal'noi kontraktnoi sistemy: opyt SShA i rossiiskie realii* [Statement of the problems of planning of state purchases in the frame of the Federal contract system: USA's experience and Russian realities]. *Vestnik Inst. Ekon. RAN – Bull. Inst. of Econ. RAS*, 2011, No. 2, pp. 76–92 [in Russian].
13. Golovshchinskii K.I., Shamrin A.T. *Osnovnye Napravleniya Sozdaniya i Razvitiya Kompleksnoi Federal'noi Kontraktnoi Sistemy v Rossiiskoi Federatsii* [Main Directions of Creation and Development of a Complex Federal Contract System in the Russian Federation]. Moscow, Publ. House of High. School of Economy, 2011 [in Russian].
14. Kozak S. *Goszakupki po-evropeiski: nemetskaya praktika* [State purchases in the European manner: German practice]. *Novosti Internet-Izdaniya "TPP-Inform" – News of Internet-Edition "TPP-Inform"*, 2012, August 13, available at: <http://www.tpp-inform.ru/global/2604.html> [in Russian].
15. Kindzers'kyi Yu. *Derzhavne zamovlennya v Ukraini ta napryamy formuvannya kontraktnoi systemy iogo realizatsii dlya tsilei rozvytku* [The state order in Ukraine and directions of formation of a contract system of its realization for the purposes of development]. *Ekonomist – Economist*, 2014, No. 2, pp. 20–26; No. 3, pp. 23–28 [in Ukrainian].