

Глава 21.

Повышение эффективности государственных инвестиций и государственных закупок

ОСНОВНЫЕ ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

- Кризис 2008–2009 гг. усилил сложившиеся диспропорции в управлении государственными инвестициями, обнажив недопустимость проведения политики наращивания объемов государственных инвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.
- В течение ближайших 3–5 лет необходимо поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственных инвестиций на уровне в 3,0–3,5% ВВП с последующим увеличением, не превышающим объем чистых заимствований, с потолком госдолга в 25–30%ВВП.
- Для эффективного планирования инвестиционной деятельности необходимо разделять «инвестиции в обеспечение текущей деятельности государства» и «инвестиции развития». Направления и объемы государственных инвестиций должны быть уточнены исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования.
- Программно-целевые принципы планирования должны быть дополнены элементами проектного подхода, позволяющего осуществлять планирование инвестиционных расходов и связанных с ними текущих

расходов в рамках одного проекта (программы), и создавать конкуренцию между проектами на основе сопоставления «выгод–издержек».

- Подлежат пересмотру сферы и масштабы применения инструментов бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями или унитарными предприятиями.
- В целях повышения самостоятельности инновационно активных регионов в распределении федеральных средств следует перейти к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).
- В целях повышения эффективности и прозрачности последствий заключения инвестиционных госконтрактов следует установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам, а также правила корректировки условий государственного и муниципального контракта на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.
- В рамках развития механизма финансирования инвестиционных потребностей государственных и муниципальных учреждений обеспечить возможность передачи государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика, а при финансировании инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней – возможность осуществления бюджетного инвестирования непосредственно учредителем.
- Необходимо реализовать систему мер по обеспечению конкурентного доступа к ресурсам институтов развития и повышению открытости и эффективности их операционной деятельности.
- Следует разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний и крупных российских банков в процесс реализации федеральных

целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений.

- В настоящее время законодательство не обеспечивает единой регламентации разных элементов госзаказа (формирование заявки, выбор поставщика, мониторинг заказа и его прием). Повышение эффективности государственного заказа возможно при создании механизмов управления всеми его стадиями.
- Предпочтительная стратегия повышения эффективности государственного заказа – создание ФКС. При ее разработке целесообразно учитывать опыт развитых стран, где такие системы уже действуют.

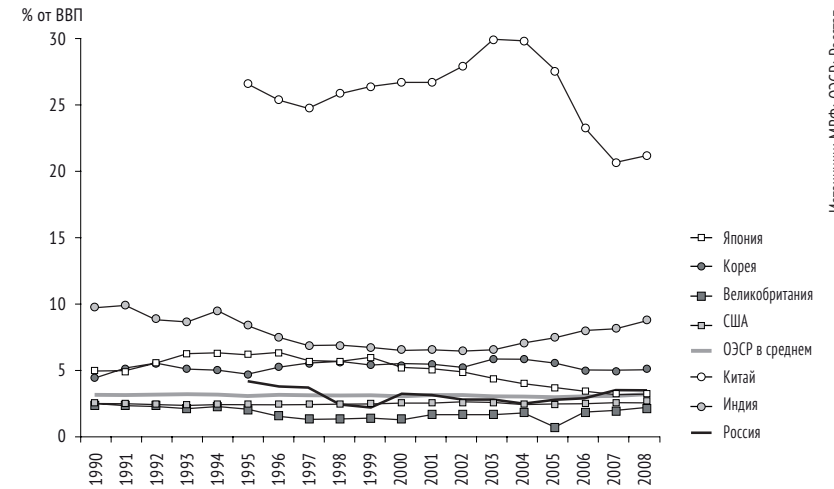
I. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ИНВЕСТИЦИЙ

1. Анализ ситуации: основные тенденции, проблемы и вызовы

В последние несколько лет докризисного развития наблюдался поворот государства в сторону развертывания политики масштабных бюджетных инвестиций. В России за последние 5 лет произошло увеличение доли ВВП, направляемой на инвестиции, с 16,5 до 20,6% (почти на четверть), одна треть этого прироста была обеспечена за счет государственных инвестиций. При сохранении общей доли государственных инвестиций в совокупных инвестициях в основной капитал (на уровне 20–21%, или порядка 2,8% ВВП в 2010 г.) произошло увеличение доли федеральной компоненты в государственных инвестициях с 1/3 до более чем половины.

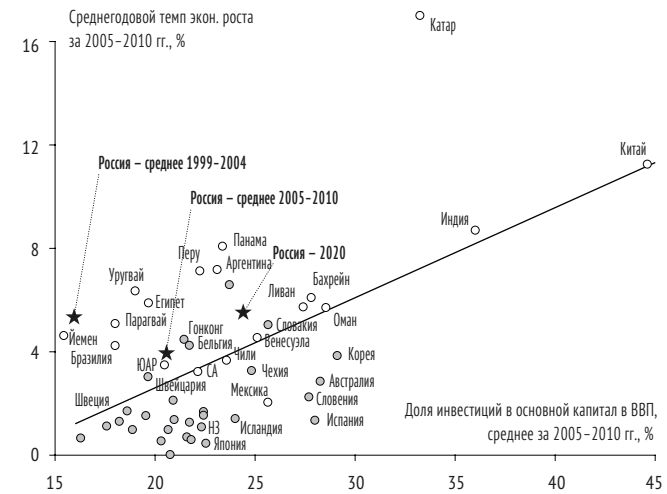
Помимо наращивания объемов госинвестиций:

- произошли изменения в институциональной среде реализации инвестиций: был создан Инвестиционный фонд, принят закон об особых экономических зонах, сформировано несколько десятков институтов развития;
- предпринимались и продолжают предприниматься попытки по повышению эффективности использования программно-



Источники: МВФ; ОЭСР; Росстат.

Рис. 1. Государственные инвестиции в России и мире



Источники: МВФ; ОЭСР; Росстат.

Рис. 2. Низкая отдача от инвестиций – «плата» за уровень жизни

целевых подходов к управлению бюджетными инвестиционными расходами.

Многие из этих инициатив доказали свою состоятельность в развитых странах, однако в России, будучи реализуемыми в благоприятных экономических условиях, они не оправдали в полной мере связанных с ними ожиданий. Во многом это объясняется объективными институциональными ограничениями. Россия сопоставима с развитыми странами по темпам экономического роста, характеру демографических процессов (старение населения), уровню образованности граждан, объему социальных обязательств и т. п. В то же время Россию как развивающуюся страну характеризуют относительно низкая производительность труда, высокая энергоемкость ВВП, невысокий уровень развития общественного сознания (правосознания), неудовлетворительная институциональная среда и т. д. Другими словами, существуют определенные ограничения для использования моделей и институтов, характерных как для развитых стран, так и для тех, которые используются странами с развивающимися рынками.

В итоге, хотя темпы роста ВВП в России при существующей норме инвестирования выше среднего для развитых стран, мы довольно сильно отстаем от быстро развивающихся государств как по темпам роста, так и по уровню инвестиций.

Заметим, что за последнее годы наращивание объемов инвестиций в России не привело к увеличению темпов роста экономики, напротив, их среднее значение снизилось (см. рис. 1). Фактически можно говорить о том, что низкая отдача от инвестиций является платой за высокий уровень жизни.

Кроме того, в России всегда присутствовала бюджетная ограниченность маневра в наращивании госинвестиций, в силу необходимости распределять ограниченные средства между высокими текущими обязательствами и инвестициями. Кризис 2008–2009 гг. лишь усилил сложившиеся диспропорции в управлении государственными инвестициями, подчеркнув недопустимость проведения политики наращивания объемов госинвестиций в условиях бюджетного дефицита при отсутствии отлаженных механизмов повышения отдачи от них.

По итогам 2010 г. доля государства в совокупных инвестициях в основной капитал стабилизировалась на уровне 18%, или порядка 2,8% ВВП. При этом налицо почти удвоение с 2004 г. доли

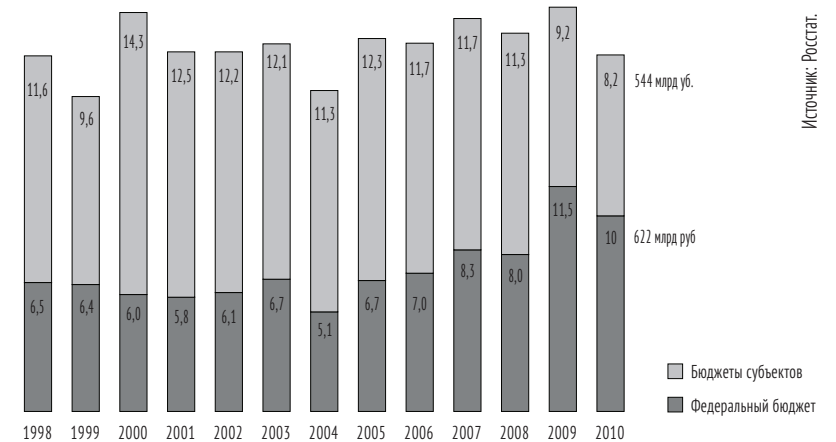


Рис. 3. Динамика государственных инвестиций в Российской Федерации, % к общему объему инвестиций в основной капитал

федерального бюджета в государственных инвестициях (см. рис.3), что говорит о централизации инвестиционного процесса.

Помимо наращивания объемов госинвестиций за последние годы заметно расширился арсенал средств государственного участия в инвестиционных процессах через институты развития, Инвестиционный фонд и особые экономические зоны, засчет совершенствования закупочного и концессионного законодательства. Также предпринимаются попытки повысить эффективность программно-целевого управления бюджетными инвестициями. В частности, за последнее время был принят ряд изменений нормативной правовой базы, направленных на повышение самостоятельности федеральных органов исполнительной власти, ускорение процедур внесения изменений в федеральные целевые программы и федеральную адресную инвестиционную программу:

- изменения Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ (постановление Правительства РФ от 14 ноября 2009 г. № 927);

	Внутренние ограничения	Внешние ограничения
По эффективности инвестиций	1) Недостаточное качество обоснования распределения бюджетных средств инвестиционного характера 2) Диспропорции в развитии инвестиционных инструментов 3) Ограниченность форм, методов и мотиваций управления инвестициями	Низкий уровень исполнительской дисциплины вследствие: - дефицита кадров, владеющих современными технологиями управления - несогласованности бюджетных и управленческих процедур во времени → увеличение периода между принятием решения о целесообразности строительства до его начала - отсутствия жестких ограничений при разработке закона о бюджете препятствующих включению в бюджет расходов на мероприятия, по которым нет соответствующей документации 1) Относительно высокая стоимость труда и уровень страховых взносов 2) Сохранение существующего уровня развития общественного сознания 3) Слабая институциональная среда
По объему инвестиций		1) Доминирование принципа сбалансированности бюджета (бюджетная политика) 2) Конкуренция со стороны государственного капитала с низкой нормой отдачи за внутренние финансовые ресурсы (долговая политика) 3) Тенденции сокращения государственного сектора (приватизация и снижение налогового бремени) и т. п.

Рис. 4. Сдерживающие факторы

- Правила формирования и реализации федеральной инвестиционной программы (постановление Правительства РФ от 13 сентября 2010 г. № 716);
- изменения в Правила проведения проверки инвестиционных проектов на предмет эффективности использования средств федерального бюджета, направленных на капитальные вложения (постановление Правительства РФ от 1 апреля 2010 г. № 209).

Что же ухудшает качество государственного инвестирования в России? Схематично на рис. 4 показаны наиболее крупные ограничения, сгруппированные исходя из критерия «подчиненности инвестиционной политике».

До 2004 г. Финансирование деятельности	С 2004 г. по н. в. Программно- целевой подход	Среднесрочная перспектива Проектный подход
Сравнительные характеристики		
Проблемы увязки расходов с результатом деятельности	Разделение принятия решений об инвестировании в строящийся (приобретаемый) объект и его последующем содержании и эксплуатации (отделение инвестиционных и текущих расходов)	Инвестиционный проект охватывает жизненный цикл объекта, объединяя инвестиции со связанными с ними текущими расходами по объекту
Достаточности факта создания (развития) госимущества в качестве критерия оправданности инвестиционных расходов		Реальная конкуренция между проектами в рамках социально-экономических программ на основе количественного анализа выгод – затрат
		Раздельный учет капитальных и текущих расходов должен сохраниться для отражения специфики закупочных процедур при приобретении ОП, резервирования ЛБО в бюджетном процессе распоряжения госимуществом

Рис. 5. Этапы управления госинвестициями

Однако ключевыми факторами низкой эффективности государственных инвестиций следует считать:

- слабые политические ограничения, не создающие достаточных стимулов для повышения эффективности государственного управления, в том числе — управления государственными инвестициями;
- высокий уровень коррупции;
- недостаточный уровень конкурентности рынков, ведущий к росту издержек и затрудняющий контроль их обоснованности.

Очевидно, что кардинальное улучшение ситуации в сфере госинвестиций должно быть связано с решением этих общих задач: повышение качества госуправления, снижение уровня коррупции и развитие конкурентной среды. Такие более специфические проблемы инвестиционного комплекса, как дефицит квалифицированных кадров, несогласованность бюджетных и управленческих процедур во времени, приводящая к удлинению сроков реализации инвестиционных решений, низкая оперативность кассового исполнения бюджета, являются проблемами функционирования всей бюджетной системы, и они должны решаться комплексно или за счет поиска цивилизованных путей обхода этих ограничений — например, через привлечение инсти-

тутов развития, опережающего заемного финансирования, приобретения объектов «под ключ» и т. п.

Основной акцент в дальнейшем будет сделан на смягчение существующих внутренних ограничений, что предполагает совершенствование отдельных процедур и инструментария инвестиционной политики, в частности, повышение обоснованности распределения инвестиций, устранение диспропорций и ограничений в использовании инвестиционных инструментов.

Эволюция уровня понимания существующих проблем в управлении госинвестициями представлена на рис.5.

Попытки программного подхода, предполагающего комплексную оценку расходов в привязке к результатам, с 2004 г. предпринимались неоднократно. На практике это лишь частично удалось сделать в виде федеральных целевых программ (ФЦП). Использование остальных плановых документов (ВЦП, Дрондов, карт проектов ОНДП) вообще не нашло свое место в бюджетном процессе.

По-прежнему остро стоит проблема учета при принятии инвестиционных решений вопросов последующего содержания и эксплуатации создаваемых объектов. Решение о капвложениях принимается либо на уровне правительства при утверждении ФЦП или проекта со стоимостью более 1,5 млрд руб., либо в иных случаях — решениями главного распорядителя бюджетных средств (ГРБС). При этом объемы текущего содержания созданных объектов ежегодно согласовывает Минфин в индивидуальном порядке. Такая модель противоречит самой логике управления бизнес-процессом, так как несет в себе риски недостижения ожидаемой результативности инвестиций и переложения некомпетентности принятых инвестиционных решений на стадию эксплуатации объекта.

Есть и другие проявления неэффективности существующей модели программного управления бюджетными инвестициями:

- увеличивающийся период от принятия решения о целесообразности строительства до его начала;
- необеспечение в полном объеме софинансирования ФЦП за счет средств бюджетов субъектов Российской Федерации и внебюджетных источников;
- традиционно низкий уровень кассового исполнения расходов на реализацию ФЦП в первой половине финансового года (эта проблема не в последнюю очередь связана с практикой вклю-

чения в федеральный закон о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период расходов по мероприятиям, по которым отсутствует документация, и недостаточной оперативностью государственных заказчиков по снятию ограничений с финансирования таких мероприятий);

- ежегодное согласование объемов финансирования ФЦП в «ручном режиме» исходя из бюджетных возможностей, в результате чего возникает несоответствие фактического и предусмотренного программами финансирования;
- невозможность оценить непосредственный вклад программы в решение соответствующей задачи и/или достижение цели, поскольку описание конечных, измеримых результатов в отношении большинства программных инвестиций представлено в самом общем виде, зачастую без анализа альтернативных вариантов их достижения;
- формальность текущего и последующего контроля за ходом осуществления бюджетных инвестиций, поскольку результаты реализации инвестиционных проектов не учитываются в оценке деятельности государственных заказчиков и при принятии решений о реализации новых проектов в данной сфере, и др.

Вышеизложенное позволяет сделать вывод о том, что программные мероприятия требуют постоянных согласований и по-прежнему недостаточно ориентированы на достижение конечных результатов.

Ст. 79 и 80 Бюджетного кодекса Российской Федерации не дают четкого определения инвестиций, что препятствует выделению инвестиционных расходов из общей массы расходов бюджета. Законодательно не разграничены бюджетные вложения в объекты собственности соответствующего уровня государственной власти и бюджетная поддержка других инвесторов. При этом очевидно, что выбор используемых инвестиционных инструментов должен быть обусловлен целями и задачами, поставленными в процессе бюджетного инвестирования, а также должен учитывать риски, возникающие при использовании тех или иных инструментов для бюджетного трансферта конечным получателям.

В настоящее время Бюджетным кодексом допускаются три формы бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями

или унитарными предприятиями (далее — «частные инвестиционные проекты»): субсидии, государственные гарантии и бюджетные инвестиции с возникновением права государственной собственности на эквивалентную часть уставного капитала субъекта инвестиций. Однако все перечисленные формы бюджетной поддержки частных инвестиционных проектов имеют существенные недостатки, затрудняющие их практическое использование.

Безвозмездный и безвозвратный характер бюджетных субсидий делает нежелательным их широкое использование для поддержки инвестиционных проектов коммерческих организаций. Бюджетные инвестиции в форме вложения в уставный капитал организации-инвестора не гарантируют целевого расходования бюджетных ассигнований на инвестиционные цели, поскольку государство не может напрямую определять направления их использования. Кроме того, вложение бюджетных средств в уставный капитал инвестора создает коллизию между обязанностью государства выступать в качестве арбитра в хозяйственных отношениях и его интересами как акционера предприятия.

Предусмотренные Бюджетным кодексом модели предоставления государственных гарантий оказываются крайне невыгодны для одной из сторон договора — либо для должника, либо для государства. Так, статьей 115 БК РФ предусмотрена возможность установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам должника без права предъявления последнему регрессного требования, если обязательство погашено за счет бюджетных средств. Это значит, что кредитор может вообще не обращаться к основному должнику и сразу предъявить требования к бюджету, который впоследствии не сможет взыскать с должника выплаченные кредитору средства. Такая правовая конструкция противоречит определению гарантии как способа обеспечения обязательства и превращает ее в разновидность бюджетной субсидии. Если же гарантия предусматривает право регресса, для ее получения должник должен пройти финансовую проверку в Минфине и предоставить 100%-е обеспечение на сумму гарантии. Это делает получение гарантии почти бессмысленным, так как при наличии у должника 100%-го ликвидного обеспечения кредита государственная гарантия не нужна.

Неправильные стимулы к управлению государственным имуществом создаются у бюджетных и автономных учреждений. В частности, в настоящее время:

- экономическая конкуренция между учреждениями за бюджетные инвестиции отсутствует, основную роль играет административное согласование потребности в инвестициях;
- затраты на содержание имущества при переходе на финансирование бюджетных и автономных учреждений на основе субсидий практически полностью включены в нормативы на оказание услуг физическим лицам (или нормативы проведения работ — для научных учреждений), что при сокращении государственных заданий (числа лиц, которым оказывается услуга, или тематического плана для науки) автоматически приведет к недофинансированию материально-технической базы учреждений;
- не определен механизм финансирования инвестиционной потребности государственных учреждений (БУ, АУ);
- не урегулирован вопрос о порядке планирования и утверждения программ развития автономных учреждений, а также вопрос о планировании бюджетных инвестиций в рамках планов финансово-хозяйственной деятельности бюджетных учреждений (пока программы развития предусмотрены только для автономных учреждений, но не для бюджетных);
- возможность взятия инвестиционных кредитов автономными учреждениями представляет собой больше декларацию, чем реальную возможность, так как остается неурегулированным вопрос с правом распоряжения создаваемым имуществом.

Хотя в нашей стране уже на протяжении нескольких лет существует весьма обширный перечень институтов развития (ИР), эффективность их деятельности едва ли можно в целом признать удовлетворительной. Основные проблемы на пути стимулирования инвестиций посредством институтов развития схематично представлено на рис. 6.

На практике управление федеральными целевыми программами в большинстве случаев осуществляется либо государственным заказчиком, либо получателями бюджетных средств. Для указанных субъектов управление такими проектами и программами не является профильной деятельностью, к тому же существуют высокие коррупционные риски распоряжения бюджетными инвестициями.

Отечественный опыт переложения управления на другие организации сводится либо к созданию дирекций ФЦП или объ-

Размывание ответственности вследствие закрепления за ИП слишком широкой специализации и полномочий	Отсутствие сфер деятельности, за которые ответственен отдельно взятый институт развития Разная степень охвата заявленных направлений поддержки В условиях дефицита качественных проектов возникновение конкуренции между институтами развития
Нескоординированность действий ИП между собой по обеспечению поддержки проектов на протяжении всей инновационной цепочки	Недостаточная поддержка проектов на ранних стадиях ввиду требований со стороны по наличию сформированного плана коммерциализации продукции Концентрация на стадии с низким риском инвестиций из-за ограничений по объектам инвестирования
Недостаточный и формальный контроль со стороны властей и общественности (внешний аудит) за эффективностью расходования бюджетных средств	Неконтролируемый рост административных расходов Низкое освоение бюджетных ресурсов на установленные цели Непрозрачность принципов функционирования и результатов деятельности институтов развития
Ограниченность использования форм и инструментов стимулирования исследований и формирования стартапов	Преимущественно финансовая поддержка и ограниченное использование нефинансовых инструментов стимулирования инноваций (административная, правовая, кадровая, научно-исследовательская поддержка)
Ограниченность использования (низкий уровень взаимодействия) потенциала образовательно-научной и инновационной инфраструктуры	Отсутствие единой стратегии и правовой базы для развития технопарков в масштабах страны Отсутствие юридической самостоятельности у созданных технопарков, в результате чего они ограничены в управлении имуществом комплексом и распределении финансовых потоков

Рис. 6. Проблемы функционирования институтов развития в России

ектов, либо к вовлечению в проекты госкорпораций (Росатом). В то же время лучшая международная практика показывает, что для крупных инвестиционных проектов с государственным участием, особенно в сфере транспортной и инженерной инфраструктуры, характерно применение модели с привлечением независимой управляющей компании. Текущие проблемы и возможные выгоды от применения данной модели в России изображены на рис.7.

Проведенный анализ позволяет утверждать, что основной упор в управлении государственными инвестициями следует делать на повышение эффективности распределения средств инвестиционного бюджета между секторами, проектами и регионами, а также на увеличение отдачи от таких расходов. Потенциал

Текущие проблемы	Ожидаемые выгоды
Дефицит кадров, достаточно владеющих современными технологиями управления	Более объективное определение стоимости работ
Отсутствию мотивации в достижении конечных результатов инвестиционного проекта	Повышение оперативности за счет внедрения современных управленческих механизмов
Потенциальная коррупциогенность при реализации ФЦП	Установление системы финансовой ответственности за ненадлежащее выполнение или недостижение контрольных показателей инвестиционных проектов
Сложность гибкого реагирования на изменения в проекте	Снижение нагрузки на государственные органы управления и в перспективе расходов на их содержание
	Реализация контрактов жизненного цикла

Рис. 7. Расширение практики привлечения управляющих компаний к реализации инвестиционных проектов

повышения эффективности госинвестиций может быть реализован от одновременного улучшения по трем ключевым направлениям:

1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств.
2. Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами.
3. Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств.

2. Основные сценарии повышения эффективности государственных инвестиций

Реализация внутреннего потенциала повышения эффективности государственных инвестиций во многом зависит от выбранного сценария проводимой инвестиционной политики. Нами рассмотрены два сценария: инерционный, предусматривающий сохранение существующей модели управления государственными инвестициями, и оптимизационный, базирующийся на системе мер по изменению принципов обоснования направлений и объемов государственных инвестиций, процедур и инструментов их реализации.

Отличительные черты каждого из сценариев представлены в таблице 1.

Таблица 1

Инерционный сценарий	Оптимизационный сценарий
<p>Финансирование государственных инвестиций осуществляется в объемах, вписывающихся в заданный уровень дефицитности бюджета (2–3% ВВП). Нарращивание объемов государственных инвестиций становится возможным в случае улучшения ситуации со сбалансированностью бюджета (выход в зону профицита).</p> <p>Сохранение существующей структуры и пропорций госинвестиций (поддержание материально-технической базы сложившейся модели государственного участия в экономике).</p> <p>Индивидуальное согласование инвестиционных решений на уровне правительства по существующим приоритетам социально-экономического развития. Сохранение формальной конкуренции между ФЦП; экономическая конкуренция между ФЦП невозможна в силу технических условий (многозадачность, несопоставимость эффектов и т. п.), обуславливающих необходимость политического выбора подлежащих финансированию ФЦП. Ежегодно производится согласование объемов финансирования ФЦП в «ручном режиме» исходя из бюджетных возможностей.</p> <p>Сохранение несогласованности решений об инвестировании в строящийся (приобретаемый) объект и о его последующем содержании и эксплуатации (разделение инвестиционных и текущих расходов).</p> <p>Приспособление существующих в Бюджетном кодексе инструментов для реализации инвестиционных решений.</p>	<p>Поддержание, в том числе за счет долгосрочных заимствований, объемов государственных инвестиций на стабильном уровне в 3,0–3,5% ВВП в течение ближайших 3–5 лет с последующим увеличением, не превышающим объем чистых заимствований (с потолком госдолга не более 25% ВВП).</p> <p>Уточнение направлений и объемов государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностям географического положения и т. п.</p> <p>Введение правил распределения бюджетных средств между госпрограммами исходя из бюджетных ориентиров обеспечения реализации долгосрочных приоритетов. Дальнейшее принятие инвестиционных решений происходит в рамках жестких бюджетных ограничений («потолок» на новые обязательства в бюджете). Полное финансирование отобранных и подлежащих финансированию проектов.</p> <p>При сохранении программной оболочки конкуренция за бюджетные средства реализуется на уровне инвестиционных проектов внутри каждой из программ на основе количественного анализа «выгод–затрат». Более того, инвестиционный проект охватывает полный жизненный цикл создаваемого (приобретаемого) объекта, включая как инвестиционные, так и текущие расходы по объекту. Минимизация количества плановых документов до оправданной с управленческой точки зрения величины.</p> <p>Формирование комплексной модели бюджетных инструментов и внятных оснований их применения.</p>

Инерционный сценарий	Оптимизационный сценарий
<p>Продолжение практики пообъектного контроля за формированием регионального имущества на субсидии федерального бюджета.</p> <p>Доведение бюджетных средств до конечных получателей через существующую организационную структуру инвестирования (институты развития, бюджетные и автономные учреждения, дирекции капстроительства) с последующим контролем за их целевым использованием.</p> <p>Разобценность используемых форм развития региональной инновационной инфраструктуры.</p>	<p>Повышение самостоятельности наиболее прогрессивных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к параллельному использованию блочных субсидий и пообъектных натуральных трансфертов.</p> <p>Частичный возврат к прямому финансированию из бюджета инвестиционных проектов по созданию государственной собственности, оставляющий за отдельными институтами развития функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.</p> <p>Введение профильных институтов развития в управление региональной инновационной инфраструктурой, что позволит повысить согласованность в применении двух инструментов – проектного финансирования и развития инновационной инфраструктуры.</p>

3. Предлагаемые меры

В рамках оптимизационного сценария предлагаются следующие основные меры.

1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств

С учетом бюджетных ограничений, связанных с высокими текущими и социальными расходами бюджета, в среднесрочной перспективе в первую очередь следует говорить о **перераспределении госинвестиций** в пользу направлений, характеризующихся большей эффективностью, а уже потом о **наращивании их объемов**. В то же время представляется необходимым **поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0–3,5% ВВП** в течение ближайших 3–5 лет с последующим увеличением еще на 1,0–1,5% ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25–30% ВВП).

Это, в свою очередь, означает отход от сложившейся практики финансирования госинвестиций в объемах, вписывающихся в предопределенный уровень дефицитности бюджета (2–3% ВВП), т. е. практически по остаточному принципу, при котором инвестиционные расходы секвестрируются в первую очередь при ухудшении динамики бюджетных поступлений (пример урезания на 15–20% расходов по большинству ФЦП в период кризиса хорошо известен).

Структура государственного инвестирования связана с отраслевыми приоритетами. В конечном счете, итоговый политический выбор, куда расходовать бюджетные средства, должен учитывать не только существующие особенности организации отдельных сфер предоставления общественных услуг, но и разный уровень значимости расходов в развитии этих направлений. В частности, для России типична ситуация, когда при относительно высоких совокупных расходах на тот или иной вид деятельности (например, здравоохранение, правопорядок, оборона), при пересчете на одного врача, полицейского или военнослужащего мы становимся явно недофинансированными по сравнению с ситуацией в развитых странах. Скорее всего, это связано с российскими особенностями в организации процедур и масштабах осуществления госуслуг и функций, когда мы проверяем всех налогоплательщиков, досматриваем на таможне все грузы и т. д. Т.е. в таких сферах нужно в первую очередь оптимизировать процедуры (например, через переход к выборочным проверкам, информатизацию и автоматизацию этих процедур, развитие системы профилактики заболеваний), что позволит перераспределить ресурсы в сторону повышения материальных стимулов исполнителей, их квалификации.

2. Аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы исходя из их предназначения

При планировании инвестиционных расходов представляется оправданным исходить из принципа их разделения по назначению. Речь идет о разделении «инвестиций в обеспечение текущей деятельности государства» и «инвестиций развития» (см. рис.8). Это позволит:

- повысить достоверность и сопоставимость оценок эффективности;

<p>Обеспечение материально-технической базы для функционирования государственных органов и предоставления государственных услуг (Критерий: улучшение качества услуг/функций)</p>	<p>Стимулирование экономического роста и развития предпринимательства (Критерий: повышение экономического эффекта отраслевого или территориального развития)</p>
<p>Оптимизация процедур и объемов предоставления гос. услуг/функций (органы правопорядка, таможня, налоговая служба)</p>	<p>Наращивание поддержки объектов инфраструктуры стратегического значения (инновационная и производственная инфраструктура)</p>
<p>Выборочный переход от управления реальными активами к закупкам ТРУ и предоставлению финансовых трансфертов (социальный комплекс)</p>	<p>Минимизация госучастия в инвестициях коммерческого характера (с/х, строительство, машиностроение и т. д.)</p>

Рис. 8. Назначение государственных инвестиций

- перейти к конкуренции инвестиционных проектов в рамках каждого направления, а не к конкуренции между двумя инвестпроектами из разных групп;
- финансировать из различных источников. Инвестиции развития можно финансировать за счет займов, так как это способно создать дополнительную доходную базу в будущем.

Возможной моделью бюджетного поведения в отношении инвестиций в материально-техническую базу функционирования государства является сокращение инвестиционных расходов вследствие оптимизации процедур и объемов предоставления госуслуг, а также частичного ухода от управления реальными активами в пользу закупок готовых благ на рынке и предоставления финансовых трансфертов для их приобретения (например, жилищных сертификатов).

В случае с инвестициями развития упор следует делать на государственную поддержку объектов инфраструктуры стратегического значения. При этом государство должно минимизировать свое участие в инвестициях коммерческого характера.

3. Использование проектного подхода к процессу управления государственными инвестициями

На наш взгляд, программно-целевые принципы планирования должны быть дополнены элементами проектного подхода, который при

сохранении программной оболочки способен обеспечить конкуренцию ведомств за бюджетные средства.

В настоящий момент ключевой является задача объединения инвестиций и связанных с ними текущих расходов по объекту в рамках одного проекта. При разработке долгосрочных (федеральных, региональных) целевых программ предлагается учитывать расходы по содержанию создаваемых имущественных объектов федеральной собственности. Для этого горизонт планирования в рамках долгосрочных целевых программ должен быть расширен до продолжительности жизненного цикла создаваемого объекта государственного имущества. При этом расходы на содержание создаваемых объектов (на 3–5 лет начиная с года ввода в объекта эксплуатацию, в течение данного периода объект в состоянии выйти на свои проектные мощности, а значит, будут ясны фактическая структура расходов и источники их покрытия) должны утверждаться в рамках целевых программ, однако эксплуатационные расходы должны рассчитываться на этапе составления программы и приниматься во внимание при выборе того или иного варианта ее осуществления.

Кроме того, целесообразен мониторинг соответствия прогнозных и плановых эксплуатационных расходов после ввода соответствующего объекта и, возможно, после завершения целевой программы. На этапе ее разработки необходимо установить правила дисконтирования будущих расходов для возможности сопоставления величины затрат, относящихся к разным моментам времени, и выбора варианта инвестирования, предполагающего оптимальное соотношение инвестиционных расходов и текущих затрат на содержание объекта. Это обеспечивается через сравнение различных вариантов замещения инвестиций текущими расходами и, наоборот, путем анализа дисконтированных денежных потоков, порождаемых проектом.

В идеале все инвестиционные инициативы, в том числе политические, должны быть введены в общие рамки процедурного принятия инвестиционных решений. При этом зона политических решений должна быть ограничена определением долгосрочных приоритетов социально-экономического развития страны и распределения лимитов бюджетных обязательств по этим направлениям.

В рамках программной оболочки разрабатываются инвестиционные проекты в целях выбора оптимальной технологии ре-

шения закреплённой в программе задачи. Т.е. инвестиционное решение должно приниматься на уровне проектов путем первоочередного финансирования тех из них, которые обеспечивают наибольшую отдачу.

Уже сейчас идеология проектного подхода закладывается при разработке таких юридических форм, как контракты жизненного цикла на строительство и эксплуатацию объекта (в сфере управления автодорогами, объектами культуры) или долгосрочные контракты на поставку инновационной продукции с отбором по критерию стоимости владения.

Для действенности проектного подхода важно обеспечить выполнение следующих ключевых правил его применения, часть из которых уже используется в программном управлении:

- отбор проектов на основе сопоставления издержек – выгод его реализации;
- разработка и анализ инвестиционных предложений должны быть завершены до начала подготовки бюджета;
- превышение по затратам во время выполнения проекта должно частично покрываться за счет перераспределения финансирования в рамках существующего бюджета ГРБС. В случае реальной экономии ГРБС должна быть оставлена ее часть;
- инвестиционные предложения следует рассматривать только после подтверждения ГРБСом источников содержания уже существующих в его распоряжении капитальных активов;
- каждое министерство ведет перечень одобренных для реализации в среднесрочной перспективе проектов, проранжированных исходя из целевых приоритетов. Не действует допущение, что одобренные, но не профинансированные проекты автоматически подлежат включению в бюджет следующего года (ежегодное обновление перечня проектов по приоритету).

Перенос центра ответственности за принимаемые инвестиционные решения на проектный уровень поднимет вопрос о необходимости инкорпорирования ФЦП в новую модель управления государственными инвестициями.

4. Совершенствование инструментов бюджетной поддержки инвестиционных проектов юридических лиц, не являющихся государственными учреждениями или унитарными предприятиями

- а) Применительно к государственным гарантиям необходимо:
- отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность;
 - закрепить в Бюджетном Кодексе РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств;
 - максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям.

б) Применительно к субсидиям:

В обычных экономических условиях и для обычных хозяйственных проектов частные инвестиции субсидироваться не должны. Однако в некоторых случаях, в частности, в ходе экономического кризиса, полный отказ от этой практики едва ли возможен. В связи с этим порядок и условия отбора частных инвестиционных проектов, претендующих на получение субсидий, следует урегулировать более детально, чтобы, по крайней мере, исключить искажающее воздействие мер бюджетной поддержки на рыночную среду. Среди приемлемых форм бюджетных субсидий можно указать субсидирование процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, субсидирование создания новых рабочих мест, поддержку фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов.

в) Применительно к бюджетным инвестициям в форме вложений в уставный капитал:

Поскольку основным преимуществом вложений в уставный капитал является обретение права участия в управлении хозяйствующим субъектом, практику вложений в уставный капитал (то есть фактически безвозмездной формы финансирования) следует ограничить хозяйственными обществами с 100%-ным государственным участием. Причем при осуществлении вложений в уставный капитал интерес государства

должен состоять не в реализации конкретного инвестиционного проекта, а в контроле за долгосрочной стратегией хозяйствующего субъекта.

г) Применительно к бюджетным кредитам:

Участие государства в кредитовании оправдано лишь в исключительных случаях, когда кредитная система не справляется с теми или иными задачами — например, с сокращением кредитных рисков частных банков по рискованным инновационным проектам через применение государственных гарантий по обязательствам заемщика по банковским кредитам или со снижением процентной ставки по кредитам, предназначенным для финансирования проектов с положительными экстерналиями, через бюджетное субсидирование банковских ставок.

Если же сравнивать бюджетные кредиты с вложением средств в уставные капиталы, то в качестве альтернативы вложениям в уставный капитал институтов развития и коммерческих организаций со 100%-ным госучастием, по нашему мнению, лучше использовать инвестиционный бюджетный кредит. В случае с институтами развития это будет способом контроля за уровнем эффективности использования бюджетных средств, как минимум, на уровне процентной ставки по кредиту. Бюджетное кредитование коммерческих организаций со 100%-ным госучастием может быть формой поддержки крупных отраслевых проектов (более 1 млрд рублей), реализуемых, в первую очередь, стратегически значимыми предприятиями, нуждающимися в долгосрочных кредитах со сроком 10 и более лет. Отбор таких инвестиционных проектов следует организовывать с привлечением уполномоченных банков.

5. Совершенствование отдельных процедур управления инвестиционными расходами.

- а) При поддержке инвестиционных инициатив регионов предусмотрены субсидии и инвестиционные кредиты. В целях повышения самостоятельности инновационно активных регионов в распределении федеральных средств предлагается перейти к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Наряду с этим для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строи-

тельства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).

Предлагается ввести принцип, согласно которому приоритетными считаются инвестиционные проекты, реализуемые на условиях софинансирования бюджетов разных уровней. В случае если региональный (муниципальный) орган власти готов покрыть часть необходимых инвестиционных расходов из собственных средств, такой инвестиционный проект должен получить приоритет. Такая модель финансирования повышает гарантии обоснованности инвестиций с точки зрения целей, а также обоснованности предполагаемых затрат.

б) В целях повышения эффективности госинвестиций также рассматривается возможность разрешения заказчику переноса на следующий год остатков по незавершенным контрактам. В целях недопущения ослабления бюджетной дисциплины перенос на будущее остатков бюджетных средств, предназначенных для оплаты не завершенных исполнением контрактов, может допускаться при соблюдении одного или нескольких из следующих условий:

- в рамках нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя (например, 15–20% от общего объема лимитов бюджетных обязательств по соответствующей статье расходов или от общего объема лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя);
- с разрешения вышестоящего распорядителя или главного распорядителя бюджетных средств в рамках (или с превышением) нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя;
- с разрешения вневедомственной комиссии (например, совместной комиссии Минфина РФ и Минэкономразвития РФ) в рамках (или с превышением) нормативно установленной доли лимитов бюджетных обязательств соответствующего бюджетополучателя;
- при наличии в контракте реальных мер ответственности исполнителя за просрочку исполнения его обязательств по контракту. Так, по действующей редакции п.11 ст. 9 Закона № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных

нужд» в случае просрочки исполнения подрядчиком обязательства, предусмотренного контрактом, заказчик вправе потребовать уплаты неустойки в размере не менее одной трехсотой ставки рефинансирования Центрального банка за каждый день просрочки. Возможным решением проблемы является внесение поправок в Закон № 94-ФЗ, в соответствии с которыми заказчик вправе обращаться с просьбой переноса на будущее лимитов лишь по контрактам, просрочка исполнения которых обеспечена неустойкой в размере не менее чем 0,1% от суммы контракта за каждый день просрочки.

- в) В целях улучшения качества планирования государственных инвестиций следует ограничить случаи включения в состав закона о бюджете расходов на строительство объектов, не обеспеченных необходимыми документами (утвержденной в установленном порядке проектной документации по объектам капитального строительства, решения об осуществлении бюджетных инвестиций в рамках утвержденной федеральной целевой программы).
- г) С целью обеспечения должного уровня доверия подрядчика к государству как надежному заказчику и создания условий, при которых государственный контракт может стать надежным обеспечением при получении подрядчиком заемных средств в банках, следует отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципального контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра. Эти правила должны предусматривать:
- право (а применительно к казенным учреждениям — обязанность) заказчика требовать от подрядчика немедленного приостановления работ и консервации строительства в случае сокращения выделенных для его финансирования бюджетных ассигнований и в части, не обеспеченной финансированием, и утрату подрядчиком права на компенсацию любых убытков, связанных с продолжением работ после получения этого требования;
 - право заказчика требовать изменения сроков исполнения и оплаты неначатых работ в случае сокращения выделенных для их финансирования бюджетных ассигнований в пределах, обусловленных таким сокращением, и право подрядчи-

ка отказаться от исполнения контракта при несогласии с таким требованием;

- право подрядчика на полную оплату работ, выполненных до получения от заказчика требования о консервации строительства, а также на компенсацию расходов на консервации объекта и возмещение любого другого понесенного подрядчиком вследствие изменения или расторжения контракта реального ущерба;
- освобождение заказчика от уплаты предусмотренных контрактом санкций за просрочку исполнения его обязательств, обусловленную сокращением бюджетных ассигнований.

6. Развитие механизма финансирования инвестиционных потребностей государственных и муниципальных учреждений

В целях предотвращения ослабления контроля за целевым освоением выделяемых им бюджетных средств инвестиционного характера предлагается использовать механизм бюджетных инвестиций для строительства объектов, необходимых для обеспечения государственной потребности, иными словами — для реализации госзадания. Для этого необходимо **обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) гос. заказчика.**

В данном случае юридически получателями бюджетных инвестиций выступают не сами бюджетные и автономные учреждения, а их учредители — органы государственной власти и местного самоуправления. Однако соответствующие органы государственной власти и местного самоуправления не осуществляют полномочий госзаказчика самостоятельно, а передают эти полномочия бюджетным или автономным учреждениям, для нужд которых предназначен объект инвестиций. Такое решение позволит бюджетным и автономным учреждениям сохранить контроль за процессом проектирования и строительства объектов недвижимости для собственных нужд без отказа от традиционных процедур контроля за целевым расходованием бюджетных инвестиций.

В отдельных случаях вспомогательной моделью бюджетного инвестирования для нужд учреждений является их осуществле-

ние непосредственно учредителем. В отличие от рассмотренного выше варианта, в данном случае ГРБС не только юридически выступает получателем бюджетных инвестиций, но и фактически исполняет функции госзаказчика, а учреждениям передаются в оперативное управление законченные строительством объекты. Рассматриваемую модель целесообразно использовать для организации финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней.

Создание стимулов к эффективному использованию переданного бюджетным и автономным учреждениям имущества предполагается обеспечить за счет:

- повышения качества процедур разработки и реализации программ развития путем:
- распространения требования о разработке программ развития на БУ (внести дополнения в ФЗ-83), определить порядок и процедуры их разработки, согласования, реализации;
- определения требования по учету профиля учреждений (для образования, здравоохранения, культуры, науки и т.п.) при разработке программ развития для бюджетных и автономных учреждений;
- определения порядка корректировки программы развития АУ и БУ;
- определения условий и обязательств по софинансированию программ развития со стороны самих бюджетных и автономных учреждений;
- устранения правового вакуума при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на инвестиционные цели:
- определение целей и сроков инвестиционных кредитов для АУ;
- определение источника выплаты процентов и иных платежей по кредиту, не включающих погашение основной суммы долга по кредиту;
- определение порядка изъятия залога (в виде имущества), дифференцированного по видам залогов, в случае невозврата кредита учреждением;
- уточнение земельных отношений в связи с залогом недвижимого имущества;

- устранения правовых ограничений на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям;
- необходимо отменить запрет, устанавливаемый в законах о бюджете, на участие бюджетных учреждений в других организациях, поскольку в нем отсутствует логика: запрет можно обойти, в частности, приобретя за счет денежных средств от приносящей доход деятельности какое-либо имущество, например, компьютеры, и внести их в уставный капитал хозяйствующего общества;
- в отношении внесения РИД видятся два возможных варианта предложений:
 - а) приравнять РИД к движимому имуществу и отменить закон 217-ФЗ, который сузил права учреждений по сравнению с Гражданским кодексом Российской Федерации, в результате чего бюджетные учреждения смогут вносить РИД в уставный капитал хозяйствующих обществ;
 - б) либо четко прописать в Гражданском кодексе Российской Федерации норму, что РИД входят в группу особо ценного имущества, следовательно, результатами интеллектуальной деятельности можно будет распоряжаться с согласия собственника бюджетного учреждения;
- включить в статью 45 Земельного кодекса Российской Федерации еще одно основание прекращения права постоянного (бессрочного) пользования земельным участком в случае отчуждения недвижимого имущества, под которым находится соответствующий земельный участок.

7. Повышение эффективности деятельности институтов развития

- а) Во-первых, предлагается разделить инновационные институты развития на две группы в зависимости от объема предоставляемых им полномочий. В первую группу войдут институты, которые осуществляют преимущественно возвратное финансирование инновационных проектов и ориентированы на обеспечение определенной доходности вложений (Роснано, РВК, Ростехнологии). Их финансирование целесообразно осуществлять, в первую очередь, на основании бюджетных кредитов, стимулирующих обеспечение определенного уров-

- на доходности, а также вкладов в уставный капитал и субсидий в части реализации проектов с грантовым финансированием и созданием инновационной инфраструктуры.
- В отношении второй группы, объединяющей институты-администраторы государственных программ/проектов по поддержке приоритетных направлений инновационного развития и модернизации экономики, предлагается вернуться к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития функции отбора и контроля за ходом реализации проектов. В эту группу, в первую очередь, следует относить институты, ориентированные на предоставление грантов, субсидий и иных форм безвозмездного финансирования (Инновационный центр «Сколково», Фонд содействия развитию малых форм предприятий в научно-технической сфере, Российский фонд фундаментальных исследований, Российский гуманитарный научный фонд).
- б) Также важной является задача обеспечения конкурентного доступа к ресурсам институтов развития, повышения открытости их деятельности, для чего предложены несколько организационных решений. В частности, для повышения независимости оценки поступающих проектных заявок и преодоления «информационной асимметрии» при принятии решений о финансировании проектов при наблюдательных советах институтов развития целесообразно сформировать инвестиционные комитеты, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды. Для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития оправданно привлечение на конкурсной основе независимых консультантов. Для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития следует стимулировать развитие института проектных брокеров.
 - в) Для повышения эффективности операционной деятельности институтов развития следует:
 - утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета);

- завершить работу по утверждению стратегий деятельности всеми институтами развития и приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями, закрепленными стратегиями;
 - обеспечить профильными министерствами и ведомствами регулярный мониторинг деятельности институтов развития и в случае необходимости — пересмотр целей, направлений деятельности институтов развития для сохранения их актуальности и согласованности с направлениями государственной социально-экономической политики.
- г) Введение профильных институтов развития в управление региональной инновационной инфраструктурой позволит повысить согласованность в применении двух инструментов — проектного финансирования и развития инновационной инфраструктуры.

8. Расширение практики привлечения управляющих компаний к реализации инвестиционных проектов

Возможны различные варианты вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации инвестпроектов:

- либо она приглашается на выполнение исключительно административно-контрольных функций на всех стадиях проекта;
- либо этот вариант может быть дополнен возможностью передачи УК созданных объектов в доверительное управление или концессию. В этом случае расходы на содержание, ремонт, реконструкцию или новое строительство объектов будут покрываться за счет выгод из их эксплуатации и субсидий федерального бюджета в части превышения этих выгод. Объем субсидий должен быть определен еще в рамках конкурсных процедур. Реализация такого подхода потребует внесения изменений в Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 115-ФЗ «О концессионных соглашениях» в части расширения сферы его применения.

В условиях неразвитости отечественного рынка проектного управления целесообразно на первых порах привлекать (на конкурсной основе) крупные иностранные организации, имеющие опыт и навыки «проектного управления», для реализации инвестпроектов стоимостью не менее 8–10 млрд рублей.

Участие управляющей компании в управлении инвестиционными проектами предусматривает следующие условия:

1. Стоимость услуг управляющей компании — от 2 до 10% от стоимости проекта.
2. Структура оплаты услуг управляющей компании должна предусматривать окончательный расчет по результатам проекта при условии достижения основных показателей в размере не менее 30% от общей суммы стоимости услуг по управлению проектом.
3. Страхование деятельности управляющей компании в рамках проекта с целью возмещения потенциального ущерба, который может быть нанесен управляющей компанией.
4. Наличие проработанного плана проекта и проектной документации (если разработка проектной документации не входит в состав работ по проекту). При этом должны быть определены полномочия и обязанности как управляющей компании, так и государственного заказчика.
5. Определение головного государственного заказчика для взаимодействия с управляющей компанией (принцип «одного окна»).
6. Наличие обязательств со стороны государственного заказчика об обеспечении межведомственных согласований и других процедур, связанных с взаимодействием в рамках проекта с органами власти.
7. Право государственного заказчика оплачивать непредвиденные расходы (требуется установить лимиты таких выплат, например не более 10% от согласованной стоимости проекта), связанные с изменениями в инвестиционном проекте.
8. Наличие эффективной системы мониторинга деятельности управляющей компании, основанной на системе ключевых показателей.

9. Внедрение механизмов привлечения кредитов для строительства объектов с последующим погашением затрат за счет федерального бюджета

Вследствие необходимости соблюдения соответствующих бюджетных процедур существенно удлиняется временной интервал между моментом принятия решения о реализации инвестици-

онного проекта и началом строительства объекта. В этой связи **строительство объектов с использованием привлеченных заемных средств** и с последующим погашением соответствующих денежных обязательств за счет бюджетных ассигнований федерального бюджета позволило бы ускорить начало работ на объектах. Указанный подход эффективен с точки зрения возможности ввода в эксплуатацию большего количества объектов государственной собственности в более ранние сроки.

Хотя схема привлечения банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд требует детальной проработки, в общих чертах она может выглядеть следующим образом. Первоначально главным распорядителем средств федерального бюджета обеспечивается прохождение всех предусмотренных законодательством процедур по подготовке и принятию решения об осуществлении проекта и учета этих расходов в бюджетных проектировках. После принятия бюджетных обязательств по результатам торгов одновременно осуществляется размещение заказа на строительство объекта у подрядной организации и на предоставление кредита у банка. Государство предоставляет банку государственную гарантию по кредиту. В свою очередь, банк предоставляет подрядчику кредит для осуществления строительных работ.

Расчет с банком осуществляется посредством выплаты авансовых платежей в качестве погашения части кредита и процентов по нему. При этом банком обеспечивается контроль за ходом строительства объекта в рамках, определенных кредитным договором. Также банк принимает участие в процедурах приемки объекта заказчиком.

Окончательный расчет с банком по кредиту осуществляется при условии завершения строительства объекта в установленные сроки при обеспечении должного качества выполнения работ.

Таким образом, заинтересованность банка в контроле за эффективным использованием средств, качественным выполнением работ, соблюдением сроков будет обеспечена за счет финансового стимула — получения всей положенной банку суммы в полном объеме. При этом дополнительные затраты федерального бюджета на финансирование работ по строительству объектов, возникающие в связи с необходимостью погашения процентов по займу, будут компенсированы за счет повышения эффективности работ и недопущения случаев удорожания стро-

ительства, которые будут обеспечиваться за счет осуществления банком функций по контролю за ходом выполнения работ.

Также фактором, компенсирующим дополнительные расходы бюджета, будет являться своевременная сдача в эксплуатацию объекта, которая в настоящее время не всегда обеспечивается из-за административных барьеров и низкой заинтересованности заказчиков в соблюдении предусмотренных сроков. В результате государство будет своевременно получать возможность использования объекта, необходимого для обеспечения федеральных государственных нужд, что во многих случаях позволит отказаться от менее эффективного и более дорогостоящего способа их удовлетворения.

В заключение отметим, что общая логика всех предлагаемых изменений направлена на решение двух стратегических задач:

- на повышение упорядоченности процедур, прозрачности и обоснованности принимаемых инвестиционных решений;
- на повышение доверия подрядчиков, частных инвесторов, банков к государству как контрагенту в инвестиционных проектах.

Перечень ключевых мер государственной политики по повышению эффективности госинвестиций

1. Обоснование объемов и направлений инвестирования бюджетных средств.

- 1.1. Обеспечить поддержание, в том числе и за счет долгосрочных заимствований, объемов государственного финансирования расходов инвестиционного характера на стабильном уровне в 3,0–3,5% ВВП в течение ближайших 3–5 лет с последующим увеличением еще на 1,0–1,5% ВВП в рамках согласованного плана наращивания госдолга (предельный объем до 25–30% ВВП).
- 1.2. Уточнить направления и объемы государственных инвестиций исходя из установленных долгосрочных приоритетов (Стратегия-2020) и экономически оптимального уровня бюджетного финансирования, соответствующего уровню экономического развития, структуре ВВП, особенностями географического положения и т. п.

1.3. Ввести при формировании закона о федеральном бюджете аналитическое разделение расходов на инвестиционные проекты и программы на две группировки исходя из их предназначения.

2. Совершенствование процедур и инструментов управления бюджетными инвестиционными расходами.

2.1. Осуществлять планирование инвестиционных расходов по программным и непрограммным инвестициям в сочетании со связанными с ними текущими расходами по объекту в рамках одного проекта (программы).

2.2. В части госгарантий отказаться от возможности установления солидарной ответственности бюджета по обязательствам основного должника, сохранив только субсидиарную (дополнительную) ответственность; закрепить в БК РФ обязательность возникновения права регрессного требования бюджета к должнику в случае, если обязательство, защищенное гарантией, погашено за счет бюджетных средств; максимально упростить и ускорить процедуру проверки платежеспособности должника и отказаться от истребования 100%-ного обеспечения по государственным гарантиям.

2.3. Минимизировать возможности использования субсидий для поддержки частных инвестиционных программ (проектов) в некризисных условиях хозяйствования, ограничив их применение вопросами субсидирования процентной ставки по кредитам, которые инвестор привлекает на рынке, создания новых рабочих мест, поддержки фундаментальных исследований и прикладных НИОКР через субсидии в форме грантов.

2.4. Ограничить практику вложений в уставный капитал только хозяйственными обществами с 100%-ным государственным участием.

2.5. Ввести понятие инвестиционного бюджетного кредита, который должен стать формой предоставления бюджетной поддержки инвестиционных проектов, реализуемых как институтами развития (способ контроля за эффективностью освоения бюджетных средств), так и коммерческими организациями, находящимися в 100%-ной собственности государства, на платной и возвратной основе.

2.6. Повысить самостоятельность инновационно активных регионов в использовании выделяемых им федеральных инвестиционных ресурсов через переход к блочным субсидиям на развитие инноваций в регионе. Для других секторов региональной экономики и соцсферы важно обеспечить возможность прямого строительства объектов за счет федерального бюджета с последующей передачей их в региональную собственность (своего рода натуральный трансферт).

2.7. Установить нормы, предусматривающие возможность обусловленного разрешения заказчику переноса на следующий год неиспользованных остатков по незавершенным контрактам.

2.8. Отменить статью 767 Гражданского кодекса Российской Федерации и перенести в статью 9 Закона № 94-ФЗ правила корректировки условий государственного и муниципально-го контракта (договора бюджетного учреждения) на капитальное строительство в случае бюджетного секвестра.

3. Изменение организационной модели инвестирования бюджетных средств.

3.1. Обеспечить возможность передачи по решению Правительства Российской Федерации (для инвестпроектов со сметной стоимостью более 1,5 млрд руб. или в исключительных случаях) или ГРБС (при сметной стоимости менее 1,5 млрд руб.) государственным бюджетным и автономным учреждениям функций (полномочий) госзаказчика.

3.2. Предусмотреть для случаев финансирования инвестиционных потребностей небольших учреждений регионального и муниципального уровней возможность осуществления бюджетного инвестирования для нужд учреждений непосредственно учредителем.

3.3. Повысить качество процедур разработки и реализации программ развития БУ, АУ.

3.4. Устранить правовой вакуум при регулировании отношений по привлечению кредитных ресурсов автономными учреждениями на инвестиционные цели.

3.5. Устранить правовые ограничения на предоставление государственными учреждениями науки или высшего образования имущества в собственность (аренду) бизнес-инкубаторам и инновационным компаниям.

- 3.6. Обеспечить частичный возврат к финансированию инвестиционных проектов напрямую из бюджета, оставляя за институтами развития, осуществляющими преимущественно безвозмездное финансирование, функции отбора и контроля за ходом реализации проектов.
- 3.7. Сформировать при наблюдательных советах институтов развития инвестиционные комитеты, состоящие из представителей экспертного сообщества, научной и бизнес-среды.
- 3.8. Привлечь на конкурсной основе независимых консультантов для проведения первичного анализа и доработки проектов до требований институтов развития.
- 3.9. Следует стимулировать развитие института проектных брокеров для осуществления более эффективного и масштабного поиска проектов, а также подготовки проектов для рассмотрения институтами развития.
- 3.10. Утвердить на советах директоров (наблюдательных советах) институтов развития долгосрочные программы по снижению административно-хозяйственных издержек и обеспечить регулярный мониторинг их исполнения (хотя бы в рамках годового отчета).
- 3.11. Завершить работу по утверждению стратегий деятельности всеми институтами развития и приведению организационно-управленческой структуры в соответствие с целями, закрепленными стратегиями.
- 3.12. Ввести профильные институты развития в управление региональной инновационной инфраструктурой.
- 3.13. Разработать возможные модели вовлечения независимых управляющих компаний в процесс реализации федеральных целевых программ и инвестиционных проектов, осуществляемых за счет государственных капитальных вложений.
- 3.14. Разработать схемы привлечения крупных российских банков к осуществлению строительства объектов для государственных нужд.

II. ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК

Основные проблемы текущего правового регулирования госзаказа

В настоящее время в России различные стадии государственного и муниципального заказа (далее — госзаказ) нормативно регламентированы, методически обеспечены и организационно структурированы в разной мере. Существующее законодательство не обеспечивает единства подходов к регулированию всего цикла исполнения заказа. На стадии формирования (планирования) государственного заказа действует бюджетное законодательство, которое ориентировано на обеспечение целевого и эффективного использования средств бюджета. При этом взаимосвязь бюджетного процесса и планирования государственных закупок в целях обеспечения государственных нужд осуществлена не в полной мере.

Детальное нормативное правовое регулирование стадии размещения государственного заказа обеспечивает Федеральный закон № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнения работ, оказания услуг для государственных и муниципальных нужд» (Закон № 94-ФЗ). Закон определяет требования к процедурам организации торгов, отбора поставщиков, заключения контракта, юридического оформления сдачи-приемки работ, ограничивает коррупционные проявления.

Регулирование стадии исполнения государственных контрактов ограничивается применением общих положений гражданского законодательства, специфические механизмы регулирования практически не применяются.

Основным способом размещения заказа в настоящее время является аукцион (электронный аукцион) и одноэтапный конкурс. Этот подход не случаен, а отражает сознательно избранную при разработке отечественного закона о госзакупках стратегию — поставить преграды коррупции и тем самым обеспечить реальную конкуренцию при размещении госзаказа и повысить его эффективность. Однако эта стратегия резко ограничивает возможности использования госзакупок в качестве инструмента инновационного развития, поскольку не позволяет учитывать специфические потребности заказчика или предъявлять специ-

альные квалификационные требования к участникам размещения заказа.

За период 2008–2010 гг. выросла доля государственного (муниципального) заказа, размещенного на внеконкурсных процедурах. Это порождает объективные условия для расширения масштабов коррупции. В большинстве случаев доминирующим при принятии решения о присуждении контракта является максимальный уровень декларативной экономии бюджетных средств. При этом заказчик существенно ограничен в отборе поставщиков по критериям качества закупаемых товаров, работ и услуг. Существующие ныне процедуры позволяют участвовать в размещении заказа и побеждать поставщикам с низкой квалификацией, не обладающим возможностями для исполнения государственного или муниципального контракта.

Предусмотренные в текущем законодательстве механизмы обеспечения качества в основном направлены на применение санкций к поставщику по факту невыполненного контракта. В этих случаях в результате недобросовестных действий поставщиков государственные заказчики несут двойной ущерб: не выполнен заказ по закупке товаров, работ и услуг необходимого качества, бюджетные средства не освоены и возвращены в бюджет.

Существующее положение дел приводит к сбоям в основной деятельности организации заказчика, в том числе к существенному распространению случаев поставки товаров, выполнении работ ненадлежащего качества (особенно в отношении технически сложной продукции, НИР и НИОКР), значительной доле контрактов со срывом установленных сроков поставки.

Принятие закона № 94-ФЗ позволило создать систему размещения государственного заказа, существенно укрепило институты защиты прав поставщиков, создало условия для развития конкуренции.

В то же время применение норм Закона № 94-ФЗ выявило ряд проблем.

К ним следует отнести:

- недостаточный учет специфики различных рынков товаров, работ и услуг при размещении государственного заказа (например, НИОКР, технически сложная и инновационная продукция);

- приоритет экономии бюджетных средств над обеспечением качества закупаемых товаров, работ, услуг;
- невозможность использовать различные способы размещения заказа с целью обеспечения условий для получения наилучшего результата в ходе исполнения государственного контракта (доминируют конкурс и аукцион);
- отсутствие законодательного закрепления института мониторинга цен, определения начальных цен контрактов;
- длительность процедур открытого конкурса/аукциона;
- ограниченность возможностей заказчика по воздействию на недобросовестного поставщика.

В большинстве случаев основным критерием при принятии решения о присуждении контракта является максимальный уровень декларативной экономии бюджетных средств. При этом заказчик существенно ограничен в отборе поставщиков по критериям качества закупаемых товаров, работ и услуг. Существующие процедуры позволяют побеждать поставщикам с низкой квалификацией, не обладающим возможностями для добросовестного исполнения контракта.

Предусмотренные в законодательстве механизмы обеспечения качества в основном направлены на применение санкций к поставщику по факту невыполненного контракта. В этих случаях в результате недобросовестных действий поставщиков государственные заказчики не только не получают предмет контракта, но и лишаются бюджетных средств (они возвращаются в бюджет). При этом, как правило, государство лишается возможности своевременно исполнить свои обязательства перед обществом ввиду невозможности предоставления государственных услуг надлежащего качества. Ответственность заказчика за конечный результат закупки подменяется обязанностью формального соблюдения процедур размещения государственного заказа.

Борьба с коррупцией в сфере государственного заказа не может быть ограничена только этапом размещения, в рамках которого эту задачу решает закон № 94-ФЗ. Потенциал коррупции и мошенничества значителен на разных этапах госзаказа и проявляется в следующем:

1. На этапе планирования: завышение цен; закупка ненужных товаров, работ и услуг или избыточного их количества и пр.

2. На этапе размещения: «затачивание» технического задания под своих поставщиков; неквалифицированные, мнимые и притворные поставщики; широкий перечень закупок у единственного источника.
3. На этапе исполнения: широкие дискреционные возможности исполнителя и заказчика при приемке работы; возможность скрыть невыполнение контракта; отсутствие информации о достижении целей закупки, невозможность получения информации о результатах контракта; возможность сговора поставщика и исполнителя ввиду необходимости закрыть контракт в конце года.

Указанные проблемы не являются специфичными для Российской Федерации и распространены во многих зарубежных странах. Альтернативным способом их решения может стать создание федеральной контрактной системы (ФКС). В рамках деятельности ФКС наиболее эффективно решаются проблемы повышения эффективности государственного заказа, также задачи создания реальных барьеров на пути коррупции. Для ФКС характерны:

- долгосрочное и среднесрочное планирование обеспечения госнужд;
- обоснование начальных цен государственных контрактов, в том числе посредством мониторинга цен;
- применение библиотеки типовых контрактов;
- использование механизмов контроля исполнения контрактов;
- внедрение процедуры оценки результатов исполнения контрактов;
- управления контрактной системой с использованием специализированных информационных ресурсов.

Характерными особенностями национальных контрактных систем является широкое применение методик планирования обеспечения государственных нужд, мониторинга цен, библиотек типовых контрактов, механизмов контроля исполнения контрактов, процедур оценки результатов исполнения государственных контрактов, специализированных информационных ресурсов управления контрактными системами.

Основные предложения по созданию ФКС в Российской Федерации

Основной идеей нормативного правового регулирования в сфере государственного заказа является создание условий функционирования федеральной контрактной системы (ФКС) — совокупности норм и правил, обеспечивающих единый технологический цикл, объединяющий ключевые этапы обеспечения государственных нужд, а именно: прогнозирование поставок товаров, работ и услуг для государственных и муниципальных нужд, формирование государственными и муниципальными заказчиками планов обеспечения государственных (муниципальных) нужд, размещение заказов на поставку товаров, работ, услуг, юридическое оформление результатов размещения заказов, исполнение и мониторинг государственных контрактов.

Целью создания ФКС является существенное повышение эффективности обеспечения государственных (муниципальных) нужд на основе реализации единого цикла формирования, размещения государственного (муниципального) заказа и исполнения государственных (муниципальных) контрактов, который позволяет создать условия для выполнения публичных обязательств государства, адекватное потребностям государства в качестве поставляемых товаров, работ и услуг, эффективное использование ресурсов, надежное управление технологическими и экономическими рисками, существенное снижение коррупции в государственном секторе.

Для достижения поставленных целей требуется решить следующие задачи:

- 1) Сфокусировать цели регулирования на достижении эффективности закупок при условии реализации системы антикоррупционных мер и обеспечении экономии бюджетных средств.
- 2) Обеспечить гармонизацию прав и ответственности поставщика и госзаказчика, обеспечив в обоих случаях защиту интересов добросовестных участников процесса госзакупок.
- 3) Создать систему обратной связи, которая позволит влиять на достижение конечных результатов государственных и муниципальных закупок.

ФКС сосредотачивает свою деятельность на размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд, за исключением случаев, если такие услуги оказываются международными финансовыми организациями, созданными в соответствии с международными договорами, участником которых является Российская Федерация, а также международными финансовыми организациями, с которыми Российская Федерация заключила международные договоры. Перечень указанных международных финансовых организаций утверждается Правительством Российской Федерации.

Сфера регулирования в рамках контрактной системы охватывает стадию формирования госзаказа (определение потребностей в натуральном выражении и необходимых для этого объемов финансирования), стадию размещения госзаказа (определение способа и формы размещения госзаказа, определение начальной цены, подготовка и проведение конкурса, отбор победителей, заключение госконтрактов) и стадию исполнения (практическая реализация, мониторинг и контроль за исполнением, оценка качества и устойчивости достигнутых результатов, приемка результатов и администрирование гарантийного периода).

В перечень нормативно закрепляемых функций федеральной контрактной системы входят:

- планирование обеспечения государственных нужд (формирование прогноза и плана обеспечения федеральных государственных нужд);
 - ведение библиотеки типовых контрактов;
 - обоснование начальных цен государственных контрактов;
 - размещение государственного заказа;
 - управление исполнением государственных контрактов;
 - мониторинг государственных контрактов;
 - оценка эффективности исполнения государственных контрактов;
 - обобщение и распространение лучшего опыта формирования, размещения и исполнения государственного заказа.
- Состав участников ФКС:
- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере координации федеральной контрактной системы;

- федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере выработки государственной политики и нормативно-правового регулирования в сфере бюджетной, налоговой, страховой, валютной, банковской деятельности,
- государственные заказчики (ГРБС, распорядители бюджетных средств, получатели бюджетных средств);
- органы, осуществляющие планирование, координацию, регулирование, информационное обеспечение и надзор на разных стадиях реализации процесса государственных закупок;
- оператор (ы) информационных ресурсов, обеспечивающих деятельность ФКС;
- независимые эксперты, обеспечивающие внешнюю экспертизу;
- подрядчики и субподрядчики;
- специализированные организации для осуществления функций по размещению государственного заказа.

Общие подходы к повышению эффективности регулирования сферы государственного заказа

На основе анализа текущих проблем и оценки лучших образцов международного опыта становится очевидным, что решение существующих проблем возможно только при реализации нового подхода к нормативно-правовому регулированию сферы государственного и муниципального заказа и системе организационных мер, обеспечивающих эффективное достижение целей государственного заказа — создание необходимых условий для исполнения государством обязательств перед обществом при достижении определенного уровня экономии бюджетных средств и ликвидации предпосылок коррупционных проявлений. Этот подход основан на:

- рассмотрении государственного заказа как системы удовлетворения государственных нужд, включающей не только стадию размещения заказа, но также стадии планирования закупок и исполнения контрактов;
- существенном расширении прав государственных заказчиков по выбору способа размещения заказа, а также в области управления контрактом;
- учете специфики товаров, работ и услуг при выборе способа размещения заказа;

- диверсификации форм контрактов;
- мониторинге и контроле результатов реализации государственного контракта;
- повышении гибкости структурирования и управления контрактом;
- установлении по некоторым группам товаров предварительной квалификации участников размещения заказа;
- упрощении закупок на основе института срочных государственных (муниципальных закупок);
- создании системы управления федеральной контрактной системой;
- расширении возможностей управления бюджетными средствами, направляемыми на государственный заказ;
- информационном обеспечении государственного заказа.

Особенности единого цикла обеспечения государственных нужд

Единый цикл государственного заказа включает в себя стадии планирования, размещения государственного заказа и исполнения государственного контракта.

В настоящее время в Российской Федерации функции планирования и исполнения государственного (муниципального) заказа нормативно не установлены и фактически не применяются. Результатом этого является отсутствие связи между параметрами бюджетных ассигнований, объемными и качественными показателями предоставляемых государственных услуг, с одной стороны, а также параметрами государственных контрактов и их результатами — с другой. Таким образом, стройная система конвертации бюджетного ресурса в реально востребованные органами власти и учреждениями товары и работы (услуги), необходимые для предоставления услуг населению, не создана.

В настоящее время не установлено критериев и порядка определения объемных и качественных показателей государственных (муниципальных) нужд (потребностей). Категория государственных (муниципальных) нужд (потребностей) не используется при планировании и размещении государственного (муниципального) заказа. В связи с этим отсутствует объективная основа для определения параметров государственных (муниципальных) контрактов.

Таким образом, отсутствует необходимая взаимосвязь между объемными и качественными показателями государственных (муниципальных) услуг, оказываемых населению, и параметрами (объемы закупаемых товаров, работ, услуг, требования к качеству, а также сроки поставки) государственных (муниципальных) контрактов, которые заключаются для предоставления государственных (муниципальных) услуг.

Отсутствует система независимого обоснования цен, позволяющая контролировать затраты на этапе формирования параметров государственного контракта. Ресурсы экономии бюджетных средств на данном этапе не используются, что приводит к многочисленным случаям закупки товаров, работ и услуг по ценам, которые гораздо выше рыночных и существенно различаются от заказчика к заказчику, а также от региона приобретения (даже для регионов с одинаковой ценовой конъюнктурой).

Система планирования государственного заказа, реализуемая в рамках ФКС, должна основываться на реестре государственных услуг, государственных, федеральных целевых программах, адресной инвестиционной программе.

Государственная (муниципальная) нужда (потребность) представляет собой объемные и качественные показатели товара, работы и услуги, необходимых для предоставления населению государственной (муниципальной) услуги заданного объема и качества.

Реестр государственных нужд (потребностей) включает в себя структурированную в разрезе предоставляемых государственных (муниципальных) услуг информацию о качественных и объемных показателях товаров, работ и услуг, необходимых для предоставления определенной государственной (муниципальной) услуги (товарная номенклатура ведется на основании ТНВЭД).

Реестры государственных нужд (потребностей) заказчиков сводятся в Сводный Реестр государственных нужд (потребностей) главного распорядителя бюджетных средств.

Сводный реестр государственных нужд (потребностей) главного распорядителя бюджетных средств, а также реестры государственных нужд (потребностей) заказчиков подлежат публикации в сети Интернет.

Сводный реестр государственных нужд (потребностей) главного распорядителя бюджетных средств является основанием для утверждения планов-графиков размещения государственного (муниципального) заказа.

Планы-графики размещения государственного (муниципального) заказа устанавливают перечень товаров, работ и услуг, необходимых для обеспечения государственных потребностей в очередном финансовом году и плановом периоде, и требуемые в целях адекватного обеспечения государственных потребностей сроки их предоставления. Кроме того, в планы-графики должны быть включены:

- сроки разработки документации о торгах, осуществления процедур размещения заказа, заключения государственных и муниципальных контрактов, определенные таким образом, чтобы обеспечить поставку товаров, работ и услуг в рамках требуемого срока обеспечения государственных и муниципальных нужд;
- способ проведения торгов, структура лотов закупаемых товаров, работ, услуг, способы снижения рисков недобросовестного поведения подрядчиков;
- базовые параметры государственных и муниципальных контрактов (начальные цены государственных и муниципальных контрактов, этапы выполнения работ, поставок товаров, оказания услуг, порядок и параметры авансирования, требования к приемке результатов и проч.);
- показатели ожидаемой результативности выполнения планов обеспечения государственных и муниципальных нужд.

В целях создания условий для объективного установления начальных цен государственных контрактов целесообразно создание комплексной системы мониторинга и обоснования цен. На каждом уровне публичной власти создается институт уполномоченных на проведение мониторинга цен органов исполнительной власти (центры мониторинга цен). Центры мониторинга цен (ЦМЦ) осуществляют следующие функции:

- проводят мониторинг рынков продукции, товаров и услуг, приобретаемых для государственных нужд (объем, цены, спецификации и качество продукции, рыночные позиции и финансовое состояние фактических и потенциальных поставщиков и т. п.);
- осуществляют мониторинг и сопоставление цен государственных контрактов;

- ведут реестр цен на товары, работы, услуги;
- ведут мониторинг видов и объемов приобретаемых в рамках госзаказа продукции, товаров и услуг;
- выдают справки об ориентировочной цене заказываемого товара, работы, услуги по запросу отраслевого заказчика;
- подготавливают аналитические и информационные материалы для заказчиков и коммерческих организаций в части мониторинга рынков товаров, работ и услуг;
- осуществляют иные функции, связанные с оперативным обеспечением заказчиков и коммерческих организаций необходимой ценовой информацией.

Особенностью ФКС является реализация механизмов управления контрактами, которая должна предусматривать следующее.

1. Закрепление совокупности правовых институтов управления исполнением государственных и муниципальных контрактов как самостоятельной сферы правового регулирования, в частности:
 - исполнение государственных и муниципальных контрактов на основе соответствующих регламентов и стандартов;
 - обязательность применения проектных принципов управления, технологий мониторинга исполнения государственных контрактов;
 - детализация процедур приемки результатов и администрирования гарантийного периода.
2. Создание системы управления государственным (муниципальным) контрактом. Функции ФКС в каждом органе исполнительной власти распределяются между следующими лицами:
 - функции ответственного за контрактную работу (полномочия в области формирования прогнозов и планов обеспечения государственных нужд, создания системы управления контрактами на уровне органа исполнительной власти, контроля эффективности исполнения контрактов);
 - функции уполномоченного по контракту (полномочия в области мониторинг исполнения государственного контракта, обеспечение исполнения положений государственного контракта, утверждение этапных результатов проекта и согласование выплат подрядчикам, изменение государственного контракта, закрытие государственного контракта).

Используемые в настоящее время информационные источники в сфере государственного заказа не позволяют в разумные сроки без дополнительного исследования сделать вывод о том, выполнен ли контракт в реальности. Кроме того, в настоящее время контроль в области государственного заказа сосредоточен на проверке законности формальных процедур размещения государственного заказа.

Ключевым предметом контроля в области государственного заказа должно стать установление факта обеспечения государственной нужды, для удовлетворения которой был заключен государственный (муниципальный) контракт.

Должны быть установлены следующие процедуры закрытия государственного (муниципального) контракта:

- прием результатов государственного (муниципального) контракта
- оценка эффективности управления государственным контрактом;
- ведение реестра результатов контрактов;
- аудит государственных контрактов;
- оценка обеспечения государственных нужд.

Оценка эффективности необходима для оценки качества управления государственным контрактом со стороны государственного заказчика. По результатам оценки эффективности готовится доклад, форма которого и порядок подготовки устанавливаются Правительством Российской Федерации.

Реестр результатов контрактов содержит данные о результатах выполнения поставщиком государственных контрактов и предназначен для учета результативности деятельности поставщиков при продлении контрактов и проведении новых конкурсных процедур.

Аудит государственного контракта предназначен для оценки результатов потребления заказанных товаров, работ и услуг. Процедуры аудита проводятся по истечению шести месяцев после подписания акта сдачи приемки результатов по государственному (муниципальному) контракту. По результатам аудита готовится доклад, форма которого и порядок подготовки устанавливаются Постановлением Правительства Российской Федерации

В рамках ФКС должны быть, с одной стороны, предъявлены общие требования к процедуре приемки результатов исполнения государственных (муниципальных) контрактов. С другой стороны, необходимо установить особенности приемки по видам закупаемых товаров, работ и услуг, а также в зависимости от цены контракта.

Федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере федеральной контрактной системы, а также главные распорядители бюджетных средств проводят мониторинг удовлетворения государственных (муниципальных) нужд (потребностей) по итогам оценки выполнения государственной (муниципальной) услуги (в рамках оценки государственного задания) по тем государственным (муниципальным) услугам, обязательства по предоставлению которых не выполнены в полном объеме.

По итогам оценки результатов выполнения государственных (муниципальных) контрактов в отношении заказчиков могут применяться меры по:

- учету результатов выполнения контрактов при принятии решений о финансировании проектов в плановом периоде;
- пересмотру программных мероприятий, запланированных заказчиком;
- ограничению правоспособности в области управления контрактами (внешнее управление контрактами);
- корректировке системы управления контракта;
- наложению мер административной ответственности;
- публикации рейтингов качества проектного управления, общественное информирование о ходе планирования, размещения и исполнения контрактов.

Установление особого порядка приобретения дорогостоящих товаров

В целях обеспечения эффективности расходования бюджетных средств на дорогостоящие товары (товары особой группы), законопроект устанавливает особые процедуры в их отношении. Особый порядок предусматривает:

- сквозную классификацию товаров особой группы, которая позволяет отслеживать жизненный цикл приобретения указан-

ных товаров на этапах планирования, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов;

- доказывание необходимости приобретения указанных товаров;
- дополнительные процедуры обоснования начальных (максимальных) цен;
- предъявление отдельных требований к деловой репутации и финансовой состоятельности поставщиков указанных товаров;
- отслеживание эксплуатации приобретенных товаров особой группы;
- учет результатов обеспечения государственных нужд в товарах особой группы в новом цикле бюджетного планирования.

Перечень наиболее дорогостоящих товаров, на который распространяется особый порядок, устанавливается ежегодно. Федеральный орган исполнительной власти ведет перечень наименований и реестр товаров особой группы.

Повышение гибкости структурирования и управления контрактом

Должны быть установлены понятие и статус типового государственного и муниципального контракта, библиотеки типовых государственных и муниципальных контрактов, которая должна содержать проекты государственных контрактов, типовые формы иных необходимых документов, обязательность утверждения методических рекомендаций по применению типовых контрактов, особенности правового статуса отдельных типов государственных (муниципальных) контрактов.

Заказчики и исполнители должны получить право на одностороннее досудебное расторжение контракта при определенных условиях. Обязательное обоснование вынесения подобного решения по основаниям неисполнения поставщиком своих обязательств соответствует положениям Гражданского кодекса РФ о прекращении обязательств. По соглашению сторон и при наличии обстоятельств, оговоренных в законопроекте, разрешается менять условия контракта в определенных пределах (не более 10–20% количественного выражения условия контракта) при публичном оглашении такой возможности в документации о закупке и проекте контракта.

Государственные заказчики должны получить возможность заключения следующих типов контрактов.

- Долгосрочные контракты.
- Контракты полного цикла (комплексные государственные (муниципальные) контракты) (возможность установления в государственном и муниципальном контракте, в ряде случаев, в целях повышения заинтересованности исполнителя в своевременной либо досрочной сдаче результатов контракта, повышения их качества, 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).
- «Связанные» контракты (например, возможность заключения контракта с независимым инженером в порядке, предусмотренном в типовом контракте на строительство).
- Рамочные контракты (в целях проведения торгов по упрощенной процедуре по принципу «ростер» или по схеме «динамических» торгов).
- Контракты на приобретение инновационной продукции.
- Контракты на поставку товаров, условиями которых предусмотрены поставка на основе отдельных заказов от покупателя.
- «Длящиеся» контракты (контракты, заключаемые по упрощенной процедуре с участниками торгов, которые выполняли работу ранее).

В настоящее время для подавляющего большинства государственных контрактов правомерно использовать только один тип государственного и муниципального контракта — контракт фиксированной цены. В целях экономического стимулирования подрядчиков необходимо предусмотреть различные формы государственных и муниципальных контрактов, основанные на гибких механизмах формирования цены государственного контракта (сочетание фиксирования цены контракта с отдельными элементами ценообразования по принципу «возмещения затрат», в отдельных случаях приобретения технически сложной продукции — перехода к контрактам, цена которых полностью формируется по принципу «возмещения затрат»), подлежащие применению в заранее определенных случаях.

Расширение полномочий заказчика по выбору способа размещения заказа

Основным направлением совершенствования законодательства на этапе сфере размещения государственного заказа является дифференциация процедур размещения заказа в зависимости от видов закупаемых товаров, работ, услуг. Последние могут быть разделены на три категории:

- стандартные товары, работы услуги, качество которых может быть определено в процессе закупки или при приеме заказа (например, бумага для копировальной техники, плотность 80г/м², щебень для строительства, услуги по уборке помещений);
- товары, работы и услуги, качество можно оценить только в процессе эксплуатации/использования объекта или по окончании использования, (например, капитальный ремонт моста или предоставление образовательных услуг)

Необходимо ведение каталога стандартных товаров, который содержит перечень стандартных товаров, работ и услуг, а также требования (спецификации), которые к ним предъявляются.

Для стандартных товаров, работ и услуг основным способом размещения должен стать электронный аукцион.

К категории товаров, работ и услуг второго типа могут быть отнесены следующие:

- приобретение технически сложной продукции;
- работы по разработке специального информационного обеспечения и баз данных;
- НИР;
- НИОКР, технологические работы;
- технически сложная продукция, услуги охраны, пожарной безопасности;
- медицинское и социальное обслуживание;
- обеспечение лекарствами;
- строительный подряд, капитальный ремонт, реконструкция;
- проектно-изыскательские работы;
- научно-технические услуги, экспертно-аналитические работы;
- консалтинг, аудит;

- инновационная продукция, продукция искусства, культурные ценности.

Заказчик в рамках ФКС вправе использовать следующие способы:

1. Электронный аукцион.
2. Электронный аукцион с предквалификацией.
3. Открытый одноэтапный конкурс.
4. Открытый одноэтапный конкурс с предварительным квалификационным отбором.
5. Открытый двухэтапный конкурс.
6. Закрытый конкурс.
7. Закрытый двухэтапных конкурс
8. Конкурентные переговоры.

Возможности заказчика по выбору конкретного способа размещения заказа ограничиваются на основе:

1. Мотивированного учета специфики закупаемых товаров, работ, услуг, начальной цены контракта, заключаемого по результатам размещения заказа, необходимых сроков и объемов поставки товаров (выполнения работ, оказания услуг), возможности достижения эффекта «экономии на масштабе», возможности получения экономии средств за счет увеличения конкуренции.
2. Установления перечня используемые критериев допуска и оценки по каждому виду товаров, работ и услуг, а также минимальных и максимальных значений критерия цены.

Таким образом, сдерживание коррупции при выборе способа размещения заказа, а также определении конкретных типов требований к участнику размещения заказа (а также значений данных требований), критериев оценки и сопоставления заявок участников процедуры размещения заказа (в случае использования конкурса) обеспечивается в законопроекте установлением закрытого перечня условий выбора того или иного способа размещения заказа, а также пороговых значений надлежащих к применению критериев оценки и сопоставления заявок. Любое действие заказчика при выборе как способов размещения заказа, так и значений критериев оценки и сопоставления зая-

вок сопровождается публикацией обоснования принятого решения на портале Федеральной контрактной системы.

Параллельно с расширением возможностей выбора способов размещения заказа в Кодексе об административных правонарушениях устанавливается ответственность заказчика за обоснованность выбора способа размещения заказа и эффективность его размещения.

Перечень случаев закупки у единственного источника должен быть кардинально сокращен в сравнении с текущим регулированием. Возникновение потребности в определенных товарах, работах, услугах вследствие непреодолимой силы, в связи с чем применение иных способов размещения заказа, требующих затрат времени, нецелесообразно.

В рамках ФКС устанавливаются следующие особенности размещения заказа на отдельные виды товаров, работ и услуг.

- В отношении технически сложной и инновационной продукции.
- В отношении НИР и НИОКР.
- В сфере капитального строительства.
- В сфере культуры.

Установление по некоторым группам товаров предварительной квалификации участников размещения заказа

По некоторым категориям товаров, работ и услуг второго типа необходимо устанавливать следующие типы критериев допуска участника размещения заказа:

- правоспособность;
- соответствие квалификационным требованиям;
- деловая репутация;
- финансовая устойчивость.

Обязательные квалификационные требования к участнику размещения заказа включают в себя наличие квалифицированного персонала, производственных мощностей, технологий и т. п.

Требования к деловой репутации могут включать в себя требования к наличию опыта выполнения аналогичных поставок товаров, работ, услуг, минимально допустимый срок деятельно-

сти участника размещения государственного заказа, исчисляемый с момента регистрации в качестве юридического лица или индивидуального предпринимателя до даты размещения извещения о размещении заказа на официальном сайте.

В целях развития добросовестной конкуренции необходимо предоставить возможность заказчикам использовать в качестве критерия допуска опыт работы компаний на рынке, который может быть выражен сроком работы на рынке не менее двух лет, или обладающих положительным опытом выполнения аналогичных работ в корпоративном или частном секторе (не менее двух выполненных аналогичных договоров (контрактов)), в случае, если срок деятельности компании на рынке составляет менее двух лет. Эта мера значительно снизила бы долю на рынке государственных закупок фирм-однодневок, «спящих» компаний, не ведущих хозяйственную деятельность в виде выполнения договоров (контрактов) и фирм-рейдеров. Для предоставления возможности беспрепятственного участия субъектов малого предпринимательства необходимо предусмотреть, чтобы эта инновация не распространялась на закупки (лоты), объявляемые для субъектов малого предпринимательства, а также закупки НИР и инновационной продукции.

Помимо вышеперечисленных, необходимо ввести в критерии допуска ясно выраженное требование предоставления лицензий или допуска саморегулируемых организаций в законодательно установленных случаях.

Установление антидемпинговых мер

В соответствии с международным опытом, аномально низкой является заявка, цена которой на 40–60% меньше начальной цены государственного (муниципального) контракта. По итогам совершенствования механизма обоснования цен границы аномально низких цен должны поэтапно сокращаться до 20–30% от начальной цены государственного (муниципального) контракта.

В случае подачи заявки с аномально низкой ценой участник размещения заказа обязан предоставить повышенное обеспечение исполнения государственного (муниципального) контракта (60–80% от начальной цены государственного (муниципального) контракта) в сравнении с общими требованиями обеспечения исполнения государственного (муниципального) контракта.

Упрощение закупок на основе института срочных государственных (муниципальных закупок)

Может быть введена процедура электронного магазина для упрощения затрат заказчика на приобретение товаров, работ и услуг, которые:

- относятся к категории стандартных,
- начальная (максимальная) цена на приобретение которых не превышает 1,5 млн руб.

Процедура электронного магазина предполагает размещение на электронной площадке извещений о размещении заказа с указанием на категорию товара (работы, услуг), его объемных показателей, начальную (максимальную) цену, а также требуемый срок поставки (оказания, выполнения).

Участники размещения заказа должны предварительно пройти аккредитацию на электронной площадке (сайте онлайн-магазина), предоставив информацию из единого государственного реестра юридических лиц, единого государственного реестра индивидуальных предпринимателей, паспортные данные, реквизиты учредительных документов, документы, подтверждающие полномочия лица на получение аккредитации от имени участника размещения заказа, иные необходимые для аккредитации документы.

Участники размещения заказа размещают свои ценовые предложения по каждому товару (работе, услуге). С поставщиком, предложившим наименьшую цену, заключается государственный контракт.

Для упрощения затрат заказчика на приобретение товаров, работ и услуг, которые не относятся к категории стандартных, законопроект предусматривает следующие процедуры:

Процедура заключения рамочных государственных контрактов

Указанная процедура предполагает отбор в соответствии с критериями допуска (правоспособность и деловая репутация) перечня потенциальных поставщиков и последующее ранжирование указанных поставщиков в соответствии с оценкой ценовых предложений. С каждым из поставщиков, которые были вклю-

чены в перечень, заключается рамочный государственный (муниципальный) контракт, в соответствии с условиями которого в случае возникновения необходимости в обеспечении государственной (муниципальной) нужды заключается государственный (муниципальный) контракт на условиях, установленных в рамочном государственном (муниципальном) контракте.

Процедура формирования «ростера» (перечня) потенциальных поставщиков

Указанная процедура предполагает отбор в соответствии с критериями допуска (правоспособность и деловая репутация) перечня потенциальных поставщиков. В случае возникновения необходимости удовлетворения государственной (муниципальной) нужды заказчик проводит запрос котировок среди потенциальных поставщиков и заключает государственный контракт с поставщиком, предложившим наименьшую цену.

Создание системы управления федеральной контрактной системой

В целях управления федеральной контрактной системой определяется федеральный орган исполнительной власти, уполномоченный в сфере федеральной контрактной системы. Указанный орган осуществляет следующие полномочия в установленной сфере деятельности:

- осуществляет нормативное правовое обеспечение развития ФКС, всех этапов единого цикла обеспечения федеральных государственных нужд;
- разрабатывает и ведет классификаторы и кодификаторы в целях нормирования государственных нужд;
- разрабатывает и ведет каталоги стандартных товаров, работ и услуг в целях нормирования государственных нужд, банка данных нейтральных спецификаций;
- проводит анализ возможных способов обеспечения государственных нужд;
- осуществляет методическое сопровождение нормирования государственных нужд;
- проводит мониторинг цен на федеральном уровне;

- разрабатывает типовые стандарты и регламенты функций федеральной контрактной системы;
- осуществляет методическое обеспечение деятельности федеральной контрактной системы на этапе планирования обеспечения государственных нужд, размещения государственного заказа и исполнения государственных контрактов;
- формирует и ведет библиотеки типовых государственных контрактов;
- осуществляет мониторинг исполнения крупных государственных контрактов;
- участвует в принятии корректирующих мер в ходе и по результатам исполнения государственных контрактов (по крупным государственным контрактам);
- подготавливает сводный доклад о результатах оценки эффективности реализации крупных государственных контрактов;
- обобщает и осуществляет методическое обеспечение использования лучших практик реализации контрактной системы;
- осуществляет мониторинг и анализ процессов и результатов обеспечения государственных нужд, их влияния на социально-экономическое развитие страны, отдельные отрасли и сектора экономики;
- подготавливает предложения Правительству Российской Федерации по совершенствованию отношений в сфере обеспечения государственных нужд, развитию федеральной контрактной системы.

Полномочия данного органа не включают полномочия в области регулирования и контроля государственного заказа, которые в настоящее время реализуются соответствующими федеральными органами исполнительной власти.

Расширение возможностей управления бюджетными средствами, направляемыми на финансирование государственного заказа

В целях обеспечения реализации новых механизмов необходимо, в том числе, внести изменения в бюджетное законодательство Российской Федерации, предусматривающее возможность:

- самостоятельного увеличения заказчиками бюджетных ассигнований по отдельным разделам, подразделам, целевым

статьям и видам расходов бюджета за счет экономии, полученной в результате проведения процедур размещения заказов, в пределах общего объема бюджетных ассигнований, предусмотренных в текущем финансовом году на размещение заказов для государственных или муниципальных нужд, при условии, что увеличение бюджетных ассигнований по соответствующему виду расходов не превысит десяти процентов.

- самостоятельного направления заказчиком части экономии средств, полученной в результате проведения процедур размещения заказов, на увеличение премирования должностных лиц государственного или муниципального заказчика в размере, не превышающем размер расходов на оплату труда на соответствующий финансовый год.
- по согласованию с финансовым органом перенесения заказчиком бюджетных средств, направленных на оплату государственных и муниципальных контрактов, за вычетом неустойки (пени, штрафа) поставщика (исполнителя, подрядчика) за ненадлежащее исполнение обязательств по государственному или муниципальному контракту, из текущего финансового периода в следующий.

Информационное обеспечение государственного заказа

Законопроект устанавливает правовой статус и порядок использования Единой информационной системой контрактной системы как инструмента обмена информацией, формируемой при прогнозировании и планировании государственных нужд, размещении заказов на поставку товаров, работ и услуг, а также исполнении государственных контрактов.

На этапе размещения государственного и муниципального заказа Единая информационная система федеральной контрактной системы должна раскрывать информацию о решениях, принимаемых в ходе размещения государственного и муниципального заказа, в частности, о решениях по выбору способа размещения заказа; обоснованию величины начальной цены государственного (муниципального) контракта; иных существенных условиях государственного (муниципального) контракта.

Ключевой функцией Единой информационной системы контрактной системы на этапе исполнения государственного заказа

Раздел V. Эффективное государство

за является обеспечение мониторинга реализации подрядчиком государственного (муниципального) контракта, что позволит существенно снизить риски неисполнения или некачественного исполнения контракта. В ходе мониторинга собирается, анализируется и оценивается информация о:

- использовании средств, направляемых на финансирование государственного контракта;
- соблюдении графика исполнения государственного контракта;
- промежуточных и итоговых результатах исполнения государственных контрактов и их качественных характеристиках.

По результатам мониторинга вырабатываются предложения по принятию мер управляющего воздействия, мероприятий, направленных на ограничение рисков исполнения государственного контракта. Система мониторинга реализации контрактов должна охватывать всех участников управления контрактом.