

Журнал входит в Перечень ведущих рецензируемых научных журналов и изданий, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций (Роскомнадзор), свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-44084 от 04.03.2011 г. Перерегистрирован в связи со сменой наименования учредителя, свидетельство о регистрации СМИ ПИ №ФС77-53170 от 14.03.2013 г.

Учредитель: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Пермский государственный национальный исследовательский университет»

#### **РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ**

*Алтухов А.И.*, академик РАСХН, д.экон.н., проф., зав. отделом Всероссийского научно-исследовательского института экономики сельского хозяйства, Москва

*Анимица Е.Г.*, д.геогр.н., проф., зав. кафедрой региональной и муниципальной экономики ФГБОУ ВПО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург

*Запольский С.В.*, д.юрид.н., проф., и.о. зав. сектором административного права ФГБУН «Институт государства и права РАН», Москва

*Красильников Д.Г.*, д.полит.н., проректор по стратегическому развитию, экономике и правовым вопросам, проф. кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», Пермь

*Мельник М.В.*, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, профессор кафедры «Аудит и контроль» ФГБОУ ВПО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации», Москва

*Силин Я.П.*, д.экон.н., заместитель председателя Правительства Свердловской области, Екатеринбург

*Сухих В.А.*, д.экон.н., председатель Законодательного Собрания Пермского края, Пермь

*Татаркин А.И.*, академик РАН, д.экон.н., проф., заслуженный деятель науки РФ, директор Института экономики УрО РАН, Екатеринбург

*Шляхта Б.*, д.юрид.н., проф., декан факультета международных и политических наук Ягеллонского университета, Польша, Краков

*Щерский К.*, проф., заместитель директора Института политических наук и международных отношений Ягеллонского университета, Польша, Краков

#### **РЕДАКЦИОННАЯ КОЛЛЕГИЯ**

*Сухих В.А.*, д.экон.н. (гл. редактор)

*Красильников Д.Г.*, д.полит.н., доц. (зам.гл. редактора)

*Троицкая Е.А.*, к.полит.н. (отв. редактор)

*Антипова Т.В.*, д.экон.н.

*Блусь П.И.*, к.геогр.н.

*Будалин Е.П.*, к.юрид.н.

*Булахтин М.А.*, д.ист.н.

*Зуева Е.Л.*, к.экон.н., доц.

*Мохов В.П.*, д.ист.н., проф.

*Новикова К.В.*, д.экон.н., доц.

*Перский Ю.К.*, д.экон.н., проф.

*Прудский В.Г.*, д.экон.н., проф.

*Пыткин А.Н.*, д.экон.н., проф.

*Суслов М.Г.*, д.ист.н., проф.



# СОДЕРЖАНИЕ

---

---

<b>I. ТЕОРИИ ПОЛИТИКИ, ЭКОНОМИКИ И УПРАВЛЕНИЯ</b>	
<b>Магданов П.В.</b> Современная парадигма стратегического планирования . . . . .	5
<b>II. ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ</b>	
<b>Пахомова Л.М.</b> Национальная система государственных закупок в Российской Федерации как элемент развития государственно-частного партнерства . . . . .	17
<b>III. УПРАВЛЕНИЕ ИННОВАЦИЯМИ</b>	
<b>Перский Ю.К., Завьялов А.Ю.</b> О роли инновационной восприимчивости в управлении инновационной адаптацией региональной социально-экономической системы (на примере субъектов РФ) . . . . .	27
<b>Селянинов А.В., Фролова Н.В.</b> Ключевая роль правительственного сектора в функционировании инновационной среды . . . . .	37
<b>IV. ПРОБЛЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА</b>	
<b>Напалкова И.Г., Солдатова А.С.</b> Этнонациональное пространство современной России: специфика развития и управленческий потенциал . . . . .	48
<b>Трофимова И.Н.</b> К проблеме регулирования межэтнических отношений в местных сообществах . . . . .	61
<b>Доброхотова М.А.</b> Специфика и проблемы управления внутри Русской православной церкви Московского Патриархата в 1990-2000-е годы . . . . .	70
<b>V. ЭКОНОМИЧЕСКАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ</b>	
<b>Демин Г.А.</b> Влияние иностранных инвестиций на структуру региональной экономики (на примере Пермского края) . . . . .	79

## **VI. УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСНЫМ ПОТЕНЦИАЛОМ И РАЗВИТИЕ ИНФРАСТРУКТУРЫ**

- Пономарев С.В.** Проблемы внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему государственного управления России: электронное правительство в отставку? ..... 91
- Желясков А.Л., Сетуридзе Д.Э.** Осуществление контрольно-надзорных функций по установлению местоположения и качественного состояния, оценке эффективности использования земель сельскохозяйственного назначения ..... 106

## **VII. МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ТЕРРИТОРИЙ**

- Блусь П.И., Урасова А.А.** Основные направления развития и поддержки местного самоуправления на территории Коми-Пермяцкого округа Пермского края ..... 113
- Ганин О.Б., Ганин И.О.** «Умный город»: перспективы и тенденции развития ..... 124

## **VIII. КАФЕДРА**

- Браун Е.С., Попова Л.М.** Профессиональная переподготовка в области менеджмента и экономики руководителей организаций дошкольного, общего и дополнительного образования: презентация реализованной модели ..... 136

**ABSTRACTS** ..... 146

**ОТ РЕДАКЦИОННОЙ КОЛЛЕГИИ** ..... 150



## ФЕДЕРАЛЬНАЯ ПОЛИТИКА И УПРАВЛЕНИЕ

---

---

УДК 33.025

Л. М. ПАХОМОВА, к.и.н., доцент кафедры государственного и муниципального управления, доцент кафедры гражданского и предпринимательского права, заведующий Региональным центром подготовки специалистов для системы государственных закупок Пермский филиал ФГАОУ ВПО «Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики», г. Пермь, ул. Студенческая, 38  
доцент кафедры государственного и муниципального управления ФГБОУ ВПО «Пермский государственный национальный исследовательский университет», г. Пермь, ул. Букирева, 15  
Электронный адрес: rak@perm.ru

### НАЦИОНАЛЬНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК ЭЛЕМЕНТ РАЗВИТИЯ ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО ПАРТНЕРСТВА

В условиях современного развития российской экономики одним из приоритетных направлений является развитие государственно-частного партнерства. По проекту закона, который в дальнейшем составит правовую основу партнерских отношений государства и бизнеса, понятие государственно-частного партнерства в Российской Федерации определяется как взаимодействие публичного партнера, с одной стороны, и частного партнера, с другой сто-

роны, осуществляемое на основании заключенного по результатам конкурсных процедур соглашения о государственно-частном партнерстве, направленного на повышение качества и обеспечение доступности предоставляемых услуг населению, а также на привлечение в экономику частных инвестиций, в соответствии с которым частный и публичный партнеры принимают на себя определенные обязательства.

В статье рассматриваются основные подходы к понятию государственно-частного партнерства, анализируются формы его реализации. Автор определяет возможность рассматривать развитие государственно-частного партнерства через систему российского прокьюремента, выделяет нормы российского законодательства о прокьюременте, свидетельствующие о развитии элементов государственно-частного партнерства через законодательство о государственных и муниципальных закупках.

**Ключевые слова:** прокьюремент; государственно-частное партнерство; антикоррупционное законодательство; система контроля

При этом в научной литературе государственно-частное партнерство (ГЧП) определяется как правовой механизм согласования интересов и обеспечения равноправия государства и бизнеса в рамках реализации экономических проектов, направленных на достижение целей государственного управления [1]. Наиболее общее определение дано В.Г. Варнавским: «Государственно-частное партнерство представляет юридически закрепленную форму взаимодействия между государством и частным сектором в отношении объектов государственной и муниципальной собственности, а также услуг, исполняемых и оказываемых государственными и муниципальными органами, учреждениями, предприятиями в целях реализации общественно значимых проектов в широком спектре видов экономической деятельности» [2].

Достаточно широкое определение принадлежит всемирно известному агентству Standard & Poor's: «Частно-государственное партнерство – это среднесрочное или долгосрочное сотрудничество между общественным и частным сектором, в рамках которого происходит решение общественных задач на основе объединения опыта и экспертизы нескольких секторов и разделения финансовых рисков и выгод» [13]. Европейский банк реконструкции и развития определяет ГЧП как «долгосрочный контракт с частным сектором для предоставления услуг государству, в интересах государства или от имени государства. Платежи в рамках ГЧП могут осуществляться между концессионером и государством в обоих направлениях» [12].

Современные авторы [11] отмечают особенные черты российского ГЧП. В отличие от Запада, где ГЧП чаще всего используется для привлечения частных инвестиций в крупные инфраструктурные проекты, для нашей страны оно решает не только экономические, но и политические и социальные задачи. Поэтому простой перенос успешного западного опыта невозможен без учета российской специфики, следовательно, указанные определения ГЧП нуждаются в серьезном осмыслении и доработке.

Отметим, что некоторые исследователи используют смешанный подход к понятию ГЧП. Например, В.А. Кабашкин предлагает рассматривать ГЧП как средство взаимодействия государства и предпринимательских структур и считает необходимым понимать под данным термином «среднесрочный и долгосрочный альянс между государством и бизнесом, заключенный в виде государственного контракта, на основе разделения выгод и рисков между сторонами, с целью реализации общественно значимых проектов и программ». Автор выделяет следующие основные признаки ГЧП:

- стороны партнерства должны быть представлены как государственным, так и частным сектором;
- взаимоотношения сторон ГЧП должны быть зафиксированы в официальных документах (договорах, контрактах и др.);
- взаимоотношения сторон ГЧП должны носить равноправный характер;
- стороны ГЧП должны иметь общие цели и четко определенный государственный интерес;
- стороны ГЧП должны объединить свои вклады для достижения общих целей;
- стороны ГЧП должны распределять между собой доходы и риски [4].

Традиционно ГЧП связывается с такими формами реализации, как контракты в виде административного договора, заключаемого между государством (органом местного самоуправления) и частной фирмой на осуществление определенных общественно необходимых и полезных видов деятельности. Наиболее распространенными в практике ГЧП считаются контракты на выполнение работ, оказание общественных услуг, управление, поставку продукции для государственных нужд, оказание технической помощи. В административных контрактных отношениях права собственности не передаются частному партнеру, расходы и риски полностью несет государство. Интерес частного партнера состоит в том, что по договору он получает право на оговариваемую долю в доходе, прибыли или собираемых платежах. Как правило, контракты с государственным или коммунальным органом – весьма привлекательный бизнес для частного предпринимателя, поскольку помимо престижа гарантируют ему устойчивый рынок и стабильный доход, а также возможные льготы и преференции [3].

Второй возможной формой ГЧП является аренда в ее традиционной форме (договор аренды) и в форме лизинга. Особенность арендных отношений между властными структурами и частным бизнесом заключается в том, что на определенных договором условиях происходит передача частному партнеру государственного или муниципального имущества во временное пользование и за определенную плату. Традиционные договоры аренды предполагают возвратность предмета арендных отношений, причем правомочие по распоряжению имуществом сохраняется за собственником и не передается частному партнеру. В специально оговариваемых случаях арендные отношения могут завершиться выкупом арендуемого имущества. В случае договора лизинга лизингополучатель всегда имеет право выкупить государственное или муниципальное имущество.

Третьей формой можно считать концессию (концессионное соглашение) как специфическую форму отношений между государством и частным партнером. Ее особенность состоит в том, что государство (муниципальное образование) в рамках партнерских отношений, оставаясь полноправным собственником имущества, составляющего предмет концессионного соглашения, уполномочивает частного партнера выполнять в течение определенного срока оговариваемые в соглашении функции и наделяет его с этой целью соответствующими правомочиями, необходимыми для обеспечения нормального функционирования объекта концессии. За пользование государственной или муниципальной собственностью концессионер вносит плату на условиях, оговоренных в концессионном соглашении. Право же собственности на выработанную по концессии продукцию передается концессионеру.

При этом не запрещено развитие и других форм ГЧП – как через прямую, так и через косвенную связь государства и частного бизнеса. В современной экономической доктрине Российской Федерации. Одна из возможностей развития ГЧП связана с системой российского прокьюремента.

Современная система государственных закупок в России возникла относительно недавно. С середины 80-х гг. XX в., периода, вошедшего в отечественную историю как этап перестройки всех основ экономической системы, начала

складываться законодательная база системы национального прокьюрента. В период существования советской экономической доктрины (60-70-е гг. XX в.) система закупок продукции для нужд государства была выстроена через системы снабженческих организаций, осуществлявших свою деятельность без четких механизмов открытости и доступности закупок. Деньги выдавались по плановой потребности, в то время как товары и ресурсы надо было «выбивать» из плановых и снабженческих органов. Материальные потоки и учитываемые этими органами их символы двигались сначала «вверх» по иерархиям управления (в прямом смысле этого слова – плановые перевозки из низкоранговых населенных пунктов в высокоранговые и обратно были основной причиной загруженности транспортных магистралей), потом «вниз» – вплоть до отдельных рабочих и жителей населенных пунктов, вынужденных ездить в административные центры «за колбасой».

Управление этими потоками требовало профессиональных навыков, поэтому появились особые категории снабженцев, занятых только получением и выбиванием ресурсов. Кроме того, в ходе внешнеторговых операций оформилась особая группа высокопоставленных чиновников, занимающихся сбытом отечественной продукции и импортом технологий и товаров народного потребления. Члены этих групп, как правило, не были непосредственно связаны с материальными ресурсами, а специализировались на финансовой деятельности, приобретая необходимый для этого опыт и включаясь в мировые финансовые институты [5].

Определяющим фактором для создания новой системы закупок стало понимание возможностей для развития всего общества, предпринимательской деятельности, ГЧП через открытую, прозрачную систему государственного заказа. Первыми нормативно-правовыми актами в данной области, определившими характеристики возникающей системы, стали федеральный закон «О поставках продукции для федеральных государственных нужд» (1994 г.) [8] и указ Президента РФ «О первоочередных мерах по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд» (1997 г.) [7]. Для российской системы прокьюрента того времени были характерны следующие черты: централизация системы размещения заказов, наличие проверенных участников, отсутствие строгой системы контроля над размещением заказа. При этом Правительством РФ были поставлены задачи перевести в кратчайшие сроки всю систему организации госзакупок в четко выстроенную институциональную модель прокьюрента, не противоречащую политическим и экономическим устоям развивающегося российского государства.

Решающим прорывом в построении новой модели национальной системы прокьюрента и развития ГЧП стало принятие в 2005 г. федерального закона «О размещении заказов на поставки товаров, выполнении работ, оказании услуг для государственных и муниципальных нужд» (ФЗ № 94) [9]. Именно этот закон сыграл решающую роль в построении открытой системы управления государственными закупками, породив такие элементы развития гражданского общества, как общественный контроль, возможность подачи жалобы участниками размещения заказа, активизацию

институтов антикоррупционной экспертизы системы размещения заказа. Весь период работы государственных заказчиков по ФЗ № 94 система закупок выстраивалась на основе следующих принципов: обеспечения единства экономического пространства на территории Российской Федерации при размещении заказов; эффективного использования средств бюджетов и внебюджетных источников финансирования; расширения возможностей для участия физических и юридических лиц в размещении заказов и стимулирования такого участия; развития добросовестной конкуренции; совершенствования деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления в сфере размещения заказов; обеспечения гласности и прозрачности размещения заказов; предотвращения коррупции и других злоупотреблений в сфере размещения заказов.

При этом данный нормативно-правовой акт дал возможность более широкого толкования ГЧП. Согласно подходу, предложенному российскими исследователями и разделяемому нами, к особым элементам ГЧП можно отнести заключение государственных и муниципальных контрактов; систему преференций, принципы национального режима; систему государственного и общественного контроля; возможность участия банков в системе обеспечения обязательств; приоритетность энергосервисных контрактов.

Заключение государственных и муниципальных контрактов для реализации функций государства, местного самоуправления является основной частью деятельности всей системы российского прокьюрента. ФЗ № 94 определил ключевую возможность при заключении таких контрактов исходить из интересов публичного партнера, представленного разнообразными органами власти. При этом практика работы российских заказчиков по данному закону показала, что развитие ГЧП через систему контрактных отношений находилось на начальном этапе. Основная причина данной ситуации заключалась в специфике российского бюджетного законодательства, которое долгое время ориентировалось только на краткосрочные цели. Причем уже в тот период активно заключались контракты на научно-исследовательские проекты, создание инфраструктурных объектов, объектов инженерного сооружения и др. Таким образом, все это стало одним из первых элементов развития ГЧП через систему российского прокьюрента.

Другим элементом развития ГЧП можно считать систему преференций. Обязательной преференцией для системы государственных закупок стало участие субъектов малого предпринимательства на более льготных условиях получения заказов по сравнению со средним и крупным бизнесом. При этом была установлена обязательность предоставления данной преференции. Государственные, муниципальные заказчики, за исключением случаев размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для нужд обороны страны и безопасности государства, были обязаны осуществлять размещение заказов у субъектов малого предпринимательства в размере 15% общего объема поставок товаров, выполнения работ, оказания услуг по отдельному перечню, установленному Правительством РФ. Это можно считать первым реальным шагом на пути внедрения в практику ГЧП элементов поддержки развития малого и среднего предпринимательства.

Кроме того, преференциальная система была распространена и на наиболее не защищенные сферы, где предпринимательской деятельностью можно заниматься только при поддержке государства (организации инвалидов, учреждения уголовно-исполнительной системы и др.). ФЗ № 94 определил, что под организациями инвалидов понимаются организации, уставный (складочный) капитал которых полностью состоит из вкладов общероссийских общественных организаций инвалидов и среднесписочная численность инвалидов в которых по отношению к другим работникам составляет не менее чем 50%, а доля оплаты труда инвалидов в фонде оплаты труда – не менее чем 25%. Для таких организаций была предусмотрена возможность предоставлять преференции в размере 15% от начальной цены контракта. Преференции для данных категорий носили добровольный характер и в практике работы государственных заказчиков практически не нашли отражения. Так, по итогам проведенного Счетной палатой Республики Татарстан аудита государственные заказчики заключили с учреждениями уголовно-исполнительной системы: в 2009 г. – 11 контрактов на сумму 28474,1 тыс. руб.; в 2010 г. – 11 контрактов на сумму 2812,4 тыс. руб. Были предоставлены преимущества организациям инвалидов в 2009 г. при заключении 54 контрактов на сумму 32410,4 тыс. руб., а в 2010 г. при заключении 78 контрактов на сумму 117049,2 тыс. руб. При этом большинство контрактов заключены на поставку товаров [10].

Таким образом, правоприменительная практика по данным преференциям показала, что только введение обязанности предоставления преференций для обозначенных в законе субъектов может привести к реальному развитию принципов данного элемента ГЧП.

Еще одним элементом развития ГЧП через систему государственных закупок можно считать систему приоритета национального предпринимательства, а именно использование механизма национального режима в отношении товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, выполняемых, оказываемых иностранными лицами. Этот механизм предусматривает, что такие товары, работы, услуги допускаются для размещения заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных или муниципальных нужд на равных условиях с товарами российского происхождения, работами, услугами, выполняемыми, оказываемыми российскими предпринимателями.

Выстраивание системы российского прокьюремента стало неразрывной частью формирования антикоррупционного законодательства, которое положило начало становлению систем и предпринимательского, и общественного финансового контроля, что оптимизировало работу по созданию открытого информационного сайта, на котором стало обязательно размещение информации обо всех закупках, совершаемых на территории России. Такой сайт начал работу в январе 2011 г. и на сегодняшний день обеспечивает размещение информации обо всех покупаемых товарах, работах, услугах для нужд Российской Федерации. Посредством официального сайта удалось запустить механизм гражданского контроля за размещением заказа на территории России.

В 2013 году президентом РФ был подписан новый федеральный закон «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ и услуг для обеспечения

государственных и муниципальных нужд» (ФЗ № 44), который стал новым звеном в системе ГЧП через построение модели взаимодействия российских заказчиков с предпринимательством, через создание единой информационной системы, полностью открытой для понимания действий государства, через понятную систему планирования и исполнения контрактов [6].

Наблюдается увеличение количества преференций для отдельных категорий юридических лиц. Так, в преференциальный перечень, предусмотренный законом, попали следующие группы: 1) учреждения и предприятия уголовно-исполнительной системы; 2) организации инвалидов; 3) субъекты малого предпринимательства; 4) социально ориентированные некоммерческие организации. Выделение последних является безусловной новеллой закона. При этом ФЗ № 44 установлено, что заказчики, за исключением случаев осуществления закупок товаров, работ, услуг для обеспечения обороны страны и безопасности государства и закупок работ в области использования атомной энергии, обязаны осуществлять закупки у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций в размере не менее чем 15% совокупного годового объема закупок, предусмотренного планом-графиком. При этом начальная (максимальная) цена контракта не должна превышать 20 млн руб. Кроме того, новый закон устанавливает право осуществлять закупки для обеспечения обороны страны и безопасности государства и закупки работ в области использования атомной энергии у субъектов малого предпринимательства, социально ориентированных некоммерческих организаций. Схожие преференции предоставляются и организациям инвалидов и учреждениям и предприятиям уголовно-исполнительной системы. Но для данных категорий предусмотрены другие нормы. Так, если закупка осуществляется у организаций инвалидов, заказчик будет обязан предоставлять преимущества таким организациям в отношении предлагаемой ими цены контракта в размере до 15% по специальному перечню товаров, работ, услуг. То же самое касается и учреждений и предприятий уголовно-исполнительной системы.

Таким образом, выстраивая новую систему закупок, российский законодатель по-прежнему отдает приоритет прямым формам поддержки через систему прокьюрента определенным категориям предпринимательства.

ФЗ № 44 продолжает развивать нормы в части поддержки национального производителя. Так, при осуществлении заказчиками закупок к товарам, происходящим из иностранного государства или группы иностранных государств, равно как и к работам, услугам, соответственно выполняемым, оказываемым иностранными лицами, будет применяться национальный режим. Кроме того, законом в целях защиты основ конституционного строя, обеспечения обороны страны и безопасности государства, защиты внутреннего рынка Российской Федерации, развития национальной экономики, поддержки российских товаропроизводителей введены нормы на запрет допуска товаров, происходящих из иностранных государств, работ, услуг, соответственно выполняемых, оказываемых иностранными лицами, на ограничение допуска указанных товаров, работ, услуг для целей осуществления закупок.

Развитием как механизма ГЧП, так и антикоррупционной политики можно считать наличие в новом законе системы общественного и государственного

контроля для проверки любого этапа процедуры закупок. Отныне любой гражданин или организация могут осуществить контрольные мероприятия в области российского прокьюрента. Такая организация гражданского контроля станет еще одним элементом открытости системы закупок. ФЗ № 44 устанавливается создание единой информационной системы как информационного ресурса, на котором будет размещаться: информация о планах, планах-графиках закупок, о реализации таких планов; информация о предпочтениях, которые обязаны предоставлять российские заказчики для определенных законом преференциальных групп; реестры заключенных контрактов, банковских гарантий и другие сведения. Данная единая информационная система будет функционировать как информационный ресурс на всей территории России, будет объединять и впоследствии анализировать информацию по всем размещаемым закупкам, что позволит обеспечить прозрачность всех этапов организации контрактных отношений.

Наконец, к системе ГЧП можно отнести и возможность участия коммерческих банков при предоставлении безотзывной банковской гарантии участникам закупки. Предоставление банковской гарантии ФЗ № 44 определено как один из двух способов обеспечения исполнения обязательств по исполнению государственных контрактов. Банковская гарантия будет предоставляться только теми коммерческими банками, которые определены в список, сформированный органами исполнительной власти РФ. Такой список ведется Министерством финансов РФ и сформирован на основании требований российского налогового законодательства.

Одной из ключевых новелл закона для формирования основных механизмов ГЧП должны стать нормы, обеспечивающие банковское сопровождение контрактов, заключаемых в системе закупок. Предполагается, что коммерческие банки будут оказывать поддержку государственным заказчикам при реализации наиболее крупных инфраструктурных контрактов в системе прокьюрента.

Кроме того, в декабре 2010 г. Правительством РФ была принята Программа энергосбережения и повышения энергоэффективности до 2020 года. Программа в том числе призвана выполнить задачи совершенствования законодательства для активизации ГЧП (включая энергосервисные договоры) и привлечения частных инвестиций в энергосберегающие проекты. Законом об энергосбережении определено, что начиная с 1 января 2010 г. все государственные органы и учреждения обязаны обеспечить снижение в сопоставимых условиях объема потребленных ими энергетических ресурсов. Речь идет о воде, дизельном и ином топливе, мазуте, природном газе, тепловой и электрической энергии, угле. В течение пяти лет необходимо сократить объем потребленного каждого из указанных ресурсов не менее чем на 15% от объема фактического потребления в 2009 г. при условии ежегодного снижения объема не менее чем на 3%. При этом законодательством об энергосбережении установлено, что указанные субъекты вправе заключать энергосервисные контракты, способствующие повышению энергетической эффективности бюджетной сферы. Энергосервисный контракт определяется как договор, заключенный заказчиком с энергосервисной компанией, предусматривающий выполнение работ и

оказание услуг, направленных на снижение потребления заказчиком объема энергетических ресурсов. Таким образом, при заключении энергосервисного контракта (договора) заказчик приобретает определенное качество конечной услуги, а не определенное количество того или иного ресурса, необходимого для реализации этой услуги. Можно предположить, что в условиях курса на скорейшую реализацию задач модернизации госзакупки оказались единственным работающим механизмом, который позволяет незамедлительно приступить к реализации энергосберегающих проектов.

Сравнивая результаты системы национального прокьюрента начала 1980-х гг. и 1990-2000-х гг. и текущее состояние и определяя возможности развития через систему прокьюрента элементов ГЧП, можно сделать следующие выводы:

Во-первых, в период существования СССР государственные закупки носили закрытый характер и осуществлялись через систему снабженческих организаций, выбор которых определялся без каких-либо критериев отбора; с начала создания системы национального прокьюрента произошло становление механизма открытости, прозрачности размещения государственных, муниципальных заказов.

Во-вторых, развитие национального российского законодательства в области прокьюрента позволило создать конкурентную среду, обеспечивающую не только экономию бюджетных средств, но и инструмент развития предпринимательской деятельности через стимулирование конкуренции среди участников государственного заказа, что является чертой именно последних десятилетий существования российской экономики и явным элементом развития ГЧП.

В-третьих, развитие системы национальных закупок стало одним из элементов построения гражданского общества через создание системы как общественного, так и государственного контроля. Система общественного контроля развивается не только через работу общественных организаций, осуществляющих контроль за системой прокьюрента, но и через систему антикоррупционной политики, получившей развитие в системе государственных закупок.

Таким образом, развитие национального прокьюрента через соблюдение принципов открытости, прозрачности, конкуренции может стать одной из реальных платформ для формирования и дальнейшего развития гражданского общества и ГЧП в России.

### Список литературы

1. Вологина Ж.Ю., Мавликосов А.Х. Государственно-частное партнерство на современном этапе // Актуал. вопр. юрид. наук: материалы междунар. науч. конф. (г. Челябинск, ноябрь 2012 г.). Челябинск: Два комсомольца, 2012. С. 43-45.
2. Варнавский В.Г. Государственно-частное партнерство. Теория и практика: учеб. пособие. М.: ГУ-ВШЭ, 2010.
3. Дерябина М. Государственно-частное партнерство: теория и практика // Вопр. экономики. 2008. № 8. С. 64-78.

4. *Кабашкин В.А.* Государственно-частное партнерство в регионах Российской Федерации. М, 2011.
5. *Кордонский С.Г.* Административные рынки СССР и России [Электронный ресурс]. URL: [http://www.libertarium.ru/l\\_knig\\_org](http://www.libertarium.ru/l_knig_org) (дата обращения: 06.02.2014).
6. *О контрактной системе* в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 05 апр. 2013 г. № 44-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=157037> (дата обращения: 06.02.2014).
7. *О первоочередных мерах* по предотвращению коррупции и сокращению бюджетных расходов при организации закупки продукции для государственных нужд [Электронный ресурс]: указ Президента Рос. Федерации от 8 апр. 1997 г. № 305. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=14009> (дата обращения: 06.02.2014).
8. *О поставках* продукции для федеральных государственных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 13 дек. 1994 г. № 60-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=117364> (дата обращения: 06.02.2014).
9. *О размещении заказов* на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд [Электронный ресурс]: федер. закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ. URL: <http://base.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc;base=LAW;n=148890> (дата обращения: 06.02.2014).
10. *Отчет* Счетной палаты Республики Татарстан о результатах аудита эффективности функционирования системы государственного заказа, использования бюджетных средств при осуществлении государственных закупок в отдельных отраслях в 2009-2011 годах [Электронный ресурс]. URL: <http://sprt.ru/files/goszak13.pdf> (дата обращения: 06.02.2014).
11. *Холодная Н.Д.* Государственно-частное партнерство – новый тип отношений в Российской экономике // *Вопр. гос. и муницип. управления.* 2009. № 2.
12. *EIB* (European Investment Bank), *The EIB's Role in Public-Private Partnerships (PPPs)* // European Investment Bank. Luxembourg, 2004.
13. *Standard and Poor's*, *Public Private Partnerships: Global Credit Survey* // Standard and Poor's. New York: United States, 2005.

Научный журнал  
**ARS ADMINISTRANDI (Искусство управления)**  
2014. № 1

Редактор *Л.В. Хлебникова*  
Корректор *А.С. Ивонин*  
Компьютерная верстка *И.Р. Березина, Н.С. Кнутовой*

Подписано в печать 24.03.2014. Формат 70х100 1/16.  
Усл. печ. л. 12,5. Тираж 500 экз. Заказ № 4130.

Редакция научного журнала «Ars Administrandi» («Искусство управления»)  
614990, Пермь, ул. Букирева, 15  
Тел. (342) 2396830  
ars-administrandi.com  
E-mail: arsadmag@yandex.ru

Отпечатано в ПК «АСТЕР»  
614041, Пермь, ул. Усольская, 15