

## Проблемы и тенденции становления и развития государственной контрактной системы

© 2013 Филиппов Антон Павлович

Институт проблем развития науки Российской академии наук, г. Москва

E-mail: zeldner@inecon.ru

Показана роль региональных государственных целевых программ социально-экономического развития на среднесрочную перспективу и их влияние на повышение эффективности госзакупок для государственных и муниципальных нужд. Определены проблемы и новые подходы становления контрактной системы и роли государственно-частного партнерства.

*Ключевые слова:* экономическая политика, государственная контрактная система, программно-целевой метод, государственные потребности, государственное регулирование, государственно-частное партнерство.

Задачи повышения эффективности государственной экономической политики, поставленные в статье В. Путина “О наших экономических задачах” от 30 января 2012 г. и в указах Президента России “О долгосрочной государственной экономической политике”, “О мероприятиях по реализации государственной социальной политики”, требуют целенаправленной работы органов государственной исполнительной власти как федерального, так и регионального и муниципального уровней, направленной на модернизацию всех сфер хозяйства путем совершенствования планирования социально-экономического развития страны, внедрения стратегического планирования (на длительную перспективу), взаимосвязки со среднесрочными и текущими программами.

Учитывая, что в современной, смешанной экономике все более типичным и массовым становится производство на заказ, в настоящее время происходит активное формирование институциональной среды для развития рыночных контрактных отношений в сфере государственных закупок. Законодательно устанавливаются экономические условия и социальные правила, регламентирующие отношения государства-заказчика и подрядчиков - хозяйственных субъектов различных форм собственности. Принятием Федерального закона “О контрактной системе в сфере государственных закупок товаров, работ и услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд” сделан поистине революционный шаг в осуществлении комплексного подхода к реформе сферы государственных и муниципальных закупок. Впервые поставлен вопрос о признании системы государственных закупок как стратегического инструмента регулирования социально-экономического развития страны. Формирование отечественной государственной

контрактной системы на федеральном, региональном и муниципальном уровнях - процесс длительный по времени, но необходимый. В первую очередь он потребует подготовки и формирования профессиональных кадров для системы, так как эффективность исполнения контрактов в решающей степени определяется профессиональными качествами должностных лиц, их способностью реагировать на постоянно меняющиеся условия и факторы жизненного цикла проектов.

Необходимо на местах (регионах) создавать многоуровневую систему подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров в области контрактного управления, учитывающую международные стандарты.

Федеральный закон № 94-ФЗ во многом способствовал установлению и развитию таких институциональных принципов, как конкурентность, прозрачность и открытость, равноправие участников. В рамках единого цикла формирования, размещения и исполнения государственного (муниципального) заказа получил серьезное развитие этап размещения заказов и заключения государственных контрактов. Вместе с тем, за рамками оставались такие важные этапы общего процесса, как планирование и определение государственных (муниципальных) потребностей, финансирование и стимулирование реализации государственных заказов, мониторинга выполнения контрактов.

В эпоху глобализации конкурентоспособность страны определяется не только макроэкономическими параметрами ее развития, но и такими факторами, как общественная стабильность в центре и регионах. В свою очередь, государственная политика в области формирования и регулирования рынка товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд оказывает

прямое влияние на все эти факторы, и поэтому ее эффективная реализации на всех административных уровнях приобретает все большее значение.

В данной связи представляется вполне закономерным, что проблемы государственного регулирования формирования, размещения и исполнения государственного заказа сегодня выходят на первый план в ряду приоритетов социально-экономического развития. В отношении их решения постоянно могут возникать новые подходы, обусловленные быстро меняющимися социально-экономическими условиями в стране и мире. Консолидация усилий государства, отечественных деловых, промышленных и научно-технических кругов в рамках государственно-частного партнерства будет способствовать формированию подлинно национального конкурентного государственного рынка товаров и услуг, завершению перехода к контрактной рыночной экономике в России.

Одним из примеров взаимодействия бизнеса и властей в области инфраструктурных проектов на региональном уровне является программа строительства "народных" гаражей-стоянок в г. Москве с участием средств городского бюджета, граждан, инвесторов. Решая одну из приоритетных городских проблем, связанных с автотранспортом, правительство Москвы приняло программу массового строительства объектов городской инфраструктуры за счет введения механизма долевого строительства и льготного предоставления городских земельных участков при регистрации прав собственности участникам долевого строительства.

Наибольшую актуальность в рамках внедрения федеральной контрактной системы (ФКС) на начальном этапе планирования принимает организация взаимодействия региональных органов исполнительной власти (территориальных, отраслевых), определение объема и структуры государственных нужд в натуральном и стоимостном выражении.

Повышение качества планирования и ответственности органов исполнительной власти в рамках ФКС предполагает создание взаимоувязанной многоуровневой системы плановых документов с прозрачным механизмом контроля их реализации. Например, в настоящее время в Москве согласно программе совершенствования системы государственного регионального управления начинает формироваться система плановых взаимоувязанных документов (стратегия развития, генплан, государственные программы развития приоритетных отраслей городского хозяйства на 2012-2016 гг., инвестиционные програм-

мы на текущий и плановый периоды), осуществляется внедрение программно-целевых методов формирования городского бюджета, принятие трехлетних бюджетов, развитие единой автоматизированной информационной системы и автоматизации системы управления бюджетным процессом, создается основа для повышения уровня разработки и реализации региональной экономической и контрактной политики.

Модернизация системы управления учитывает потребности как отраслевого, так и муниципального уровня, создает предпосылки новых подходов к оценке эффективности государственных (муниципальных) заказов, переходу от оценки результатов размещения заказов к оценке исполнения контрактов, а в дальнейшем - к оценке результативности и социальной полезности закупок.

Данный новый подход к оценке эффективности закупок в рамках развития государственной контрактной системы предполагает:

- расширение прав государственных заказчиков при управлении контрактами;
- обеспечение гармонизации прав и ответственности поставщика и госзаказчика, обеспечение защиты интересов добросовестных участников процесса госзакупки;
- внедрение системы общественного контроля и мониторинга выполнения гарантийных обязательств;
- организацию методического руководства подготовкой, обучением и аттестацией профессиональных кадров для контрактной системы;
- исследование конъюнктуры рынка, организация маркетинговой работы, анализ динамики рынка.

Неотложные задачи по повышению эффективности использования бюджетных средств, обеспечения сбалансированности и обоснованности планов и стратегии развития города с учетом потребностей и предпочтений москвичей требуют от правительства Москвы в первую очередь решить такие проблемы, сложившиеся в сфере управления бюджетной системой, как:

- отсутствие элементов управления бюджетными ресурсами, ориентированными на среднесрочную и долгосрочные перспективы;
- слабая увязка структуры и динамики расходов с целями государственной политики;
- низкая информационная прозрачность и недостаточное участие гражданского общества в вопросах управления финансами г. Москвы.

Государственные программы развития отраслей городского хозяйства на 2012-2016 гг. должны стать ключевым механизмом реализации политики города во всех сферах управления, обес-

печивая связку “мероприятие - результат - ответственный за достижение результата”.

Программная структура должна охватывать не менее 90 % расходов бюджета города с 2012 г. (2011 г. - 13,5 %).

Достижению цели повышения качества планирования и ответственности органов исполнительной власти за выполнение планов должны способствовать такие мероприятия, как:

- внедрение программно-целевых методов управления бюджетными средствами;
- проведение предсказуемой и ответственной бюджетной политики, обеспечивающей планомерное социально-экономическое развитие города, улучшение инвестиционного климата, рост конкурентоспособности и в конечном счете повышение качества жизни населения;
- обеспечение сбалансированности и устойчивости бюджетной системы города в пределах года, среднесрочной и долгосрочной перспектив;
- повышение обоснованности и надежности экономических прогнозов, положенных в основу бюджетного планирования;
- проведение регулярной оценки результативности и эффективности реализации государственных программ с учетом их вклада в решение вопросов модернизации и инновационного развития экономики.

Так, государственной программой г. Москвы на среднесрочный период (2012-2016) “Развитие здравоохранения города Москвы (столичное здравоохранение)” поставлены основные цели:

- улучшение состояния здоровья жителей г. Москвы;
- повышение доступности и качества медицинской помощи населению г. Москвы;
- формирование у населения мотивации к здоровому образу жизни.

Также определены основные направления по их достижению: приведение мощности и структуры сети учреждений системы здравоохранения в соответствие с потребностями населения в медицинских услугах; совершенствование технологии оказания медицинской помощи; создание единого информационного пространства в системе; ликвидация диспропорций в структуре и численности медицинских кадров, повышение их квалификации.

Определен объем бюджетных ассигнований на реализацию программы на 5 лет в сумме 1 159 988,643 млн руб.

Впервые в целевой программе установлены целевые индикаторы и показатели, на достижение которых ориентирована программа к 2016 г.:

• коэффициент смертности (на 1000 чел. населения)	- 10,4
• ожидаемая продолжительность жизни	- 77,3 года
• младенческая смертность (на 1000 живорожденных)	- 5,8
• уровень удовлетворенности населения состоянием медицинской помощи	- 75 % (к числу опрошиваемого населения)

Одним из основных разделов программы является подпрограмма “Адресные инвестиции”, направленная на укрепление материально-технической базы и модернизацию учреждений системы здравоохранения города. Данная подпрограмма служит также основой формирования городского (регионального) заказа промышленным и строительным организациям в натуральном и стоимостном выражении, рассчитанного на среднесрочную перспективу и обеспеченную финансовыми обязательствами правительства Москвы в сумме 55 256 250 млн руб., в том числе по годам реализации:

2012	- 10 000,0 млн руб.
2013	- 10 500 0 млн руб.
2014	- 11 025,0 млн руб.
2015	- 11 576,250 млн руб.
2016	- 12 155,0 млн руб.

Объемы финансирования подпрограммы определяются в соответствии с разработанной проектно-сметной документацией в рамках лимитов капитальных вложений, предусмотренных в Адресной инвестиционной программе г. Москвы по отрасли “Здравоохранение” на текущий и плановый периоды.

Существенным нововведением правительства Москвы, на наш взгляд, является включение в программу развития также разделов, отражающих развитие в рамках государственно-частного партнерства негосударственных форм оказания медицинской помощи в сфере здравоохранения. В 2012-2016 гг. за счет привлечения внебюджетных средств планируется осуществить реконструкцию 19 объектов в учреждениях здравоохранения.

Вместе с тем, как справедливо отмечается в экономической литературе, развитие ГЧП на региональном и муниципальном уровнях хорошо вписывается в схему совершенствования административной реформы, но ее необходимо интегрировать именно в направлении взаимодействия бизнеса и властей, в первую очередь, по широкому кругу инфраструктурных проектов. В России следует не только сформировать федеральные, региональные и муниципальные центры ГЧП, но и создать единый регламент их деятельности.

На наш взгляд, развитию государственно-частного партнерства на среднесрочную перспек-

тиву будет способствовать разработка в рамках госпрограммы развития отраслей нормативно-правовой базы:

- расширения возможностей деятельности негосударственных организаций в сфере здравоохранения;
- расширения возможности оказания государственных услуг на базе частных медицинских учреждений и определение приоритетных направлений для развития государственно-частного партнерства;
- внедрения нормативных актов, обеспечивающих эффективную реализацию государственно-частного партнерства (ГЧП);
- внедрения показателей для оценки эффективности ГЧП, использования материально-технических ресурсов здравоохранения, мониторинг их исполнения, системы отчетности.

При решении данных проблем, по мнению научного сообщества, следует более широко использовать потенциал научных организаций, расположенных на территории города, разработав

универсальную систему взаимодействия городских органов управления с учеными и предпринимателями.

Итоги 2012 г. показали жизнеспособность курса, взятого правительством Москвы на модернизацию отрасли здравоохранения города как одну из приоритетных.

---

1. Государственная программа города Москвы на среднесрочный период (2012-2016 гг.) “Развитие здравоохранения города Москвы (столичное здравоохранение)”.

2. *Филиппов А.П.* Новые подходы к развитию региональной системы государственных закупок (на примере г. Москвы) // Экономические науки. 2011. □ 7.

3. *Зельднер А.Г.* Концептуальные подходы к функционированию ГЧП в условиях кризиса и после его завершения // Государственно-частное партнерство в условиях кризиса : материалы конф. М., 2009. С. 23.

4. *Бурак П.И.* Институциональные приоритеты развития науки в Москве в условиях формирования экономики инновационного типа // Экономика мегаполисов и регионов. 2011. □ 4. С. 5.

*Поступила в редакцию 05.02.2013 г.*