

## ОСНОВНЫЕ ПОДХОДЫ К РАЗВИТИЮ СИСТЕМЫ ОБЩЕСТВЕННЫХ ЗАКУПОК В УСЛОВИЯХ МОДЕРНИЗАЦИИ БЮДЖЕТНОЙ СФЕРЫ ЭКОНОМИКИ

© 2012 Э.И. Зубков

кандидат технических наук

Администрация Липецкой области

E-mail: zedi00@mail.ru

Рассмотрены основные факторы формирования отношений в процессе производства бюджетных услуг между обществом, производителями бюджетных услуг и рынком материальных ресурсов, а также основные подходы к развитию системы общественных закупок материальных ресурсов в условиях проведения экономических преобразований в социальной сфере общественного производства.

*Ключевые слова:* реформы социальной сферы, рыночная экономика, социальные эффекты, производство бюджетных услуг, общественные закупки.

Каждое общество нуждается в эффективном государстве. Сегодня для граждан России все очевиднее становится понимание того, что государство принадлежит и служит обществу. В свою очередь, и государство начинает понимать свою главную функцию - реализовывать “нужные” для общества принципы и направления деятельности. В связи с этим эффективные государственные социальные программы и производство бюджетных услуг становятся национальным приоритетом. Однако на современном этапе государство функционирует неэффективно, производя бесполезные закупки и операции, оставляя общество без необходимых услуг и соответствующих условий для развития. Назрела потребность в создании в России “современной, динамично развивающейся социальной сферы. Мы будем наращивать государственную поддержку социальной сферы, при этом каждый бюджетный рубль должен повышать эффективность, качество социальных услуг”<sup>1</sup>.

Одновременно с модернизацией социального сектора национальной экономики необходимо по-новому взглянуть и на развитие системы общественных закупок как единого и неразрывно связанного социально-экономического механизма производства современного комплекса социальных услуг. Учитывая это, дальнейшее развитие системы общественных закупок должно быть жестко детерминировано модернизационными целями и инструментами бюджетного сектора экономики, которые были сформулированы в докладе В. Путина в Государственной Думе РФ: “...считаю важным остановиться на нашем фундаментальном

подходе к развитию социальной сферы. Государство должно не командовать повседневной хозяйственной деятельностью десятков тысяч детских садов, школ, больниц, поликлиник, социальных центров, а, безусловно, гарантировать людям получение бесплатных и качественных социальных услуг”. Какие системные вопросы для этого необходимо решить? “Первое - сформировать независимую систему оценки качества работы учреждений социальной сферы, включая критерии эффективности, практику публичных рейтингов социальных учреждений, принятие профессиональных и этических кодексов. Второе - определить современный набор социальных услуг, необходимых для граждан в условиях развивающегося, усложняющегося общества. Третье - нужно открыть социальную сферу для предпринимательства, некоммерческих и общественных организаций, готовых предоставлять качественное образование, медицинскую помощь и социальную защиту. Нужно еще раз посмотреть законодательство о государственно-частном партнерстве и принять соответствующие решения. Убежден, надо сделать государственно-частное партнерство одним из существенных механизмов реализации программ в социальной сфере”<sup>2</sup>.

Такая концепция реформирования бюджетной сферы предполагает интеграцию последней в общее экономическое и законодательное пространство свободного рынка товаров, работ, услуг. Это ориентирует производителей бюджетных услуг на создание максимальной экономической прозрачности своего производства, конкурентного качества и доступности конечных результатов. С

учетом вышеизложенных установок и социальных запросов становится очевидным, что система общественных закупок должна приобрести конфигурацию, которая позволит сформировать единую платформу интересов “потребителя - заказ-

чика” финансируемых из бюджета услуг и соответствующих производителей товаров, работ, услуг в рамках рыночной социально-экономической системы удовлетворения потребностей конкретного человека (рис. 1).

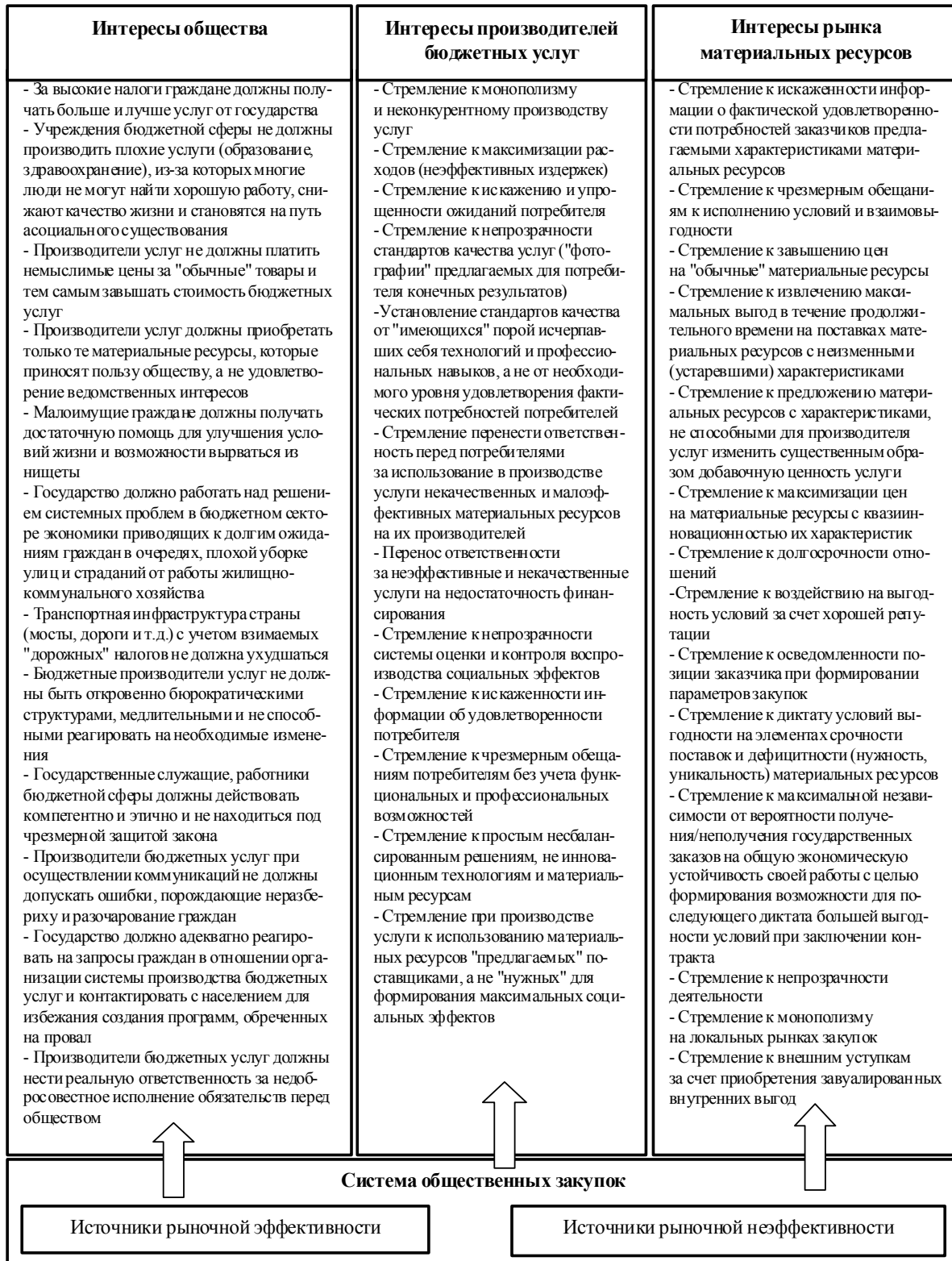


Рис. 1. Структура требований для удовлетворения интересов в системе “общество - производитель бюджетных услуг - рынок материальных ресурсов”

По мнению автора, анализ всей совокупности факторов свидетельствует о том, что главным принципом реформы бюджетной сферы должно стать формирование условий для насыщения деятельности производителей бюджетных услуг экономическим смыслом. Первым шагом в этом направлении стало принятие Федерального закона от 8 мая 2010 г. № 83-ФЗ. Данный инструмент предоставляет возможность производителям бюджетных услуг сделать первые “шаги” в сторону экономической самостоятельности.

Однако есть ли у субъектов бюджетной сферы мотивация для достижения экономической самостоятельности и эффективности? Для ответа на этот вопрос проанализируем совокупность существующих полномочий у производителей бюджетных услуг (рис. 2).

социальных эффектов) свидетельствует о низкой сбалансированности приоритетов их деятельности и интересов участников рынка. На всех стадиях выполняемых полномочий прослеживаются различные целевые установки, ограниченные нормативно-правовыми рамками, которые ориентируют производителя только на исполнение отдельной функции, не увязывая экономический смысл системы производства бюджетных услуг с комплексом соответствующих рыночных мотиваций.

Одним из главных векторов рыночной ориентации для всех “полноценных” участников рынка являются показатели экономичности деятельности и конкурентоспособности общественного блага. В связи с этим необходимо обратить внимание на существующие противоречия между

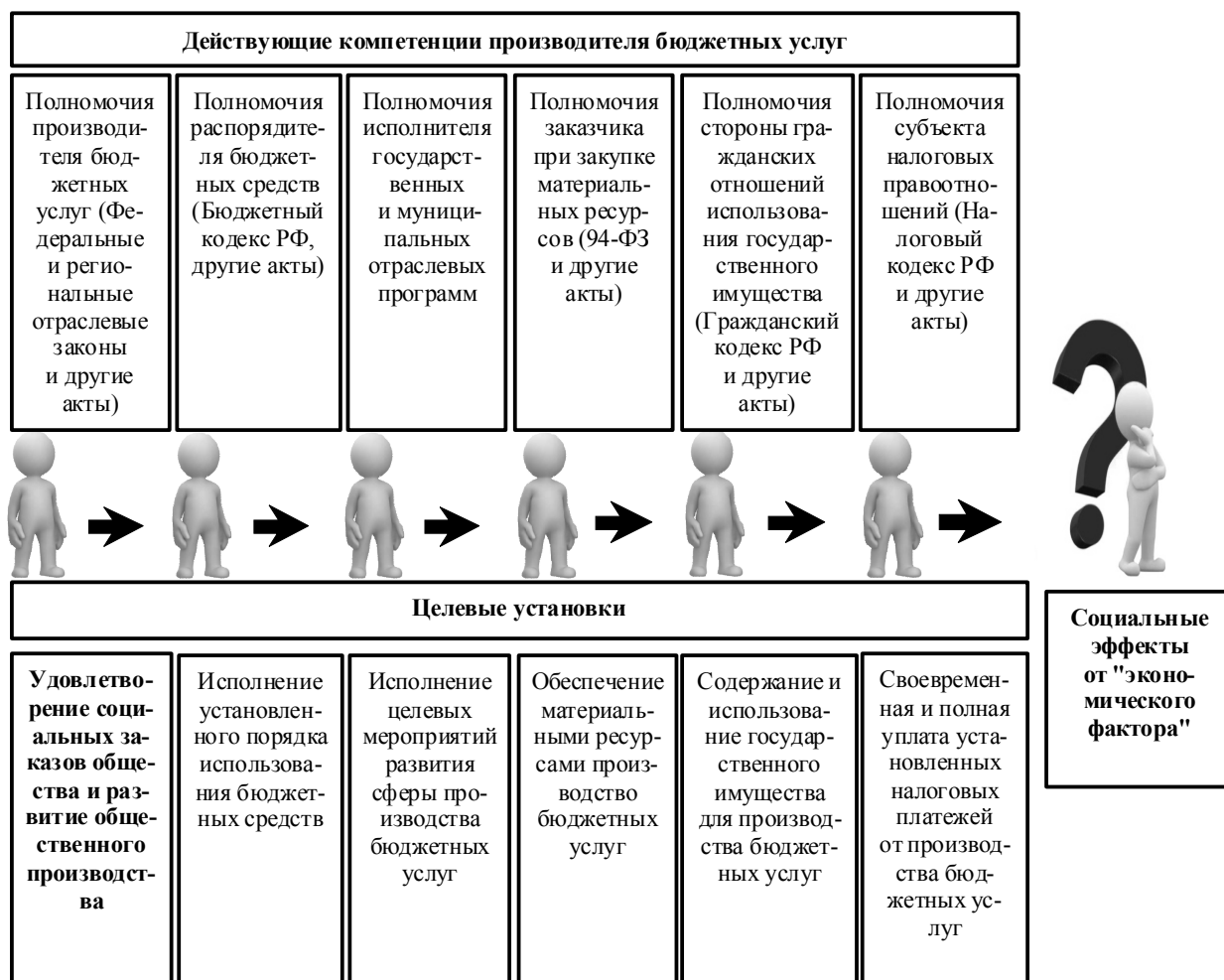


Рис. 2. Структура основных компетенций и целевых установок производителя бюджетных услуг

В настоящее время производители бюджетных услуг являются субъектами различных рыночных отношений, однако их экономическая основа (исходя из уровня получаемых обществом

эффективностью деятельности организации, ресурсом которой служат государственные средства, и собственно эффективностью государственных расходов<sup>3</sup>. Отсутствие баланса дей-

ствующих механизмов исполнения полномочий практически не стимулирует производителей бюджетных услуг на минимизацию издержек и максимизацию конкурентных характеристик производимых услуг. Как правило, субъекты бюджетного сектора экономики вольно или невольно стремятся максимизировать объемы ежегодно выделяемых им ассигнований, а выполнение задач по качественному производству бюджетных услуг сводится к тому, чтобы показатели утвержденных планов, заданий максимально совпадали с фактическими показателями. Снижение расходов при существующей организации производства бюджетных услуг невыгодно заказчику и исполнителю, так как государство уменьшит объем выделяемых бюджетных средств, а с точки зрения оценки качества получаемой услуги практически не учитывается. Для государства это стало возможным в связи с низкой чувствительностью бюджетных расходов к изменению уровня качества производимых услуг и достижению соответствующих социальных эффектов из-за отсутствия зависимости деятельности субъектов бюджетной сферы от рыночных механизмов.

Для повышения эффективности использования бюджетных средств принято решение о необходимости перехода от “управления затратами” к “управлению результатами”<sup>4</sup>. Но в современных условиях для производителя бюджетных услуг эффективность самого “процесса производства” и закупки материальных ресурсов по-прежнему остается второстепенной.

Для формирования экономической мотивации между затратами и результатами необходим механизм рыночного содержания и, наоборот, “процесс производства услуги” должен быть наполнен соответствующими технологиями, принципами, критериями и показателями эффективности, а также новыми экономическими институтами контроля, препятствующими неэкономному расходованию общественных ресурсов.

Таким образом, общество крайне нуждается в поиске новых инструментов для производителя бюджетных услуг на конкурентной основе. В рыночных условиях хозяйствования требуется сопоставимая эффективность работы производителей бюджетных услуг с результатами деятельности частных предприятий в данной сфере<sup>5</sup>. В этой связи одним из стратегических подходов повышения результатов работы бюджетного сектора экономики должно стать использование тех же принципов

и инструментов достижения эффективности, которые с успехом применяет частный сектор, с учетом имеющихся различий между государственными и коммерческими организациями<sup>6</sup>.

Следует отметить, что эти различия часто преувеличиваются для оправдания неэффективности и непродуктивности работы или напрасного расходования ресурсов<sup>7</sup>. По нашему мнению, дальнейшее развитие системы общественных закупок должно происходить в направлении анализа и адаптации лучших принципов, технологий и практик работы частного сектора экономики. Выбранная федеральным правительством российская модель закупок материальных ресурсов крайне не приспособлена к достижению целей бюджетного производства с нужной для общества эффективностью, что сдерживает возможность увеличения качества и уровня получаемых социальных эффектов.

На современном этапе производитель услуг в результате использования технологий закупок получает не “лучшие” материальные ресурсы. Характеристики получаемых ресурсов, как правило, не направлены на развитие услуги. Технологии проведения закупок при постоянном давлении возможности “не освоения” к назначенному отчетному периоду бюджетных ассигнований (заметьте не под экономическим давлением производства некачественных услуг!) приводят производителя к поставщикам с “имеющимися” у них ресурсами, а не к товарам, работам, услугам с “нужными характеристиками” для получения максимального социального эффекта, потому что приобретение материальных ресурсов с лучшими характеристиками на взаимовыгодных условиях возможно только в результате качественно проведенной преддоговорной работы и заключения контрактов с поставщиками, способными производить материальные ресурсы с “нужными”, в том числе с инновационными, характеристиками. Такая технология закупки составляет основу мировой рыночной экономики. Время, ресурсы, качество и эффекты максимальным образом сбалансированы, а конечный продукт должен оценить и проконтролировать потребитель - общество и рынок. Однако на современном этапе производство бюджетных услуг не мобильно и высокзатратно, нет рыночной системы и адекватных технологий закупок материальных ресурсов.

В то же время процесс производства бюджетной услуги с позиции обеспечения качества жизни

для общества, равно как и с позиции уровня развития человеческого капитала для нужд экономики, неизмеримо ценней, чем, скажем, отношение частного производителя к своему бизнесу.

В данной связи индикаторы эффективного приобретения материальных ресурсов необходимо встроить в систему показателей качества произведенной услуги и должны быть неразрывно связаны с показателями удовлетворения потребности общества и конкретного потребителя - человека.

В свою очередь, общественный и государственный контроль необходимо сконцентрировать на этапе планирования производства услуг во взаимосвязи с воспроизводством экономических и социальных эффектов (минимизации издержек, максимизации ценности и др.) в процессе формирования конкурентной среды рынка публичных услуг. Таким образом, основой для производства общественных услуг должны стать единые принципы, критерии и показатели при условии трансформации всей системы общественных закупок в направлении рыночной эффективности. Систе-

ма общественных закупок должна научить работать государственного заказчика и производителя бюджетных услуг в условиях рыночных конкурентных отношений.

<sup>1</sup> Выступление Председателя Правительства РФ В. Путина в Государственной думе с отчетом о деятельности Правительства РФ за 2011 г. URL: <http://premier.gov.ru/events/news/18671/print>.

<sup>2</sup> Там же.

<sup>3</sup> Улюкаев А.В. Методологические принципы формирования системы показателей эффективности и действенности государственных расходов // Вопр. реформирования системы государственных финансов в области предоставления государственных услуг. М., 2001.

<sup>4</sup> Постановление Правительства РФ от 22.05.2004 г. № 249 "О мерах по повышению результативности бюджетных расходов".

<sup>5</sup> Котлер Ф., Ли Н. Маркетинг для государственных и общественных организаций. СПб., 2008.

<sup>6</sup> Смотрицкая И.И. Концептуальные подходы к развитию консолидированной системы государственных закупок в России // Экон. науки. 2009. № 1 (50).

<sup>7</sup> Котлер Ф., Ли Н. Указ. соч.

*Поступила в редакцию 03.03.2012 г.*