

## ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ КОНТРАКТНЫХ ОТНОШЕНИЙ В МЕГАПОЛИСЕ

© 2014 Филиппов Антон Павлович

кандидат экономических наук, старший научный сотрудник

Институт региональных экономических исследований

119002, г. Москва, пер. Сивцев Вражек, д. 29/16

E-mail: tzeldner@gmail.com

Показаны проблемы и новые подходы к решению задач повышения эффективности государственной экономической политики на региональном уровне путем внедрения контрактной системы, развития государственно-частного партнерства.

*Ключевые слова:* экономическая политика, контрактная система, государственные потребности, государственное регулирование экономики, государственно-частное партнерство, системы управления.

Повышение эффективности государственной экономической политики требует 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. “Иметь экономику, которая не гарантирует нам ни стабильности, ни суверенитета, ни достойного благосостояния - для России непозволительно, - подчеркивает В. Путин. - Нам нужна новая экономика, с конкурентоспособной промышленностью и инфраструктурой, с развитой сферой услуг, с эффективным сельским хозяйством. Экономика, работающая на современной технологической базе”<sup>1</sup>.

Условием достижения поставленных целей является завершение процесса формирования развитой конкурентоспособной экономики. Создание передовой экономики, превращение России в индустриально развитую державу мира, с высоким уровнем производительности труда и качеством жизни населения невозможно без консолидации усилий государства и делового сообщества путем становления и развития многообразия форм и моделей государственно-частного партнерства.

Реализации задач социально-экономического развития страны и регионов, поставленных в бюджетном послании Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2014-2016 гг. и основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 г., будут способствовать:

- обновление модели управления государственными закупками (контрактная система);

- стимулирование инновационного развития;  
- развитие форм и моделей государственно-частного партнерства (концессии, аренда, участие в хозяйственных обществах, долевое участие, лизинг);  
- развитие объединений предпринимателей и повышение их роли и ответственности в формировании планов социально-экономического развития;  
- развитие местного самоуправления и его роли в социально-экономической жизни.

В современной смешанной экономике возрастает роль формирования государственного рынка товаров, работ и услуг. Так, городской заказ г. Москвы на 2014 г. и плановый период 2015-2016 гг. только строительной отрасли составит, соответственно, 374,537 млрд руб., 378,254 млрд руб.; 374,848 млрд руб.

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 экономики государственных закупок. Система государственных закупок признана стратегическим инструментом регулирования социально-экономического развития страны.

В рамках единого цикла формирования, размещения и исполнения государственного (муниципального) заказа получают развитие такие важные этапы, как планирование и определение государственных потребностей, финансирование, мониторинг выполнения контрактов. Реализация эффективной государственной политики в области формирования и регулирования рынка товаров и услуг для государственных и муниципальных нужд на всех административных уровнях влияет

и на такие факторы социального развития, как общественная стабильность.

Закономерно, что проблемы государственного регулирования контрактных отношений выходят на первый план в ряду приоритетов социально-экономического развития, требуют консолидации усилий государства, отечественных деловых, промышленных кругов в рамках государственно-частного партнерства.

Завершение перехода к контрактной экономике в России делает необходимым принятие в течение двух лет 86 нормативно-правовых актов Правительства Российской Федерации, направленных на реализацию положений нового федерального законодательства, а также актов региональных органов власти в части осуществления государственных закупок путем установления:

- общих правил нормирования в сфере закупок;
- требований к порядку формирования, утверждения и ведения планов закупок;
- требований к порядку формирования, утверждения и ведения планов-графиков;
- дополнительных требований к участникам закупок;
- порядка осуществления как ведомственного контроля, так и контроля органами внутреннего финансового контроля.

Вместе с тем в отечественной экономике еще не в полной мере обеспечено взаимодействие таких основных элементов фундамента государственного хозяйствования, как государственный бюджет, налоговая система, государственная контрактная система.

В рамках внедряемой контрактной системы так и не предполагается принятие Закона о "налоговом иммунитете" (Tax immunity), предусматривающего (практика промышленно развитых стран) изъятие государственного контракта из всех форм налогообложения (федерального, регионального, местного)<sup>2</sup>.

Наибольшую актуальность в рамках внедрения контрактной системы (КС) приобретает организация взаимодействия региональных органов власти (территориальных, отраслевых) при планировании государственных потребностей (определение объема и структуры государственных нужд) в натуральном и стоимостном выражении.

Повышение качества планирования предполагает создание системы плановых документов с прозрачным механизмом контроля их реализации.

Согласно городской программе совершенствования системы государственного регионального уп-

равления начинает формироваться система взаимосвязанных документов (стратегия развития, генплан, государственные программы развития приоритетных отраслей городского хозяйства на 2012-2016 гг., адресные инвестиционные программы 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 политики.

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

Ключевым направлением в рамках контрактной системы должно стать развитие партнерства, взаимовыгодных контрактных отношений между государством и частным бизнесом. Реализуя новые подходы к формированию и исполнению городского бюджета, Правительство Москвы с 2012 г. в ходе исполнения региональных государственных программ развития приоритетных отраслей городского хозяйства на среднесрочный период 2012-2016 гг. предусматривает мероприятия по созданию условий для государственно-частного партнерства. Так, за счет привлечения внебюджетных средств планируется осуществить реконструкцию 19 объектов и учреждений здравоохранения. А программой "Столичное образование" предусматривается привлечение внебюджетных средств, позволяющих решить следующие задачи:

- повышение к 2016 г. доли мест, созданных в негосударственном секторе в системе дошкольного образования, до 10 % от общего количества мест;
- обеспечение обучения не менее 7 % от всей численности контингента в системе негосударственных общеобразовательных учреждений.

За счет привлечения в такие традиционно бюджетноориентированные секторы экономики, как образование, здравоохранение, предоставление социальных услуг частного капитала прогнозируется в период до 2016 г. рост доли данных отраслей в структуре ВРП, образования - до 2,4 %, здравоохранения и предоставления социальных услуг до 3,4 %. Вне-

бюджетные инвестиции позволят в плановый период приступить к реализации градостроительных планов на 72 млн м<sup>2</sup>, в том числе таких значимых проектов, как развитие с реконструкцией территории спортивного комплекса “Лужники”, стадионов “Спартак” и ЦСКА, ликвидации ветхого жилого фонда первого периода индустриального домостроения.

Государственные программы развития приоритетных отраслей городского хозяйства на среднесрочный период впервые становятся ключевым механизмом реализации политики города во всех сферах управления, обеспечивают связку “мероприятие-результат”, основой формирования городского бюджета. С 2012 г. расходная часть бюджета на 90 % формируется программно-целевым методом.

Развитию государственно-частного партнерства на среднесрочную перспективу способствует разработка нормативно-правовой базы, нацеленной:

- на формирование отраслевых организационно-правовых механизмов, обеспечивающих долгосрочное взаимодействие между государственной властью и частным сектором;

- определение приоритетных направлений развития объектов инфраструктуры для привлечения внебюджетных инвестиций и долгосрочного сотрудничества;

- обеспечение равных условий и развитие конкурентной среды среди организаций различных форм собственности.

Для решения таких актуальных вопросов, как формирование рациональных границ коммерциализации в сфере социальной защиты, а также для обеспечения качества предоставляемых социальных услуг, целесообразно провести научно-исследовательские работы:

- по обоснованию предложений по формированию рациональных границ коммерциализации деятельности учреждений социальной защиты;

- применению механизмов государственно-частного партнерства и муниципально-частного партнерства для повышения эффективности использования и развития материально-технической базы сферы социальной защиты населения.

Основными направлениями совместной деятельности Правительства Москвы и деловых кругов на среднесрочный период в числе приоритетных определены проекты по совершенствованию градостроительного планирования, связанные с освоением промышленных зон, развитием транспортной инфраструктуры, строительных объектов соцкультбыта, по реставрации памятников культуры,

реорганизации промышленных и продовольственных рынков.

Прогноз социально-экономического развития г. Москвы на 2014 г. и плановый период 2015-2016 гг. (его умеренно-оптимистический вариант принят в качестве базового для разработки параметров бюджета г. Москвы на 2014-2016 гг.) предусматривает, наряду с ростом бюджетных инвестиций, рост инвестиционной активности частного сектора. На поддержание благоприятного инвестиционного климата направлены разработанные “Клубом инвесторов” и Правительством Москвы меры нефинансовой государственной поддержки (снижение административных барьеров, сокращение количества и сроков согласований и выдачи разрешений, повышение прозрачности инвестиционных процедур, защита конкуренции). Предполагается, что рост инвестиций в основной капитал в 2014-2016 гг. будет расти темпами быстрее ВРП и составит в 2014 г. 6,2 %, в 2015 г. 6,5 %, в 2016 г. 7 %.

Принятие Федерального закона о государственно-частном партнерстве создаст единые правила игры, повысит эффективность реализации проектов, будет способствовать расширению практики замещения бюджетных ресурсов средствами частных инвесторов<sup>3</sup>, что, в свою очередь, повысит актуальность решения вопросов модернизации системы управления городом. Новой экономической политике необходима новая система управления.

Учет интересов населения и их сбалансированность с интересами и возможностями государства должны начинаться с местного самоуправления.

Сформированная в Москве система органов исполнительной власти состоит из трех звеньев государственных органов управления - “город, административный округ, район” и слабо развитого, только формирующегося на уровне районов местного самоуправления. С точки зрения ряда ученых и практиков, данная система всегда вызывала неоднозначные суждения, требовала изменений организационных форм, корректировки функций.

Взятый правительством Москвы курс на муниципализацию и децентрализацию системы управления, более активное вовлечение населения в управление городом направлен на расширение прав, полномочий и ответственности местного самоуправления, на повышение самостоятельности и информационной открытости бюджетных учреждений.

В 2012 г. произошли некоторые изменения по расширению полномочий органов местного самоуправления и муниципальных депутатов.

Муниципальным депутатам переданы следующие полномочия:

- право заслушивать отчеты управ района и важнейших для населения района организаций;
- согласование строительства таких объектов, как гаражи, храмы, торговые бытовые объекты;
- утверждение планов капитального ремонта домов и благоустройства территории;
- предоставление помещений для работы некоммерческих организаций.

В целях финансового обеспечения передаваемых функций в муниципальный бюджет передают часть доходов, получаемых в районе от платных парковок, налога на доходы от сдачи в аренду жилья, патентной системы налогообложения, а также штрафов за нарушение условий государственных контрактов.

Началось реформирование управления бюджетными учреждениями социальной сферы:

- в Департаменте образования идет работа по созданию школ-комплексов, обеспечивающих широкий спектр образовательных услуг и преемственность образовательного процесса, начиная с дошкольного уровня;

- в Департаменте здравоохранения создаются вертикально интегрированные специализированные медицинские центры по лечению социально значимых заболеваний (онкологии, психиатрии, наркологии и др.), вместо 450 разрозненных поликлиник создано 40 детских и 46 взрослых амбулаторно-диагностических центров;

- в Департаменте социальной защиты в результате оптимизации сети социально-медицинского обслуживания количество отделений сократилось с 121 в 2013 г. до 30 в 2014 г.

Следующим шагом в рамках административной реформы целесообразно перейти на двухзвенное управление - "город - район". Районное звено должно стать фундаментом вертикально интегрированных органов власти (районное собрание представителей - администрация района). В целях уточнения полномочий и оптимизации органов исполнительной и законодательной власти, повышения роли и ответственности районного звена, на наш взгляд, необходимо рассмотреть вопрос о его укрупнении, т.е. создании 40-50 внутригородских районов вместо 125. Так, в г. Зеленограде, Тушине, Медведкове, Бирюлеве и других рационально иметь одну администра-

цию и одно районное собрание депутатов. Префектуры административных округов, как промежуточные (на переходный период в один-два года), реорганизовать в управления по координации деятельности местных органов власти<sup>4</sup>.

Также до настоящего времени сохраняется положение, когда высшим и единственным законодательным органом государственной власти г. Москвы является Московская городская дума. Двойной статус представительного и исполнительного органов власти г. Москвы - положение, согласно которому эти органы одновременно являются органами городского местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Федерации, не способствует соответствующему разделению полномочий, собственности, ресурсов, ответственности и т.д.

На наш взгляд, следует внести изменения в "Устав города Москвы" (ст. 5), признав внутригородские муниципальные собрания депутатов представительными органами власти.

Предлагается следующая схема организации законодательных и исполнительных органов власти г. Москвы, что соответствует структуре консолидированного бюджета г. Москвы, состоящего из бюджета города и бюджетов муниципальных образований:

Законодательная власть	Исполнительная власть
Московская городская дума	Городская администрация
Районное собрание представителей	Администрация районов

Комплексное решение вышеизложенных задач будет способствовать повышению эффективности использования финансовых, материальных и трудовых ресурсов города в интересах его социально-экономического развития.

<sup>1</sup> Путин В.В. "О наших экономических задачах". М., 2012.

<sup>2</sup> Филиппов А.П. Государственно-частное партнерство в отечественной системе контрактных отношений // ИРЭИ. 2014. С. 176-177.

<sup>3</sup> Собянин С.С. Выступление на заседании Государственного совета Российской Федерации по вопросу о мерах повышения эффективности бюджетных расходов 4 окт. 2013 г. URL: <http://www.mos.ru/press-center/transcripts>.

<sup>4</sup> Филиппов А.П. Новая экономическая политика - новая система управления // Вестн. Российской академии естественных наук. 2014. № 3. Т. 14. С. 33.