

С. В. Новиков, А. Ф. Батыргареев

ИНТЕГРИРОВАННАЯ КОНТРАКТНАЯ СИСТЕМА КАК ОБЪЕКТ ИНДИКАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНОВ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН)

Статья посвящена основам индикативного управления социально-экономическим развитием Республики Башкортостан, формированию в регионе эффективных контрактных отношений в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных нужд, а также концепции информационно-технологического макета интегрированной контрактной системы республики. *Программно-целевое управление; индикативное планирование; социально-экономическое развитие; информационно-технологический макет; интегрированная контрактная система; Федеральная контрактная система; Национальная платежная система; бюджетирование*

Комплексное развитие территорий любого уровня невозможно без применения методов программно-целевого управления, в основе которых лежит достижение поставленных целей в рамках исполнения возложенных функций, позволяющих соотнести результаты с затратами. Преимущества программно-целевого подхода к управлению различными процессами в обществе по сравнению с традиционным сметным финансированием, в частности при решении стратегических задач, демонстрирует опыт экономически развитых стран, в которых основные социальные и экономические проблемы, как правило, решаются непосредственной реализацией бюджетных целевых программ.

Методами регионального планирования и программирования осуществляется воздействие на развитие 2/3 территории Германии, порядка 40 % территории Великобритании, 90 % территории Норвегии. При этом оценка реализации программных мероприятий формируется на базе плановых и целевых индикаторов, характеризующих степень достижения поставленных целей. Это в свою очередь свидетельствует о целесообразности применения инструментария индикативного планирования, что успешно позволяет координировать интересы государственных и негосударственных субъектов управления, оптимально сочетая в себе механизмы государственного регулирования и рыночного саморегулирования экономики на принципах частно-государственного партнерства.

За прошедший год высшим политическим руководством страны принят ряд принципиально важных решений. Утвержден разработанный

Минфином России программный подход к формированию бюджетных расходов. Поддержана правительством страны и реализуется инициатива Минэкономразвития России по формированию Федеральной контрактной системы. Принят закон о Национальной платежной системе.

Нет сомнений в эффективности решения каждой из предложенных мер, но синергетический эффект может дать лишь комплексная и взаимоувязанная реализация всех предложенных направлений, что, в свою очередь, по мнению авторов, предполагает обеспечение тесного взаимодействия Федеральной контрактной системы с процессами индикативного планирования. По сути предлагается некий смешанный вариант, сочетающий в себе элементы Федеральной контрактной системы США, а также методологию и инструментарий индикативного планирования, успешно применяемые в развитых странах Европы. Разделяя объект и систему управления, необходимо понимать, что создаваемые сегодня в России и ее регионах элементы контрактной системы, как и в целом вся интегрированная контрактная система (ИКС), выступают в роли объекта управления в системе индикативного управления социально-экономическими развитием страны, понятно, включающая в себя такие важные блоки, как стратегическое планирование и бюджетирование процессов общественного развития.

Данные тенденции не остались без внимания и в Республике Башкортостан. Сегодня в регионе началась серьезная проработка вопросов формирования элементов интегрированной контрактной системы, а также создания полноценной институциональной основы в целях

обеспечения эффективного и результативного регулирующего воздействия на объект управления.

Сегодня акцент сделан на разработке информационно-технологического макета ИКС, предполагающий построение основных технологических и информационных связей в системе индикативного управления социально-экономическим развитием региона между объектами управления в процессе прогнозирования, планирования, бюджетирования, размещения, исполнения, анализа результатов исполнения государственных заказов. Основная задача, преследуемая при построении данного модуля, – это формирование прообраза будущей структуры системы индикативного управления развитием региона, которая позволит эффективно воздействовать на объект управления, оперативно отслеживая состояние в той или иной сфере социально-экономического развития. Кроме этого, система позволит комплексно анализировать эффективность функционирования органов исполнительной власти, принимаемых и реализуемых ими программных мероприятий, а также оценивать результативность конкретных управленческих решений.

По мнению авторов, модель индикативного управления развитием республики на основе показателей и индикаторов результативности функционирования интегрированной контрактной системы, создаваемой на принципах бюджетирования, ориентированного на результат, обеспечения качественного прогнозирования социально-экономического развития и стратегического планирования, а также проведения в жизнь государственной политики прозрачного и эффективного размещения государственных заказов, позволит обеспечить ускоренные темпы общественного развития и вывести регион в лидеры по всем показателям социально-экономического развития.

Структурно информационно-технологический модуль ИКС формируется из следующих основных функциональных блоков (рис. 1):

1. Блок стратегического управления. Это Президент Республики Башкортостан и Ситуационный центр Президента Республики, Правительство Республики Башкортостан, Министерство экономического развития РБ и Министерство финансов РБ, определяющие стратегию и политику социально-экономического развития региона, политику бюджетного процесса, ориентированного на результат, а также дающих

оценку эффективности реализации ведомственных и долгосрочных целевых программ.

2. Блок размещения государственных заказов. В основе данного блока – деятельность уполномоченного органа в сфере размещения заказов (Госкомзаказ РБ), определяющего единую политику в сфере конкурентных закупок и продаж государственных активов. Блок также включает в себя государственных заказчиков, контрольные и надзорные органы в сфере размещения заказов, операторов общероссийского сайта и электронных торговых площадок, непосредственно самих участников размещения заказов.

3. Блок элементов «Национальной платежной системы». Представляет собой совокупность финансово-кредитных учреждений республики под общей координацией Национального банка Республики Башкортостан, принимающих активное участие в вопросах развития контрактных отношений между государством и бизнесом.

Центральное место в представленной модели управления развитием региона должно отводиться понятию ключевых индикаторов – интегральных и частных показателей, количественно и качественно определяющих положение дел в социально-экономической сфере, а также отражающих реальную ситуацию, складывающуюся в тех или иных областях и процессах, включая процессы взаимодействия сторон в контрактных отношениях.

Для всех типов индикаторов на определенных стадиях управления должны определяться некие рамки – «коридоры» принимаемых значений, в которых они должны находиться. Если индикатор выходит за рамки установленного порогового значения, это служит сигналом для принятия корректирующих управленческих мер в проблемной сфере и конкретной социально-экономической подсистеме, функционирование которой описывает данный показатель. При этом обеспечение достижения заданных целевых значений планируемых параметров, качество принимаемых управленческих решений напрямую зависит от того, насколько оперативно будут идентифицироваться возникающие проблемы, своевременно разрабатываться и результативно реализовываться программные мероприятия, а также анализироваться результат их исполнения с целью обеспечения эффективного планирования будущих затрат.

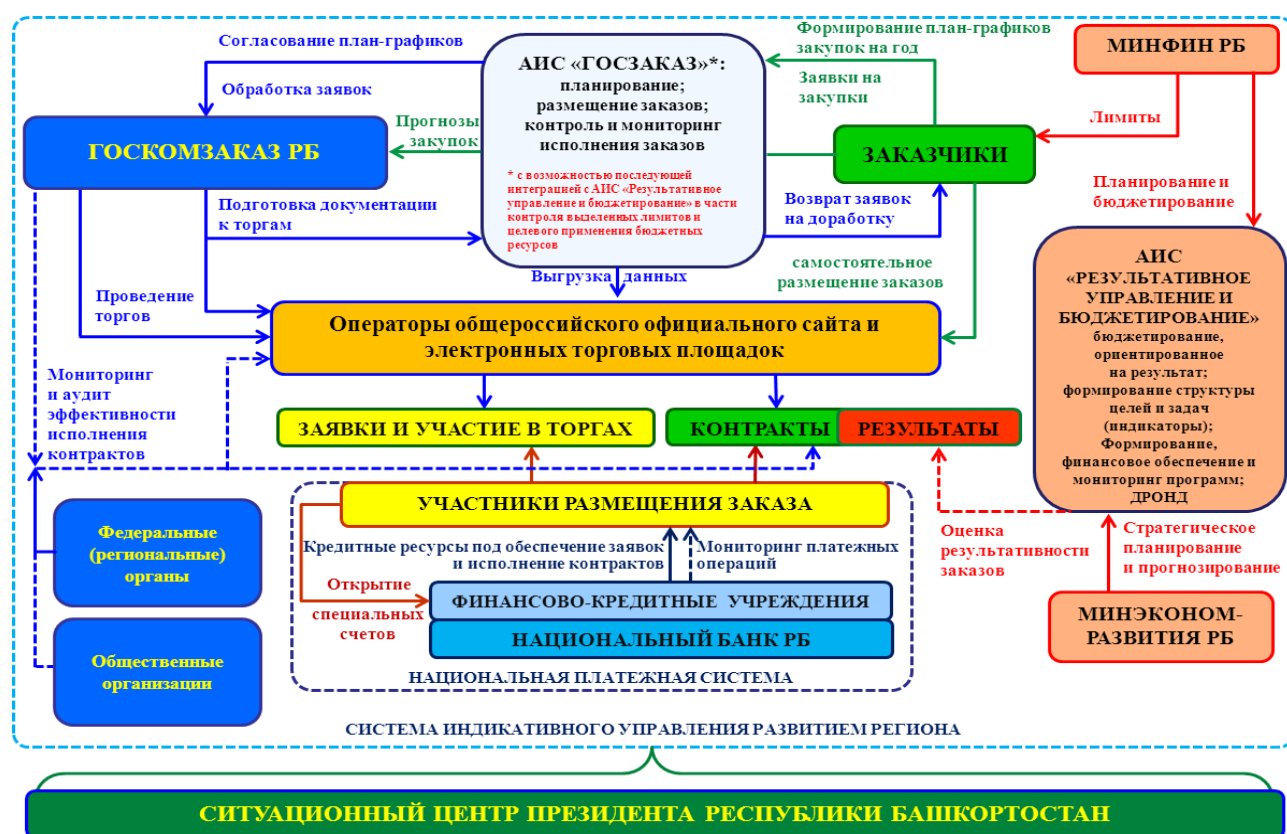


Рис. 1. Концепция информационно-технологического макета ИКС Республики Башкортостан

Оперативное отслеживание изменений в каждой конкретной социально-экономической сфере – задача всех органов исполнительной власти, в комплексе же с этой миссией может справиться только системообразующий орган в лице специализированного аналитического центра – Ситуационный центр Президента Республики Башкортостан. По сути это единый аналитический орган, куда будет «стекается» информация по всем важным индикаторам для оценки текущего состояния дел и выявления «узких мест» с целью выработки стратегии и результирующего воздействия на объекты управления.

Таким образом, система строится на принципах индикативного управления социально-экономическим развитием региона, где объектом управления выступает единый замкнутый технологический цикл планирования, размещения и исполнения заказов.

Основополагающим субъектом управления в проектируемой структуре информационно-технологического модуля интегрированной контрактной системы является Ситуационный центр Президента РБ, который совместно с межотраслевыми органами исполнительной власти, ответственными за выработку стратегии

(Минэкономразвития РБ) и эффективное бюджетирование (Минфин РБ) процессов социально-экономического развития региона, отвечает за формирование стратегических планов и прогнозов развития субъекта Российской Федерации, разработку совместно с отраслевыми министерствами и ведомствами программных мероприятий по решению поставленных руководством региона задач, достижению целевых ориентиров и требуемых результатов при эффективном и целевом распределении бюджетных ресурсов.

В качестве «распределителя» таких средств в системе индикативного управления развитием региона выступает Министерство финансов РБ. Распределение необходимых ресурсов осуществляется посредством бюджетирования и лимитирования финансирования всех распорядителей бюджетных средств. В процессе бюджетирования определяются потребности в финансовых ресурсах и возможности их удовлетворения с учетом приоритетов, предусмотренных стратегией социально-экономического развития региона, и формируемой доходной части бюджета, утверждаются объемы и сроки финансирования.

При этом единственным на сегодняшний день механизмом конвертации финансовых ресурсов в материальные, необходимые исполнителям (заказчикам) для реализации государственных и непосредственно своих функций, является система государственных закупок, играющая одну из ключевых ролей в системе индикативного управления социально-экономическим развитием региона.

Информационно-технологический макет ИКС наделяет уполномоченный орган более широким набором функций, по сравнению с реализуемыми на сегодняшний день. Блок государственных закупок охватывает весь спектр закупочных операций, от стадии планирования государственных закупок в краткосрочном периоде, до мониторинга и контроля эффективности исполнения контрактов. Такой технологический цикл включает в себя IV этапа:

- планирование объемов закупок в текущем году, включающее в себя консолидацию потребностей заказчиков и согласование планов проведения закупочных процедур;
- подготовительный этап, включающий в себя разработку технических заданий и закупочной документации, отвечающие требованиям законодательства о размещении заказов;
- реализация государственного заказа, предполагающая полный цикл процедур проведения закупок и определения поставщика (исполнителя, подрядчика) по всем заказам;
- исполнение контракта, включая мониторинг и контроль эффективности исполнения контрактных обязательств.

Нововведением для республиканского уполномоченного органа в рамках формирования ИКС может стать реализация полномочий по проведению торгов по продаже государственных активов.

По итогам реализации и исполнения государственных заказов стратегическим блоком в представленной модели управления производится оценка результатов реализации мероприятий, а также осуществляется анализ достижения целевых индикаторов. Эта работа необходима для выработки дальнейшей стратегии поведения, обеспечения разработки планов и сопоставления потребностей государственных заказчиков с расходными обязательствами на будущий период.

Немаловажное значение в эффективном функционировании блока государственных закупок отводится реализации контрольной функ-

ции. Данные полномочия – за федеральными контрольными и надзорными органами, а также региональным контрольным органом в сфере размещения заказов (Госкомзаказ РБ), задачей которых является устранение системных нарушений работы блока в целом, с применением административных рычагов воздействия. Помимо официального функционального контроля структура ИКС включает в себя элементы общественного контроля, задачей которого является повышение гласности и прозрачности процесса размещения государственных заказов.

Блок элементов «национальной платежной системы» в рамках информационно-технологического макета ИКС необходим для контроля движения финансовых потоков, а также формирования эффективных рычагов воздействия на функционирование региональной системы размещения государственных заказов. В целях привлечения хозяйствующих субъектов к участию в закупочных процедурах, в первую очередь представителей малого и среднего бизнеса, субъекты управления данного блока (Национальный банк РБ, финансово-кредитные учреждения республики) реализуют кредитную политику в сфере ИКС, предоставляя бизнесу доступные кредитные ресурсы под обеспечение заявок на участие в торгах и исполнение государственных контрактов, устраняя тем самым дополнительные административные и экономические барьеры участникам размещения заказов.

Как и в любых функционирующих сегодня системах информационное взаимодействие сторон осуществляется в современном мире посредством применения автоматизированных аппаратно-программных комплексов, решающих множество тактических задач, обеспечивая высокую оперативность принятия управленческих решений и упрощающих работу всем субъектам такого взаимодействия. В нашем случае проектируется применение таких автоматизированных информационных систем, как АИС «Госзаказ», АИС «Результативное управление и бюджетирование», «ДРОНД», ГАС «Управление» и др., которые решают задачи каждая в своем направлении и имеют в перспективе возможность интеграции с целью обеспечения замкнутости процессов в единый технологический цикл функционирования ИКС.

Так, взаимодействие заказчиков с уполномоченным органом по размещению заказов осуществляется в автоматизированной среде АИС «ГОСЗАКАЗ», интегрированной в своей

основе с автоматизированными системами операторов общероссийского официального сайта и электронных торговых площадок. Такая система предназначена для автоматизации процессов планирования и размещения заказов, а также контроля и мониторинга за ходом исполнения заказов. Система будет формировать по республике единый достоверный и актуальный реестр государственных закупок, а также позволит вести его автоматизированный учет. Для оптимизации процессов взаимодействия между уполномоченным органом и заказчиками республики будет полностью автоматизирован процесс приема и обработки заявок-заказов, а также размещения заказов на общероссийском официальном сайте. Система позволит также снизить транзакционные издержки, повысить экономию рабочего времени заказчиков и уполномоченного органа при размещении процедур закупок, подготовке сводных отчетных и аналитических документов.

В перспективе, как это уже отмечалось выше, планируется сомкнуть в едином технологическом цикле размещения и исполнения государственных заказов также вопросы стратегического планирования и прогнозирования социально-экономического развития регионов в тесной технологической взаимосвязи с процессами бюджетирования, ориентированного на результат. Данные процессы, включая вопросы формирования структуры целей и задач, индикативного планирования, финансового обеспечения и мониторинга программ социально-экономического развития, будет обслуживать другой автоматизированный аппаратно-программный комплекс – АИС «Результативное управление и бюджетирование», в будущем сопровождаемые Минэкономразвития РБ и Минфином РБ.

Формирование единого технологического цикла прогнозирования, планирования, размещения, исполнения и мониторинга исполнения заказов также предполагает некоторую интеграцию двух вышеназванных автоматизированных систем, в том числе в части обеспечения кон-

троля выделенных лимитов и целевого применения бюджетных средств, достижения поставленных целей и анализа результативности планируемых и размещаемых заказов.

Стратегически целесообразным видится построение технологической взаимосвязи автоматизированных систем Госкомзаказа РБ, Минэкономразвития РБ и Минфина РБ с аппаратно-программным комплексом ситуационного центра Президента Республики Башкортостан. Это позволит руководству региона оперативно в режиме онлайн получать любую информацию, касающуюся функционирования интегрированной контрактной системы при размещении и исполнении заказов, а также движении бюджетных средств.

В завершении акцентируем внимание, что только комплексная реализация идей, заложенных в проектируемом информационно-технологическом макете интегрированной контрактной системы как объекта индикативного управления, позволит вывести Республику Башкортостан на качественно новый уровень своего развития.

ОБ АВТОРАХ

Новиков Сергей Владимирович, предс. Гос. комитета Республики Башкортостан по размещению государственных заказов, канд. экон. наук, действительный государственный советник Республики Башкортостан 3 класса. Иссл. в обл. государственного управления развитием отраслей экономики, проблемам несостоятельности (банкротства) хозяйствующих субъектов.

Батыргареев Айдар Флюорович, заместитель председателя Государственного комитета Республики Башкортостан по размещению государственных заказов, государственный советник Республики Башкортостан 3 класса. Иссл. в обл. программно-целевого управления развитием территорий, индикативного регулирования процессов инновационного развития региональной экономики.