

ГЛАВА 4. МЕХАНИЗМ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМ СТРОИТЕЛЬНЫМ ЗАКАЗОМ

4.1 Государственный строительный заказ – элемент бюджетной системы региона

Государственный заказ является важнейшим элементом государственного регулирования бюджетных расходов, направляемых на обеспечение жизнедеятельности региона.

Успешное решение проблем государственного заказа, с одной стороны, позволяет в большей мере обеспечивать выполнение обязательств бюджетной системы перед бюджетополучателями, с другой - увеличить ее вес как заказчика товаров, работ и услуг, что способствует развитию реального сектора экономики [104].

Анализ практики свидетельствует о необходимости формирования регионального государственного заказа на основе прогнозных оценок расходов бюджета. В целом, в процессе проектирования бюджета образуется перечень целей расходования бюджетных средств путем приобретения продукции. Совокупность такой продукции и дает сводный перечень регионального государственного заказа.

Исходя из этого, представляется логичным, что в законодательный орган региона вместе с проектом закона о бюджете должен представляться проект государственного заказа в качестве обоснования расходной части бюджета.

Например, в соответствии со статьей 2 закона «О заказе Санкт-Петербурга», сводный перечень регионального государственного заказа формируется одновременно с проектом городского бюджета на соответствующий финансовый год и утверждается в качестве приложения к закону «О бюджете». В этом случае поставщик получает возможность узнать о потребностях города в товарах, работах и услугах на год вперед, что позволяет ему планировать свое участие в тех или иных конкурсах. [91].

Естественно, что процесс формирования регионального государственного заказа должен начинаться с определения целей, для достижения которых требуются конкретные государственные закупки. Их можно назвать государственными целями региона.

Например, в Санкт-Петербурге принимается закон, содержащий систему целей развития города на перспективу в 3 - 5 лет и на предстоящий год. Утвержденная система целей является основанием для формирования проекта бюджета, разработки целевых программ, текущей оценки актуальности и целесообразности расходования средств городского бюджета.

В соответствии с законами Петербурга «О ежегодном послании губернатора Санкт-Петербурга» и «Об основах стратегического планирования развития Санкт-Петербурга», в этом документе должны быть:

- характеристика состояния экономики и социального комплекса Петербурга;
- обоснование стратегических целей и приоритетов социально-экономической политики, а также направлений реализации целей;
- перечень важнейших целевых показателей.

Система целей позволяет выделить элементы, подлежащие реализации в предстоящем бюджетном году. На их основе становится возможным сформулировать целевые статьи расходования бюджетных средств.

При этом неизбежно возникают ограничения, связанные, в первую очередь, с финансовыми возможностями регионального бюджета. Поэтому необходимо:

- во-первых, проранжировать каждую цель системы по степени влияния конкретной проблемы на достижение вышестоящей цели;
- во-вторых, определить, какую продукцию следует приобрести для реализации той или иной цели, сколько для этого потребуется финансовых средств. В результате становится возможным сформировать сводный перечень, в котором каждый товар, работа или услуга занимает свое место в зависимости от степени важности соответствующей цели;
- в-третьих, выделить перечень наиболее важных целей, на реализацию которых прогнозируемых средств окажется достаточным. На этой основе из сводного перечня следует выделить перечень товаров, работ, услуг, приобретение которых может быть обеспечено прогнозируемыми доходами бюджета.

Основными участниками процесса проектирования бюджета и формирования регионального государственного заказа являются:

- органы исполнительной власти, ответственные за бюджет и региональный государственный заказ. К ним относятся орган, исполняющий бюджет (Комитет финансов), и орган, ответственный за экономическую политику (Комитет экономики);
- главные распорядители бюджетных средств;
- распорядители бюджетных средств;
- получатели бюджетных средств.

Существующий алгоритм формирования государственного заказа в рамках бюджетного процесса можно представить следующим образом (рисунок 3.1).

1. Орган, ответственный за экономическую политику, представляет органу, исполняющему бюджет, показатели прогноза экономического развития региона на следующий год.

2. Орган, исполняющий бюджет, прогнозирует доходы бюджета, определяет и направляет главным распорядителям бюджетных средств контрольные цифры расходной части бюджета.

3. Главные распорядители бюджетных средств направляют подведомственным распорядителям или получателям бюджетных средств контрольные цифры расходов по каждому из них.

4. Распорядители бюджетных средств направляют подведомственным получателям бюджетных средств контрольные цифры расходов по каждому из них.

5. Получатели бюджетных средств представляют распорядителям или главным распорядителям бюджетных средств уточненные перечни целей расходования средств и перечни продукции, планируемой к закупке.

6. Распорядители бюджетных средств представляют главным распорядителям бюджетных средств уточненные перечни целей расходования средств и перечни продукции, планируемой к закупке.

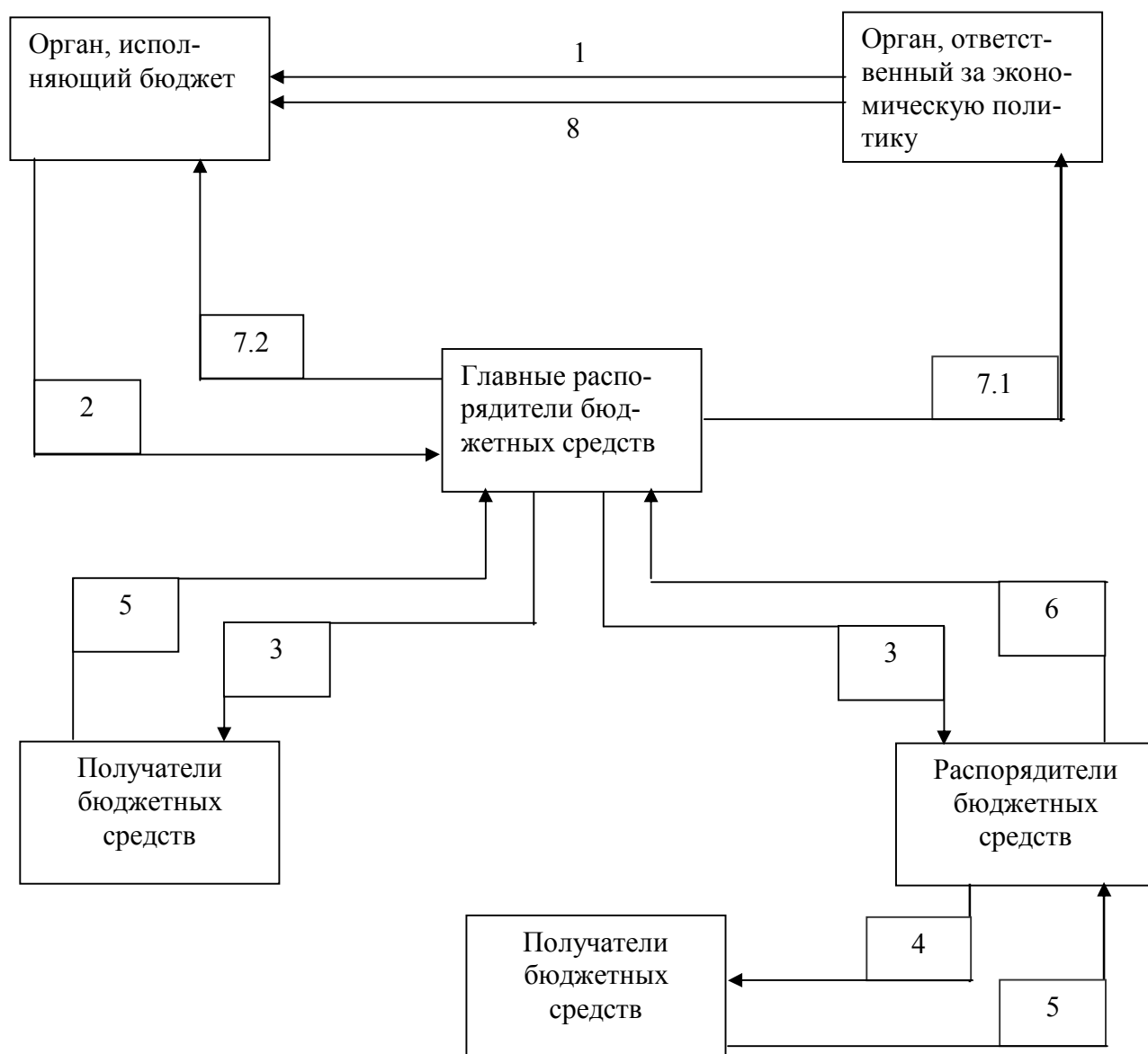


Рис. 4.1. Алгоритм формирования государственного заказа в рамках бюджетного процесса.

7. Главные распорядители бюджетных средств представляют:

7.1 органу, исполняющему бюджет, - уточненные перечни целей расходования средств;

7.2 органу, ответственному за экономическую политику, - обобщенные перечни продукции, планируемой к закупке (ведомственные перечни регионального государственного заказа).

8. Орган, ответственный за экономическую политику, представляет сводный перечень регионального государственного заказа органу, исполняющему бюджет, для использования его в качестве обоснования расходной части бюджета.

В дальнейшем процессе рассмотрения, принятия и исполнения бюджета могут меняться статьи расходования бюджетных средств. Это влечет за собой необходимость корректив сводного перечня регионального государственного заказа.

Вместе с тем, бюджет должен быть лишь финансовым инструментом, обеспечивающим достижение целей региональной социально-экономической политики. Эффективное управление региональной экономикой требует прежде всего соответствия между объемами финансирования отраслей регионального хозяйства и поставленными перед ними задачами. В связи с этим важно увязать систему целей региональной политики с реальными технико-экономическими параметрами работы отраслей регионального хозяйства.

Бюджет не может в полном объеме выполнять подобную функцию из-за его односторонней ориентации на достижение финансовых результатов. Следовательно, есть все основания считать, что в условиях переходной экономики бюджетный процесс требует специальных адаптационных механизмов.

На наш взгляд, необходимо разрабатывать планы отраслей, финансируемых из регионального бюджета и внебюджетных фондов. Если регион вкладывает свои ресурсы, то имеет право устанавливать соответствующие плановые задания и оценивать их выполнение.

К основным целям таких планов следует отнести:

- обеспечение сбалансированного функционирования различных сфер жизнедеятельности региона;
- повышение обоснованности маневрирования ограниченными финансовыми и иными ресурсами региона в процессе выполнения или корректировки регионального бюджета;
- усиление действенности контроля за достижением установленных показателей работы отраслей регионального хозяйства, финансируемых из регионального бюджета и внебюджетных фондов.

Как известно, территориальное планирование включает процессы разработки, утверждения, исполнения, корректировки планов и их использования в управлении развитием экономики региона (в т.ч. ее территориальных и отраслевых подсистем). При этом процесс регионального планирования должен основываться на определенных принципах, основные из которых приведены в таблице 4.1

Сводный план региона должен разрабатываться по отраслям и сферам регионального хозяйства, финансируемым из регионального бюджета и внебюджетных фондов рисунок 3.2 Взаимосвязь показателей бюджета и плана.

Таблица 4.1 – Основные принципы разработки плана.

№	Принципы	Содержание
1	Приоритетность	Отражение в плане целей социально-экономического развития и требуемых структурных изменений.
2	Вариантность	Анализ различных вариантов плана и выбор наиболее эффективного из них.
3	Сбалансированность	Согласование финансовых, экономических, социальных, технико-экономических показателей развития региона и его отраслей.
4	Адресность	Обеспечение жесткой связи между планируемыми показателями и объемами бюджетного финансирования.

По каждому разделу сводного плана указываются:

- орган исполнительной власти, ответственный за разработку и реализацию сводного плана;
- объекты финансирования;
- главные распорядители средств регионального бюджета.

По каждому главному распорядителю средств приводится состав целевых статей бюджетных расходов. При этом по конкретной целевой статье указываются стандарты и укрупненные плановые показатели объекта финансирования для обеспечения текущего функционирования, капитальных вложений и капитального ремонта.

В методическом аспекте прежде всего важно обеспечить взаимосвязь бюджета и плана. Это достигается совпадением объектов планирования и бюджетного финансирования. Основные зависимости, возникающие при этом, представлены на рисунке 4.2.

Как видно из рисунка, плановые показатели по каждому объекту финансирования соответствуют целевым статьям регионального бюджета по линии «сводный план региона - региональный бюджет».

Для того, чтобы согласовать сводный план и бюджет региона с отраслевыми планами и бюджетами, необходимо выделить базовые элементы бюджетного финансирования. Например, для строительства таким элементом является объект недвижимости, для среднего образования - школа, для здравоохранения - больница или поликлиника и т.д.

Отраслевые органы исполнительной власти должны определять качественные характеристики и количество базовых элементов исходя из объемов финансирования по целевой статье и сводного плана региона.

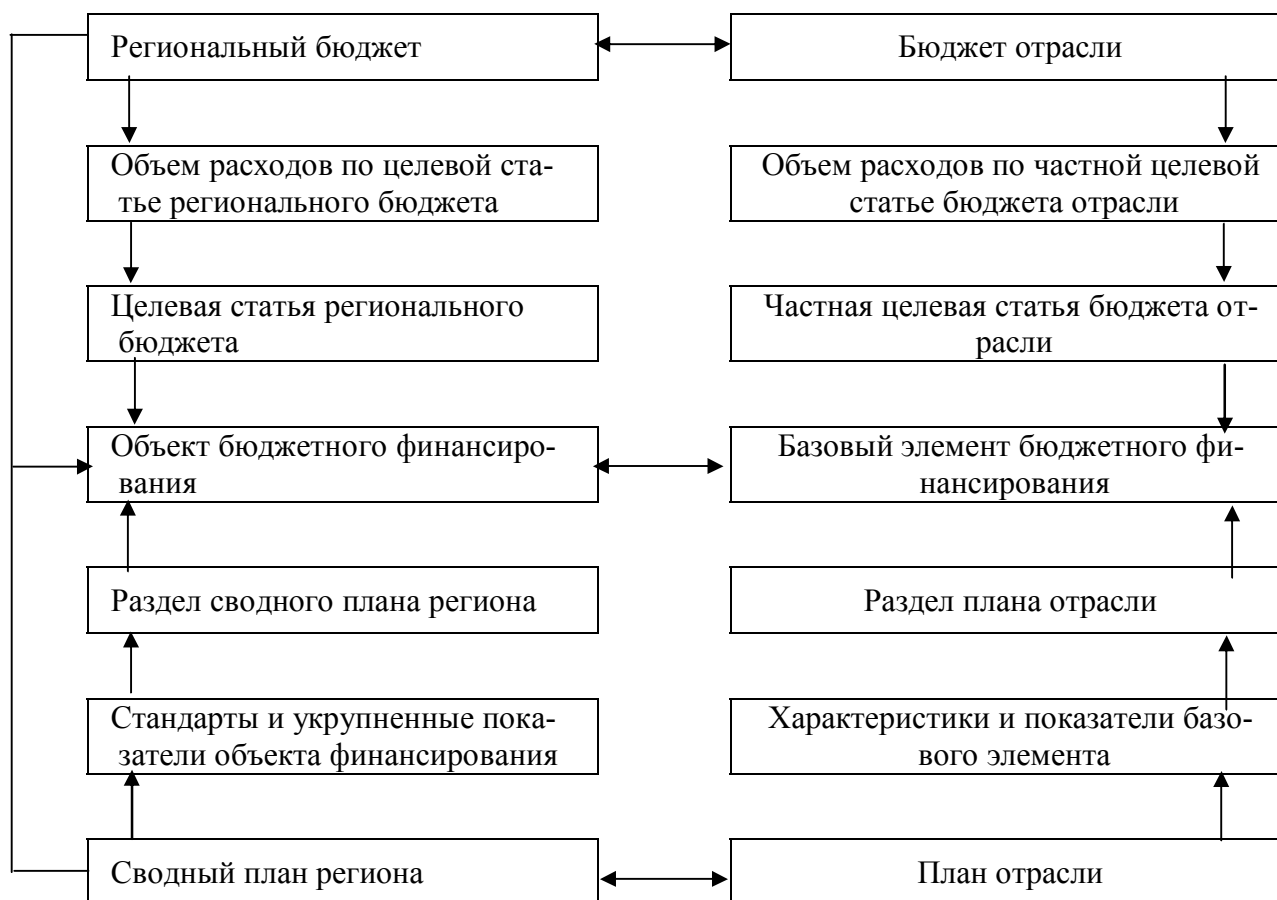


Рисунок 4.2 – Взаимосвязь показателей бюджета и плана

Каждому базовому элементу соответствуют частные целевые статьи, не отражаемые в региональном бюджете, но составляющие бюджет отрасли. При таком подходе все плановые показатели распределяются по основным направлениям расходования бюджетных средств. Тем самым создаются условия, чтобы объемы расходования бюджетных средств отвечали достижению установленных показателей деятельности их получателей.

В этом случае каждое ведомство - получатель бюджетных средств твердо будет знать, что от степени достижения плановых заданий зависит объем бюджетного финансирования. В результате значительно улучшается организация исполнения бюджетных расходов.

С другой стороны, эффективность расходования средств в значительной степени зависит от реакции на поступающие сведения об эффективности осуществляемых бюджетных расходов. При отсутствии же плана затруднительно отслеживать эти процессы и оперативно реагировать на случаи неэффективного расходования ведомствами бюджетных средств.

Первоначальный вариант годового регионального плана должен составляться параллельно с разработкой проекта бюджета или даже опережать его. Годовой план должен утверждаться одновременно с подписанием закона о региональном бюджете. В течение бюджетного года региональный план должен кор-

ректироваться с учетом изменений обязательств, уточнения прогноза доходов и изменений приоритетов.

Методика планирования отраслей регионального хозяйства, на наш взгляд, должна включать несколько этапов.

На первом этапе Комитетом экономического развития промышленной политики и развития на основании государственных целей региона устанавливаются предварительные плановые задания для отраслевых комитетов.

На втором этапе по каждой отрасли регионального хозяйства осуществляется согласование статьи регионального бюджета и частных целевых статей.

В качестве примера возьмем статью бюджета «строительство». Она, в свою очередь, включает в себя целевые статьи, выделяемые для компенсации затрат:

- по инженерному оборудованию территории строительства (строительство внеплощадочных сетей и дорог);
- по разработке проектно-сметной документации;
- по приобретению материалов и оборудования поставки заказчика.

По каждой целевой статье рассчитываются плановые объемы бюджетных расходов по всем элементам финансирования. При этом расчеты объема финансирования частных целевых статей осуществляются по формуле:

$$З_{ст} = К \times G \times З_Б \times G \times Д \quad (4.1)$$

где $З_{ст}$ - затраты по частной целевой статье;

$К$ - количество одинаковых базовых элементов финансирования;

$З_Б$ - стоимость одного базового элемента;

$Д$ - доля участия бюджета в расходах на базовый элемент.

При этом затраты по частной целевой статье или стоимость одного базового элемента могут быть:

- рыночными (т.е. определяться на основе конкурсного метода);
- сметно-нормативными (т.е. с регулируемыми тарифами естественных монополий или сметными нормативами для государственных учреждений и предприятий).

На третьем этапе разработки плана проводится согласование финансово-бюджетных и натуральных показателей по каждой целевой статье. При этом по каждому базовому элементу финансирования указываются характеристики и показатели, укрупненные показатели, стандарты.

На четвертом этапе разработки плана - составляется план по объекту финансирования. Стандарты и укрупненные плановые показатели приводятся в плане отдельно по текущему финансированию, по капитальным вложениям и по капитальному ремонту.

По итогам планово-расчетной работы отраслевые органы представляют в Комитет финансов:

- распределение расходов по целевым и экономическим статьям;

- перечень мероприятий (программ), предлагаемых для включения в бюджет города;

доходные источники главного распорядителя бюджетных средств;

ресурсы главного распорядителя бюджетных средств (численность, площадь используемых помещений, стоимость основных фондов).

На основе представленных материалов Комитет финансов приступает к формированию бюджета субъекта федерации, разрабатывая лимиты финансирования.

Причем важное значение имеет согласование лимитов финансирования, с одной стороны, и отраслевых планов - с другой. Здесь существенно усиливается значение эффективного взаимодействия экономических и финансовых органов администрации с отраслевыми комитетами при согласовании натуральных и финансовых показателей.

На следующем этапе, исходя из объемов бюджетного финансирования и установленных плановых результатов деятельности, по каждой отрасли определяется потребность в товарах, работах и услугах. На этой основе рассчитывается предполагаемый объем государственных закупок.

На наш взгляд, дополнение бюджетного процесса механизмом планирования отраслей регионального хозяйства позволяет повысить степень полноты и своевременности финансирования государственных закупок. Именно на основе сбалансированного плана можно гораздо точнее и полнее обосновать расходы на закупку и поставку продукции для нужд региона.

Это обеспечивает согласованное и комплексное решение отраслевых и региональных задач, а также улучшает предконтрактную проработку размещения государственных заказов на предстоящий год. Тем самым уменьшаются недостатки механизма государственных закупок, связанные с дефицитностью и нестабильностью бюджетного финансирования.

В этом случае успешно решаются такие проблемы регионального государственного заказа, как:

- объективное и обоснованное определение целей расходования бюджетных средств;
- достоверное планирование расходов на закупку требуемой продукции;
- возможность расширения принципов регионального государственного заказа за рамки финансовых ресурсов регионального бюджета;
- планирование потребления продукции в составе подрядных работ.

4.2 Управление государственным строительным заказом

Как упоминалось выше предоставленный самому себе рынок имеет тенденцию к скачкообразному изменению в долгосрочной перспективе, а в краткосрочной: к монополизации; эта ситуация весьма невыгодна ни общества

и как ни парадоксально и монополисту, ибо в конце концов это приведет к существенному отставанию развития общества.

В экономической системе с принципиально различными миссиями, необходимы достаточно крупные структуры чтобы не было генетической вырождаемости целей при их слиянии. При этом они должны быть заинтересованы в совместном сосуществовании (симбиоз). В этом случае экономическая система будет находиться в стабильном состоянии устойчивого развития, что соответствует целям существования ее субъектов. Этой роли вполне соответствует государство и спектр различных организаций вне государственного сектора. Если государство свои цели формирует согласно интересам всего общества (вполне надежный ориентир для долгосрочной перспективы существования), то интересы каждой негосударственной структуры более ограничены. Например, в коммерческом секторе весь спектр организаций от корпораций до небольших предприятий заинтересован в получении прибыли. Однако для этого необходимы рынки сбыта. Регулируя динамику рынков сбыта, государство обеспечивает стабилизацию экономической системы с учетом интересов всех субъектов [120-125]. Более определенно эта регуляция проявляется в том случае, когда оно само формирует рынок спроса (госзакупки), который привлекает многих предпринимателей. Характерным примером является государственный строительный заказ в регионе, который составляет значительную долю всего государственного заказа, а в силу специфики строительной продукции определяет долгосрочные перспективы развития региона.

Ввиду того, что создаваемая строительная продукция тесно связана с землей и не может быть перемещена без значительного ущерба, то любые экономические исследования, связанные с размещением государственного строительного заказа, носят региональный характер для обеспечения системного подхода [120]. Система управления государственным строительным заказом определяет устойчивость развития всей экономической системы региона, чем обеспечивает стабилизацию экономического и социального развития региона [24-32] и в немалой степени экономическую безопасность [24-27].

Под управлением государственным заказом понимается деятельность субъекта управления для реализации конкретных целей. Практически эта деятельность опосредуется механизмом управления, который является агрегированным элементом системы управления регионом.

Термин «система управления государственным строительным заказом» еще не получил распространения в качестве общепринятого понятия. В теоретическом плане это ведет к локализации исследований и их ограничению разработкой частных аспектов государственных закупок, в практическом - к приоритетному решению конкретных региональных задач без учета глобальных целей. Однако лишь при системном подходе к анализу и синтезу

управления можно формировать и развивать государственный строительный заказ, исходя из единых методологических принципов, лежащих в основе функционирования данной системы управления.

За последние годы учеными и специалистами была проделана определенная работа по дальнейшему развитию теории и практики управления государственным заказом. Это нашло отражение в результатах исследований, проведенных на базе различных наук - экономической теории, теории управления и отраслевых экономик [2, 17, 22] .

Системный подход [29] предполагает, в частности, создание некоторой абстрактной конструкции, отражающей существенные части, свойства и отношения исследуемого объекта как целого. В этом смысле исследуемая с некоторой заранее установленной точки зрения система приобретает характер модели. Это можно отнести и к системе управления государственными закупками.

Описание любой системы управления предполагает рассмотрение субъекта, объекта, целей и механизма управления (рис.4.3.).

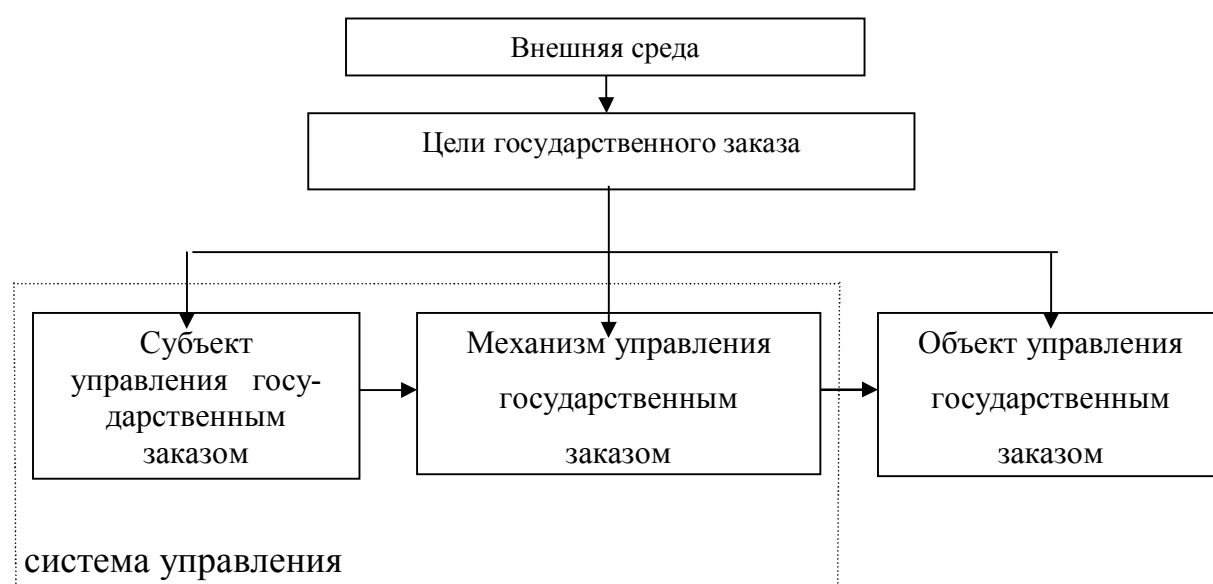


Рисунок. 4.3 – Система управления государственным заказом

Объектом управления в данной системе являются процессы формирования, размещения и исполнения государственного заказа. Субъектами управления государственными закупками являются органы государственного управления общей, специальной и отраслевой компетенции, а также предприятия, организации и различные общественные организации[38].

В основе разработки любой системы управления должно быть выделение и согласование с внешней средой соответствующих целей управления. На практике это связано с разработкой «дерева целей». Применительно к государственным закупкам целесообразно принять следующую иерархию целей.

Одной из основных целей управления государственным строительным заказом является содействие социально-экономическому развитию региона.[18-83] Эта цель относится к числу глобальных и может быть разделена на подцели, связанные:

- с осуществлением закупок для нужд региона;
- с обеспечением эффективного расходования бюджетных средств;

– с организацией процедур расходования бюджетных средств на основе гласности и открытости.

– поиск синергетических факторов развития экономики региона, одним из которых является государственный строительный заказ.

– Общность целей управления является условием, отражающим возможность выделения управления государственным строительным заказом в качестве самостоятельного объекта исследования в рамках повышения социально-экономической эффективности инвестиционно-строительного комплекса[15-82].

Требования более полной реализации целей, стоящих перед системой, положены в основу разработки механизма управления. При этом характеристика механизма управления касается его общих черт, с одной стороны, и возможности применения конкретных его элементов и специфических механизмов для управления более узкими сферами, процессами и т.д. – с другой.

Если существующий механизм управления не позволяет системе управления в полной мере реализовать цели, то необходимо совершенствовать саму систему управления для решения возникающих проблем. Это достигается путем существенной перестройки и обновления существующих ее элементов или создания новых.

Поэтому под механизмом управления следует понимать агрегированную совокупность принципов, методов, функций и мотивов, обеспечивающих, с одной стороны, необходимую адаптивность и взаимосвязь между объектом и субъектом управления, а с другой, – трансформацию влияния внешней среды в вырабатываемые и принимаемые в системе управления решения.

При таком рассмотрении механизм управления отличается от системы управления тем, что в нем, как в ее неотъемлемой части, должны быть только те элементы, которые быстро адаптируют процесс принятия управленческих решений и сами решения к условиям внешней среды и требованиям объектов управления.

Ниже приведена схема стабилизации региональной экономики на основе государственного заказа (рисунок 4.4).

Рассмотрим элементы структуры механизма управления государственными закупками на региональном уровне.

Организационной основой механизма управления являются органы и уровни управления. Органы управления предназначены для выполнения определенных внешних функций управления. Их состав определяется целями региональной системы управления[40-113].

Формирование организационной основы и согласование интересов ее элементов является сложным процессом, включающим в себя большое количество итерационных этапов. Исходя из системы целей региона, данный подход к формированию организационной основы механизма управления предполагает:



Рисунок 4.4 – Стабилизация экономики региона на основе системы управления госзакупками

- формирование и ранжирование конечных целей деятельности системы;
- разработку на их основе мероприятий по достижению каждой цели;
- определение требований внешней среды к системе управления.

Организационная основа механизма управления является его наиболее устойчивым, но не статичным элементом. Без этого элемента невозможно функционирование механизма управления.

В более узком, прикладном аспекте, организационная основа механизма управления представляет собой форму распределения задач и полномочий между отдельными лицами (непосредственными исполнителями) и группами лиц (структурными подразделениями).

Функционирование механизма управления государственными закупками обеспечивается взаимодействием органов общей, специальной и отраслевой компетенции и общественных формирований с предприятиями, организациями и учреждениями, задействованными в процедурах государственного заказа.

На региональном уровне можно выделить органы законодательной и исполнительной власти, а также органы местного самоуправления.

Важное место в механизме управления занимают функциональные подсистемы, реализующие функции управления. При этом подразумевается, что функция управления – это обособившаяся часть управленческой деятельности, конкретная форма целенаправленного воздействия на социально-экономические процессы в целях получения определенного конечного результата.

Необходимость выделения функциональных подсистем носит объективный характер и связана с разделением широкого круга задач и с участием в этом процессе различных органов управления, имеющих свое специфическое назначение и функционирующих относительно самостоятельно.

В основе функциональных подсистем лежат два вида функции – основные и обеспечивающие.

Первые являются внешними относительно управленческих решений. К ним относятся организация, планирование, контроль, учет, анализ, координация и регулирование. С помощью этих функций органы управления, принимая управленческие решения, устраняют неопределенность в состоянии управляемого процесса или объекта[25-41]. В нашем случае – делают «определенным» движение государственного заказа в процессе закупок.

Система основных функций по управлению государственными закупками охватывает полный жизненный цикл государственного заказа и включает в себя такие функции, как:

- определение необходимости государственных закупок;
- определение структуры сводного перечня государственного заказа, уровней государственного заказа, количества и структуры главных распорядителей бюджетных средств;
- разработку и выбор технологий государственных закупок;

- ресурсное обеспечение государственных закупок;
- формирование государственного заказа;
- экспертизу сводного перечня государственного заказа органами законодательной власти при работе по утверждению регионального бюджета;
- оформление окончательного варианта государственного заказа в соответствии с установленными законодательством требованиями;
- доведение государственного заказа до бюджетополучателей и потенциальных поставщиков;
- размещение государственного заказа;
- дополнительное ресурсное обеспечение для организации работы по исполнению государственного заказа;
- исполнение государственного заказа;
- корректировку государственного заказа и контроль его исполнения;
- оценку степени выполнения государственного заказа по итогам бюджетного периода, оформление окончательной отчетности по государственному заказу.

Обеспечивающие функции носят подчиненный характер относительно управленческих решений. Они являются внутренними и призваны оказывать информационную поддержку принимаемым решениям. К ним относится регистрация, сбор, передача, хранение, обработка (вычисление), тиражирование (размножение) и выдача информации [66].

С их помощью формируется единственное или ограниченное число управленческих решений. Их реализация требует применения экономико-математических методов, а также средств вычислительной и коммуникационной техники. Это позволяет выполнять многовариантные расчеты и трудоемкие решения.

В процессе управления осуществляется воздействие субъекта управления на объект управления. Вид и характер такого воздействия может быть различным, однако при этом формируются устойчивые и широко применяемые способы и приемы воздействия на объект управления для достижения поставленных целей. Их принято называть методами управления..

В научной литературе прежде всего выделяют экономические, организационные, правовые, социально-политические и психологические методы управления..

Экономические методы управления представляют собой способы достижения цели на основе материальной заинтересованности всех органов и уровней управления региона в эффективных государственных закупках. В отличие от организационных, они предполагают не прямое, а косвенное воздействие на объект управления. Их конкретными формами являются хозрасчет, ценообразование, бюджетирование и т.п.

Под организационными методами управления принято понимать способы воздействия на процессы формирования, размещения и исполнения государственного заказа, основанные на применении органами управления волевого (т.е.

административного) принуждения. Таким образом, применение организационных методов требует жесткого «вертикального» подчинения объекта субъекту управления и основано на системе нормативных актов, регламентирующих принятие соответствующих управленческих решений.

Под правовыми методами понимается совокупность общегосударственных и внутрисубъектных правовых норм, законов и законодательных актов, с помощью которых добиваются исполнения соответствующих целей и задач управления. Однако в настоящее время отсутствие общей устойчивой правовой культуры в стране значительно снижает широту и эффективность применения этих методов в управлении государственными закупками на региональном уровне.

Социально-политические методы основаны на моральном и идеологическом воздействии на работников. Важное значение при применении воспитательных методов играют средства массовой информации, социологические исследования.

Психологические методы управления или методы прямого воздействия очень эффективны, но законодательно не обеспечены.

Практическая работа по управлению государственными закупками должна основываться на определенных принципах.

Под принципами управления понимаются общие, устойчивые правила сознательной деятельности людей в процессе управления, обусловленные действием объективных законов. Принципами управления объединяют как закономерности развития объекта управления, так и практическую деятельность людей в процессе управления. С одной стороны, принципы управления формируются с учетом развития объекта управления в рамках системы управления, с другой – на основе практики, охватывая наиболее эффективные моменты управленческой деятельности. Принципы управления не зависят от специфики решаемых задач и должны быть учтены при принятии любого управленческого решения. Так, основными общими принципами управления являются плановость, научность, системность, сочетание федерального и регионального управления, сочетание централизации и децентрализации управления [71-115].

Применительно к механизму управления государственным строительным заказом, основными принципами, как уже отмечалось ранее, являются эффективность, системность, разумный протекционизм, адаптивность и открытость.

Кроме того, предложенный выше механизм управления может быть наполнен конкретным содержанием на основе взаимодействия Комитета по строительству администрации Санкт-Петербурга инвестиционно-строительного комплекса региона.

Разработанная структура механизма управления позволяет представить развитие системы государственного строительного заказа в логической последовательности связанных друг с другом общей целью элементов, каждый из которых ориентирован на решение конкретных, специфических задач.

В свою очередь представленная модель гибкого механизма управления позволяет обратиться к важному вопросу стабилизации экономики на основе государственного строительного заказа. Например, такой важный показатель государственного строительного заказа как ритмичность сдачи объектов (в частности, жилья) по сути означает стабильность рынка [22]. По этому показателю Санкт-Петербург существенно опережает многие регионы.

Помимо этого, как уже говорилось, одной из основных целей государственного регулирования является устойчивое развитие экономики региона [52-59].

Стандартная аргументация в виде статистических данных с выявлением тенденций изменения тех или иных показателей обычно не касается глубинного механизма взаимодействия сложных систем, а тем более прогноза их взаимодействия [54-57]. Поэтому обратимся к теории взаимодействия нелинейных систем - синергетике.

Перед разработкой модели следует особо выделить следующие моменты:

- государственный заказ составляет существенную долю ВВП Санкт-Петербурга (около 10%);

- государственный строительный заказ является частью системы государственного заказа;

- государственный строительный заказ является значительным элементом системы государственного заказа;

- изменения в подсистеме государственного строительного заказа сказываются на всем государственном заказе и всей экономике региона;

- инвестиционно-строительный комплекс составляет значительную часть экономики региона;

- при переходе к рынку имел место разрыв среднего звена управления инвестиционно-строительным комплексом;

- эту нишу осваивают общественные организации инвестиционно-строительного комплекса и корпоративные структуры (ФСГ);

- перспективы развития региона в значительной степени определяют органы государственной власти (Стратегический план Санкт-Петербурга);

- формируемый Комитетом по строительству Администрации Санкт-Петербурга государственный строительный заказ совместим по товарному профилю с рынком сбыта инвестиционно-строительного комплекса;

- государственный строительный заказ, размещаемый посредством подрядных конкурсов, обладает свойствами процесса и в этом смысле подобен многоэтапному жизненному циклу строительной продукции ;

Кроме того, следует выделить свойства государственного маркетинга при размещении государственного строительного заказа, которые существенны для вида маркетинга поставщика из инвестиционно-строительного комплекса:

- бюджет конкретных подрядных конкурсов определен;

- госзаказчик фиксирует внимание на цене;

- необходимость снижения затрат в сфере технологии для уменьшения издержек производства;

- подробные ведомости работ и четкое техническое описание требуемой строительной продукции не позволяют использовать инструмент дифференциации;
- для открытых подрядных конкурсов не имеют значения ни реклама, ни методы личной продажи.

А теперь обратимся к механизму взаимодействия госзаказчика (Комитет по строительству) с участниками инвестиционно-строительного комплекса при размещении государственного строительного заказа на основе синергетики.

В экономике распространено мнение, что синергетический эффект сводится к простой формуле: экономический результат деятельности корпорации больше или меньше по сравнению с экономическими результатами деятельности составляющих ее организаций по отдельности. Но это только следствие, а не суть деятельности самоорганизующихся систем, каковыми являются и система государственного строительного заказа и инвестиционно-строительный комплекс региона

Отличие нелинейной системы от линейной состоит в качестве управления: для линейной – возможен прогноз развития с какой угодно точностью, для нелинейных – зависит от специфики взаимодействия с окружающей средой.

Основными свойствами нелинейных систем, значимыми для их существования (развития) является формирование стабильной окружающей среды (стабилизация динамического режима), что предполагает:

- поток энергии извне; (финансирование)
- расход энергии (затраты) на образование продукции.

На рисунке 4.5. видно, что для госзаказчика Комитет по строительству Санкт-Петербурга и участников инвестиционно-строительного комплекса региона выполнены условия стабилизации окружающей среды:

Для госзаказчика (Комитет по строительству Администрации Санкт-Петербурга): финансирование, формирование и размещение государственного строительного заказа

Для участника инвестиционно-строительного комплекса (строительная организация): размещение госзаказа посредством подрядных конкурсов (инвестиции) - исполнение государственных контрактов.

В настоящее время можно говорить о реальности симбиоза государственного заказчика и субъектов ИСК. Основная проблема состоит в поиске эффективной формы их взаимодействия.

Взаимодействие Комитета по строительству и субъектов ИСК обладает характерным свойством нелинейных систем вследствие трудностей прогноза развития и конкретности механизма управления, определяемого спецификой строительной продукции, что доказывает целесообразность введения агрегирующего термина ГСЗ.

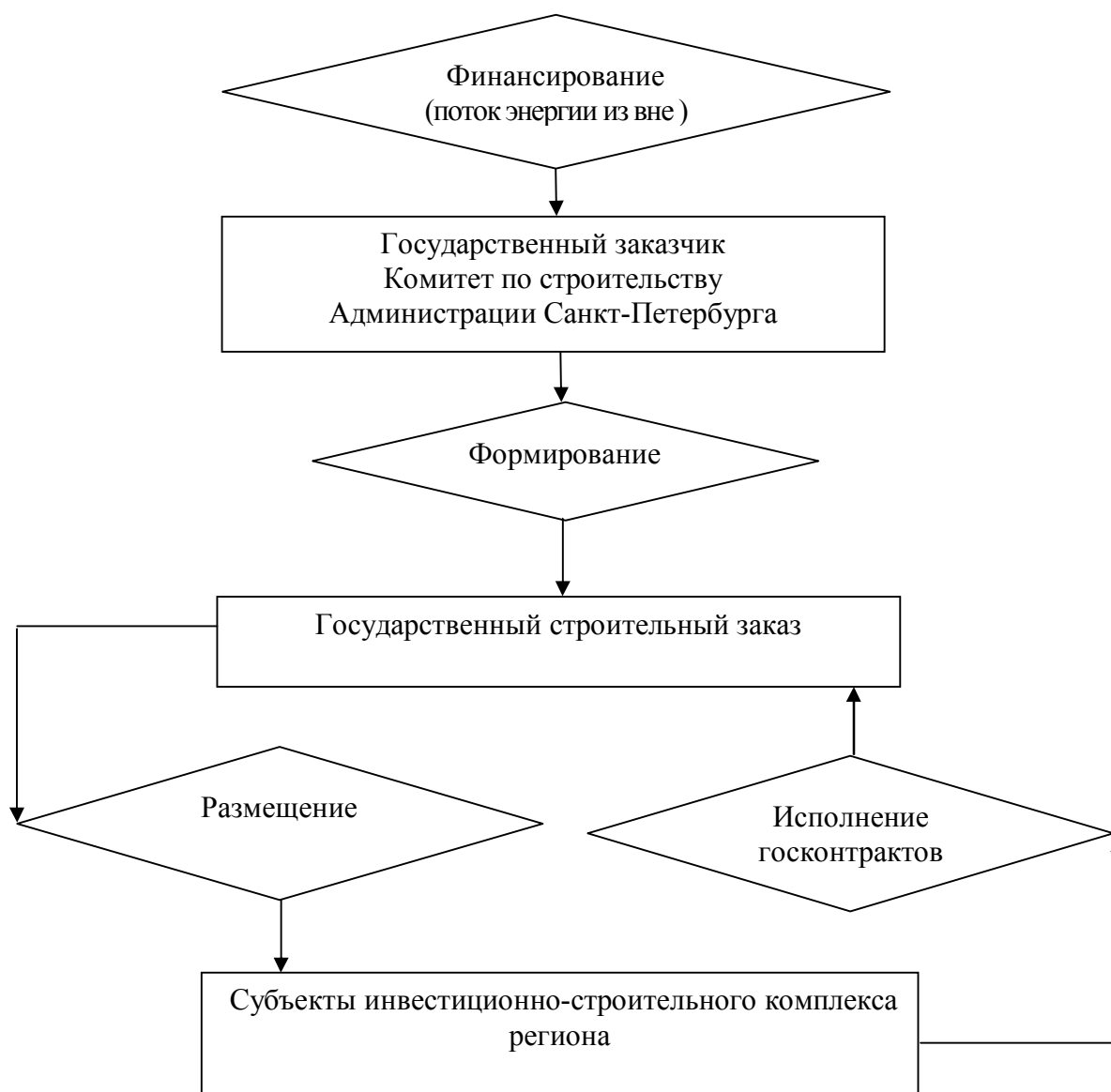


Рисунок 4.5 – Взаимодействие структур в системе государственного строительного заказа региона

4.3 Маркетинговая концепция государственного строительного заказа региона

Как свидетельствует проведенный анализ проблем развития государственного строительного заказа, организационно-управленческие факторы являются одними из ключевых для повышения эффективности государственных закупок.

Очевидно, решение проблем управления государственным строительным заказом должно опираться на технологический подход. В этом случае управляющие воздействия представляются не в виде набора разрозненных действий (функций, этапов), а как целостный процесс, направленный на получение кон-

кретного конечного результата. Подобные принципы широко внедряются на практике и, в частности, нашли свое отражение в методологии реинжиниринга [69-81]. Технологичность применительно к экономике означает возможность контроля с целью ее стабилизации, «точечность» операций.

В литературе, при наличии общих подходов, имеются различные определения сущности процессов. Так, по мнению М.Хаммера и Дж.Чампи, под процессом необходимо понимать набор операций, которые, вместе, взятые дают определенный результат. Т. Давенпорт определяет процесс как специфическую упорядоченность во времени и в пространстве работ, заданий, с указанием начала и конца и точным определением входов и выходов [69].

Важно учитывать, что процессы не тождественны функциям. Функция отражает зависимость (изменения) одного явления по мере изменения другого [69]. Процесс же характеризуется, прежде всего, последовательностью смены явлений, состояний и т.п.[69].

Аналогичный подход к разграничению процессов и функций предлагают также Ю.Масленченков и Ю.Тронин. По их мнению, процесс представляет собой набор взаимосвязанных процедур. В свою очередь, процедура - это функция, задача [81].

Для того, чтобы рассматривать государственный строительный заказ как процесс, необходимо охарактеризовать последовательность всех связанных с ним действий, т.е. его жизненный цикл - одного из важных понятий маркетинга.

Обычно в исследованиях по проблемам государственного заказа выделяется три основных его элемента: формирование, размещение и исполнение [8]. С точки зрения динамики такой подход явно недостаточен. Для характеристики государственного заказа как процесса представляется целесообразным применить концепцию этапов жизненного цикла (таблица 4.2).

Предлагаемая схема охватывает полный цикл государственного строительного заказа. Рассмотрим ее подробнее.

1. На первом этапе важно определить потребность в применении принципов государственного заказа. Речь идет о маркетинговых исследованиях для определения необходимости финансирования из регионального бюджета на принципах государственного заказа затрат для удовлетворения тех или иных региональных потребностей.

2. На втором этапе необходимо определить структуру сводного перечня государственного заказа. Кроме того, важным компонентом "конструкции" государственного заказа является количество его уровней (например, субъект федерации, район, муниципальное образование), количество и структура главных распорядителей бюджетных средств.

3. Разрабатываются и выбираются технологии государственного заказа, включающие в себя способы организации закупок (конкурсы, методы ценовых котировок и "у единого источника"), а также формы расчетов.

В настоящее время в регионах фактически заложены основы конкурсной системы размещения государственного заказа. Однако процедуры и способы

отбора предприятий-производителей и поставщиков, используемые государственными заказчиками при закупках продукции, требуют дальнейшего совершенствования и развития.

Таблица 4.2 – Жизненный цикл государственного строительного заказа

№	Этапы жизненного цикла	Элементы процесса государственного строительного заказа
1	Маркетинг	Определение потребности и сегментов рынка спроса государственного строительного заказа
2	Проектирование и разработка структуры	Определение: - структуры сводного перечня государственного строительного заказа; - уровней государственного строительного заказа; - количества и структуры главных распорядителей бюджетных средств
3	Технологическая подготовка	Разработка и выбор технологий и процедур государственного строительного заказа
4	Снабжение	Ресурсное обеспечение системы государственного строительного заказа
5	Производство	Формирование государственного строительного заказа
6	Контроль качества	Экспертиза сформированного государственного строительного заказа
7	Маркировка	Оформление государственного строительного заказа
8	Коммуникация	Доведение государственного строительного заказа до бюджетополучателей и потенциальных поставщиков
9	Реализация и распределение	Размещение государственного заказа строительного
10	Монтаж	Дополнительное ресурсное обеспечение для организации работы по исполнению государственного строительного заказа
11	Эксплуатация (потребление)	Исполнение государственного заказа строительного
12	Техническая помощь и техническое обслуживание	Корректировка государственного строительного заказа, контроль его исполнения
13	Утилизация после использования	Оценка степени выполнения государственного строительного заказа и оформление окончательной отчетности

Основными задачами развития конкурсных процедур являются:

- совершенствование методического обеспечения организации и проведения конкурсных процедур;
- повышение уровня подготовки как государственных заказчиков, так и претендентов на получение государственных заказов;

- проведение укрупненных конкурсов. Это позволяет перевести организацию конкурсной системы отбора поставщиков на более высокий профессиональный уровень и получить экономию бюджетных средств на подготовку конкурсной документации, организацию и проведение конкурсов, снизить риски неисполнения государственного контракта;

- разработка образцов конкурсной документации для проведения конкурсов с учетом различных возможных условий закупки;

- организация постоянно действующих консультаций для предприятий и организаций по участию в конкурсах на закупку продукции для государственных нужд;

- отработка механизма проведения электронных конкурсов в системе Интернет;

- создание базы исполнения контрактов, отражающей историю взаимоотношений заказчиков и исполнителей.

4. Осуществляется ресурсное обеспечение разработки системы государственного заказа, включая правовое, кадровое, информационное, организационно-техническое, программное, научно-методическое и материально-техническое обеспечение.

5. На этом этапе осуществляется собственно формирование государственного заказа, т.е. реализуется комплекс мероприятий по созданию сводного перечня регионального заказа.

Государственные заказчики должны определить платежеспособную (обеспеченную средствами бюджета) потребность в продукции на текущий финансовый год. Для этого осуществляется сбор информации от каждого подведомственного или подчиненного потребителя, финансируемого через заказчиков. На основании поступившей от каждого государственного заказчика информации рассчитывается обобщенная платежеспособная потребность в продукции на текущий финансовый год.

Все заказчики, являющиеся прямыми получателями бюджетных средств и определенные ведомственной структурой расходов бюджета, разрабатывают по установленной форме годовые (с поквартальной разбивкой), планы закупок продукции для государственных нужд на следующий финансовый год.

6. Проводится обсуждение и экспертиза государственного строительного заказа органами законодательной власти в рамках работы по утверждению регионального бюджета. Это предполагает внесение дополнительных корректив и поправок в бюджетные заявки государственных заказчиков на следующий финансовый год.

7. Окончательный вариант государственного строительного заказа оформляется по установленным законодательством требованиям и переводится на различные виды носителей информации.

8. Государственный строительный заказ доводится до бюджетополучателей, государственных структур и предприятий. Для заблаговременного уведомления потенциальных поставщиков о региональных потребностях государст-

венный заказ после его утверждения подлежит опубликованию в средствах массовой информации, в том числе в электронных СМИ (Интернет)

9. Размещение государственного строительного заказа представляет собой комплекс мероприятий, проводимых государственным заказчиком с целью заключения (с использованием той или иной процедуры) государственного контракта и организации, и проведения подрядных конкурсов на объекты и услуги в строительстве и городском хозяйстве в соответствии со сводным перечнем регионального заказа.

При заключении договоров на выполнение строительно-монтажных работ, поставку товаров, оказание услуг важно обеспечить соответствующие взаимные гарантии.

Кроме того, все заключаемые государственными заказчиками контракты регистрируются в Реестре контрактов.

10. В случае необходимости осуществляется дополнительное правовое, кадровое, информационное, организационно-техническое, программно-методическое и материально-техническое обеспечение для организации работы по исполнению государственного заказа.

11. Комплекс мероприятий по исполнению совокупности всех государственных контрактов, заключенных государственных заказчиками на соответствующий финансовый год, представляет собой исполнение регионального государственного заказа.

12. Проводится корректировка государственного заказа и контроль его исполнения, в том числе через систему казначейства. Важным при этом являются:

- координация процесса закупок и методологическое руководство со стороны единого уполномоченного органа;
- отслеживание реального исполнения плана закупок для государственных нужд каждым государственным заказчиком;
- анализ выполнения бюджета в текущем финансовом году;
- определение экономической эффективности деятельности государственных заказчиков.

13. Оценивается степень выполнения государственного заказа по итогам бюджетного периода, оформляется полная отчетность по государственному заказу и документация для его сдачи в архив.

В целом, применение технологического подхода позволяет:

- полнее выделять и отслеживать ключевые параметры регионального государственного заказа;
- разрабатывать и внедрять эффективные системы регионального государственного заказа;
- обеспечивать единую направленность мероприятий по совершенствованию системы регионального государственного заказа.

В конечном итоге такой подход призван повысить эффективность государственного заказа как важного инструмента управления регионом.

Рассмотрение государственного строительного заказа в виде технологии в рамках маркетинговой концепции полезно сопоставить с аналогичной технологией результатов деятельности строительной организации от жизненного цикла строительной продукции, которая приведена ниже на таблица 4.3 [3].

Таблица 4.3 – Зависимость результатов строительной организации от этапов цикла создания и реализации .строительной продукции (работ, услуг)

Этапы	Цели	Показатель результата
Маркетинг и мониторинг строительных рынков	Выявление потребности на строительных рынках и временное сокращение развития данной стадии	Показатель (или их совокупность, соответствующие стратегии строительной фирмы)
Проектирование	Разработка конкурентоспособной строительной продукции (работ, услуг)	То же
Планово-подготовительные работы	Организация выпуска строительной продукции (работ, услуг)	То же
Строительство, выпуск конечной строительной продукции (работ, услуг)	Углубленное проникновение на рынок	Конкурентоспособность продукта
		Занимаемая доля рынка
Реализация строительной продукции (работ, услуг)	Увеличение прибыли. Обеспечение конкурентоспособности строительной продукции (работ, услуг)	Прибыль. Конкурентоспособность строительной продукции (работ, услуг)
Эксплуатация строительной продукции (работ, услуг)	Обеспечение гарантийного периода строительной продукции (работ, услуг)	Повышение конкурентного статуса строительной фирмы
Завершающая стадия жизненного цикла строительной продукции (работ, услуг)	Быстрый уход с рынка и замена устаревшей продукции новой	Показатель (или их совокупность, соответствующий стратегии строительной фирмы)

Нетрудно видеть аналогию при сравнении «жизненного цикла государственного строительного заказа» и «жизненного цикла строительной продукции». Данная совместимость является основанием для успешного взаимодействия государственных органов управления (Комитет по строительству Администрации) с инвестиционно - строительным комплексом Санкт-Петербурга при размещении государственного строительного заказа.

Для обоснования использования маркетинговой концепции для оценки перспектив взаимодействия инвестиционно-строительного комплекса с государственными органами управления (Комитет по строительству) при исполнении государственного строительного заказа обратимся к особенностям маркетинга в строительной сфере.

Маркетинговая концепция управления строительными организациями в ИСК представляет собой совокупность целей управления их бизнесом с ориентиром на производство и реализацию строительных товаров, услуг и работ в зависимости от характеристик потребительского спроса и рыночной конъюнктуры. Наиболее интересна концепция управления, базирующаяся на моделировании платежеспособного спроса. Она выражает современное содержание маркетинга применительно к условиям насыщенного рынка и активной конкурентной среды, защищенной от монопольного положения государственным регулированием, в частности антимонопольным законодательством.

Фундаментальным принципом маркетинга является подход, предполагающий интеграцию двух видов деятельности - всестороннего изучения структуры, процессов и закономерностей потребительского спроса и активного воздействия на рынок, а также существующий спрос, формирование потребительских предпочтений.

Современный маркетинг предлагает еще одну - сервисную концепцию. Специфика сервисной концепции маркетинга - концентрация внимания на оказании услуг по обслуживанию процесса эксплуатации товара в течение всего срока его службы. Ее использование целесообразно в агропромышленном строительстве, коттеджном домостроении, строительстве малоэтажных секционных домов и специализированных сооружений. Строительная организация может ориентировать свою деятельность на эксплуатацию зданий, сооружений, систем и оборудования, проведение ремонтных работ и модернизации по мере физического и морального износа [20].

Сервисное производство подчеркивает единство процесса производства и последующей эксплуатации продукта, охватывая весь период его жизненного цикла, вплоть до исчерпания резервов физического и морального износа. Сервисные услуги следует отличать от услуг, предоставляемых непроектованной сферой. Услуга непроектованной сферы представляет собой особый вид товара и формируется в рамках определенного цикла, который может рассматриваться как производственный. Сервисное производство выступает как дополнительный элемент, который при определенных условиях может доминировать в цепочке "производство - потребление". На международных рынках часто сервисные услуги становятся источником конкурентного преимущества.

Идея сервисной концепции маркетинга в ИСК была реализована строительным объединением "ЛенСпецСМУ". Так, например, отдельную крупную нишу в структуре ССМО "ЛенСпецСМУ" занимает группа предприятий, выполняющих только функцию предоставления сервисных услуг (ООО "Товарищество собственников жилья "РЭМЭКС"). В составе холдинга планируется создать более 50 таких организаций.

Сервисную концепцию маркетинга осваивают также "Петротрест", а в области сельского строительства - ОАО "ПСО "Леноблагрострой".

Отсутствие достаточного для масштабной производственной деятельности капитала, развитой материально-технической базы, снабжения сырьем, материалами, оборудованием и т.д. не позволяет небольшим строительным органи-

зациям успешно конкурировать с крупными производителями. Они вынуждены ориентироваться преимущественно на методы ценовой конкуренции, что в условиях роста себестоимости продукции, услуг или работ, характерного для переходной экономики, не всегда удастся. Одним из резервов активизации этой деятельности является расширение ассортиментного ряда производимой строительной продукции, услуг, работ и повышение их качества.

Строительная организация может оказывать услуги по техническому обслуживанию, эксплуатации, текущему и выборочному капитальному ремонту в качестве самостоятельных компонентов ассортиментного ряда. При этом создаются условия для реализации преимуществ стратегии дифференциации и диверсификации продукции с помощью более глубокого проникновения на рынки.

В конкретных условиях рыночной конъюнктуры могут сложиться предпосылки для узкопрофильной ориентации строительной организации (например, ремонтные и эксплуатационные услуги). Такая ориентация оправдана при наличии сегмента, нуждающегося в этих услугах. При освоении узкого сегмента строительная организация может столкнуться с резким обострением конкуренции, риском, связанным с быстрым насыщением потребностей или ухудшением финансового состояния потребителей. Однако маневренность организации позволяет компенсировать негативное влияние этих факторов за счет сокращения сроков перепрофилирования и концентрации на других сервисных услугах.

Выбор концепции маркетинга зависит от профиля строительства и масштабов строительных организаций. Зависимость между этими факторами исследована в экономической литературе [3].

Отдельно следует остановиться на маркетинге, связанном с жилищным строительством. Специфика маркетинга в жилищном строительстве связана с особенностями самого производственного процесса в данной отрасли. Во-первых, объекты жилищного строительства производятся непосредственно там, где они будут использоваться. Во-вторых, с развитием конкуренции домостроительное производство все больше будет сориентировано на удовлетворение индивидуальных запросов населения, направленных на то, чтобы жилье обладало особыми потребительскими свойствами, которые отвечают определенному периоду времени.

Чтобы реализовать основной принцип маркетинга - производить продукцию, соответствующую требованиям потребителей, важно обеспечить взаимосвязку качества продукции и необходимого объема продаж и прибыли.

В соответствии с международными стандартами "жизненный цикл" продукции состоит из 11 этапов (так называемая петля качества) [4] (см. рис.4.6). Применительно к объекту данного исследования можно выделить девять укрупненных структурных элементов "жизненного цикла" строительной продукции (Представленная на рис. схема позволяет сделать ряд выводов).

Во-первых, единство процесса производства, реализации и эксплуатации строительной продукции требует отражения при формировании системы управления организации и является дополнительным основанием для использования сервисной концепции предпринимательства.



Рисунок 4.6 – "Петля качества" строительной продукции

Во-вторых, маркетинговые воздействия, используемые на стадии реализации, не завершают производство, а являются началом процесса, когда характер и масштабы производства задаются условиями рынка, спроса, конкуренции и уже существующего товарного предложения [53].

Ориентация предпринимательской деятельности на долгосрочную перспективу предполагает наличие устойчивых маркетинговых коммуникаций, в первую очередь взаимосвязей между производителями и потребителями строительной продукции. Маркетинговая деятельность при этом характеризуется как маркетинг отношений [3], вытесняющий маркетинг операций, основанный на принципе "одна сделка за раз" и не имеющий долговременных стратегических основ.

Концепция отношений (или коммуникативности) строится на упорядоченном обмене информацией, создании и поддержании необходимых связей и контактов с различными субъектами рыночной среды. Коммуникация считается эффективной, если цели партнеров совпадают.

Договорная политика предполагает проведение мероприятий по согласованию условий договоров подряда. К таким мероприятиям, как правило, относят ценовую политику, систему скидок и надбавок, условия предоставления строительной продукции или выполнения работ и услуг и их оплаты, а также кредитную политику.

Цель распределительной политики - своевременная поставка строительной продукции или выполнение строительных работ и услуг для потребителя. Она включает анализ и обоснование каналов сбыта, маркетинг-логистику, политику конкурсов и, средств сбыта, размещения производительных сил, местонахождения потребителей и рынков, поставок, складирования готовой продукции и т.д.

Задача коммуникативной политики - организация взаимодействия строительной фирмы со всеми субъектами маркетинговой системы для обеспечения стабильной и эффективной деятельности по формированию спроса и продвижению строительной продукции, работ и услуг на рынке с целью удовлетворения потребностей потребителей и получения прибыли [3].

На практике в строительной отрасли преимущественное развитие получают элементы товарной политики, так как успех предпринимательской деятельности этих организаций зависит от условий спроса, особенно от платежеспособности и финансовой обеспеченности носителей этого спроса. Смещение центра тяжести в сторону товарной политики не означает отказа от других элементов комплексного маркетинга. Важно подчеркнуть, что коммуникативная политика строительной организации не только формирует способы рекламы и стимулирования процесса реализации строительной продукции, но и выстраивает систему коммуникаций между деловыми партнерами, позволяющую создать долговременные хозяйственные связи и эффективно решать вопросы инвестиционного обеспечения проектов.

Изложенные выше особенно маркетингового подхода в инвестиционно-строительном комплексе являются основой для эффективного размещения в нем государственного строительного заказа Комитетом по строительству Администрации Санкт-Петербурга.

Характерный аргумент совместимости двух «продуктов» можно представить в графическом виде:

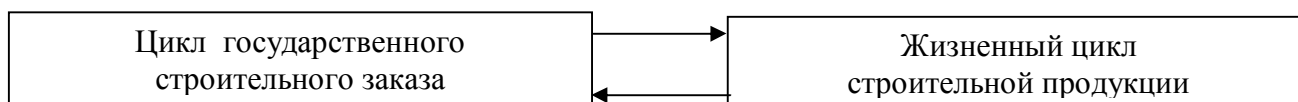


Рисунок 4.7 – Совместимость характера потребности (ГСЗ) и строительной продукции