

ИСПОЛЬЗОВАНИЕ СИСТЕМНОГО ПОДХОДА В ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПРОМЫШЛЕННОСТИ

В статье рассматриваются особенности применения системного подхода в экономическом развитии промышленности региона. Определены особенности и сложности управления с помощью системного подхода. Создана схема механизма организации государственного заказа как одного из главных факторов экономического развития региональной промышленности, детально раскрыты ее основные элементы. Выделены базисные индикаторы размещения государственного заказа в региональной промышленности.

Ключевые слова: государственный промышленный заказ, индикатор, механизм, региональный промышленный комплекс, региональная промышленная политика, экономическое развитие, эффективность.

В настоящий момент одним из наиболее распространенных направлений в решении важных народнохозяйственных проблем все в большей мере становится системный подход в управлении. Социальные, экономические и научно-технические проблемы, возникающие в процессе развития экономического производства, предопределяют стратегию развития национальной экономики на долгосрочную перспективу. В практике управления национальной экономикой стратегия ее развития все чаще воплощается в формировании и реализации системы планов развития экономического потенциала экономических субъектов. С развитием масштабов общественного производства, повышением комплексности народного хозяйства, усложнением экономических связей объективно возникает потребность к постоянному и всестороннему использованию системного подхода в управлении экономическим развитием региональных промышленных комплексов (РПК). Во избежание неточностей далее мы будем рассматривать понятия «региональный промышленный комплекс» и «региональная промышленность» как равнозначные.

Наиболее приемлемым инструментом для планового решения проблем управления должна стать региональная система мер, которая будет ориентировать деятельность заинтересованных предприятий и организаций, их экономические и производственно-технологические возможности на достижение конечных целей и задач при формировании хозяйственной системы регионального промышленного комплекса. Это объясняется тем, что она по сути является многоцелевой и комплексной, когда методы стратегического планирования недостаточны для принятия

* © Невзоров О.Ю., 2013

Невзоров Олег Юрьевич (nevzorov@mail.ru), кафедра государственного и муниципального управления Самарского государственного университета, Российская Федерация, 443011, г. Самара, ул. Акад. Павлова, 1.

обоснованного решения с учетом всех многообразных интересов, связей и взаимозависимостей, имеет долгосрочный характер [1].

К характерным особенностям системного подхода применительно к управлению экономическим развитием РПК можно отнести следующие:

- выделение народнохозяйственной проблемы межотраслевого или межрегионального характера, которые не могут быть решены в традиционных рамках отраслевых и региональных планов;
- определение системы целей в рамках общей проблемы с характеристикой конечных и промежуточных результатов;
- разработка системы мероприятий экономического, социального, научно-технического, организационного направлений, обеспечивающих наиболее эффективную реализацию целей;
- обеспечение разработанных мероприятий ресурсами независимо от их отраслевой или региональной принадлежности [3].

Исходя из этого, системный подход, применяемый в управлении экономическим развитием регионального промышленного комплекса, методологически основанный на принципах планирования, базируется на синтезировании различных приемов и методов планирования и организации управления реализацией плановых заданий, которые подчинены последовательному алгоритму разработки: проблема – цели – система мероприятий – целевое направление ресурсов.

В то же время комплексная система мер должна содержать не только систему мероприятий по достижению определенных целей промышленного развития региона, но и организационно-экономическую.

Разработка системы управления особенно важна для мероприятий РПК, так как перспективная структура регионального хозяйства закладывается предварительно и общий успех дела в большей степени зависит от факторов, условий и от того, насколько удачными окажутся организационные формы реализации всех мероприятий деятельности исследуемого комплекса.

Создание системы управления устойчивым развитием РПК – проблема сложная и в значительной степени неразработанная. Причиной этого является длительность периода реализации системы мер, всестороннее воздействие инноваций, гибкость и изменчивость экономических и социальных процессов развития народного хозяйства, сложность структуры регионального промышленного комплекса и его производственных связей, несовпадение общегосударственных, отраслевых и региональных интересов и т. п.

Эффективность достижения поставленных целей управления экономическим развитием РПК на основе системного подхода предполагает организацию управления на основе единства руководства составлением и реализацией планов. Вся сложная система научных, проектных, плановых и производственных предприятий и учреждений, участвующих в разработке мер, должна быть объединена единой целью и единой «идеологической политикой» достижения этой цели [7]. Таким образом, важнейшим требованием к системе развития региональных промышленных комплексов при использовании системного подхода является не только обеспечение рационального управления каждым видом деятельности, но и обеспечение интеграции этих видов работ в едином процессе перспективного развития экономической системы региона, что необходимо учитывать при рассмотрении региональных промышленных комплексов [8].

Государственный заказ является элементом госрегулирования производственно-хозяйственной деятельности, охватывающим макроэкономический уровень и его региональные компоненты. Государственный промышленный заказ (ГПЗ) как эконо-

мическое явление обладает собственной спецификой. Он представляет собой одну из составляющих целостной системы управления промышленностью региона. В общем виде процесс его формирования относится к действиям стратегического характера (со стороны органов регулирования), а процесс его реализации – к тактическим действиям. Однако изменение внешних и внутренних условий может сказаться на изменении стратегических ориентиров даже в процессе реализации тактических мероприятий [2].

В формировании и реализации государственного промышленного заказа участвуют различные субъекты. Их совокупность можно структурировать исходя из степени их воздействия на ГПЗ (как в части его формирования, так и при его осуществлении) и характера присущей им ролевой функции. Рассматривая механизм организации государственного заказа в региональной промышленности с позиции системного подхода, представим совокупность его элементов в виде схемы (см. рисунок).



Рис. Механизм организации государственного заказа в региональной промышленности

Далее рассмотрим функциональное содержание каждого элемента.

1. Входные условия. Входным условием процесса формирования госзаказа в региональной промышленности выступает само государственное задание в виде комплекта документов, оформленного надлежащим образом. Государственными заданиями субъектов РФ определяются потребности в соответствующих видах продукции для решения задач жизнеобеспечения регионов и реализации региональных целевых программ. Региональные нужды определяются органами государственной власти субъектов РФ самостоятельно в соответствии с общими принципами и положениями 94-ФЗ.

2. Миссия. Эффективная работа механизма организации государственного заказа в региональной промышленности в целях повышения социально-экономического развития субъекта РФ.

3. Цели. Их можно сформулировать следующим образом:

- общее повышение технологического уровня производств, их модернизация;
- стимулирование искусственного спроса на промышленную продукцию;
- снабжение государственных и гражданских структур продукцией;
- производство промышленной продукции, конкурентоспособной на внутренних и внешних рынках;
- улучшение комплексной инвестиционной привлекательности региона.

4. Стратегия. Стратегия содержит в себе функциональные элементы:

- 1) Гарантия снабжения.
- 2) Сокращение расходов.
- 3) Поддержка снабжения.
- 4) Реакция на изменение обстановки.
- 5) Конкурентоспособность или конкурентное преимущество [4].

5. Концепция. Включает нормативно-правовые акты, регламентирующие государственные заказы в промышленности; нормативно-правовые документы субъекта РФ о региональной промышленной политике; прогнозы о социально-экономическом развитии региона на долгосрочный период.

6. Ресурсы. Официальный сайт Российской Федерации для размещения информации о размещении заказов (<http://zakupki.gov.ru>). Представляет собой систему федерального масштаба, обеспечивающую решение двух основных задач: автоматизации всех этапов и процедур размещения государственного заказа на федеральном уровне и обеспечение прозрачности системы контроля и анализа работы органов исполнительной власти на любом этапе размещения заказа [5].

7. Потенциал. В состав потенциала производственно-экономической системы, которой является, в частности, региональный промышленный комплекс, входят следующие элементы:

- производственный потенциал, характеризующий имеющиеся основные фонды и кадровые ресурсы, эффективно взаимодействующие между собой;
- инновационный потенциал, в котором отражены возможности по развитию промышленных предприятий и их совокупности;
- управленческий потенциал, формирующий условия для функционирования предприятий и промышленного комплекса;
- рыночный потенциал, отражающий максимально возможный объем реализации промышленной продукции.

8. Планирование. Планирование закупочной деятельности связано с исполнением принципа эффективности и экономичности использования бюджетных средств. В региональном контексте чаще всего планирование объемов государственных заказов на промышленную продукцию определяется федеральными целевыми программами.

9. Осуществление. Уполномоченный орган субъекта РФ определяет способ размещения государственных заказов в региональной промышленности (открытый и закрытый конкурсы, открытый аукцион, аукцион в электронной форме, запрос котировок и закупка на товарных биржах). Далее осуществление государственного промышленного заказа происходит по алгоритму:

- 1) Подача заявок.
- 2) Подготовка размещения заказа.
- 3) Проведение торгов.
- 4) Заключение государственного контракта.

Конкурс завершается, как только государственный заказчик определился с исполнителем. Государственный заказ признается размещенным со дня заключения государственного или муниципального контракта.

10. Мониторинг. Под мониторингом здесь понимается наблюдение за поведением объектов мониторинга и фиксации отклонений фактических количественных и качественных параметров от запланированных. Его параметры могут варьировать в зависимости от свойств объекта. В качестве таких объектов при реализации государственного промышленного заказа могут выступать:

- деятельность предприятий регионального промышленного комплекса;
- деятельность других субъектов базовой инфраструктуры, в первую очередь финансовых институтов, обеспечивающих данный госзаказ;
- деятельность организаций индустрии, снабжающих реализацию государственного промышленного заказа материалами, изделиями, инструментами;
- деятельность средств массовой информации, освещающих реализацию государственного промышленного заказа, входящих во вспомогательную инфраструктуру.

10. Контроль. Контроль, в отличие от мониторинга, осуществляется по заранее выделенным стадиям процесса. Он отражает последовательное приближение запланированных результатов к конечному, или собственно конечные результаты. Контроль всегда опирается на четко фиксируемые количественные показатели. Например, контроль промежуточного результата некоторого промышленного заказа будет отличаться от мониторинга промежуточных результатов тем, что в ходе его проведения не будут ставиться задачи по поиску неучтенных факторов. Выделяя контроль в самостоятельную стадию реализации госзаказов на продукцию промышленных предприятий региона, в качестве основных форм можно отметить следующие формы контроля:

- контроль за расходованием средств;
- производственно-технологический и технический контроль;
- финансовый контроль;
- организационный контроль.

Федеральная антимонопольная служба является контролирующим органом исполнения промышленных госзаказов на всей территории РФ.

12. Результат. Итогами реализации промышленного госзаказа могут стать:

- 1) Обеспечение устойчивых темпов роста промышленного производства и повышение конкурентоспособности региональной промышленности;
- 2) Усиление модернизации и технического перевооружения субъектов промышленной деятельности;
- 3) Привлечение инвестиций и инноваций в промышленность региона;
- 4) Обеспечение промышленности высококвалифицированными кадрами, отвечающими потребностям рынка;
- 5) Увеличение показателей социально-экономического развития региона.

Таким образом, формирование эффективного организационно-экономического механизма государственных закупок способствует проведению целенаправленной региональной промышленной политики, повышению эффективности социально-экономического развития конкретного региона.

Нельзя не обратиться и к мировому опыту. Размещение заказов в региональной промышленности – это достаточно сложная система, которая не покрывается только системой нормативно-правовых актов, регулирующих эту сферу. В области оценки системы закупок основные подходы включают, но не ограничиваются методологией Мирбанка (Country Procurement Assessment Review), Организации экономического сотрудничества и развития (OECD) и Азиатского Банка Развития, а также Африканского Банка развития. Используя системный подход, мы проанализировали некоторые элементы российской системы размещения государственных заказов в региональной промышленности, используя методологию оценки национальной системы закупок, разработанную Мирбанком и Организацией экономического сотрудничества и развития.

Данная методология включает два вида индикаторов: базисные и качества исполнения. Остановимся на первой группе, которая позволяет практически моментально и быстро сравнить действующую систему закупок и международных стандартов в этой сфере. Базисные индикаторы объединены по четырем основаниям:

- 1) существующие законодательные рамки, регулирующие закупки в стране;
- 2) институциональные условия;
- 3) действенность системы и уровень конкуренции на национальном рынке;
- 4) честность системы закупок [10].

Систематизировав содержание первых двух индикаторов, можно представить их содержание в виде таблицы.

Таблица

Базисные индикаторы размещения госзаказов в региональной промышленности

Индикаторы		Показатели	
Законодательная и регулятивная политика	1. Нормативно-правовые рамки системы госзакупок соответствуют общепринятым стандартам и соотносятся с предоставляемыми гарантиями	1(a). Область действия и степень урегулированности нормативно-правовыми актами	
		1(b). Методы размещения заказов	
		1(c). Правила размещения информации и временные ограничения	
		1(d). Правила участия	
		1(e). Тендерная документация и технические требования	
		1(f). Оценка заявок и критерии выбора победителей	
		1(g). Подача документов и открытие тендера	
		1(h). Порядок рассмотрения жалоб	
	2. Наличие нормативных документов по внедрению закупок	2(a). Нормативно-правовые акты, которые регулируют процессы и процедуры, не включенные в законодательство более высокого уровня	
		2(b). Наличие модельного пакета тендерной документации по размещению заказов для государственных нужд	
		2(c). Процедуры предварительной квалификации	
		2(d). Процедуры для заключения контрактов на оказание услуг или другие требования, в которых способность выполнить работу является ключевым критерием	
	Институциональные условия	3. Система размещения заказов хорошо интегрирована в систему общественного управления	3(a). Планирование закупок и сопутствующие расходы как часть бюджетного процесса и перспективного бюджетного планирования
			3(b). Бюджетное законодательство и финансовые процедуры поддерживают периодические размещения заказа, исполнение контрактов и выплаты
3(c). Размещение заказа не происходит без соответствующего одобрения бюджета			
3(d). Периодические отчеты по исполнению готовятся для согласования исполнения бюджета по размещению государственных заказов			

Сложность управления экономическим развитием регионального промышленного комплекса на основе системного подхода заключается в:

- объединении для целенаправленной деятельности большого количества предприятий и организаций;
- разработке и увязке планов работ по отдельным исполнителям;
- регулировании капитальных вложений, распределении их по первоочередным объектам;

– распределении всех видов ресурсов, в согласовании строительно-монтажных работ с мощностями строительной индустрии, в создании единой информационной базы, обеспечивающей функции контроля и учета;

– координации деятельности исполнителей во временном аспекте для обеспечения соответствия выполнения работ в едином ритме и по срокам.

Как известно, любая система управления создается и функционирует для решения задачи достижения конечных целей деятельности объекта управления, будь то выполнение плановых показателей предприятий в стадии постоянного функционирования или какая-то целевая разовая задача создания продукта производства. Управление экономическим развитием РПК на основе системного подхода представляет собой большую систему целей, состоящую из отдельных подцелей, каждая из которых решает какую-то определенную задачу, соподчиненную глобальной цели долгосрочного развития РПК. Поэтому при управлении экономическим развитием РПК на основе системного подхода необходимо учитывать, что управляющие органы на нижнем уровне должны решать свои локальные подзадачи, согласование которых должно осуществляться на более высоком уровне иерархии [6].

Фактически управление экономическим развитием РПК на основе системного подхода, по нашему мнению, должно предполагать соединение процессов формирования целей РПК с системой, реализующей эти цели, что объективно предопределяется спецификой современной экономики, так как реализация целей осуществляется посредством и на основе хозяйственной системы, адекватной поставленным целям. При этом цель следует рассматривать не как извне задаваемую надсистемную категорию, а как вытекающую из содержания и определяемую самой системой. В свою очередь, региональная хозяйственная система формируется на основе целей, поставленных органами управления РПК и региона. В таком понимании цели задаются системой определенного ранга, а сама система выступает средством достижения целей.

До последнего времени системному подходу к управлению экономическим развитием региональными промышленными комплексами не уделялось достаточного внимания, поэтому можно с уверенностью утверждать о наличии широкого комплекса проблем развития. Одной из главных проблем развития современных региональных промышленных комплексов России является явная недооценка регионального фактора размещения и балансирования общественного производства, проявляющаяся в игнорировании основных закономерностей и принципов регионального менеджмента.

Библиографический список

1. Государство и рынок: проблемы выбора подходов к управлению развитием национальной экономики / Д.Ю. Миропольский, С.А. Дятлов, В.А. Плотников [и др.] // Известия Санкт-Петербургского университета экономики и финансов. 2011. № 1. С. 141–145.
2. Захаров А.Н. Организация закупок и размещение заказов. Технология составления и выполнения контракта: учебное пособие. М.: Рос. экон. академия, 2008.
3. Ильина О.Н. Системный подход к управлению проектами в организации: монография. М.: Креативная экономика, 2012. 208 с.
4. Никифорова Л.В. Региональный опыт эффективного управления государственными закупками // Госзаказ, управление, размещение, обеспечение. 2010. № 20.
5. Новиков Д.Т., Захаров А.Н. Ресурсосбережение при организации закупок и размещении заказов // Экономика и технология. М.: Рос. экон. акад., 2011.

6. Пикулик А.В. Управление государственными закупками: монография. М.: Издательский дом «Финансовый контроль», 2006. 384 с.
7. Саган-оол К.Б. Методы реализации промышленной политики регионального уровня // Экономическое возрождение России. 2011. № 3 (29).
8. Становление рыночной системы государственных закупок в России / В.И. Смирнов, Н.В. Нестерович, Е.Ю. Гончаров [и др.]; под ред. В.И. Смирнова, Н.В. Нестеровича, И.М. Ахметзянова. Казань: НПО «БизнесИнфоСре-вич», 2012.
9. Федеральная служба государственной статистики. Данные о проведении торгов и других способах размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. URL: <http://www.gks.ru/metod/torg.html>.

*O.Yu. Nevzorov**

THE USE OF SYSTEMATIC APPROACH IN THE ECONOMIC DEVELOPMENT OF REGIONAL INDUSTRY

The article discusses the features of systematic approach to the economic development of region's industry. The features and complexity of management with the help of systematic approach are defined. The scheme of mechanism of organization of public order as one of the main factors of economic development in the regional industry is created, the details of its main elements are disclosed. Basic indicators of placement of government work in the regional industry.

Key words: state industrial order, indicator, gear, regional industrial complex, regional industrial policy, economic development, efficiency.

* *Nevzorov Oleg Yurievich* (newzorov@mail.ru), the Dept. of Public Administration, Samara State University, Samara, 443011, Russian Federation.