Без слабого звена: функционально-целевые блоки

Валерий СУХИХ – кандидат экономических наук, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления Пермского государственного университета, докторант Уральского государственного экономического университета, председатель правительства Пермского края

Региональное управление, в нашем понимании, – это управление экономическими, социальными, этнодемографическими, технико-технологическими, экологическими и иными процессами в пределах данной территории, направленное на эффективное использование имеющихся ресурсов в целях динамичного развития региона и повышения уровня благосостояния его жителей.

Механизм регулирования экономических и социальных процессов в регионе **– это сложная многоуровневая система.** Он представляет собой совокупность достаточного, с точки зрения внутренней законченности, количества составляющих его компонентов и предназначен оказывать воздействие на функционирование и развитие региона посредством совокупности конкретных методов, инструментов, связей и отношений (вертикальных, горизонтальных, прямых, обратных, непосредственных, косвенных, ближайших и отдаленных, промежуточных и конечных и т.п.) в соответствии с целевыми установками.

Главное требование, которое предъявляется к механизму управления регионом в условиях его относительной экономической самостоятельности, состоит в том, чтобы, с одной стороны, **содействовать** становлению и развитию рыночной системы, а с другой – **ограничивать абсолютный приоритет рыночных отношений**, особенно при рассмотрении проблем, которые не могут решаться исключительно рыночными инструментами, прежде всего социальных и экологических [1].

Разрабатывая механизм управления региональным развитием, следует учитывать то обстоятельство, что не все стороны (компоненты) жизни региона поддаются прямому управлению. В силу объективных причин они развиваются по принципам **самоорганизации**. Итоги приватизации, многообразие форм собственности, развитие частного предпринимательства – все это обусловило передачу большого объема ресурсов и прав управления производственно-экономическими и общественными процессами частным лицам. Многие сферы топливно-энергетического, металлургического, строительного, финансового, информационно-технологического комплексов стали делом частных корпораций. Участие государства в управлении объектами этих отраслей ограничивается акционерными долями в уставных капиталах и реализуется, за некоторым исключением, уже не административными, как ранее, а исключительно экономическими методами [2].

Закономерным следствием этого стала децентрализация управления, выражающаяся в первую очередь в самостоятельном формировании целей и задач каждым из субъектов в противовес единому источнику системы планов советского периода.

На этом этапе для государственного управления ставится новая задача – предложить методологию формирования приоритетных направлений развития социоэкономической сферы и поиска новых элементов целеполагания, которые формируются в децентрализованной системе [3]. Уже в среднесрочной перспективе возможна смена управленческих технологий, отвечающая задачам реализации целей комплексного социоэкономического развития. Она организуется на основе проектного управления и тесного взаимодействия с бизнесом в рамках государственно-частных партнерств. Важно знать, каким образом эти элементы приходят в движение и выработать системы его стимулирования по задаваемым специально траекториям.

Приоритетную роль в складывающемся механизме регионального управления призван сыграть **государственно-регулятивный компонент**, который ориентирован на сохранение и укрепление социально-экономического пространства региона. Методы, инструменты, применяемые в управлении территориями, используются по поручению государства в установленном порядке. Они должны отвечать определенным требованиям: обладать способностью формировать и обеспечивать реализацию управляющих воздействий, быть разнообразными и приспособленными к использованию в управлении, реальными и гибкими и участвовать в той или иной мере во всех фазах воспроизводственного процесса.

Управление социоэкономикой требует не только консолидации усилий всех структур, влияющих на региональное развитие, но прежде всего – адекватных целям парадигм действий власти. Если органы управления принимают на себя ответственность за региональное развитие (а иных вариантов в принципе не может быть), то они должны так организовать систему принятия решений, чтобы их эффективность была реальна и ощутима.

Региональное управление социально-экономическими процессами предполагает тесное взаимодействие с муниципальными органами власти. Взаимодействие этих уровней власти должно строиться с учетом относительной самостоятельности каждого уровня в рамках их полномочий и принятия совместных решений на основе партнерства, сотрудничества и согласования интересов, а также распределенной ответственности.

В региональном управлении социально-экономическими процессами применяются свои специфические методы управления. Сложность, динамичность объекта управления, т.е. региона, определяет и многообразие используемых инструментов и подходов, формирующих в итоге механизм регионального управления. Они не должны быть противоречивыми, чтобы их воздействие на региональные воспроизводственные и иные процессы не было разнонаправленным.

В условиях ограниченных финансовых ресурсов и, в определенной мере, ресурсов полномочий резервы для движения в указанных направлениях нужно искать в соответствующей модернизации государственного управления, на основе стратегий, проектов и программ, которые, в свою очередь, безусловно, должны учитывать особенности, принципы и традиции управления, характерные для конкретного региона. Но при этом нужно исходить из особенностей совре-

менной социоэкономической ситуации в стране и в мире, суть которой состоит в усилении конкуренции. В глобальном масштабе за сферы влияния и рынки сбыта конкурируют страны и политические блоки. На федеральном уровне усиливается конкуренция между регионами за людские (жители регионов), инвестиционные (новые рабочие места) и федеральные ресурсы. Эти же тенденции прослеживаются и внутри регионов, на муниципальном уровне, когда между собой соревнуются уже городские округа и муниципальные районы.

Деятельность региональной власти должна осуществляться по таким интегральным ориентирам, как рост качества жизни, капитализация территории, повышение её конкурентоспособности, развитие человеческого потенциала, обновление социальной и инженерной инфраструктуры и т.д. В качестве управленческих целей используются **показатели межотраслевого характера. Таковыми на региональном уровне предлагаем считать динамику численности населения и прирост числа занятых во внебюджетной сфере. Если с первым показателем вроде бы все ясно и к позитивной динамике численности населения надо стремиться, то другой показатель выражает возможности прироста валового регионального продукта, а также степень экономической конкурентоспособности региона.**

В Пермском крае предпринята попытка построить целостную, последовательную систему управления, ориентированную на долгосрочную перспективу. В качестве идеологического обоснования выступает ряд постулатов, на которых она строится.

1. Главный фактор развития – конкуренция между регионами страны. Конкуренция регионов – это в первую очередь конкуренция моделей развития. Регионы должны самостоятельно принимать решения о своих стратегических целях. При этом желательно тратить меньше бюджетных средств, чем в регионах или странах-конкурентах, а условия для бизнеса и населения создавать более привлекательные.

2. Изменения в экономике требуют реформирования государства, создания нового механизма по принципам новой экономики. Все государственное управление должно быть построено на состязании людей, проектов, бизнеса, территорий [4].

3. Задача государства и региональных органов власти – создать правила игры. В отношении бизнеса и муниципалитетов нужно правильно сформировать единое поле для конкуренции и проследить, чтобы на этом поле все играли по принятым правилам. Необходимо обеспечить разумный минимум вмешательства власти в дела легального бизнеса.

4. Государство должно заниматься формированием политики, обеспечением всех видов национальной безопасности. Особый разговор о государственных услугах. Там, где это возможно, государство должно покупать их на рынке, а не пытаться, сохраняя фактически натуральное хозяйство, оказать населению все виды услуг. При этом потребители должны иметь возможность выбирать и поставщика бюджетных услуг.

5. Нужны четкие и ясные обязательства власти перед обществом. При организации системы управления потребности и интересы общества должны иметь приоритет перед формальным набором полномочий, закрепленных за региональной властью.

6. Необходимо нести историческую ответственность за принимаемые решения перед населением – настоящим и будущим, а не «проедать» тот потенциал, который в силу внешних обстоятельств

оказался в распоряжении общества. Нужно не финансировать прошлое, а инвестировать в будущее. Получаемые сверхдоходы заставить работать на снижение рисков следующих лет, на обеспечение благополучия следующих поколений.

7. Для достижения эффективности государственного управления следует создавать стимулы для взаимного контроля различных управленческих звеньев, для выявления резервов повышения эффективности и раскрытия информации.

Перечисленные идеологические основания, воспринятые управленческим аппаратом правительства края, позволили укоренить организационные принципы и получить позитивные результаты. Так, сегодня работа правительства представляет собой единый, связанный и последовательный «производственный» процесс всех функционально-целевых блоков (ФЦБ), направленный на достижение положительного баланса населения и увеличение численности жителей края, работающих во внебюджетном секторе.

Все ФЦБ представляют собой технологические взаимосвязанные звенья общего механизма. Причем каждое последующее звено обнаруживает неэффективность предыдущего.

Реализуя этот принцип, правительство исходит из того, что главное богатство региона – это люди, и органы власти должны быть заинтересованы в том, чтобы улучшалась демография, чтобы качество жизни повышалось, чтобы сами люди были образованнее, здоровее, обеспеченнее. Центром ответственности за это направление в

УПРАВЛЕНИЕ ТЕРРИТОРИЕЙ. ЧТО ЧИТАТЬ

Ануприенко В.Ю. Управление государственной собственностью в системе региональной экономики / Ануприенко Валерий Юрьевич. - М. : Экономика, 2007. - 207 с.

В монографии рассмотрен комплекс организационных и экономических проблем управления государственной собственностью на региональном и местном уровнях. На основе анализа опыта Москвы и ряда других субъектов Российской Федерации разработаны методические подходы и предложены практические рекомендации по решению широкого круга проблем повышения эффективности управления различными видами государственной собственности, передачи части государственного имущества на муниципальном уровне в рамках развития системы местного самоуправления.

Кистанов В.В. Объединение регионов России. Преимущества для управления и предпринимательства : к реформе территориального устройства / Кистанов Виктор Васильевич. - М. : Экономика, 2007. - 139, [13] с.

Автор рассказывает о втором этапе реформы государственно-территориального устройства. Дается оценка современного регионального деления и обосновывается необходимость его модернизации, предлагаются направления стимулирования, правового и научно-методического обеспечения реформы. В целях ее опытной проверки, форсирования территориально-экономической интеграции автором рекомендуется образование на добровольной основе компактных интеграционных групп ныне существующих субъектов Российской Федерации.

структуре правительства является департамент развития человеческого потенциала. В его ведении организация демографической политики, создание условий для формирования положительного сальдо миграции.

Следует учитывать, что люди живут и работают на разных территориях края, и администрация должна создать оптимальные условия для их жизнедеятельности. Население, условно говоря, «поступает» в оперативное управление ФЦБ «Развитие территорий». Этот блок отвечает за оперативный контроль процессов, происходящих в муниципалитетах края, и направляет заказ в адрес ФЦБ «Экономическое развитие» на создание рабочих мест в различных сферах экономики (населению надо работать!), а также в адрес ФЦБ «Развитие человеческого потенциала» – на создание соответствующих социальных условий для проживания (учреждения образования, здравоохранения, культуры и пр.).

Для оптимального развития территорий инвестиционной деятельности и социальной сферы соответствующие ФЦБ формируют свои заказы в адрес ФЦБ «Развитие инфраструктуры». Задача этого блока – не только создать оптимальные условия для прихода на территорию бизнеса, но и, по возможности, содействовать снижению его издержек, а также стоимости проживания населения.

Еще одной целью является повышение эффективности деятельности бюджетных учреждений при условии сохранения качества бюджетных услуг и уменьшения текущих затрат. Эту задачу решает ФЦБ «Управление государст-

Коротких А.И. **Региональные экономические вопросы реформирования местного самоуправления в Российской Федерации** : монография / Коротких Александр Иванович; Коми республиканская академия государственной службы и управления при Главе Республики Коми. - Сыктывкар : КРАГСиУ, 2007. - 164 с.

В работе рассмотрены концептуальные основы формирования и развития местного самоуправления на современном этапе и даны рекомендации по решению задачи разграничения предметов ведения и полномочий между государственными органами субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления. Работа особенно актуальна в связи с вступлением в полную силу Федерального закона № 131.

Региональная экономика и управление : учебное пособие : рекомендовано Советом УМО вузов России... / Е. Г. Коваленко [и др.]. - 2-е издание. - М. ; СПб. [и др.] : Питер, 2008. - 288 с.

Предметом исследования являются развитие экономики регионов, рациональное использование экономических ресурсов территории, управление территориально-производственными комплексами и рынками, механизмы регулирования социально-экономического развития на национальном, межрегиональном и региональном уровнях. Рассмотрены теоретические основы формирования региональной политики, возможности использования зарубежного опыта при ее формировании и реализации. Представлены роль и методы воздействия государства на экономику регионов.

венными учреждениями». Вывод бюджетных учреждений из подведомственности отраслевых органов власти под управление отдельного ФЦБ позволяет повысить эффективность хозяйственной деятельности бюджетных учреждений. Это помогает также сформировать из отраслевых органов власти заказчиков на качественные бюджетные услуги, то есть стимулирует их определить требования к результату оказания услуги и в перспективе размещать заказ не столько среди бюджетных учреждений, сколько в негосударственном секторе.

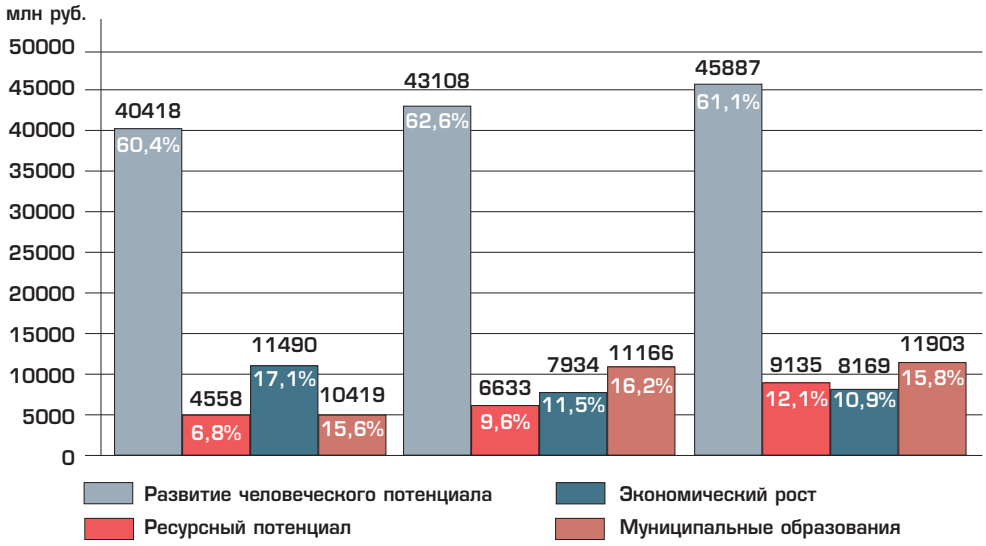
В результате выстраивания логической цепочки формирования и размещения заказа, с одной стороны, возникают объективные основания для взаимодействия различных ФЦБ, а с другой – формируются инструменты для выявления признаков неэффективности в работе предыдущего звена. Такой внешний контроль позволяет своевременно вносить соответствующие корректировки в организацию деятельности.

В данной логической цепочке мы попытались показать многообразие и многослойность процессов, находящихся в зоне ответственности правительства края, а также общую философию и идеологию выстраивания и принятия управленческих решений.

Важен с точки зрения оптимизации управления принцип определения центров ответственности за каждый бюджетный рубль, как приходящий в бюджет, так и расходуемый из него. Суть этого принципа – «У денег есть хозяин!!!» Управленческий смысл заключается в следующем: должны быть определены, причем как можно более детально, ответственные лица за наполнение бюджета. Это позволяет тщательнее планировать сбор и поступление доходов, а также всегда точно определять механизмы влияния на ситуацию. То же и с расходами (рис. 1).

В этом отношении принципиальным управленческим решением краевого правительства стало разделение бюджетных расходов на «бюджет текущих расходов» и «бюджет развития». При этом поставлена задача – обеспечить

Рисунок 1. Структура расходов бюджета Пермского края в 2009–2011 гг. по функционально-целевым блокам.



прирост «бюджета развития» более высокими темпами, чем «бюджета текущих расходов».

Каждый рубль, особенно из бюджета развития, должен быть израсходован на достижение конкретного результата, ведущего либо к увеличению будущих доходов, либо снижению будущих расходов, либо снятию будущих рисков. Иными словами, любой запрос на получение денег из бюджета должен налагать на получателя средств конкретные обязательства по достижению определенных результатов.

Основным элементом контроллинга в работе правительства является организация текущего, оперативного мониторинга деятельности. С этой целью отслеживается динамика функционирования ФЦБ и исполнительных органов государственной власти (ИОГВ), а также их работы по реализации конкретных проектов.

При этом исходим из того, что на основе установленных для каждого ФЦБ конкретных целевых показателей соответствующие индикаторы определяются и для ИОГВ, входящих в данный ФЦБ. Каждый ИОГВ выбирает для себя направление деятельности с понятным целеполаганием. Для достижения цели ответственному лицу надо решить ряд задач, используя такие инструменты, как целевые программы, проекты, план организационных мероприятий.

По основным показателям, результативным для ИОГВ, ведутся соответствующие таблицы план-фактного контроля, позволяющие оценить степень достижения плановых значений и отклонения по ним в оперативном режиме.

Текущая и проектная деятельность ИОГВ организуется в формате годового, распределенного по кварталам, и недельного планирования. Разработанная и практически внедренная «Интегральная система электронного документооборота» позволяет организовать оперативный контроль за планированием деятельности не только ИОГВ и их подразделений, но и конкретных сотрудников.

Такой подход к организации контроллинга в администрации края позволяет создать плоскую управленческую структуру, при которой в зоне оперативной доступности председателя правительства оказываются не только пять его заместителей, но и руководители проектов, вне зависимости от занимаемых ими должностей. При этом, как правило, ими определяются не руководители по должности, а наиболее грамотные специалисты-предметники. В такой схеме организации проектной деятельности все руководители правительства, а при необходимости и губернатор края, становятся сотрудниками проектного офиса и выполняют просьбы-поручения руководителя проекта по решению тех или иных проблемных вопросов на соответствующих (в том числе и на федеральном) уровнях.

Литература

1. *Маршалова А.С., Новоселов А.С.* Управление экономикой региона. Новосибирск, 2001.
2. *Буров М.П.* Система регулирования экономического взаимодействия регионов. М., 2007.
3. Методические рекомендации по определению целей органа исполнительной власти. Методические рекомендации по планированию деятельности органа исполнительной власти и его подразделений. Институт проблем государственного и муниципального управления. ГУ-ВШЭ. М., 2004.
4. *Кудрявцев А.Л., Максимова С.В., Аверина Л.М.* Методологические основы планирования территориального развития с учетом согласования интересов корпорации и территории / Ин-т экономики УрО РАН. Екатеринбург, 2007.