Государство и собственность: эффективная модель отношений

Игорь БЫКОВ – заместитель руководителя администрации губернатора Пермского края

Максим РЕШЕТНИКОВ – первый заместитель руководителя администрации губернатора Пермского края

Статус Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа в советский период полностью соответствовал устройству унитарного государства с отраслевой административно-командной системой управления. В целом построенная таким образом система управления, как говорится, обречена на успех. И причиной ее содержательных изменений могли стать только кардинальные трансформационные процессы экономического, социального и политического характера, которые начались после 1993 г. Одним из существенных итогов данных трансформационных процессов стал переход отраслевого управления из полного ведения государства в ведение частных собственников. Кроме того, приватизация государственного и муниципального имущества ликвидировала монополию государственной собственности на средства производства, создала условия его развития на основе частной собственности. В результате приватизации почти 60% предприятий стали частными, сформировались новые рыночные институты – акционерные общества, рынок ценных бумаг, система институциональных инвесторов, банки, страховые компании. Соответствующие процедуры приватизации государственного имущества прошел и наш регион.

В результате региональная власть потеряла значительную часть своих возможностей прямого и непосредственного управления хозяйством. Даже там, где государство сохранило за собой право участия в управлении хозяйствующими субъектами на основе акционерного капитала, оно осуществляет это управление уже по правилам гражданского оборота, как участник гражданских, а не административных отношений.

Несмотря на кардинальные изменения, которые произошли в правах собственности и взаимодействии между властью и территорией, традиционный принцип управления, хотя и является неэффективным, тем не менее продолжает действовать. И неэффективность традиционной отраслевой системы управления определяется тем, что если она и может выполнять функцию постановки целей деятельности, то только в оперативном и текущем режиме. Она не была приспособлена для разработки и создания стратегии деятельности, не решала задач среднесрочного и долгосрочного планирования и учета политических, экономических и социальных факторов. Эту задачу в советское время выполняли партийные органы.

Все вышесказанное обусловило следующие специфические особенности региональной власти.

Во-первых, сохраняя отраслевую структуру управления, она сегодня несет

риск снижения качества и эффективности своей деятельности из-за потери возможностей командного и прямого руководства в экономике.

Во-вторых, отказ от партийной структуры по существу лишил действующую власть одной из самых существенных частей в системе управления – инструмента целеполагания и стратегического планирования. Но если власть не ставит и не решает конкретных тактических и стратегических задач, то они, рано или поздно, очень остро будут поставлены со стороны субъектов экономики, гражданами или обществом. Что и произошло. В результате возникли противоречия между традиционной системой управления регионом и новой структурой экономики, основанной на многообразии форм собственности. Государственное управление в новых условиях стало неэффективным, что потребовало от региональной власти разработки нового подхода к управлению регионом.

Рассмотрим сущность новой, внедряемой в настоящее время системы управления регионом в Пермском крае, а именно ее функционально-целевой модели, которая кардинально отличается от традиционной отраслевой системы управления.

Ее основными элементами являются механизм целеполагания, совокупность функционально-целевых блоков как центров ответственности, а также набор принципов формирования и исполнения бюджета.

Система (механизм) целеполагания служит отправной точкой формирования всей функционально-целевой модели управления. В ее основе лежит определение целей регионального развития, иными словами, определение того «продукта», который «производит» региональная власть. При этом пространство общих целей формируется не объединением, а пересечением пространств целеполагания всех участников регионального развития.

На основе анализа выделены основные сферы постановки целей на региональном уровне, которые объединены в следующие блоки: развитие человеческого потенциала, экономическое развитие, развитие инфраструктуры, территориальное развитие, управление государственной и муниципальной собственностью. Все государственные задачи управленческого характера вписываются в эти пять блоков. Каждый блок имеет собственную цель, отвечает за ее достижение и имеет для этого достаточный объем ресурсов и прав. Все решения по проблемам блока принимаются на внутренних условиях.

Блок развития человеческого потенциала отражает все цели, связанные с состоянием и развитием человека на территории. Соответственно, в рамках одной категории требуется объединить как количественные параметры (в первую очередь численность населения и ее динамику), так и основные параметры качественных характеристик: здоровья населения, уровня накопленных знаний и навыков, структуры общества и развития социальных процессов внутри него, преобладающую мотивацию людей и т.д. При такой трактовке человеческий потенциал объединяет интересы собственно населения, государства, которое напрямую отвечает за социальную сферу, и бизнеса, которому, с одной стороны, нужен квалифицированный и качественный трудовой ресурс, с другой – грамотный платежеспособный потребитель.

Блок экономического развития включает цели, связанные с материальной основой существования участников регионального развития, которая характеризуется экономической категорией добавленной стоимости. Эта категория, применяемая в самой широкой трактов-

ке, объединяет налоги, получаемые бюджетами различных уровней, доходы домохозяйств, созданные ими в процессе экономической деятельности, средства бизнеса, остающиеся либо для развития и инвестиционной деятельности, либо для формирования капитализации компаний.

Блок развития инфраструктуры представляет цели, связанные с долгосрочной основой жизнедеятельности человека и бизнеса. Здесь речь идет в первую очередь о системах и объектах с крайне длительными сроками окупаемости, которые не могут рассматриваться в рамках обычной экономической деятельности, основанной на принципах свободного предпринимательства: транспортная инфраструктура, энергетическая инфраструктура, жилищно-коммунальное хозяйство и т.д. Такие системы создаются либо самим государством, либо под его пристальным контролем, на основе использования различных форм частно-государственного партнерства. В состав понятия «инфраструктура» в широком понимании могут входить и вопросы состояния и охраны окружающей среды.

Целью **блока развития территорий** является создание системы муниципальных образований, которые обладают собственным ресурсом для развития, и формирование системы стимулов для их конкуренции. Достижение этой цели предлагается оценивать через рост обеспеченности расходов бюджетов органов местного самоуправления собственными доходами, а в перспективе – перейти к оценке общего баланса территории – сколько она создает добавленной стоимости и сколько потребляет. Именно этот критерий и может являться основанием формирования структуры местного самоуправления.

Формирование **блока управления государственной и муниципальной собственностью** вытекает из остающейся у региональных органов государственного управления функции собственника.

Дело в том, что процессы приватизации в различных субъектах Федерации шли по-разному. Но в то же время независимо от процессов приватизации предприятий и организаций реального сектора экономики в собственности практически всех субъектов оставался и остается значительный по объему сектор бюджетных учреждений.

Основным целевым показателем, отражающим стоимость любого бизнеса, является капитализация. Не вдаваясь в варианты оценки данного показателя и возможности их применения к специфике бюджетного сектора и государственной собственности, на первых этапах в качестве целевого показателя допустимо использование объема текущих доходов от собственности.

Предложенная система целей представляет собой скорее систему координат, в которую должны укладываться все инициативы органов власти и через призму которой будет оцениваться эффективность их усилий. Поэтому на следующем этапе требуется перейти от общих целей к конкретным направлениям деятельности и задачам органов управления.

Для этого предлагается выработать иерархическую систему целей и задач органов государственного управления на региональном уровне.

Рассмотрим, как должно выглядеть дерево целей и задач органов власти. На верхнем уровне располагаются главные цели, о которых речь шла выше.

Основанием дерева служит деятельность органов власти, которая может быть представлена двумя типами: государственными полномочиями (государственные функции, бюджетные услуги, выплаты населению и т.д.) и проектами (строительство объектов инфраструктуры, целевые программы и т.д.). Перед

каждым из них должна быть поставлена конкретная задача, которая свяжет деятельность с одной из главных целей. Более того, ряд проектов и полномочий носят комплексный характер, то есть могут быть направлены на достижение нескольких главных целей. В этом случае перед каждым из них будет поставлено соответствующее число задач.

Промежуток между главной целью и задачей может заполняться несколькими уровнями детализации целей более высокого уровня в цели более низкого уровня.

Далее проанализируем те принципы, по которым цели более высокого уровня раскладываются в цели более низкого уровня.

Ключевым звеном декомпозиции является переход от основных направлений к конкретным проектам, полномочиям, публичным обязательствам.

Рассмотрим дерево целей на примере департамента экономического развития Пермского края (Рисунок). Его главной целью является экономическое развитие. Движение в этом направлении предложено оценивать через два целевых показателя – заработную плату и численность занятых. Другими словами, экономическое развитие – это создание новых рабочих мест и повышение заработной платы на тех рабочих местах, которые уже имеются. Данные показатели позволяют оценить экономическое развитие в краткосрочном периоде. При этом следует понимать, что оценка экономического развития в долгосрочном периоде осуществляется через показатель валового регионального продукта (ВРП). Невозможность его использования в краткосрочном периоде объясняется сложностью подсчета и, как следствие, его негибкостью.

Для достижения поставленной цели определены следующие направления деятельности: улучшение инвестиционного

Рисунок. Построение дерева целей департамента экономического развития.



климата, расширение рынков сбыта региональных производителей, развитие малого предпринимательства, снижение издержек бизнеса, разумная земельная политика, содействие развитию рынка труда и поддержка приоритетных отраслей. Семь основных направлений для реализации главной цели – обеспечения экономического развития. И дальше каждое направление разбивается на задачи.

Рассмотрим в качестве примера такое направление, как «расширение рынков сбыта региональных производителей». Для его реализации необходимо обеспечить решение следующих задач:

- продвижение продукции местных товаропроизводителей на региональном, российском и международном рынках;
- размещение государственного и муниципального заказов на местных предприятиях;
- размещение заказов предприятиями-монополистами на местных предприятиях;

- расширение кооперации местных товаропроизводителей с российскими и международными предприятиями.

Далее для решения поставленных задач необходимы определение и реализация конкретных проектов. Например, для решения задачи «расширение кооперации местных товаропроизводителей с российскими и международными предприятиями» необходим проект «размещение заказов предприятиями-монополистами на местных предприятиях», показателем результативности которого является объем заказов предприятий-монополистов на местных производствах, закрепленных соглашениями.

Итоговая система приоритетных направлений развития Пермского края в настоящее время окончательно сформирована в 2007 г. и закреплена в Уставе края [4]. Но она не является неизменной структурой. Так, эволюцию целей регионального развития Пермского края можно проследить на примере материалов ежегодных докладов губернатора края Законодательному собранию. В 2004 г. в первом докладе губернатора Пермской области* основной целью власти было объявлено улучшение качества жизни населения.

В следующем, 2005 г. было выдвинуто обоснование того, что повышение качества жизни должно опираться на экономическое развитие. Это сопровождалось острой внутренней дискуссией: что является приоритетным – качество жизни или экономический рост?

Ее результатом стал отказ от объявления какого-либо направления деятельности «абсолютной ценностью»; вместо этого начался процесс структурирования приоритетных направлений деятельности. К ним с 2005 г. стали относиться: экономический рост, развитие человеческого потенциала, пространственное развитие. Через год последнее направление было детализировано двумя другими – развитием инфраструктуры и развитием территорий.

Сформулированные направления задают пространство выбора приоритетов. В какой-то момент приоритетным направлением является развитие человеческого потенциала, в другой – создание инфраструктуры и т.д. Но «приоритетность» не означает, что вся деятельность и все ресурсы концентрируются именно на нем. В любой ситуации в регионе есть задачи развития инфраструктуры, осуществляется поддержка отдельных сфер экономики и т.д.

Разработка и утверждение целей деятельности органов государственной власти Пермского края по приоритетным направлениям производятся в рамках программы социально-экономического развития субъекта. Достижение целей по приоритетным направлениям и реализацию стратегических программных мероприятий развития края обеспечивает правительство.

Организационная структура исполнительного органа власти формируется на основе выделенных функционально-целевых блоков модели управления [5]. Председатель правительства Пермского края имеет в соответствии с приоритетными направлениями четырех заместителей – по развитию человеческого потенциала, экономическому развитию, развитию инфраструктуры и развитию территорий. Кроме того, в организационную структуру входит Министерство финансов и Агентство по управлению имуществом.

* До 2005 г. данный субъект Российской Федерации назывался «Пермская область». Название «Пермский край» появилось в 2005 г., в результате объединения Пермской области и Коми-Пермяцкого автономного округа.

В функциональной структуре правительства присутствуют институциональные образования, имеющие разные названия: министерства, агентства и инспекции с соответствующими функциями.

В каждом функционально-целевом блоке выделены департаменты, которые вырабатывают политику, обеспечивают взаимодействие между исполнительными органами внутри блока, осуществляют функции по оперативному контролю, проектному управлению, информационному обеспечению руководителя.

Предложенная модель управления потребовала изменения функций, традиционно присущих органам в сфере экономической политики и финансов*. Так, орган экономической политики был разделен на несколько частей. Первая – Департамент экономической политики, являющийся центром ответственности за экономическое развитие. Вторая – администрация губернатора края – центр ответственности за развитие системы стратегического планирования в регионе. Третья часть – Департамент муниципального развития, которому были переданы функции по социально-экономическому развитию территорий. Функции управления бюджетными инвестициями перешли в Департамент развития инфраструктуры и т.д.

Из функций финансового органа были исключены связанные с определением приоритетов в сфере социально-экономической политики и решением о целесообразности тех или иных расходов. Финансовый орган отвечает за соблюдение баланса доходов и расходов бюджетной системы, за ее устойчивость, а также за целевое расходование бюджетных средств. В задачи финансового органа входит и составление среднесрочного бюджета в разрезе целей и задач в соответствии с классификатором целей и задач и системой сценарных условий определенным департаментом планирования.

Подводя итог, следует отметить, что новая модель управления – это не сиюминутное изменение структуры органов власти, это полномасштабная реконструкция.

При этом следует понимать, что разработка данной модели не является «точкой» в разработке системы управления регионом. Только практика докажет эффективность созданной модели управления и определит необходимость ее корректировки. Но данная функционально-целевая модель управления регионом является несомненным конкурентным преимуществом Пермского края, поскольку «…у региона, в случае успеха, появляется шанс на прорыв» [5].

Литература

1. *Решетников М.Г., Быков И.В.* Отраслевой и функциональный подходы к государственному управлению. Пермь, 2007.
2. *Можаева Н.Г., Богинская Е.В.* История государственного управления в России. М., 2007. С.93.
3. Указ Президента Российской Федерации от 22 октября 1993 г. № 1723 «Об основных началах организации государственной власти в субъектах Российской Федерации» / «Собрание актов Президента и Правительства РФ», 25.10.1993, № 43, ст. 4089.
4. Устав Пермского края от 27.04.2007. № 32-ПК (Принят ЗС 19.04.2007). Глава IV. Основные стратегии социально-экономического развития Пермского края. Ст. 30. Приоритетные сферы и направления развития Пермского края // Консультант Плюс.
5. Пермский край – территория конкурентного развития: учеб.-метод. пособие. Пермь, 2007. С.40.

* Более подробно см. [1, с.133-140].