

Олег ЧИРКУНОВ –
губернатор Пермского края

> *В Пермском крае осуществлена попытка структурировать цели управления регионом, осознать их взаимосвязи и декомпозировать до уровня, позволяющего поставить конкретные задачи исполнителям.*

Технология государственного управления: делегирование полномочий

Считается, что руководители субъектов Федерации перегружены работой. На это есть причины: управление регионом включает очень широкий спектр задач. Важный вопрос в том, насколько эти задачи и функции можно структурировать и делегировать подчиненным, насколько возможно создать такую структуру, в которой все задачи делегируются и ни одна не остается в единоличной ответственности губернатора. Смею утверждать, что такая система создана – это функционально-целевая модель управления, в соответствии с которой правительство Пермского края работает уже семь лет. В этой модели любая управленческая задача отнесена к компетенции одного из шести функционально-целевых блоков.

СТРУКТУРИРОВАНИЕ ЦЕЛЕЙ

В бизнесе все подчинено одной цели. Так или иначе – это получение прибыли. Если попытаться сформулировать единственную цель государственного управления, то не получится ничего кроме популистских лозунгов.

Это не говорит о том, что целей государственного управления не существует. Скорее, их более сложно структурировать и декомпозировать. Возможно, они будут спорны или противоречивы. Однако наличие целей само по себе важно для того, чтобы направить управленческий процесс в определенное русло. Если в результате неверного целеполагания выяснится, что развитие идет не в ожидаемом направлении, то цели можно откорректировать. Неправильно поставленные цели в любом случае лучше их отсутствия. При отсутствии задекларированных целей управленческие ошибки не выявляются, и система работает не на результат, а на процесс.

В Пермском крае осуществлена попытка структурировать цели управления регионом, осознать их взаимосвязи и декомпозировать до уровня, позволяющего поставить конкретные задачи исполнителям.

Начало этапа структурирования было связано с решением задачи, равносильной поиску ответа на вопрос: что появилось раньше, курица или яйцо? Есть ли единственная цель управления, по отношению к которой остальные цели являются подчиненными?

Выбор стоял между человеком и экономикой. Главной целью может быть развитие экономики, а его следствием – благосостояние человека. С другой стороны, главной задачей, возможно, является благосостояние человека, а развитие экономики – лишь инструмент для ее решения.

От поиска ответа на этот вопрос пришлось отказаться и структурировать все, что происходит в существующем управленческом процессе, на несколько функционально-целевых блоков: развитие человеческого потенциала,

экономическое развитие, создание среды обитания, развитие муниципалитетов, управление ресурсами и управление бюджетным сектором.

В процессе структурирования были сформулированы цели деятельности блоков и показатели, по достижению которых цель считается достигнутой. Практика показала, что, несмотря на сложные взаимосвязи между этими блоками, в их ответственности находится полный спектр задач, решаемых органами госвласти края.

РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА

Важная цель государства – человек, развитие человеческого потенциала. Это не лозунг, а экономическая неизбежность. На каждом этапе развития общества существовал дефицитный ресурс. Совсем недавно им был капитал. В наше время дефицитным ресурсом становится человек, в первую очередь человек мыслящий, а точнее – человек созидающий, способный создавать рабочие места не только для себя, но и для других.

Кроме этого сокращение численности трудоспособного населения способствует усилению конкуренции за человека как за рабочие руки: кто-то должен зарабатывать средства на содержание пенсионеров, доля которых в общей численности населения постоянно растет.

Основной показатель оценки деятельности блока развития человеческого потенциала очевиден – это численность населения. Растет численность населения, значит, хорошо работает блок. Падает – значит, надо искать причины: люди уезжают, умирают, не хотят рожать и воспитывать детей. Повышение рождаемости, сокращение смертности, регулирование процессов миграции – это задачи второго уровня, решаемые блоком развития человеческого потенциала.

Гораздо сложнее опуститься в декомпозиции целей еще на одну ступеньку. Это уже задача самого функционально-целевого блока. Обеспечение исполнения установленных показателей – его забота.

От чего зависит рождаемость и как на нее может влиять государство? Есть объективные причины, от которых зависит рождаемость. Прежде всего это численность женщин фертильного возраста, то есть женщин, способных рожать детей. Второй параметр, влияющий на рождаемость, – это число детей в семье.

Попробуем спуститься еще на одну ступень в декомпозиции целей.

Как государство может влиять на число женщин, способных к деторождению? Основной инструмент – это миграция, возможность привлечения на свою территорию молодых. Вторым инструментом является применение различного рода медицинских технологий, например, экстракорпорального оплодотворения, позволяющих иметь детей тем, кто не может этого сделать без медицинского вмешательства.

Аналогично можно разложить задачу по увеличению числа детей в семьях. Можно предположить, что принятие семьей решения о рождении второго и третьего ребенка в большой мере зависит от тех проблем, с которыми родители столкнулись в процессе воспитания первенца. Воспитание ребенка – очень трудоемкий процесс, и потому возможность облегчить его может повлиять на мотивы иметь второго и третьего ребенка. У любой молодой семьи существуют две основные проблемы – это отсутствие жилья и трудности с устройством ребенка в дошкольные учреждения. Помощь в снятии этих проблем может повлиять на решение о рождении очередного ребенка.

Блоку развития человеческого потенциала необходимо определить не только количественные, но и качественные показатели оценки человеческого потенциала. Человек должен быть здоровым (по крайней мере не инвалидом), образованным (то есть его профессиональная подготовка должна позволять получить работу, обеспечивающую уровень потребностей) и, наконец, человек не должен быть преступником (как минимум не должен примкнуть к той категории, которая содержится в местах лишения свободы за счет общества).

Исходя из этой логики, блоку развития человеческого потенциала ставятся задачи и фиксируются числовые показатели, за достижение которых он отвечает. В качестве ресурсов блоку передаются в оперативное управление министерства и ведомства, которые ранее было принято называть «социальными» – министерство здравоохранения, министерство образования, министерство физической культуры и спорта, министерство социального развития, министерство культуры, министерство общественной безопасности. Отнесение министерства общественной безопасности к указанному блоку является нехарактерным для других субъектов Федерации, однако представленная логика целеполагания допускает, что оно может находиться только в этом блоке.

РАЗВИТИЕ ЭКОНОМИКИ

Направления деятельности субъекта Федерации в целях экономического развития можно разделить на три больших блока.

Во-первых, как бы нам ни хотелось «перепрыгнуть» из экономики сырьевой в экономику инновационную, это невозможно. Нам придется продолжать жить с тем, что у нас есть, поддерживая то, что приносит налоговые поступления в бюджет и, самое главное, создает рабочие места. Итак, первая задача региональной власти – создание условий для существующих отраслей экономики. Эти условия создаются традиционными методами поддержки (см. подробнее: *Чиркунов О.А.* Традиционные формы региональной поддержки промышленности // Вопросы государственного и муниципального управления. 2010. № 3. С. 73-88. – *Ред.*).

Во-вторых, понимая, что существующая экономика не выдерживает конкуренции по производительности труда, материало- и энергоемкости, понимая ее риски, включая зависимость от цен на мировом рынке нефти, власть должна ставить себе задачу модернизации экономики. Сформулируем эту задачу как создание конкурен-

тной экономики, способной производить востребованные рынком материальные ценности.

И, наконец, третье, и самое сложное. Богатство концентрируется не там, где производятся товары, даже если они производятся способом, наиболее эффективным из всех существующих. Богатство концентрируется там, где эти товары разработаны, там, где хранится идея их производства и продажи. Успешными становятся те люди и компании, которые знают, какой товар, где и как необходимо произвести и продать потребителю, сформировав на него спрос. Это переход от экономики материального производства к экономике производства знаний (см. подробнее: *Чиркунов О.А.* Амбиции многослойного города // Эксперт. 2010. №36 (720). С. 76-79. – *Ред.*).

Каждое из вышеназванных направлений декомпозируется на цели следующего уровня. Основным показателем блока в целом является фонд оплаты труда как производная от числа рабочих мест и среднего уровня заработной платы в субъекте Федерации. Для достижения поставленных целей блоку передаются в управление Министерство промышленности, инноваций и науки, Министерство сельского хозяйства, Министерство развития предпринимательства и торговли и Агентство по занятости населения.

СОЗДАНИЕ СРЕДЫ ОБИТАНИЯ

Почему люди принимают решение жить в том или ином городе? Очень большое значение для принятия решения имеет работа, особенно для тех, кому важна самореализация. Но не меньшее значение для них имеет среда, насколько комфортен город и есть ли возможность профессионального общения. Задача третьего функционально-целевого блока – создание такой среды в городах Пермского края.

Надо признать, что эта задача наименее подвержена структурированию. С точки зрения цифровых показателей ее можно формализовать соотношением цены и качества получаемых потребителем услуг. Например, стоимость жилья и его содержания должна быть ниже, чем в регионах-конкурентах при равном качестве, либо за те же денежные средства человек должен получить условия проживания лучшего качества.

Инструментом решения этой задачи стал мастерплан города Перми и план его реализации. В указанном плане существуют цели создания новых типов жилья, повышения плотности населения в центральных районах города, организации общественных пространств, обеспечения преимущества общественного транспорта над личным. Задачами блока являются также реализация пилотных проектов общественной инфраструктуры: реконструкция театра оперы и балета, железнодорожного вокзала, аэропорта, строительство нового музея современного искусства, музея пермской деревянной скульптуры. Для достижения поставленных целей блоку переданы в управление Министерство градостроительства и развития инфраструктуры, Министерство транспорта и Министерство ЖКХ.

УПРАВЛЕНИЕ БЮДЖЕТНЫМИ УЧРЕЖДЕНИЯМИ

Все органы государственной власти Пермского края разделены на три категории: министерства, агентства и инспекции. Министерства – это заказчики государственных услуг в интересах населения или бизнеса. Агентства оказывают государственные услуги в тех сферах, где покупка услуг с рынка невозможна или ограничена. Инспекции осуществляют контролирующие функции.

До момента такого структурирования министерства в полном объеме отвечали за свою отрасль, и, например, перед министром здравоохранения стояли две противоречащие друг другу задачи. В интересах населения он должен был приобретать у медицинских учреждений качественную услугу по наименьшей цене. С другой стороны, являясь их учредителем и выступая фактически в качестве продавца, он был заинтересован в оказании менее качественных услуг за большие деньги. Почти всегда это противоречие разрешалось в пользу продавца, а задача повышения зарплат врачам превалировала над задачей оказания качественной медицинской услуги.

Вывод из подчинения министерств всех учреждений и их передача в сферу ответственности Агентства по управлению бюджетными учреждениями сделали министерства заказчиками услуг и стимулировали их к приобретению услуг в интересах населения на свободном рынке, а не в муниципальном и государственном секторе.

Основной задачей этого блока является доведение зарплат бюджетников до уровня, существующего в экономике. Эту задачу блок в состоянии решать путем повышения эффективности деятельности, обеспечения своей конкурентоспособности по сравнению с рынком и через сокращение численности работающего персонала.

УПРАВЛЕНИЕ РЕСУРСАМИ

Государство распоряжается ресурсами: теми, что создала природа (земля, воздух, вода, лес, полезные ископаемые), и теми, что человек создал своими руками (здания, сооружения и другое имущество). Как у любого собственника, главная задача государства в управлении имуществом – максимизация доходов. Однако очень часто эта задача входит в противоречие с другими задачами государства.

Например, Министерство природных ресурсов и лесное агентство некоторый период времени находились в ведении экономического блока правительства. Нацеленные на рост своего показателя – фонда оплаты труда в экономике, – они передавали бизнесу лесные ресурсы по минимальным ценам. Такая позиция была абсолютно логичной с точки зрения поставленных им целей. После фиксации этого неоднозначного, с точки зрения всей системы, факта министерство и агентство были переданы в блок управления ресурсами и нацелены на максимизацию доходов. Теперь экономический блок, требуя снижения стоимости лесных или иных природных ресурсов при предоставлении их бизнесу, вынужден каждый раз это обосновывать, беря на себя дополнительные обязательства по росту своего показателя – фонда оплаты труда в экономике.

В состав этого функционально-целевого блока входят Министерство природных ресурсов, Агентство по природопользованию и Агентство по управлению имуществом.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ РАЗВИТИЕ

Все, что происходит в субъекте Федерации, происходит на территории муниципалитетов, поэтому, осуществляя свою деятельность, субъект должен выстраивать свои отношения с муниципалитетами. В той или иной форме, допустимой законодательством, цели субъекта должны быть декомпозированы и доведены до муниципальных властей.

У блока муниципального развития основной целью является обеспечение бюджетной самодостаточности муниципалитетов. Показатель эффективности муниципалитета определяется по формуле:

Д – Р / Ч,

где **Д** – это доходы консолидированного бюджета, осуществленные на территории муниципалитета, **Р** – расходы консолидированного бюджета, осуществленные на территории муниципалитета, **Ч** – численность населения муниципалитета. Итоговый показатель – разный у каждого муниципалитета, и сопоставлять их между собой достаточно сложно. Задача муниципалитета заключается в том, чтобы этот показатель имел тенденцию к росту. Растет показатель, значит, хорошо работает муниципалитет. Сокращается – значит, муниципалитет работает плохо. Увеличение числа муниципалитетов, справляющихся с поставленной задачей, говорит об эффективности работы блока «Муниципальное развитие».

• • •

Итак, все цели развития субъекта Федерации структурированы по шести направлениям. Задача первого руководителя субъекта – создать такую систему, при которой не существует задач, не входящих в компетенцию функционально-целевых блоков. Ни одна из задач не может оказаться вне зоны ответственности руководителей блоков.

В данной статье не рассматриваются политические задачи субъектов Федерации, такие как обеспечение социальной стабильности, организация взаимодействия с политическими партиями и др. Они выведены из сферы деятельности правительства и отнесены к компетенции администрации губернатора. Это позволило создать условия, при которых правительство не имеет возможности ссылаться ни на какие иные цели, кроме вышеизложенных.

В результате организации такой системы создан единый кодификатор целей. Он используется в качестве основы для многих иных управленческих документов. Если по данному кодификатору раскладываются доходы и расходы субъекта, получается управленческий бюджет; если к нему добавляются показатели эффективности, сроки и имена ответственных за их выполнение, кодификатор превращается в план работы правительства. Если к нему добавить ожидаемые результаты деятельности, этот документ будет называться Программой социально-экономического развития или докладом об ожидаемых результатах. В связи с этим кодификатор целей является базовым управленческим документом.

В следующем номере:

О. Чиркунов. **Кодификатор целей Правительства Пермского края**

Функционально-целевая модель управления социально-экономическим развитием Пермского края

