

УДК 001.895:658

МЕХАНИЗМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПОДХОДА

© Василий Николаевич Тренев, Татьяна Владимировна Тренева,
Станислав Викторович Леонтьев

Московский Государственный Педагогический Университет, Москва, Россия
vtrenev@gmail.com

Аннотация. В работе обсуждаются механизмы управления региональным развитием на базе программно-целевого подхода.

В основе эффективной системы управления региональным развитием (подробнее [1]) лежит комплексная система организационных механизмов, применение которых может обеспечить достижение высоких конечных социально-экономических результатов и существенное повышение эффективности использования бюджетных средств.

Современное состояние системы управления развитием в большинстве регионов оставляет желать лучшего. Во многих администрациях субъектов федерации и в подавляющем большинстве муниципальных образований управление развитием как система отсутствует - или нет таких подразделений, или/и нет комплекса эффективных механизмов управления развитием региона. Управление реализацией целевых программ и проектов развития в течение года сводится, как правило, только к учету «освоения» бюджетных средств. Отчет по результатам года формируется и анализируется не раньше, чем в первом квартале следующего года. Соответственно, анализ «план-факт» и управляющие воздействия уже не могут быть использованы ни для улучшения годовых результатов, ни даже для учета их при утверждении программ, планов и бюджета следующего года, которые утверждаются в ноябре-декабре. Разрывается обратная связь в управлении и процесс развития оказывается в течение года почти неуправляемым по результатам.

Организационные механизмы управления региональным развитием должны позволять обобщать практический российский опыт успешного применения современных эффективных методов управления и обеспечивать комплексное («под ключ») решение проблемы существенного повышения результативности развития и эффективности использования бюджетных средств.

Для решения этих задач необходимо согласованно проработать ответы на вопросы: «Какие результаты хотим получить?»; «За счет чего обеспечивается достижение желаемых результатов?»; «Как управлять развитием?»; «Кто, какие подразделения будут управлять развитием?».

Основным методическим инструментом, способным обеспечить комплексное решение проблемы повышения результативности развития и эффективности использования бюджетных средств, является программно-целевой подход к управлению.

Все организации по природе своей являются целеустремленными, так как создаются для достижения определенных целей. При управлении такими системами разумно пользоваться методами программно-целевого управления.

В основе такого подхода лежат: конкретизация конечной цели развития и средств ее достижения; подчинение всех доступных средств достижению конечных целей; максимизация эффективности использования дефицитных ресурсов, комплексное управление на цель.

Основополагающие принципы управления по результату для любой целеустремленной организации (региональной или территориальной администрации, конкретной фирмы) включают:

- 1) планирование от конечных целей (желаемых результатов) к средствам, вплоть до программы конкретных работ и персональных исполнителей;
- 2) контроль фактического исполнения и оценка результатов работы по критериям, характеризующим степень достижения целей;
- 3) оценка и выбор решений по управляющим воздействиям на основе прогноза влияния этих решений на конечный результат;
- 4) выделение дефицитных ресурсов, в первую очередь, на приоритетные, наиболее выгодные по конечному результату направления деятельности;
- 5) мотивация подразделений и персонала на улучшение конечных результатов;
- 6) выработка и реализация политики и механизмов («правил игры»), обеспечивающих максимальную реализацию имеющегося потенциала организации для достижения конечных целей.

Эти принципы целевого управления должны выполняться при выработке, согласовании, принятии и исполнении управленческих решений на всех уровнях руководства и по всем периодам времени, и по всем этапам цикла бизнес-проектов и проектов развития.

Для обеспечения максимального результата необходимо обеспечить возможную полноту (комплексность, системность) рассмотрения факторов, связей и ограничений, существенно влияющих на принятие решений, обеспечивающих достижение цели.

Программа развития региона состоит из трех основных частей :

- 1) развития социальной сферы (программа социального развития);
- 2) развития реального сектора экономики (программа экономического развития);
- 3) прочие изменения (инфраструктуры, и т.п.).

Получение конечных результатов происходит на стадии оперативного управления за счет реализации включенных в план работ и проектов развития.

Анализ поля потенциальных направлений и проектов, обоснование и выделение приоритетных направлений (дающих основной вклад в результаты) производится на этапе среднесрочного планирования.

Более глубокое обоснование может быть сделано при долгосрочном планировании (прогнозировании, разработке стратегии развития).

Конечной целью является повышение благосостояния населения (уровня и качества жизни), измеряемого достигнутыми значениями нескольких десятков социальных показателей (среднедушевой доход, смертность, уровень образования, обеспеченность жильем, медицинскими услугами и т.д.). Основным источником финансовых средств для этого является расходная часть бюджета субъекта федерации и муниципальных образований. В то же время основным источником наполнения доходной части бюджета и роста средней зарплаты является реальный сектор экономики, включающий промышленность, агропромышленный комплекс, транспорт и связь, торговые и платные услуги, строительство.

Социальная сфера и реальный сектор экономики существенно отличаются как объекты управления. Их программы развития разрабатываются и управляются разными исполнителями. Однако они имеют существенные взаимосвязи - через бюджет; через зарплату и покупательную способность населения; через ограничения на трудовые ресурсы (человеческий капитал) и др.

Вариантные проработки социальной и экономической программ следует выполнять параллельно по следующей схеме.

1. В социальной сфере конкретизируются значения критериев, соответствующие оценкам степени достижения социальных, определяются проекты, которые могут обеспечить требуемый прирост результатов и оцениваются затраты по ним, определяются суммарные

затраты и требования к приросту расходной части бюджета в динамике и к росту покупательной способности населения (среднедушевого дохода).

2. Параллельно оценивается инновационный потенциал развития реального сектора экономики и максимально возможные темпы экономического роста, предельно возможный прирост ВРП, доходной части бюджета и зарплаты.

3. Проводится сопоставление требуемого прироста расходной части бюджета и технологически предельно возможного прироста доходной части. Если пророст доходной части достаточен, то достижение цели с уровнем «отлично» возможно, и можно переходить к детализации этого сценария развития. Если недостаточно, то с производится перераспределение (секвестирование) бюджетных средств по проектам развития социальной сферы, корректируются сроки достижения цели и уточняется степень ее достижения в динамике на конец периода.

4. Конкретизируется полученный вариант до программы работ, источников финансирования и возможностей его получения.

5. Под рабочий вариант экономической программы формируется и затем утверждается рабочий вариант социальной программы и Программы в целом.

7. Разрабатывается и утверждается система управления рабочим вариантом (сценарием) программы.

Ключевым этапом в процедурах управления развитием является этап целеполагания. В процессе целеполагания должны быть учтены региональные цели (в т.ч. вышестоящего уровня) целевые установки и приоритеты.

Система целей развития реального сектора экономики (например, промышленного) и обеспечения выполнения федеральных требований должна начинать формироваться «сверху вниз» по структуре «администрация СФ – администрация муниципального образования». Система целей социального развития должна начинать формироваться «снизу вверх», от администраций конкретных муниципальных образований, которые «ближе к народу», лучше представляют реальную ситуацию, проблемы и требуемые изменения, учитывающие специфику конкретной территории.

При построении дерева целей на каждом его уровне каждая подцель должна давать вклад в достижение цели, а достижение всего набора подцелей должно обеспечивать достижение цели вышестоящего уровня.

Организационная структура (состав подразделений, их функции и подчиненность) должна выбираться так, чтобы наилучшим образом реализовать комплекс механизмов (регламентов) программно-целевого управления.

Существующая типичная организационная структура администрации СФ является линейно-функциональной иерархической структурой, ориентированной на текущую деятельность. В ней, как правило, вообще отсутствует служба управления развитием, отвечающая за конечные результаты. Часть этих функций закрепляется за отраслевыми департаментами и функциональными департаментами (экономики, финансов и др.). Бюджеты целевых программ практически используются в качестве источников дополнительного финансирования текущей деятельности. Такая иерархическая структура всегда очень медленно реагирует на изменения, особенно - инновационные и малоприспособна для перехода на реализацию инновационного сценария развития и требует существенных изменений.

Наиболее эффективной для системы управления развитием на результат является матричная (*программно-целевая, проектная*) организационная структура. Главным ее элементом, обеспечивающим основной вклад в достижение конечных целей является комплект приоритетных направлений - целевых программ, приоритетных проектов изменений, инноваций, венчурных проектов и т.п. Это основная особенность, отличающая ее от существующей структуры. Каждая целевая программа является комплексной, целостной и включает (под единым руководителем) все, что необходимо для достижения конечных

результатов: четко сформулированные конечные и промежуточные результаты; полный комплекс работ; полный цикл управления; проектную команду; бюджет проекта.

На создание полноценно функционирующей матричной организационной структуры управления развитием требуется около двух лет. Это связано с затратами времени на ее детальное проектирование и необходимостью изменения менталитета и целевой переподготовки значительной части персонала, преодоления сопротивления изменениям (особенно – введению ответственности за реальные результаты), изменения ряда федеральных и региональных законодательных и нормативных актов.

Для управления процессами развития в сложившейся организационной структуре управления появляется отдельный блок, инициирующий процессы изменений и управляющий их реализацией. В его функции входит как постановка целей и целевых установок (для целевых программ и приоритетных проектов изменений), координация и «сборка» частных результатов в единый конечный результат развития. Это может быть сводный орган (например, центр программно-целевого управления) при губернаторе или назначенном им первом вице-губернаторе, отвечающем за результаты развития, за эффективность мультипроектного управления и за использование бюджета развития. Членов этого подразделения объединяет одна черта – они внутренне ориентированы на инновационные изменения. Это, по сути дела, подразделение, состоящее из предпринимателей.

Инновации являются особым инструментом предпринимателей, средством, при помощи которого они используют новации как благоприятную возможность для осуществления своих замыслов. В задачу предпринимателей входит целенаправленный поиск источников нововведений. И по Шумпетеру [3], “нормой” здоровой экономики является не равновесие, а динамическое неравновесие, вызванное деятельностью новаторов-предпринимателей, которые отыскивают изменения, реагируют на них и используют их как источник достижения успеха. Для подразделений, инициирующих изменения, более всего подходит организационная структура, описанная Г.Морганом [4] при помощи метафоры «организация как голографический мозг». Речь идет о системе, в которой свойства целого содержатся в каждой его части, вследствие чего система приобретает способность к непрерывной самоорганизации. В основе лежит подход к организации как к информационно-коммуникационной системе, подобно мозгу постоянно обрабатывающей информацию, генерирующей знания, вырабатывающей и принимающей решения на основе этих знаний

Такая структура предъявляет высокие требования к индивидуальным способностям, профессиональной подготовке работника. Необходима мотивация к напряженной и сложной работе, готовность выполнять широкий круг обязанностей (*надситуативное* поведение). Чем более глубоко и позитивно интернирована идея инноваций в сознание работника, чем более ценна и значима она для него, тем большее количество усилий будет он готов приложить для ее осуществления. Можно сказать, что для отбора кадров в целевую команду необходимо диагностировать наличие у потенциального работника положительное отношение к изменениям, отсутствие страха перемен.

Заключение

В настоящее время страна находится в сложном состоянии - около 4% годового роста ВВП. Необходимы механизмы перевода экономики на инновационный путь развития. Такие методы известны и многократно в стране использовались в ситуациях, когда требовалось получить стратегически важные для страны (региона, корпорации) результаты за короткие сроки. Это методы программно-целевого управления, конкретизирующие методы системного подхода к управлению развитием при ориентации всего процесса управления на получение реальных конечных результатов.

Литература

1. Ириков В.А., Новиков Д.А., Тренев В.Н., Целостная система государственно-частного управления инновационным развитием как средство удвоения темпов выхода России из кризиса и посткризисного роста. – М: ИПУ РАН, 2009.
2. Хабаев С.Г., «ДРОНД-ы. Опыт применения», <http://bujet.ru/article/80488.php>, 2010г.
3. Шумпетер Й. Теория экономического развития. Капитализм, социализм и демократия / предисл. В. С. Автономова. — М.: ЭКСМО, 2007. — 864 с — (Антология экономической мысли). — ISBN 978-5-699-19290-8.
4. Морган Г. Имиджи организации: восемь моделей организационного развития. – М.: Вершина, 2006.

Поступила: 03.09.12.