

УДК 332.12

## **ОСНОВНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ МЕТОДОЛОГИИ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНОМ**

**М.В. Беллендир**

Новосибирский государственный университет  
экономики и управления «НИНХ»

**П.Ф. Беллендир**

Институт экономики и организации промышленного  
производства СО РАН  
E-mail: bell2040@mail.ru

Работа посвящена вопросу важности учета объективных интересов всех сторон, занятых в процессе регионального общественного воспроизводства, стадии целеполагания и концепции функциональности. Роль этих этапов исследования характеризуется тем, что они являются важнейшими системообразующими элементами региональной системы управления.

*Ключевые слова:* управление, регион, системный подход, целеполагание, интересы, функциональность, системотехника, схема управления области.

## **MAIN TRENDS IN IMPROVEMENT OF METHODOLOGY OF REGION MANAGEMENT SYSTEM**

**M.V. Bellendir**

Novosibirsk State University of Economics and Management

**P.F. Bellendir**

Institute of Economics and Industrial Engineering,  
Siberian Branch of Russian Academy of Sciences  
E-mail: bell2040@mail.ru

The paper deals with the issue of importance of consideration of fair interests of all parties involved in the process of regional social reproduction, stage of definition of objectives and concept functionality. The role of these research stages is characterized by that they are key systematizing elements of regional management system.

*Key words:* management, region, system approach, definition of objectives, interests, functionality, system engineering, region management scheme.

Мировой кризис 2008 г. привел к существенному снижению производства валового регионального продукта Новосибирской области, отдельные отрасли потеряли до 50 % объемов [1]. При этом влияние кризиса на российскую экономику представляется более значительным, чем этого следовало бы ожидать в силу относительно неполной зависимости от конъюнктуры мировых рынков, обусловленной, в частности, следующими причинами:

– слабое влияние на развитие экономики Российской Федерации внешних кредитных ресурсов по причине их крайне невысокого удельного веса в общем объеме кредитования;

– сравнительно меньшая зависимость от позиции ведущих валют на внутреннем рынке, обусловленном своевременно осуществленной «дедол-

ларизации» внутреннего рынка, в том числе ограничением использования иностранных денежных знаков в качестве равноценного с рублем платежного средства;

– значительные объемы средств, накопленных в стабилизационном фонде, обеспечившие возможность их опережающего использования для демпфирования возникающих кризисных ситуаций;

– невысокий уровень экспорта большинства видов продукции при стабильном, практически не зависящем от кризисных явлений спросе на основной продукт экспорта страны – энергоресурсы как по количественным, так и по ценовым параметрам.

Таким образом, можно предположить, что глубина кризиса 2008–2012 гг. в Российской Федерации во многом обусловлена не столько внешними, сколько внутренними причинами, и в первую очередь недостатками существующей системы государственного антикризисного регулирования. Это, в частности, подтверждается отсутствием прямой зависимости финансовых результатов организаций от их экономической эффективности, когда отрасли, допустившие наибольший спад производства, в финансовом отношении проигрывают значительно меньше, и наоборот, относительно устойчивые в условиях кризиса производства терпят непропорционально большие потери [2].

В настоящее время пик кризиса в стране преодолен, экономика развивается растущими темпами, но говорить о полном выходе из кризиса, очевидно, было бы преждевременным. Собственно, в современных обстоятельствах об этом вообще нельзя говорить применительно к любому отдельно взятому государству, не говоря уже об его административных единицах. Общепринято и не подлежит сомнению, что кризис является мировым, т.е. он затронул практически всю мировую экономику и утверждать, что он закончился, можно будет только тогда, когда вся мировая экономика (по крайней мере, ее ведущая часть) освободится от его последствий. Пока этого не наблюдается: в Европе целые страны находятся на грани банкротства, в США назревают очередные серьезные финансовые проблемы (государственный долг, страховая система, пенсионный фонд, социальное обеспечение). При определенных условиях эти проблемы, по-видимому, не замедлят сказаться на России в целом (например, через снижение спроса на энергоносители) и на ее регионах в частности.

Таким образом, экономика страны в перспективе может столкнуться с серьезными проблемами, которые в условиях современного неэффективного государственного управления будут способны спровоцировать очередной кризис. Существует обоснованное предположение, поддерживаемое как научными, так и правительственными структурами, что наиболее перспективным путем предотвращения этой ситуации является опережающая модернизация системы государственной власти в направлении повышения ее эффективности и адаптивности к изменяющимся внешним условиям.

Надо отметить, что этот процесс осуществлялся всегда и происходит в настоящее время, причем, как и требуют современные условия, в ускоренном режиме. Вопрос заключается в методах его осуществления. Традиционным путем реформирования системы управления государством является

модернизация исполнительных структур по вертикали сверху вниз. Участие низовых звеньев происходит в форме учета их предложений, но решение всегда принимает верхний уровень. Такой подход теоретически относительно несложен, принципиально реализуем и не является чрезмерно дорогостоящим. По большому счету это метод, существующий тысячелетия, начиная с момента выделения государственного управления в отдельный вид общественной деятельности. Суть этого подхода заключается в том, что власть сама решает, чем и как управлять и какие ресурсы выделять на осуществление этой функции.

Альтернативным подходом, который, по-видимому, на государственном уровне никогда не реализовывался, могло бы стать конструирование структур государственной власти не «сверху вниз», и не «снизу вверх» (подход, крайним проявлением которого является анархия), а методом системного планирования по научно обоснованной методологии.

При этом совершенствование системы управления будет исходить не от имеющихся на данный момент управленческих структур и выполняемых ими функций (потому что их круг может быть недостаточен или, наоборот, чрезмерен), а от функций, которые государственная власть должна перманентно выполнять для всестороннего обеспечения жизнедеятельности общества. Имеется в виду, что не высший уровень руководства будет определять перечень министерств, департаментов, комитетов и т.д., их обязанности и структурирование до низового уровня, а само общество в лице соответствующих уполномоченных научных рабочих групп определит список видов деятельности, имманентно требующих государственного контроля и сгруппирует эти функции по определенным формам общности в компактные блоки. Будучи привязанными к определенным территориям эти блоки функций зададут объективно необходимые низовые структуры государственной власти. Далее для обеспечения управляемости системой и обеспечения ее действенности будет определен набор вышестоящих структур, промежуточных между низовыми и высшим уровнем власти. Причем в данном подходе появляется возможность определить этот набор структур не субъективно, исходя из имеющегося не всегда положительного опыта, а почти математически точно по методологии системотехники, что автоматически обеспечит оптимальные размеры аппарата. Следующим преимуществом работы с конкретными управленческими функциями является возможность точного расчета трудозатрат, необходимых для их реализации («фотография рабочего дня»), а также оценки уровня квалификации исполнителей, необходимой для реализации этого вида деятельности. А это уже в целом задает численность управленческого персонала и даже его фонд оплаты.

Потребность реализации такого или какого-либо подобного подхода к реформированию государственной власти, по нашему мнению, имеет объективный исторический характер. Необходимость государственного управления обосновывается, в частности, общественным разделением труда, требующим соответствующей координации и регулирования отдельных элементов общественного воспроизводства. Контролирование всех общественных процессов из одного центра было возможно и эффективно во времена относительно несложного разделения труда, когда для этого сна-

чала было достаточно лишь одного монарха. Но с усложнением экономики монарху сначала понадобился кабинет министров, затем парламент, потом сама мысль о возможности руководства страной одним человеком стала абсурдной. Сейчас общество стало настолько сложным, что, по-видимому, становится принципиально невозможно эффективное руководство им из одного центра. Это видно даже на примере благополучных стран, где государственное управление при всей его компетентности все больше становится децентрализованным.

Далее приводятся некоторые основные методологические положения рассматриваемого исследования.

### **1. Концепция целеполагания в системе управления регионами**

Важнейшим исходным пунктом конструирования региональной системы управления является определение цели этой системы. Это вытекает, в частности, из того, что цель по существу определяет субъект управления – эффективно управлять может только орган, адекватный поставленной цели. Естественно, это положение справедливо только в том случае, если цель поставлена корректно, что подразумевает, во-первых, ее однозначность, т.е. невозможность логически непротиворечивой дезагрегации цели на альтернативные подцели – задачи; во-вторых, конкретность, т.е. возможность приведения цели, в конечном счете, к системе потенциально осуществимых мероприятий; в-третьих, что следует из предыдущих моментов, – измеримость, т.е. принципиальную возможность детализации цели в ряд количественных показателей желаемого конечного состояния всех элементов системы; в-четвертых, реализуемость, т.е. возможность реализации цели за конечный временной период, что подразумевает соответствующую необходимость учета условий достижения цели.

В зависимости от периода реализации цели можно классифицировать как глобальные, для которых период реализации определить невозможно даже приблизительно, стратегические или перспективные – с длительными (долгосрочными) периодами реализации и тактические, достижение которых подразумевается в ближайшей перспективе.

Специфика современной ситуации в стране делает нецелесообразной детальную разработку тактических целей управления регионами в связи с тем, что в настоящее время внешние условия изменяются быстрее, чем процесс целеполагания будет доведен от стадии проектирования до создания соответствующих управленческих структур и начала их функционирования. В то же время отечественный и мировой опыт показывает крайне высокую степень постоянства целевой ориентации региональных структур управления, что позволяет достаточно обоснованно заниматься процессом их долгосрочного целеполагания с последующей систематизацией.

Заметим, что в данном подходе глобальная цель, по-видимому, совпадает со стратегической, поскольку количественное определение конкретных временных параметров, во-первых, не полностью зависит от региональных органов управления и, во-вторых, количественные оценки перманентно изменяются во времени согласно изменяющимся приоритетам жителей региона.

Таким образом, исходя из всего имеющегося исторического опыта, можно констатировать наличие всего двух крайних точек области выбора глобальной цели развития региональной экономики: внешняя ориентация – на общегосударственные потребности, определяемые федеральным Центром, и внутренняя – оптимизация социально-экономического состояния региона без учета внешних интересов. На практике эти альтернативы известны как остаточный принцип и автаркия соответственно. В таблице приведены основные характеристики систем управления, логически вытекающие из этих целевых установок.

**Диапазон принципиально возможных региональных систем управления  
и их основные характеристики**

Основные элементы системы управления		Варианты сочетания в глобальной цели системы управления региональной экономикой федеральных и внутренних интересов				
1		2	3	4	5	
Сложившееся условное обозначение системы управления		Централизм	Федерализм	Конфедерация	Автаркия	
Интересы	Федеральные	Обеспечиваются максимально	Преобладают	Учитываются нормативно	Обеспечиваются по остаточному принципу	
	Территории	Обеспечиваются по остаточному принципу	Учитываются нормативно	Преобладают	Обеспечиваются максимально	
Предварительная формулировка глобальной цели системы управления регионом		Максимальное удовлетворение федеральных потребностей	Удовлетворение федеральных потребностей при поддержании нормативных стандартов жизни в регионе	Оптимизация социально-экономического развития региона при выполнении обоснованных внешних обязательств	Максимизация социально-экономического развития региона	
Основные цели органа управления		Обеспечение приоритетного развития отраслей и производств федерального значения	Решение федеральных задач при условии поддержания на нормативном уровне региональной социальной сферы	Повышение комплексности и оптимизация специализации производительных сил региона с учетом имеющихся предпосылок	Ориентация производительных сил региона на внутренние потребности и выгодный межрегиональный обмен	
Основные методы реализации поставленных целей		Интенсификация использования регионального природного и экономического потенциала для федеральных интересов	Обеспечение превышения получаемых от региона ресурсов над затратами	Рационализация использования регионального природного и экономического потенциала	Оптимизация межрегионального обмена	
Основные задачи органа управления		Максимизация вывоза продукции, ресурсов и услуг	Максимизация вывоза в допустимых пределах региональных стандартов	Оптимизация темпов и пропорций социально-экономического развития региона	Способствование максимизации ввоза, внешнего финансирования и всех видов других поступлений	

Окончание таблицы

1	2	3	4	5
Основные методы реализации поставленных задач	Минимизация затрат на регион	Обеспечение региональных стандартов при условии выполнения внешних обязательств	Выполнение федеральных обязательств при условии неухудшения региональных стандартов	Минимизация федеральных обязательств и отчислений
Основной объект управления	Отрасли специализации региона*	Отрасли специализации и социальная сфера	Обслуживающие отрасли региона	Региональный воспроизводственный процесс
Субъект управления	Филиалы федеральных органов власти	Представительный орган федеральной власти, подотчетный региональному выборному органу	Региональный выборный орган, подотчетный федеральной власти	Региональный выборный орган
Статус субъекта управления	Несамостоятельность, решения принимает Центр	Принятие решения в заданных Центром границах с согласованием с региональным выборным органом	Самостоятельность в рамках действующего федерального законодательства и нормативной базы	Независимость от Центра
Механизм управления	Авторитарный	Преимущественно административный	Сочетание административных и рыночных методов	Возможен весь спектр методов
Рабочее наименование концепции	Государственная	Государственно-региональная	Регионально-государственная	Региональная

\* Под отраслями специализации понимаются отрасли, вывоз продукции которых из региона существенно превышает ввоз такой же продукции; под обслуживающими – отрасли, ориентированные непосредственно на удовлетворение потребностей населения; под вспомогательными – отрасли, обеспечивающие функционирование первых двух групп отраслей.

В этой таблице цель, во-первых, конкретизируется в задачи органа управления, во-вторых, для него определяется адекватный объект управления и, в-третьих, даются основные характеристики органа управления, вытекающие из специфики цели и объекта управления. Так, например, целевая ориентация на удовлетворение федеральных потребностей в конечном счете означает максимизацию получаемых от региона ресурсов всех видов при минимизации федеральных затрат на это, для чего необходима соответствующая ориентация регионального экономического потенциала и его максимально интенсивное использование. Объектом управления в такой системе должны быть структуры, непосредственно ориентированные на вывоз, т.е. отрасли специализации. Прочие отрасли региона интересуют Центр лишь с точки зрения неухудшения эффективности отраслей специализации и предотвращения возможных социальных взрывов. Управление этой сферой обычно делегируется местным властям без соответствующего полноценного ресурсообеспечения.

Первый тип управления в таблице (государственная концепция) почти однозначно определяет организационную форму управления как административное руководство структурой, являющейся по существу региональ-

ным филиалом Центра. Необходимость использования административных рычагов обусловлена требованием надежности: ориентация преимущественно на внешние потребности, как правило, не соответствует системно-технической тенденции региональной экономики к комплексированию – приведению во взаимное соответствие элементов и подсистем.

Аналогично выстроены логические заключения для целевой ориентации на внутренние потребности.

Приведенные в таблице крайние целевые альтернативы не являются надуманными, как это может показаться на первый взгляд. Обзор литературы по данной проблеме как отечественной, так и зарубежной показывает, что других альтернатив целеполагания в региональной экономике практически нет – все известные подходы так или иначе сводятся к этим двум крайним точкам зрения в том или ином соотношении. Конечно, в чистом виде эти цели практически не встречаются, реально, как правило, существует определенный компромисс.

Таким образом, ориентация на внешние и внутренние потребности – *это региональная целевая парадигма*, две эти крайние точки (плоскости) определяют отрезок (пространство) выбора допустимых целевых установок. Последние в случае оптимизационного подхода сводятся, в свою очередь, к следующим двум основным альтернативам: максимизация федеральных отчислений при ограничениях на обеспечение нормативного уровня социально-экономического развития региона (уровень жизни, отрасли обслуживания и вспомогательные, экология и т.п.) и максимизация уровня социально-экономического развития региона при ограничениях на удовлетворение федеральных потребностей.

Эти целевые альтернативы аналогично предыдущим обработаны в таблице, из которой видно, что основные параметры соответствующих им систем управления достаточно похожи на параметры соответствующих «крайних» концепций, но отличаются меньшей противоречивостью и категоричностью за счет учета взаимных интересов. Это уже по существу вполне реальные модели региональных систем управления, примеров которых в мировой экономике можно указать достаточно много.

Выбор концепции системы управления, исходя из сценариев социально-экономической ситуации в стране и опроса экспертов, однозначен – в настоящее время альтернативы регионально-государственной концепции не существует. В обоснование этого выбора целесообразно остановиться на следующих моментах:

Во-первых, для того чтобы эффективно управлять регионами директивными методами Центр должен обладать соответствующей базой, включающей мощную инфраструктуру планирования, распределения, контроля и т.д., которой в настоящее время нет.

Во-вторых, ориентация на преимущественно внутренние потребности соответствует принципу специализации управления по уровням. Каждый уровень должен заниматься, прежде всего, своими задачами, потому что если вся система управления ориентирована преимущественно на общегосударственные интересы, то потребности местного населения (которое в совокупности по всем регионам, в конечном счете, и является государ-

ством) недоучитываются и в результате государственные интересы, как правило, проигрывают.

В-третьих, рассматриваемая концепция системы управления ни в коей мере не имеет характера автаркии. Это следует из того, что регион рассматривает федеральные нормативы в качестве ограничений, т.е. их выполнение предусматривается в обязательном порядке.

В-четвертых, регионально-государственная концепция, единственная из рассмотренных, соответствует специфике современного механизма хозяйствования – переходному к регулируемому рынку. Совпадение интересов объектов и субъекта управления в этой концепции (экономически успешные объекты – развитый регион – сильная экономика страны) позволяет существенно сузить сферу административного управления и ориентироваться, в основном, на косвенные методы.

## **2. Учет интересов взаимодействующих субъектов в системе управления регионом**

Рассматриваемая в системотехническом аспекте как сложная система региональная экономика, очевидно, не является монолитной или иерархически упорядоченной. В ней действует множество формально и юридически независимых субъектов со своими специфическими целями, которые, как правило, не совпадают с глобальной целью системы. Эффективное управление такой системой невозможно без учета интересов основных действующих лиц, в качестве которых предлагается рассматривать следующие заинтересованные стороны:

- население региона;
- организации региона;
- государство и его представительные органы;
- внешние партнеры (другие регионы и государства).

Интересы каждой из этих категорий субъектов по отношению к региону целесообразно рассматривать с двух основных позиций, во-первых, потребности рассматриваемых субъектов в региональных ресурсах, продукции и услугах, во-вторых, заинтересованность региона во взаимодействии с рассматриваемыми субъектами для улучшения регионального социально-экономического положения. При этом детализация интересов субъектов управления позволяет сгруппировать их в определенные группы, каждая из которых требует определенных форм и методов управления. Так, при самой укрупненной детализации можно выделить следующие три основных блока интересов:

1. Первый блок содержит интересы (как правило, системообразующие), общие для всех субъектов:

- функционирование в правозащищенной среде, т.е. в условиях законности, правопорядка и общественной безопасности;
- функционирование в экологически максимально чистой среде;
- способствование насыщению регионального рынка. Здесь понимается рынок в максимально широком смысле – все виды продукции и услуг, инвестиции, информация и т.д.



Общность интересов предполагает довольно простой механизм их реализации – контроль за невмешательством в соответствующие процессы дестабилизирующих элементов. Имеется в виду, что обусловленная общими интересами потребность взаимодействующих субъектов в достижении одной и той же цели объективно должна обеспечивать ее самореализацию, т.е. выполнение без дополнительного внешнего влияния. Однако, по-видимому, возможны ситуации, когда в нормальный рабочий процесс такого взаимодействия может вмешаться третья сторона со своим альтернативным интересом (например, криминал) и вот тогда возникает необходимость противодействия этой дестабилизации. На практике это означает постоянный мониторинг региональной экономики соответствующими защитными структурами.

2. Второй блок интересов объединяет несовпадающие, но и не противоречащие друг другу интересы субъектов системы управления региональной экономикой. Это, например:

- соблюдение и поддержание субъектами законности, правопорядка и общественной безопасности;
- поступление от субъектов налогов и платежей, полностью или частично попадающих в бюджет региона;
- защита окружающей среды;
- стимулирование предпринимательства и др.

Этому блоку интересов, в отличие от предыдущего, не присуща тенденция самореализации в процессе развития системы, поэтому для него необходима разработка и реализация соответствующих механизмов, основными из которых являются, во-первых, запрет на определенные действия, во-вторых, стимулирование соответствующей деятельности субъектов управления и, в-третьих, реализация своими силами – через создание соответствующих собственных подразделений и управление их деятельностью.

3. Наиболее сложен учет в системе управления третьего блока интересов – альтернативных. В региональной экономике таких примеров довольно много, в частности:

– глобальное противоречие интересов федерального Центра и регионов. Оно проявляется, во-первых, в механизме взаимодействия этих органов управления. Так, для федерального Центра проще и предпочтительней схема директивного линейного подчинения регионов, а для последних естественно стремление к автономии. Во-вторых, всегда имеет место проблема распределения ресурсов в широком смысле: интерес Центра – получение от региона максимальных объемов (в идеале – для увеличения возможности решения общенациональных проблем), интерес региона обратный – направить как можно больше имеющихся ресурсов на собственное развитие, а также по возможности получить эти ресурсы от Центра по всем возможным каналам;

– альтернативны, как правило, интересы региона и внешних партнеров по поводу доходов и расходов от хозяйственных связей, использования регионального рынка и т.д.;

– много альтернативных интересов прослеживается внутри региональной экономики, например, по поводу налогов и платежей: региональные органы управления заинтересованы в максимизации поступлений в свой

бюджет, хозяйствующие субъекты – в минимальных ставках налогов и отчислений.

Как и в предыдущем случае, этой группе интересов не присуща тенденция самореализации. Более того, можно утверждать, что без согласования в какой-либо форме альтернативных интересов наиболее значимых субъектов системы управления регионом становится невозможным процесс расширенного регионального социально-экономического воспроизводства. Поэтому применение определенного механизма согласования интересов объективно необходимо. Наиболее известны и применяемы две формы согласования альтернативных интересов – это подчинение и компромисс. Последний предполагает взаимные уступки субъектов с противоречивыми интересами, т.е. фактически видоизменение их интересов с учетом ограничений, накладываемых партнером по взаимодействию.

Таким образом, необходимым требованием к системе управления регионом является необходимость учета интересов основных категорий субъектов управления и наличие механизмов их согласования для достижения результирующей тенденции движения к глобальной цели региона.

Из перечисленных четырех категорий субъектов управления региона специфического организационного оформления (помимо собственно органов регионального управления) требует, по-видимому, только одна – государство и его представительные органы. Интересы прочих субъектов могут реализовываться в рамках существующих, либо самоорганизующихся структур (общественные организации, ассоциации предприятий, представительства внешних партнеров и т.п.), а также описываемыми далее двумя основными органами управления региональной экономики.

Эти два органа управления соответствуют двум системообразующим интересам – государственному и региональному. Реализация обоих интересов одной структурой управления, как уже отмечалось, неадекватна – в любом случае один из интересов будет реализовываться по остаточному принципу. Механизм разрешения основного регионального противоречия – компромисс – реально может быть выработан только между независимыми структурами. Юридическая основа такого разделения полномочий создана действующим законодательством, определяющим взаимодействие федерального Центра с регионами как отношения юридически равноправных субъектов на базе имеющихся нормативных актов. Поэтому в дальнейшем система управления регионом должна конкретизироваться в основном через два основных уровня управления – государственный и региональный. Это не означает, что другие органы управления не учитываются, они реально существуют и выполняют свои функции в системе управления региональной экономики, но они не являются системообразующими. Функции основных органов управления по отношению к остальным заключаются в контроле за соблюдением законодательства и стимулировании направленности на реализацию системообразующих интересов.

Исходя из рассмотренных интересов государства и его органов в региональной экономике, цель этого субъекта управления можно сформулировать как реализацию общегосударственной политики и федеральных функций. По-видимому, этой формулировкой охватывается весь круг специфических интересов рассматриваемого субъекта управления в регионе.

А именно: имеется в виду, во-первых, собственно интересы – общегосударственная политика, куда относится весь спектр стратегических и тактических целей, преследуемых государством в регионе (что нужно государству от региона) и, во-вторых, функции, объективно имеющие федеральный характер и поэтому подлежащие выполнению соответствующими государственными структурами.

Необходимость отдельного рассмотрения, по крайней мере, двух органов (уровней) управления региональной экономики – федерального и регионального, помимо учета интересов, вызвана еще и спецификой глобальной цели развития области. Как отмечалось, этой цели объективно присущ компромиссный характер, поскольку в нормальной ситуации (отсутствие автаркии, но и не прямое управление Центра) система управления региона выполняет две противоречивые глобальные функции – собственно развитие региона и участие в проведении федеральной политики. Передача обеих этих функций одному органу управления однозначно приводит к механизму реализации одной из функций по остаточному принципу. Организационное размежевание этих функций между различными органами управления, являющимися равноправными юридическими лицами, позволяет наиболее эффективно задействовать объективно соответствующий ситуации механизм реализации глобальной цели региональной экономики – компромисс. С точки зрения диалектики исходное противоречие, заложенное в глобальной цели региональной экономики, является движущим рычагом и стимулом развития. Для региона оно стимулирует оптимизацию использования социально-экономического потенциала, позволяющую наращивать его одновременно с реализацией федеральных заданий. Для государства это противоречие означает необходимость построения такой среды функционирования для регионов (правовая, экономическая, культурная и т.д.), которая обеспечивала бы как реализацию федеральных заданий, так и саморазвитие регионов. Механизмом диалектического разрешения основного противоречия региональной экономики является компромисс: оба уровня управления стремятся, прежде всего, к реализации своих целей, но, понимая их взаимозависимость (без развития регионов нет развития государства и наоборот), учитывают цели и возможности друг друга.

Таким образом, вынесение функции реализации федеральной политики и интересов отдельному органу управления позволяет избавиться от противоречивости цели собственно регионального органа управления. На его долю остается вторая часть глобальной цели региональной экономики – собственно развитие региона.

Мировая практика показывает, что во всех странах с большой территорией всегда существует проблема согласования интересов Центра (федеральных) и регионов (штатов, земель, провинций и т.д.). Можно отметить отличительные национальные особенности этой функции управления, так, в странах Азии централизм заметно более выражен, чем в Европе. При этом для всех государств довольно наглядно прослеживается объективная историческая тенденция возрастания полномочий Центра в кризисных условиях вплоть до абсолютизации – в военное время, и наоборот, усиление местного самоуправления в благополучные периоды.

То же самое имело место в Российской Федерации в последние годы. Усиление вертикали власти в начале века и до настоящего времени имело объективный характер, несмотря на внешне благоприятные условия выхода из кризиса и последующий экономический подъем. Дело в том, что страна фактически находилась в состоянии боевых действий: с терроризмом, беспрецедентным ростом криминала, внедрением его во властные структуры и, возможно, с невоенным, но не менее опасным поведением крупных зарубежных сил, нацеленных на захват российских территорий и ресурсов.

В этой связи тот факт, что сейчас, когда отмеченные кризисные факторы пусть не ликвидированы полностью, но существенно ослаблены, правительство начинает осуществлять политику усиления независимости регионов (через восстановление выборности губернаторов, в частности), означает, что управление государством, так или иначе, отвечает системным требованиям.

### **3. Функциональность системы управления регионом**

Логика рассматриваемого подхода в общем виде сводится к следующему: цель системы управления определяет ее задачи, а последние, в свою очередь, функции, которые должны выполнять соответствующие органы управления и их подразделения. При этом эффективность системы управления в целом во многом определяется соответствием заданных управленческих функций конкретным решаемым задачам, которые в свою очередь, должны быть адекватны глобальной цели системы. В противном случае, если функции органа управления не соответствует поставленным перед ним задачам, то возможность достижения поставленных задач оказывается сомнительной. Наиболее характерна такая ситуация, когда функций органа управления недостаточно для обеспечения возможности выполнения им своих задач.

Так, например, задачей органов управления областью считалось обеспечение выполнения заданий отраслям специализации, но поскольку большинство функций по управлению этими предприятиями (финансирование, материально-техническое снабжение, планирование, кадровая политика и т.п.) не принадлежала региону, то эта задача была заведомо невыполнимой. И характерной была парадоксальная ситуация – местные власти часто действовали во вред выполнению этой своей задачи, например, волевым порядком отвлекая средства и ресурсы предприятий для решения посторонних для них региональных проблем (уборка территории, сельское хозяйство, строительство и т.п.). Причина заключается как раз в неадекватности задач и функций.

Поэтому на стадии проектирования системы управления важнейшим моментом является адекватная детализация ее глобальной цели до уровня задач и функций. В терминах системотехники это означает необходимость построения дерева целей. В системном подходе различаются следующие уровни:

- цель, означающая конечное желаемое состояние системы или тенденцию к его достижению;
- подцель – элемент цели в том случае, если цель является сложной;

– задача – конечное желаемое состояние или тенденция к его достижению конкретного элемента системы, достижение которого вменяется в обязанность конкретному органу управления;

– подзадача – аналог подцели по отношению к задаче;

– функция – конкретный вид деятельности, направленный на решение определенной задачи или ее части.

В общем случае имеется три основных уровня понятий: верхний – цель, средний – задача, отличающаяся от цели привязкой к потенциальному исполнителю, и нижний – функция, отличающаяся от предыдущих элементов конкретностью. При таком подходе цель задает общее направление, задача объединяет набор подцелей, реализуемых определенной структурой управления, а функция – это конкретный, далее не детализируемый на составные части вид деятельности, за который отвечает определенный исполнитель. У всех этих понятий много общего и они переходят друг в друга в зависимости от уровня рассмотрения.

Поэтому важность этапа построения дерева целей для проектирования системы управления трудно переоценить. Особая нагрузка здесь ложится на два момента. Первый – адекватная трансформация цели в задачи. Глобальная цель сложной системы не может являться целью деятельности конкретного органа управления, она имеет слишком общий характер. Реализуемость цели зависит от ее конкретности и локализации, чем точнее и проще задание, тем легче контролировать его реализацию. Декомпозиция цели объективно необходима, она существует повсеместно в любых системах управления и их эффективность во многом зависит от ее обоснованности. Цель определяет задачи, но конкретную форму этой логической связи – состав и перечень задач – фактически определяет человек и здесь возникает масса возможностей для ошибок. Во-первых, перечень задач может оказаться неполным и тогда цель не будет достигнута, поскольку для этого не будет подготовлено необходимое организационное обеспечение. Во-вторых, могут быть поставлены лишние задачи, и соответствующие лишние органы управления наверняка будут мешать действительно необходимым и сделают систему управления более громоздкой, дорогостоящей и менее эффективной. В-третьих, всегда существует вероятность появления задач-вирусов: внешне они кажутся адекватными цели, а фактически создание соответствующих органов управления полностью парализует процесс достижения цели.

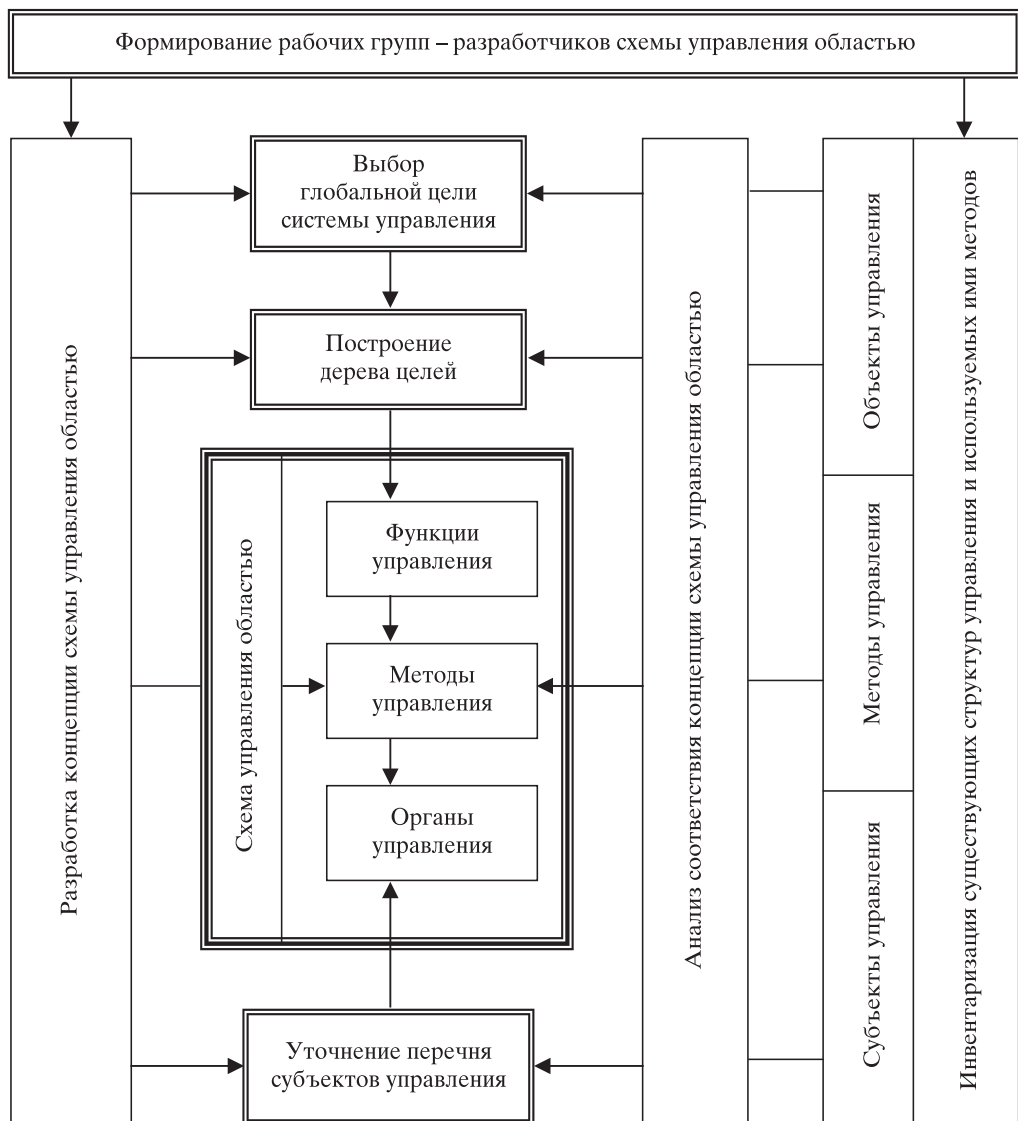
Второй момент – адекватная декомпозиция задач в функции. Эта работа, аналогично предыдущей, должна обеспечивать:

- 1) полноту набора функций, необходимых для реализации задачи;
- 2) отсутствие лишних, не требующихся для реализации задачи функций;
- 3) тщательную проверку на «вирусность» – потенциальную возможность гипертрофированного роста (в силу низкой трудоемкости, выгоды для исполнителей и т.п.) внешне адекватных, но объективно не требующихся функций;

- 4) трансформация задач в функции должна обеспечить также непересекаемость функций: однозначное соответствие функций и органов управления. Имеется в виду отсутствие дублирования и параллелизма, которые являются случаями ошибок в построении системы управления.

Соответственно логика построения системы управления должна быть такой, как она описана выше: формулировка цели – декомпозиция ее в задачи – трансформация их в функции – создание соответствующих задачам органов управления – наделение их необходимыми полномочиями – разработка механизмов функционирования органов управления.

Таким образом, в понятиях вышеприведенных рассуждений схема управления – это организационный скелет системы управления, способ сопоставления конкретных функций системы управления конкретным органам управления. В чистом виде схема управления, по-видимому, не предполагает расшифровки механизма управления, хотя для решения практических задач это имеет существенное значение. Последнее есть прерогатива расширенной схемы управления. Общий вид блок-схемы алгоритма разработки схемы управления областью представлен на схеме.



Блок-схема алгоритма разработки схемы управления областью

Из схемы следует, что конечный результат разработки схемы управления областью – это перечень конкретных функций системы управления региональной экономики, каждой из которых сопоставлен конкретный орган управления. В расширенной схеме управления для каждой цепочки «орган управления – функция управления» указывается метод реализации данной функции данным органом управления в соответствии с рассмотренными ранее вариантами реализации функций управления. При таком подходе становится ясной потребность в соответствующей, в том числе и пространственной, информации.

### Литература

1. *Беллендир М.В., Беллендир П.Ф.* Динамика экономики Новосибирской области на этапе выхода из кризиса // Формирование бухгалтерского суждения в посткризисном экономическом пространстве: Материалы IV Межрег. науч.-практ. конф. преподавателей вузов, ученых, специалистов и аспирантов / Под ред. доцента М.В. Беллендир. Новосибирск: НГУЭУ, 2011. С. 37–42.
2. *Беллендир М.В., Беллендир П.Ф.* Анализ финансовых результатов организаций Новосибирской области за 2008–2011 гг. // Перспективы развития бухгалтерского учета, экономического анализа и аудита в креативной экономике: материалы Междунар. науч.-практ. конф. / Под ред. А.А. Шапошникова. Новосибирск: НГУЭУ, 2012. С. 46–51.
3. *Кисельников А.А., Беллендир П.Ф.* Схема управления Новосибирской областью. Концепция и проект. Новосибирск: Сибирский аналитический центр межрегиональной ассоциации «Сибирское соглашение», 1993. 57 с.

### Bibliography

1. *Bellendir M.V., Bellendir P.F.* Dinamika jekonomiki Novosibirskoj oblasti na jetape vyhoda iz krizisa // Formirovanie buhgalterskogo suzhdenija v postkrizisnom jekonomicheskom prostranstve: Materialy IV Mezhreg. nauch.-prakt. konf. преподавателей вузов, ученых, специалистов и аспирантов / Pod red. docenta M.V. Bellendir. Novosibirsk: NGUJeU, 2011. P. 37–42.
2. *Bellendir M.V., Bellendir P.F.* Analiz finansovyh rezul'tatov organizacij Novosibirskoj oblasti za 2008–2011 gg. // Perspektivy razvitija buhgalterskogo ucheta, jekonomicheskogo analiza i audita v kreativnoj jekonomike: materialy Mezhdunar. nauch.-prakt. konf. / Pod red. A.A. Shaposhnikova. Novosibirsk: NGUJeU, 2012. P. 46–51.
3. *Kisel'nikov A.A., Bellendir P.F.* Shema upravlenija Novosibirskoj oblast'ju. Konceptcija i proekt. Novosibirsk: Sibirskij analiticheskij centr mezhregional'noj asociacii «Sibirskoe soglashenie», 1993. 57 p.