

УДК 334.021

DOI 10.22213/2413-1172-2018-4-120-123

## СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕГИОНА ПО УПРАВЛЕНИЮ РЕАЛЬНЫМ СЕКТОРОМ ЭКОНОМИКИ НА ОСНОВЕ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Р. А. Галиахметов**, доктор экономических наук, профессор, ИжГТУ имени М. Т. Калашникова, Ижевск, Россия

**Н. Н. Пушина**, кандидат экономических наук, ИжГТУ имени М. Т. Калашникова, Ижевск, Россия

*Концепция социально-экономического развития Российской Федерации, разработанная Правительством РФ до 2020 г., предполагает в том числе повышение эффективности регионального управления реальным сектором экономики. При этом организации реального сектора экономики являются экономически самостоятельными, независимыми, но в своей деятельности они сталкиваются с рядом проблем, решение которых зависит от региональных властей. Это обуславливает необходимость поиска новых методов и инструментов регионального управления. В настоящий момент времени региональные власти, используя проверенные еще советской школой инструменты планирования, пытаются их адаптировать к современным условиям, к потребностям реального сектора экономики, не учитывая факт рыночных отношений и факт института частной собственности.*

*С учетом этого в работе обоснована необходимость использования метода программно-целевого управления. Метод предполагает сосредоточение функций в исполнительных органах власти региона и соответствующее формирование структуры правительства региона в разрезе значимых для реального сектора экономики проблем с учетом одновременной реализации общеуправленческих функций планирования, организации, контроля и т. п. В целом в работе сделан вывод, что на данный момент времени формирование структуры правительства региона на основе программно-целевого управления затруднено.*

**Ключевые слова:** исполнительная власть, реальный сектор экономики, программно-целевое управление, территориальная экономическая политика.

### Введение

**А**ктуальность исследования обусловлена необходимостью повышения эффективности регионального управления в реальном секторе экономики, что предусмотрено Концепцией социально-экономического развития Российской Федерации (распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1662-р (ред. от 28.09.2018) «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года (вместе с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года)»). URL: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=308069&fld=134&dst=100007,0&rnd=0.3525131943503097#042621340421249876>.

Объектом данного исследования выступает реальный сектор экономики, под которым понимается совокупность отраслей материального и нематериального производства, участвующих в формировании ВВП страны, и региональные правительственные ведомства, осуществляющие

управление реальным сектором экономики. Предмет исследования – формирование качественных управленческих воздействий правительства региона в отношении организаций реального сектора экономики с учетом потребностей в управлении этого сектора экономики.

Цель исследования заключается в определении возможных направлений изменения структуры исполнительной власти в соответствии с потребностями в управлении реальным сектором экономики. Следует отметить, что исследование не ставит своей целью выявление всех возможных направлений изменения структуры правительства и всех правительственных функций управления реальным сектором экономики, а только тех, которые в соответствии с выбранными принципами и методами исследования могут считаться существенными.

### Принципы и методы исследования

Исследование исходит из того допущения, что система регионального управления является сложной, динамической, неустойчивой, иерархической системой [1, с. 291–292, 334; 2, с. 450–451;

3, с. 83–86]. В соответствии с этим никакая попытка описания всех функций управления реальным сектором экономики невозможна. С другой стороны, реальная экономика сама является системой с тем же набором качеств и функций, следовательно, является самоорганизующейся системой, способной функционировать и развиваться без территориального управления вообще. Кроме того, эти две системы (система реальной экономики и система управления ею) одновременно являются элементами других систем (общества, реальной экономики России, управления территорией, управления реальным сектором экономики России) и находятся в непрерывном взаимодействии с другими элементами этих систем.

Вторым важнейшим принципом исследования является то, что современное управление (в России в том числе) превращается из кустарного производства управленческих решений в индустриальное, основанное на непрерывности управленческого процесса, глубокой специализации элементов системы управления, иерархической многоуровневости и функциональной многофакторности принятия решений. В связи с этим проектирование систем общественного управления превращается в отдельную профессиональную деятельность, отличную и независимую от самого этого (проектируемого) управления, с одной стороны, с другой – от науки управления, которая является для данной проектной деятельности служебной функцией, обеспечивающей проектную деятельность определенными инструментами проектирования [4, с. 335.]. Действительно, никто сам реформироваться не будет, и увещания ученых никого никогда не приведут к более разумной деятельности.

Третьим принципом, прямо вытекающим из первых двух, является принцип поиска тех факторов общественного процесса, активизация которых приведет к желательному результату.

*Методы исследования:*

- мониторинг экономических процессов, происходящих в организациях, региональных и общероссийских отраслевых рынках;
- наблюдение практики управления реальным сектором экономики в регионах России;
- исследование федеральных и региональных нормативных документов, определяющих функции управления реальным сектором экономики на уровне территории;
- сбор и анализ мнений экспертов о проблемах управления реальным сектором экономики региона;

- изучение концептуальных разработок по управлению реальным сектором экономики региона.

Следует отметить, что цели общества в отношении реального сектора экономики напрямую зависят от социальной группы, выступающей заказчиком на государственную власть, но проблемы, которые встают перед экономикой при достижении этих целей, носят специфический, нередко противоположный характер.

Также важна фаза экономического роста [5, с. 5–11]. При разработке экономической политики в посткризисные периоды всегда встает выбор между консервативной и либеральной политикой. Логика развития экономики, а также посткризисное понимание существующих проблем экономики (потребность в нескольких отраслях экономического роста с целью перехода от монопродуктовой к диверсифицированной инвестиционной экономике; готовность к ввозу миллионов рабочих рук из-за границы; встраивание в международное разделение труда перерабатывающих отраслей и завоевание нового места на мировом рынке), безусловно, требуют либеральной политики, включающей решение таких региональных экономических проблем, как повышение конкурентоспособности и эффективности организаций реального сектора, формирование спроса на перспективную продукцию, оптимальное распределение трудовых, энергетических, природных, земельных, финансовых ресурсов, экономико-правовую экспертизу принимаемых и действующих нормативных актов [6, с. 5–11]. Но международная обстановка диктует необходимость использования более консервативных подходов.

Проводя ту или иную экономическую политику, региональные власти могут построить систему управления на принципах, соответствующих этой политике, а также использовать и любую другую систему управления, например, доставшуюся в наследство от предыдущих правителей.

Реализовать проводимую территориальную экономическую политику удобнее и эффективнее всего с помощью функциональной структуры правительства, что базируется на принципе программно-целевого управления. Программно-целевой принцип предполагает комплексное рассмотрение в отдельности каждой общественной проблемы, построение программы ее разрешения, в которой учитываются все факторы и последствия решений этой проблемы; при этом в системе управления отсутствует базовый критерий принятия решения – определение цели

деятельности. Например, в условиях либеральной политики единственным критерием принятия решений является экономическая эффективность, а при реализации постиндустриальной политики для определения цели могут применяться этические, эстетические, экологические и другие критерии.

Далее с учетом программно-целевого принципа для уточнения и детализации функций правительственных ведомств необходимо исследование каждой общественно значимой проблемы положений, иначе говоря, структура правительственных ведомств «задается» содержанием решаемой проблемы. Но одновременно в отношении каждой проблемы правительство должно выполнять так называемые общеуправленческие функции – функции планирования, организации, распределения ресурсов и контроля [7, с. 42–43; 8, с. 144–145].

### **Проблемы осуществления реальной практики регионального управления**

Несмотря на обилие научных разработок теоретического и прикладного характера в области регионального управления, основной их проблемой до сих пор является глубокой разрыв с реальной практикой регионального управления. Это связано с тем, что наука выполняет функцию исследования и теоретических обобщений в соответствии с логикой развития знания, а практика управления предъявляет к методическому обеспечению совершенно иные требования: простота и понятность, удобство применения, надежность достижения результата, а в итоге то, что называют технологичностью.

На сегодняшний момент можно говорить о том, что правительству регионов в рамках программно-целевого управления необходимо применение межотраслевых, в первую очередь балансовых и комплексных, методов планирования. По сути это означает возврат к методам социалистического планирования, основанным на стабильной или легко прогнозируемой внешней среде, но применяемым к рыночной экономике, которая основана на частной собственности на средства производства [9, с. 36–38]. Так как это противоречие на данном этапе не устранено, правительства регионов фактически неспособны предвидеть кризисные ситуации, не имеют возможности использовать на практике программно-целевое управление в полной мере.

### **Выводы**

Таким образом, для эффективного и устойчивого роста экономики территорий необходи-

мо развитие реального сектора экономики, условия для которого должны создаваться на уровне региона [10, с. 27]. Одним из инструментов, которые могут использовать для этого правительства регионов, является программно-целевое управление, которое, в свою очередь, предполагает изменение подходов к формированию структуры правительства региона. Но на данном этапе реализация данных подходов в полной мере затруднена в силу того, что существует противоречие между технологиями планирования, ориентированными на стабильность внешней среды, и реальной рыночной ситуацией, где решения принимает частный собственник средств производства.

### **Библиографические ссылки**

1. Государственная и местная служба в России. История, современность, перспективы развития : монография / Р. А. Галиахметов, Н. А. Коротков, Г. П. Кривоногов, С. А. Мельников, М. Ю. Савельев, М. И. Безносова. Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2006. 370 с.
2. *Галиахметов Р. А., Тенсин М. В.* Государственная и местная служба в России: опыт, проблемы, перспективы : монография. Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2014. 484 с.
3. Актуальные проблемы регионального управления : монография / В. В. Новикова [и др.]. Ставрополь : Северо-Кавказский федеральный университет, 2017. 154 с.
4. Государственная и местная служба в России. История, современность, перспективы развития : монография / Р. А. Галиахметов, Н. А. Коротков, Г. П. Кривоногов, С. А. Мельников, М. Ю. Савельев, М. И. Безносова. Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2006. 370 с.
5. Прикладное прогнозирование национальной экономики : учеб. пособие / под ред. В. В. Ивантера, И. А. Буданова, А. Г. Коровкина, В. С. Сутягина. М. : Экономист, 2007. 896 с.
6. Современные проблемы регионального управления проектами. Отраслевой аспект : монография / О. А. Борисова [и др.]. М. : Научный консультант, РАНХиГС, 2016. 168 с.
7. *Голев Р. В., Галиахметов Р. А., Кулапов М. Н.* Теория организаций : учеб. пособие. Ижевск : Изд-во ИжГТУ, 2009. 181 с.
8. *Коник Л. Н., Останин В. А.* Новая региональная экономика : монография. Владивосток : Владивостокский филиал Российской таможенной академии, 2008. 176 с.
9. Развитие бизнес-процессов в условиях модернизации региональной экономики : монография / С. В. Фролко [и др.]. Саратов : Вузовское образование, 2011. 300 с.
10. *Соколова Н. Г.* Качество жизни населения города в маркетинге территории : монография. Саарбрюккен : LAP LAMBERT Academic Publishing, 2013. 300 с.

## References

1. Galiahmetov R. A., Korotkov N. A., Krivonogov G. P., Mel'nikov S. A., Savel'ev M. Ju., Beznosova M. I. *Gosudarstvennaja i mestnaja sluzhba v Rossii. Istorija, sovremennost', perspektivy razvitija* [State and local service in Russia. History, modernity, development prospects]. Izhevsk, IzhGTU Publ., 2006, 370 p. (in Russ.).
2. Galiahmetov R. A., Tensin M. V. *Gosudarstvennaja i mestnaja sluzhba v Rossii: opyt, problemy, perspektivy* [State and local service in Russia: experience, problems, and prospects]. Izhevsk, IzhGTU Publ., 2014, 484 p. (in Russ.).
3. Novikova V. V. *Aktual'nye problemy regional'nogo upravleniya: kollektivnaya monografiya* [Aktual'nye problemy regional'nogo upravleniya: kollektivnaya monografiya]. Stavropol', Severo-Kavkazskij federal'nyj universitet Publ., 2017, 154 p. (in Russ.).
4. Galiahmetov R. A., Korotkov N. A., Krivonogov G. P., Mel'nikov S. A., Savel'ev M. Ju., Beznosova M. I. *Gosudarstvennaja i mestnaja sluzhba v Rossii. Istorija, sovremennost', perspektivy razvitija* [State and local service in Russia. History, modernity, development prospects]. Izhevsk, IzhGTU Publ., 2006, 370 p. (in Russ.).
5. Ivanter V. V., Budanov I. A., Korovkin A. G., Sutyagin V. S. *Prikladnoe prognozirovanie nacional'noj ehkonomiki* [Prikladnoe prognozirovanie nacional'noj ehkonomiki]. Moscow, Ehkonomist Publ., 2007, 896 p. (in Russ.).
6. Borisova O. A., Vyprjazhkina I. B., Galij E. A., Gnezdova Ju. V., Goloveckij N. Ja., Gorohov A. Ju., Grib G. Ju., Dreving S. R., Egorenko A. O., Ekimenkova E. N., Zhukov P. E., Kolesnikova S. V., Kugelev I. M., Morkovkin D. E., Nezamajkin V. N., Nikonorova A. V., Romanova I. N., Romanova Ju. A., Semchenkova S. V., Hriptulov I. V., Chudakova S. A. *Sovremennye problemy regional'nogo upravleniya proektami. Otrasevoj aspekt: kollektivnaya monografiya* [Sovremennye problemy regional'nogo upravleniya proektami. Otrasevoj aspekt: kollektivnaya monografiya]. Moscow, Nauchnyj konsul'tant Publ., 2016, 168 p. (in Russ.).
7. Golev R. V., Galiahmetov R. A., Kulapov M. N. *Teoriya organizacij* [Teoriya organizacij']. Izhevsk, IzhGTU Publ., 2009, 181 p. (in Russ.).
8. Konik L. N., Ostanin V. A. *Novaya regional'naya ehkonomika* [Novaya regional'naya ehkonomika]. Vladivostok, Vladivostokskij filial Rossijskoj tamozhennoj akademii Publ., 2008, 176 p. (in Russ.).
9. Frolko S. V. *Razvitie biznes-processov v usloviyah modernizacii regional'noj ehkonomiki* [Razvitie biznes-processov v usloviyah modernizacii regional'noj ehkonomiki]. Saratov, Vuzovskoe obrazovanie Publ., 2011, 300 p. (in Russ.).
10. Sokolova N. G. *Kachestvo zhizni naseleniya goroda v marketinge territorii* [Kachestvo zhizni naseleniya goroda v marketinge territorii]. LAP LAMBERT Academic Publ., 2013. 300 p. (in Russ.).

### Improvement of Region Executive Power System on Management of the Real Sector of Economy on the Basis of Program-Targeted Management

R. A. Galiahmetov, DSc in Economics, Professor, Kalashnikov ISTU, Izhevsk, Russia  
 N. N. Pushina, PhD in Economics, Kalashnikov ISTU, Izhevsk, Russia

*The concept of socio-economic development of the Russian Federation, which is developed by the Government of the Russian Federation until 2020, supposes increasing the efficiency of regional management of the real economy. But organizations of the real sector of economy are economically independent and they have a number of problems in their activities, the solution of which depends on regional authorities. This necessitates the search for new methods and tools of regional management. Now regional management using the planning tools tested by the Soviet school for a long time, are trying to adapt them to modern conditions, to the needs of the real sector of the economy, without taking into account the fact of market relations and the fact that private property is established. In this paper the work substantiates the need to use the method of program-targeted management. This method supposes the concentration of functions in the executive power of the region and the corresponding formation of the structure of the regional government in the context of significant problems for the real economy, taking into account the simultaneous implementation of general management functions: planning, organization, control, etc. In general, the work concluded that at this time instant the formation of the structure of the regional government on the basis of program-targeted management is difficult.*

**Keywords:** executive power, real sector of economy, management, program-target management, territorial economic policy.

Получено 06.11.2018