

УДК 332.14

Совершенствование системы территориального управления на основе внедрения технологий инициативно-целевого управления¹

Петрова Елена Александровна

Доктор экономических наук, профессор,
заведующая кафедрой экономической информатики и управления,
Волгоградский государственный университет,
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 100;
e-mail: ea_petrova@mail.ru

Шевандрин Андрей Васильевич

Кандидат экономических наук, доцент,
кафедра экономической информатики и управления,
Волгоградский государственный университет,
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 100;
e-mail: shevandrin@mail.ru

Калинина Вера Владимировна

Кандидат экономических наук, доцент,
кафедра экономической информатики и управления,
Волгоградский государственный университет,
400062, Российская Федерация, Волгоград, просп. Университетский, 100;
e-mail: verakalinina@mail.ru

Аннотация

В исследовании определены конкретные направления и рекомендации по совершенствованию системы государственного территориального управления на региональном и местном уровнях. Предлагаемые решения основаны, прежде всего, на формировании результативного транзакционного механизма систем управления, включающего реализацию концепций инициативно-целевого управления и электрон-

1 Исследование выполнено при финансовой поддержке РГНФ в рамках проекта проведения научных исследований («Транзакционный механизм модернизации системы территориального управления в условиях преодоления посткризисной рецессии»), проект № 15-12-34016.

ного правительства. Инициативно-целевое управление представлено как комплекс принципов, методов и инструментов, имплементированный в систему управления и направленный на реализацию исполнителем целей тактического, оперативного или стратегического управления, определяемых по инициативе и/или согласованию с потребителями благ. Это позволило сформировать «Дорожную карту развития системы государственного территориального управления до 2025 года», предлагаемую к реализации в четыре этапа: от устранения несоответствий в институциональной среде региона, повышения информационной активности и реализации элементов электронного правительства к трансформации системы территориального управления. Определены базовые мероприятия и рекомендации для реализации каждого этапа Дорожной карты. Показано, что модернизация системы управления регионом должна стать перманентным процессом, который повлечет за собой коренные перемены в публичном управлении и позволит встать на путь решения долгосрочных проблем развития регионов России.

Для цитирования в научных исследованиях

Петрова Е.А., Шевандрин А.В., Калинина В.В. Совершенствование системы территориального управления на основе внедрения технологий инициативно-целевого управления // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2016. Том 6. № 12А. С. 195-203.

Ключевые слова

Совершенствование, государственное территориальное управление, механизм, система управления, электронное правительство, модернизация, управление регионом.

Введение

Решение задачи модернизации хозяйственной системы национальной экономики требует перехода от политики выравнивания социально-экономического развития территорий к системе распространения лучшей практики государственного территориального управления на региональном и местном уровнях. По существу, сфера государственного управления выступает ограничивающим фактором для социально-экономического развития территорий. Для решения этой проблемы необходимо повышение результативности государственного управления путем интеграции в систему управления новых механизмов, направленных на формирование адекватной институциональной среды, единого информационного пространства с одновременным мониторингом эффективности деятельности органов исполнительной власти (ОИВ) при помощи современных информационных средств. Одним из направлений такого совершенствования выступает транзакционный механизм управления.

Роль инициативно-целевого управления в модернизации национальной экономики

Инициативно-целевое управление способствует формированию модели эффективно-го взаимодействия органов государственной власти, местного самоуправления и структур гражданского общества посредством развития системы электронного правительства с учетом мнений граждан, что позволит привлечь интеллектуальные ресурсы населения в управленческий процесс. Наиболее перспективным способом реализации данной модели управления в современных условиях является использование новейших информационных технологий интернета, способствующих развитию интерактивности органов исполнительной власти в регионах.

Инициативно-целевое управление может быть представлено как комплекс принципов, методов и инструментов, имплементированный в систему управления и направленный на реализацию исполнителем целей тактического, оперативного или стратегического управления, определяемых по инициативе и/или согласованию с потребителями благ (см. табл. 1). Общая цель инициативно-целевого управления – генерация идей, информации и знаний для разработки управленческих решений без указания средств и методов их выполнения. Главной целью инициативно-целевого управления является разработка конечной цели управления, а также определение срока ее реализации без указания механизма достижения. Инициативно-целевое управление дает возможность исполнителям предлагать и реализовывать творческие решения, выбирать средства и методы достижения поставленных задач.

Для внедрения технологий инициативно-целевого управления в деятельность органов территориального управления предлагается использовать «Дорожную карту развития системы территориального управления до 2025 года». Карта представляет собой алгоритм целенаправленных действий в различных сферах: организационной, институциональной, финансово-экономической, нормативной, научной и гуманитарной, обеспечивающих устойчивое социально-экономическое развитие региона, а также внедрение и развитие органов государственного управления, адекватных требованиям законодательства.

Дорожная карта содержит как общесистемные мероприятия, ориентированные на внедрение системы реализации мер по развитию государственного управления на 2017-2025 гг., так и отраслевые направления работы.

К основным мероприятиям «Дорожной карты развития системы территориального управления до 2025 года» относятся следующие.

1) Интеграция в отечественную систему адаптированных эффективных зарубежных методик с учетом отечественных реалий.

2) Совершенствование законодательства по информационно-коммуникационным технологиям – внесение изменений в действующее законодательство, принятие новых нормативно-правовых актов.

3) Внедрение механизмов поддержки разработки и производства отечественной ИТ-продукции.

4) Усиление реализации образовательных программ по обучению, повышению квалификации и подготовке в области повышения компьютерной грамотности акторов публичного управления.

5) Законодательная регламентация процедуры интерактивного народного мониторинга и проявления личной гражданской инициативы посредством применения информационно-коммуникационных технологий.

6) Создание условий для использования публичного аудита, направленного на реализацию перманентного контроля со стороны представителей социума.

Таблица 1. Развитие системы государственного управления на основе внедрения технологий инициативно-целевого управления

Элемент	Содержание
Цель	Повышение качества жизни граждан, развитие экономической, социально-политической жизни общества, совершенствование системы публичного управления посредством интерактивного участия граждан в процессе разработки и реализации управленческих решений.
Парадигма управления	Развитие интерактивного взаимодействия государства, бизнеса и общества.
Управляющая среда	Органы государственного и муниципального управления, население, общественные институты.
Объект управления	Процесс предоставления государственных и муниципальных услуг, реализации управленческих решений, взаимодействия с заинтересованными сторонами.
Принципы	<p>1) Массовое участие граждан необходимо для активного участия репрезентативной доли целевой аудитории, массовость участия нужно поддерживать на определенном уровне, потеря аудитории – основная причина отказа от инициативно-целевого управления, в связи с чем в крупных проектах разрабатывается система управления вовлеченностью участников.</p> <p>2) Пропорциональное авторство – граждане не могут самостоятельно открывать обсуждения, необходим первичный фильтр и модерация новых проектов участниками как со стороны исполнителя, так и руководителя.</p> <p>3) Установление временных лимитов на обсуждение – реализация инициативно-целевого управления возможна при условии наличия мотивации у всех участников и публичного обсуждения в рамках заданного времени.</p> <p>4) Доверие участников – заинтересованность органов государственной власти как участника в реализации предлагаемых решений способствует формированию доверия граждан.</p> <p>5) Наличие соответствующих властных полномочий и ресурсов у исполнителя.</p> <p>6) Наличие средств коммуникации предполагает создание эффективной площадки взаимодействия участников инициативно-целевого управления на основе интернет-технологий.</p> <p>7) Информационная открытость и доступность (транспарентность).</p>

Источник: составлено автором.

7) Повышение транспарентности государственных органов власти, создание единого информационно-правового портала на основе предложений пользователей (технология краудсорсинг, публичный аудит).

8) Привлечение населения к участию в интерактивной деятельности посредством популяризации информации о возможностях гражданина в рамках реализации программ и проектов электронного правительства, программ краудсорсинга.

9) Устранение технического дисбаланса, обеспечение сотрудничества между органами власти разного уровня.

10) Создание Аналитического центра мониторинга социально-экономического развития региона как структурного подразделения, деятельность которого направлена на объединение ресурсов в виде знаний, опыта, способностей, информационных и управленческих технологий [Петрова, 2016].

В связи с довольно обширным перечнем мероприятий, предлагается выделить 4 этапа реализации «Дорожной карты развития системы территориального управления до 2025 года» (рис. 1).

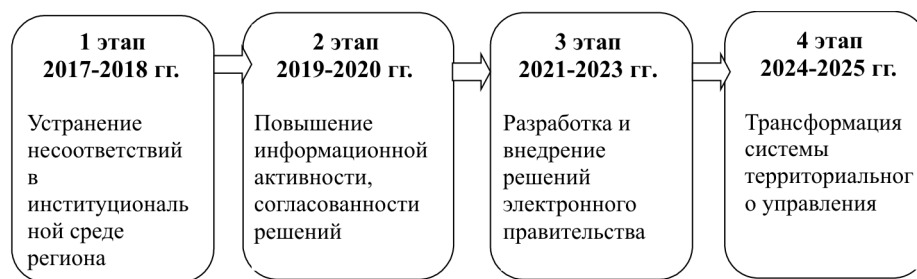


Рисунок 1. Этапы реализации «Дорожной карты развития системы территориального управления до 2025 года»

Первый этап – «Устранение несоответствий в институциональной среде региона»: законодательных, организационных, технических, институциональных и пр.

Второй этап – «Повышение информационной активности, согласованности решений»: публичное освещение вопросов реализуемой органами исполнительной власти социально-экономической политики на основе расширения функций электронного правительства региона через организацию удаленного доступа всех субъектов региональной экономической системы (бизнес-структуры, население, администрация, Аналитический центр).

Третий этап – «Разработка и внедрение решений электронного правительства»: применение информационно-коммуникационного инструментария, направленного на привлечение общественной инициативы.

Четвертый этап – «Трансформация системы территориального управления» – придание публичного характера системе территориального управления.

В соответствии с предлагаемой «Дорожной картой развития системы территориального управления до 2025 года», целесообразно сформировать следующую систему рекомендаций органам регионального управления.

Рекомендация 1. Дополнить отечественную нормативно-правовую базу инициативно-целевого управления, процессов региональной информатизации, расширить применение технологии краудсорсинга и публичного аудита в законотворчестве.

Действующее российское законодательство в области реализации государственной политики информатизации представляет собой разрозненный многоэлементный механизм регулирования, в котором существует ряд проблемных вопросов. Предлагается внести изменения в действующее законодательство в части регулирования вопросов информационной безопасности. Необходимо закрепить порядок применения государственно-частного партнерства в сфере информационно-коммуникационных технологий.

Рекомендация 2. Снятие нормативных, организационных, экономических и технологических барьеров для эффективной реализации инициативно-целевого управления.

Рекомендация 3. Повышение уровня образования в области ИТ, расширение исследований в сфере ИТ на базе отечественных вузов и исследовательских центров мирового уровня. Стимулирование развития ИТ-предприятий через механизмы государственно-частного партнерства, международной кооперации.

Рекомендация 4. Усиление реализации образовательных программ по обучению, повышению квалификации и подготовке в области повышения навыков внедрения ИКТ в управленческий процесс представителей государственной власти и компьютерной грамотности населения.

Рекомендация 5. Устранение технического дисбаланса, обеспечение сотрудничества между органами власти разного уровня. Организация интеграции различных баз данных в единую точку доступа в целях обеспечения межправительственного взаимодействия между субъектами и федеральным уровнем.

Рекомендация 6. Создать единый информационно-правовой портал, представляющий собой площадку для обсуждения проблем социально-экономического развития территории. Электронный портал открытых данных в данной ситуации будет выступать как инструмент повышения эффективности публичного управления, аккумулирующий аналитический информационный массив.

Рекомендация 7. Интеграция в отечественную систему адаптированных эффективных зарубежных методик с учетом отечественных реалий. Для процесса внедрения информационно-коммуникационных технологий в систему публичного управления характерно применение лучших практик и решений, при этом предварительный анализ неудачных решений практически отсутствует. Приоритетом при проектировании электронного правительства должен стать учет национальных особенностей. Внедрение информационно-коммуникационных технологий в систему публичного управления является, прежде всего, социальным, а не технологическим процессом.

Рекомендация 8. Создание условий для реализации механизмов публичного аудита и краудсорсинга, направленных участие представителей гражданского общества и бизнес-структур в процессах разработки, принятия и реализации управленческих решений.

Рекомендация 9. Систематизировать исследования зарубежного опыта реализации государственной политики информатизации посредством использования метода эталонного сравнения бенчмаркинга.

Рекомендация 10. Организация Аналитического центра мониторинга социально-экономического развития региона как механизма эффективного использования интеллектуального потенциала участников публичного процесса и генерации новых знаний и идей посредством создания эффективно действующей коммуникации для обеспечения доступа к экспертной системе территориального управления.

Заключение

Модернизация системы управления регионом должна стать перманентным процессом, который повлечет за собой коренные перемены в публичном управлении и позволит встать на путь решения долгосрочных проблем регионального развития – дифференциации регионов по уровню социально-экономического развития, интеграции и демографического сжатия.

Библиография

1. Петрова Е.А. Мониторинг и информационное обеспечение реализации стратегии социально-экономического развития региона: методологические подходы и решения // Региональная экономика. Юг России. 2016. № 4.
2. Петрова Е.А., Шевандрин А.В., Калинина В.В. Трансакционный механизм территориального управления: концептуализация и систематизация элементов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3. Экономика. Экология. 2016. № 4 (37).

Improvement of the system of territorial administration on the basis of introduction of technologies of initiative goals management

Elena A. Petrova

Doctor of Economics, Professor,
Head of the Department of economic informatics and management,
Volgograd State University,
400062, 100 Universitetskii av., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: ea_petrova@mail.ru

Andrei V. Shevandrin

PhD in Economics, Associate Professor,
Department of economic informatics and management,
Volgograd State University,
400062, 100 Universitetskii av., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: shevandrin@mail.ru

Vera V. Kalinina

PhD in Economics, Associate Professor,
Department of economic informatics and management,
Volgograd State University,
400062, 100 Universitetskii av., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: verakalinina@mail.ru

Abstract

The article defines concrete directions and recommendations on the improvement of system of the public territorial administration at the regional and local levels. The proposed solutions are based, first of all, on formation of the productive transaction mechanism of control systems including implementation of concepts of initiative goals management and the electronic government. Initiative goals management is presented as the complex of principles, methods and tools implemented in a control system and aimed to realize objectives of tactical, operational or strategic management, defined by the initiative of and / or coordinator with the benefit of consumers. It allowed to create the Road map of development of system of the public territorial administration till 2025 offered to realization in four stages: from elimination of discrepancies in the institutional environment of the region, increase in information activity and realization of elements of the electronic government to transformation of system of territorial administration. The authors of the article define basic actions and recommendations for realization of each stage of the Road map. It is shown that modernization of a control system of the region has to become permanent process which will cause radical changes in public management and will allow to become a solution of long-term problems of development of regions of Russia.

For citation

Petrova E.A., Shevandrin A.V., Kalinina V.V. (2016) Sovershenstvovanie sistemy territorial'nogo upravleniya na osnove vnedreniya tekhnologii initsiativno-tselevogo upravleniya [Improvement of the system of territorial administration on the basis of introduction of technologies of initiative goals management]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 6 (12A), pp. 195-203.

Keywords

Improvement, public territorial administration, mechanism, control system, electronic government, modernization, management of the region.

References

1. Petrova E.A. (2016) Monitoring i informatsionnoe obespechenie realizatsii strategii sotsial'no-ekonomicheskogo razvitiya regiona: metodologicheskie podkhody i resheniya [Monitoring and information support of realization of strategy of social and economic development of the region: methodological approaches and decisions]. *Regional'naya ekonomika. Yug Rossii* [Regional Economy. South of Russia], 4.
2. Petrova E.A., Shevandrin A.V., Kalinina V.V. (2016) Transaktsionnyi mekhanizm territorial'nogo upravleniya: kontseptualizatsiya i sistematizatsiya elementov [Transactional mechanism of territorial administration: conceptualization and systematization of elements]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Seriya 3. Ekonomika. Ekologiya* [Herald of Volgograd State University. Series 3. Economics. Ecology], 4 (37).