

Савельев Ю.В.

ОРГАНИЗАЦИОННО-
СТРУКТУРНЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНОГО
ЭКОНОМИЧЕСКОГО ВЕДОМСТВА
В КОНТЕКСТЕ ИННОВАЦИОННОГО
РАЗВИТИЯ РЕГИОНА

Аннотация

Модернизация и технологическое развитие экономики региона, ее переход на инновационный путь развития требуют не только повышения эффективности использования доступных ресурсов, создания потенциала и условий для инновационного развития, но и предполагают серьезные организационные и структурные изменения в деятельности региональных органов государственной власти, отвечающих за реализацию региональной экономической политики.

Структура регионального экономического ведомства в этих условиях должна строиться не в соответствии с хозяйственной структурой экономики региона (отраслевой подход), а исходя из структуры генерируемых доходов (проектный подход).

В статье подробно рассмотрены направления совершенствования структуры региональной экономической политики в новых условиях, преобразования ее целей, задач и функций, влекущих за собой изменение подходов, методов работы и структурной организации регионального экономического ведомства, отвечающего за успешность ее реализации (на примере Республики Карелия).

Ключевые слова: модернизация и технологическое развитие, региональная экономическая политика, конкурентоспособность, региональное экономическое ведомство, проектный подход, организационно-управленческая модель.

Курс на модернизацию и технологическое развитие, на повышение конкурентоспособности российской экономики, реализуемый в последние годы Российской Правительством, требует не только повышения эффективности использования доступных ресурсов, создания потенциала

и условий для инновационного развития, но и немыслим без серьезных организационных и структурных преобразований в деятельности региональных органов государственной власти. Прежде всего это касается деятельности региональных экономических ведомств.

Надо заметить, что в этих условиях принципиально меняется сама структура региональной экономической политики. Процесс модернизации и технологического развития диктует совершенно иные требования к ее организации, целям и задачам. Региональная экономическая политика должна выстраиваться не в соответствии с хозяйственной структурой экономики региона (как это было прежде), а исходя из структуры генерируемых доходов (реальных или потенциальных). Более того, правомерность ориентации региональной экономической политики на управление источниками доходов подтверждается и мировыми тенденциями в этой области.

Сегодня центральным экономическим индикатором системы национальных счетов становится не ВВП (ВРП), а валовой национальный продукт. Этим зафиксирован сдвиг в базовых оценках экономической деятельности, который на практике демонстрирует переход от мышления в категориях производства продукта к мышлению в категориях его распределения и получения дохода.

Подобное преобразование структуры региональной экономической политики, ее целей, задач и функций требует изменения подходов, методов работы и структурной организации региональных экономических ведомств, отвечающих за успешность ее реализации. Понятно, что реализация задач региональной экономической политики будет осуществляться через различные региональные стратегические документы, долгосрочные целевые и ведомственные программы, а также через проекты, реализуемые хозяйствующими субъектами. Но в любом случае необходим некий «штабной» центр управления процессом реализации региональной экономической политики, которым по вполне понятным причинам должно являться региональное экономическое ведомство.

Целесообразность преобразования роли и функций регионального экономического ведомства обусловлена не только тем, что это наиболее компетентный орган региональной власти в области разработки и реализации региональной экономической политики, но также и тем, что он становится таким органом, который формирует и одновременно реализует новые требования к региональной экономической политике как инструменту, определяющему региональные приоритеты модернизации и технологического развития. При этом надо понимать, что в системе государственного планирования остается преимущественно отраслевой подход. В частности, долгосрочные целевые и ведомственные программы формируются по отраслевому принципу под кураторством соответствующих министерств и ведомств, в то время как успешное решение задачи повышения конкурентоспособности региона требует реализации комплексных межотраслевых проектов регионального развития и использования кластерного подхода.

Для этого необходимо формирование новой модели управления экономикой региона, в основу которой должен быть заложен *проектный подход*, отличающийся гибкостью и адаптивностью (по сравнению с отраслевым подходом), позволяющий наиболее эффективно выявлять, органично сочетать и использовать различные виды потенциала и ресурсов региона. Концентрация внимания и ресурсов на реализации ряда высокоэффективных и связанных между собой межотраслевых проектов позволит получить значительный кумулятивный эффект для экономики региона, создать комплекс поддерживающих и вспомогательных видов деятельности как одну из детерминант конкурентоспособности, обоснованных Майклом Портером в работе «Конкурентное преимущество: Как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость» [1].

Очевидно, что задачи модернизации и технологического развития экономики, которые, по сути, носят структурный характер, поставленные на федеральном уровне и имеющие вполне конкретную региональную проекцию, требуют также серьезных структурных и организационных преобразований, изменения методов организации работы региональных экономических ведомств. В частности, сегодня *наблюдается существенное расхождение между целями и задачами, которые возлагаются на региональную экономическую политику, и полномочиями, структурой и функциями региональных экономических ведомств*. Другими словами, наблюдаются несоответствия между объектом, предметом и субъектом управления, которые негативно сказываются в первую очередь на эффективности управления.

Таким образом, в силу новых экономических задач структурного характера, стоящих сегодня перед страной и ее регионами, от решения которых во многом зависит их конкурентоспособность, совершенствование деятельности региональных экономических ведомств должно включать в себя следующие направления:

- способствовать переходу от отраслевого подхода в управлении к проектному (о чем уже говорилось выше);
- способствовать переходу от заявительного принципа деятельности, преобладающего сегодня (когда работа строится на основе поданных заявок, проектов или поручений), к инициативно-управленческому принципу (когда экономическое ведомство, ответственное за разработку и реализацию региональной экономической политики, само определяет приоритеты развития и стимулирует подготовку и запуск соответствующих проектов).

Как показывает анализ наиболее проблемных («узких») мест региональной экономической политики в России, подобный переход к проектному подходу и инициативно-управленческому принципу работы необходимо осуществить прежде всего по таким направлениям региональной экономической политики, как:

- поддержка (и развитие инфраструктуры поддержки) малого и среднего бизнеса как базового элемента региональной и муниципальной экономики, обеспечивающего потребительский спрос, занятость и доходы населения;

- выбор приоритетов при поддержке инвестиционных проектов за счет региональных налоговых преференций, государственных гарантий и размещения государственного заказа;
- определение региональных приоритетов в научно-инновационной сфере.

Ведь именно эти направления региональной экономической политики во многом определяют условия для развития предпринимательской активности в регионе, эффективность государственных расходов и формирование потенциала для развития инновационной экономики. От решения этих задач во многом зависит конкурентоспособность экономики региона.

Каковы же организационно-управленческие особенности деятельности регионального экономического ведомства в условиях реализации курса модернизации и технологического развития экономики региона? Попытаемся ответить на этот вопрос, проиллюстрировав его на примере конкретного региона – Республики Карелия.

В рамках совершенствования организационно-функциональной структуры, целей, задач и методов работы министерства экономического развития в Республике Карелия при участии автора был разработан пакет предложений, реализация которых предполагает достаточно глубокие структурные изменения. Так, реализация вышеуказанных подходов и принципов в деятельности министерства требует прежде всего систематизации выполняемых этим ведомством управленческих, контрольных, регулирующих, координационных и иных функций. Как показал содержательный анализ действующего «Положения о Министерстве экономического развития Республики Карелия», оно содержит 104 функции, которые практически не систематизированы и однозначно не определяют структуру данного ведомства [2]. Отсюда – неполнота формулировки целей и основных задач деятельности министерства, а также несоответствие их существующей организационной структуре.

Поэтому первоначальным шагом в совершенствовании и повышении эффективности деятельности министерства должны стать структуризация выполняемых функций и предложение такой организационной структуры, которая бы соответствовала их наиболее эффективному выполнению. Для этого предложено формирование четырех направлений управленческой деятельности в структуре Министерства экономического развития Республики Карелия, в основу которых закладываются, с одной стороны, систематизированные функции, выполняемые этим ведомством на основании положения о нем (*функциональный подход*), с другой – *проектный подход* в организации и координации деятельности структурных подразделений министерства:

- *аналитико-маркетинговое направление*, отвечающее за определение приоритетов экономического развития региона, формирование и продвижение региональных брендов, формирование и реализацию крупных экономических, «имиджевых» для региона, проектов, предполагающих привлечение крупных инвесторов;
- *предпринимательское направление*, отвечающее за решение задач по-вышения экономической активности населения и поддержку малого и среднего бизнеса;

- *инновационно-технологическое направление*, отвечающее за повышение конкурентоспособности экономики региона, региональной продукции и услуг, за процессы технологического обновления, разработку и внедрение инноваций в реальном секторе экономики;
- *бюджетное направление*, отвечающее за эффективное использование бюджетных средств.

По сути, формирование таких управленческих блоков в структуре министерства никоим образом не сужает спектр тех функций, которые оно призвано выполнять, а наоборот, расширяет его и систематизирует. Деятельность вышеназванных управленческих блоков может быть увязана комплексными функциями, вменяемыми министерству при разработке и реализации региональных стратегических и программных документов. При этом такая структура включает в себя наиболее полный спектр задач, которые должны стоять перед региональной экономической политикой, а внедрение проектного подхода в деятельность министерства позволяет перейти к инициативно-управленческому принципу и сформировать в рамках вышеназванных блоков высокопрофессиональные управленческие команды.

Для повышения эффективности текущей деятельности и взаимодействия указанных управленческих блоков в структуре министерства видится целесообразным сформировать экспертно-консультационные структуры межведомственного характера. В их состав должны войти квалифицированные специалисты и эксперты из других ведомств, научных и образовательных учреждений, общественных организаций. В Республике Карелия в качестве таких экспертно-консультационных структур предлагается создать следующие:

1. *Научно-методический совет при Министерстве экономического развития* (создается для разработки и/или экспертизы приоритетов экономического и научно-технологического развития региона, формирования приоритетов регионального государственного заказа в сфере НИОКР).
2. *Межведомственный совет по экономическому развитию и конкурентоспособности* (создается в целях координации и стратегического взаимодействия руководителей региональных ведомств, представительств федеральных структур в регионе и регионального экспертного сообщества в части реализации региональной экономической политики и повышения конкурентоспособности экономики региона).

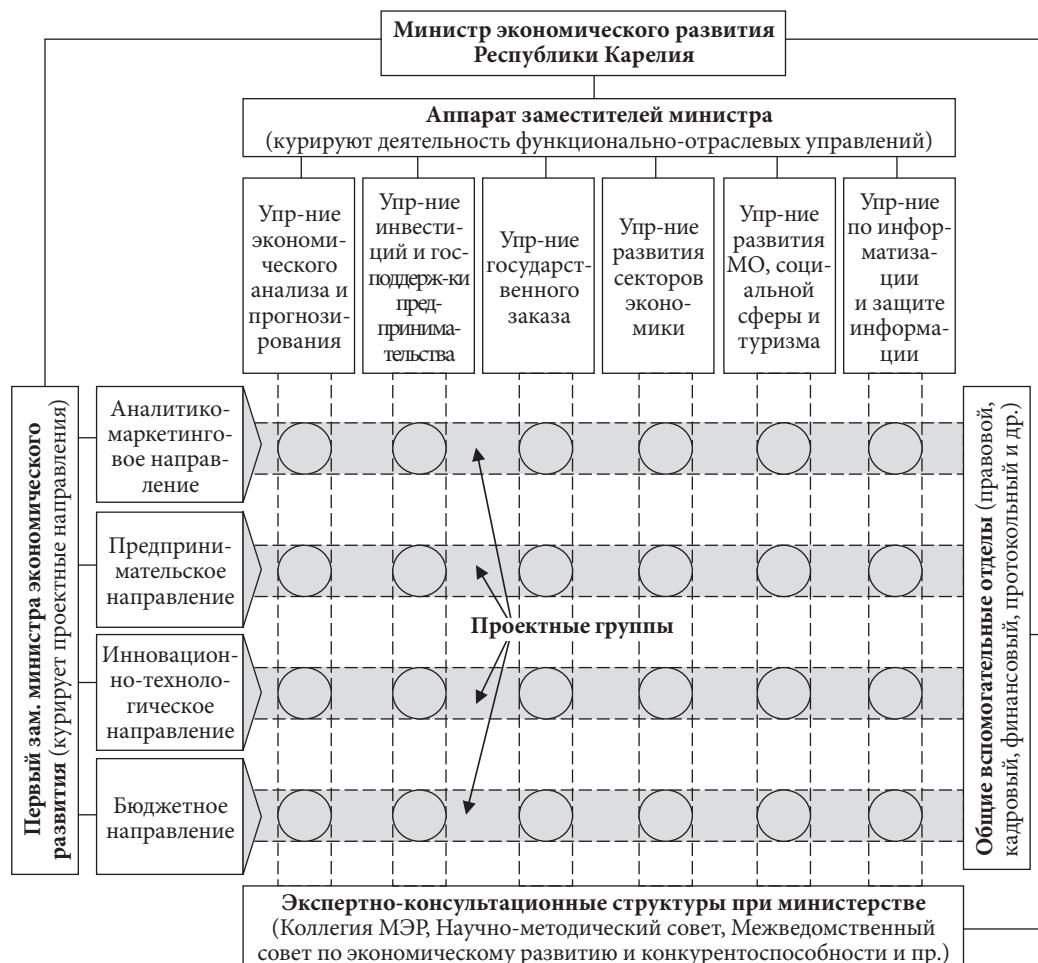
Целостная организационно-управленческая структура регионального экономического ведомства в этом случае будет выглядеть таким образом, как она показана на рис. 1. Основанная на матрично-штабной организационно-управленческой модели, она позволяет, с одной стороны, выдерживать принцип иерархического подчинения, характерного для организации органов государственной власти, с другой – совместить его с использованием проектного подхода, когда на основе структурных и функциональных подразделений министерства формируются гибкие и мобильные проектные группы для выполнения новых целей и задач, появляющихся по мере реализации региональной экономической политики.

Главным отличием предлагаемой организационно-управленческой модели формирования регионального экономического ведомства от тра-

диционной функционально-иерархической модели является то, что одна из ключевых должностей в управлении деятельностью министерства (в данном случае, должность первого заместителя министра) рассматривается как должность, схожая по своим функциям с должностью проектного менеджера, отвечающего за координацию реализации ключевых для развития региональной экономики стратегических проектов. При этом главным требованием для сотрудника, подбираемого на эту должность, становится способность к системной оценке ситуации, отличное владение методами стратегического и проектного менеджмента, креативное мышление. Функциональные же обязанности остального аппарата заместителей министра сохраняются прежними – курирование работы действующих функционально-отраслевых подразделений министерства (соответствующих управлений).

Рисунок 1

Предлагаемый вариант организационно-управленческой модели организации регионального экономического ведомства (на примере Республики Карелия)



Безусловной позитивной стороной предлагаемой модели является то, что проектные группы, формируемые в рамках проектных направлений деятельности министерства, являются универсальными, т.е. способными решать достаточно широкий спектр управленческих задач и системно оценивать ситуацию. Ведь в их состав входят высококвалифицированные специалисты из различных функционально-отраслевых и общих вспомогательных подразделений министерства, а также внешние эксперты из соответствующих экспертно-консультационных структур (рис. 1).

Еще одним фактором привлекательности такой организационно-управленческой модели применительно к региональному экономическому ведомству является то, что ее использование на практике не связано с кардинальными изменениями существующих и, как правило, устоявшихся структуры, положений, должностных инструкций и других регламентирующих документов деятельности министерства в целом и отдельных его структурных подразделений и специалистов. Вместе с тем она позволяет повысить адаптивность и гибкость структуры управления, подстроив ее под цели и задачи региональной экономической политики, что, несомненно, скажется на повышении эффективности работы регионального экономического ведомства и эффективности реализуемых мер региональной экономической политики.

Таким образом, при переходе регионального экономического ведомства к новому режиму деятельности, согласованному с целями и задачами реализуемой региональной экономической политики и основанному на проектном подходе и инициативно-управленческом принципе, меняются цель и основные задачи его деятельности. Главной целью деятельности министерства в этом случае становится *формирование и осуществление региональной экономической политики как инструмента повышения конкурентоспособности экономики региона и качества жизни населения через реализацию приоритетов экономического развития, эффективное использование ресурсного потенциала региона и внешних возможностей его развития*.

Реализация данной цели предполагает отнести к числу основных задач, которые должно выполнять региональное экономическое ведомство, следующие:

- определение, корректировка и реализация приоритетов экономического развития региона, основанных на ключевых конкурентных преимуществах;
- повышение эффективности использования ресурсного потенциала региона, его вовлечения в хозяйственную деятельность, а также выявление и использование благоприятных внешних условий для развития региона и повышения его конкурентоспособности;
- повышение экономической активности населения региона и создание условий и предпосылок для развития и поддержки малого и среднего бизнеса;
- создание условий для роста конкурентоспособности товаров и услуг, производимых в регионе, и улучшения инвестиционного климата;

- создание условий для эффективного использования бюджетных средств и повышения доступности государственных услуг для населения.

В соответствии с вышеназванной целью и основными задачами регионального экономического ведомства целесообразно свести достаточно большое разнообразие различных выполняемых им функций к *следующим основным функциям:*

- прогнозирование социально-экономического развития региона, разработка и корректировка сценарных условий его развития;
- организация разработки и реализации стратегических документов социально-экономического развития региона и отдельных проектов, имеющих стратегическое значение для экономики региона;
- разработка и реализация политики в области обеспечения инвестиционной привлекательности региона и привлечения инвестиций;
- проведение экспертизы, разработка и реализация мер по сопровождению и повышению эффективности реализации инвестиционных проектов с государственной поддержкой;
- разработка и реализация мер в области поддержки и развития малого и среднего бизнеса, создание условий для повышения предпринимательской активности населения;
- осуществление и развитие внешнеэкономических связей республики, сопровождение крупных внешнеэкономических проектов региональных предприятий;
- разработка и реализация мер в области поддержки и развития научно-технологической и инновационной деятельности, создание условий для реноваций на предприятиях и в организациях региона (формирование условий для возможности получения инновационной ренты);
- оценка и экспертиза докладов и отчетов главных распорядителей бюджетных средств (министерств и ведомств) и разработка мер по повышению эффективности использования бюджетных средств;
- текущее методическое обеспечение государственного заказа, разработка и внедрение мер по повышению его эффективности;
- регулирование ряда региональных налогов и сборов, разработка мер и предложений по повышению налогового потенциала региона;
- осуществление тарифного регулирования и мер, направленных на обеспечение сбалансированности региональной экономики в ценовом сегменте (в том числе разработка мер, связанных с решением проблем ценового субсидирования и рентного подхода в ценообразовании);
- осуществление специального государственного регулирования в разрезе отдельных рынков (рынка алкогольной продукции, почтовой и мобильной связи, информационных технологий и информационной безопасности);
- разработка и реализация мер в области кадрового обеспечения региональной экономики в соответствии с долго- и среднесрочными приоритетами экономического развития.

Реализация указанных основных функций рассматривается в качестве главной управленческой задачи деятельности регионального экономического ведомства в соответствии с положением о нем и является основой для регламентирования работы его функционально-отраслевых подразделений (управлений). При этом, как уже указывалось выше, их выполнение может и должно сочетаться с осуществлением деятельности по выделенным проектным направлениям, ориентированным главным образом на повышение конкурентоспособности и структурные преобразования в экономике региона. Основу этих проектных направлений, отраженных на рис. 1, должны составить инициативные проекты, разрабатываемые, продвигаемые и реализуемые проектными группами, формирующимися в рамках регионального экономического ведомства.

В качестве примера таких проектных инициатив рассмотрим предложения, подготовленные с участием автора для Министерства экономического развития Республики Карелия. Эти предложения сформированы по двум направлениям:

- повышение эффективности организационно-управленческой деятельности министерства для экономики региона;
- уточнение и конкретизация долгосрочных приоритетов развития республики, создающих предпосылки для перехода ее экономики на инновационный путь развития.

Первое направление. Для повышения роли и значимости Министерства экономического развития в области управления конкурентоспособностью региона (т.е. формирования на его основе некоего «штабного» центра) реализация указанных выше основных функций должна основываться на следующем правиле: *необходимо управлять не только доступными и имеющимися в распоряжении ресурсами, а средой и возможностями для развития.* Практическая реализация данного правила значительно расширяет горизонты управления и позволяет выявить как новые источники и «точки» роста на территории региона, так и возможности, предоставляемые внешней средой. Для успешной реализации этого правила в министерстве должны быть существенно усилены функции регионального девелопмента, причем главным образом в рамках следующих двух направлений:

- 1) *в области территориального маркетинга* (деятельность, связанная с сегментацией рынков, позиционированием и определением оптимальных рыночных ниш для региональных продуктов, прогнозированием структурных и конъюнктурных изменений рынков, формированием и продвижением региональных и продуктовых брендов и т.д.);
- 2) *в области организационно-технологического моделирования и прогнозирования* (деятельность, связанная с разработкой и реализацией стратегии и мер в области технологического прогнозирования (форсайта) и технологической модернизации, разработки и внедрения новых организационных форм в управление экономикой региона, повышения производительности труда и т.д.).

Второе направление. Из всего перечня приоритетных направлений развития экономики республики (углубленная переработка древесины; производство строительных материалов и переработка руд; поддержка интенсивных сельскохозяйственных производств; культивирование рыбных и морских ресурсов; развитие транспортных услуг международного уровня; развитие туризма и связанных с ним видов деятельности [3; 4]) необходимо в первую очередь выделить те из них, которые создают достаточно сильные предпосылки для технологической модернизации производства и развития на территории региона новых видов экономической деятельности, обладающих высоким мультиплекативным эффектом. В этом плане необходимо следующее.

Во-первых, вывести на первый план проект обеспечения доступности Карелии (поскольку этот проект носит комплексный межотраслевой характер, то для него более подходит термин «мегапроект»). Он включает три качественно различных проекта: 1) обеспечение транспортной доступности (включая развитие инфраструктуры международного аэропорта г. Петрозаводска, Беломорско-Балтийского канала и Мариинской водной транспортной системы; реконструкцию автомобильных дорог и приграничной инфраструктуры международных пунктов пропуска на карельском участке российско-финляндской границы; развитие и ремонт сети республиканских и муниципальных дорог и тд.); 2) обеспечение информационной доступности и развития телекоммуникационных систем; 3) повышение доступности услуг (социальных, государственных и др.).

Во-вторых, акцентировать внимание на проектах технологической модернизации и диверсификации экономики Республики Карелия. При этом в основу этих проектов могут закладываться общефедеральные приоритеты и направления экономического развития и технологической модернизации, что позволит привлечь в реализацию этих проектов средства, выделяемые в рамках федеральных целевых программ и государственных заказов. К таким проектам могут быть отнесены следующие проекты, которые можно рассматривать в качестве некой региональной проекции федеральных приоритетов: проект «Карельская модель энергоэффективности и энергосбережения», проект «Биотехнологический комплекс Карелии», проект «Граница как ресурс инновационного развития (модели и инфраструктура трансферта технологий)», проект «Кадровый центр для стратегических информационных технологий», гуманитарный проект «От национальных проектов – к национальным ценностям» и др.

Очевидно, что это далеко не полный перечень необходимых организационно-управленческих и структурных преобразований, которые, безусловно, должны найти отражение в практической деятельности региональных экономических ведомств. Ведь задача повышения конкурентоспособности экономики региона – это задача исключительно организационно-управленческого типа, успех решения которой зависит во многом и от того, удастся ли обеспечить соответствие между целями, задачами и содержанием региональной экономической политики, с одной

стороны, и структурой, последовательностью и методами управления ее реализацией – с другой. Понятно, что различные регионы обладают существенно различным потенциалом, специализацией и возможностями развития. Поэтому показанные здесь общие особенности и требования, предъявляемые к региональной экономической политике, направленной на повышение конкурентоспособности региона, должны быть органично дополнены практическими подходами, позволяющими в полной мере учитывать региональные особенности.

ЛИТЕРАТУРА

1. Портер М. Конкурентное преимущество: Как достичь высокого результата и обеспечить его устойчивость / Майкл Е. Портер: Пер. с англ. – М.: Альпина Бизнес Букс, 2005. – С. 715.
2. Положение о Министерстве экономического развития Республики Карелия (утв. Указом Главы Республики Карелия от 09.02.2010 № 7). Электронный ресурс. – URL: <http://www.gov.karelia.ru/gov/Power/Ministry/Development/polojen.html>. Дата обращения: 09.11.2009.
3. Концепция социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2010 г. «Возрождение Карелии». – Петрозаводск, 2002.
4. Стратегия социально-экономического развития Республики Карелия на период до 2020 года / Минэкономразвития РК. – Петрозаводск: Минэкономразвития РК, 2008.