

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ В СИСТЕМЕ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ

Основные цели территориального развития могут быть сгруппированы следующим образом:

- стимулирование территориального развития в заданных параметрах;
- обеспечение комфортности и социальных стандартов жизни населения;
- определение в пределах конкретной территории (страны, региона, города) "зон развития" и создание условий для их экономического роста;
- обеспечение выполнения на данной территории общегосударственных функций (например, содержание находящихся на территории отраслей и объектов федерального значения, финансирование федеральных проектов и т.д.);
- создание благоприятного инвестиционного климата;
- эффективное использование государственной и муниципальной недвижимости.

Во всех развитых странах мира в том или ином виде существуют системы разработки документации по стратегическому развитию и территориальному планированию как всей страны в целом, так и ее отдельных регионов и городов. Стратегическому и территориальному планированию придается важнейшее значение, поскольку очевидна и еще одна цель разработки такой документации – это обеспечение эффективности управления в долгосрочной перспективе. Эффективность разработки стратегических документов и их последующей реализации во многом достигается за счет институциональных и организационных подходов, среди которых можно выделить четкое разграничение полномочий и компетенции органов муниципального, регионального и федерального управления.

Стратегии социально-экономического развития, которые предшествуют разработке документации территориального планирования, являются традиционной формой государственного регулирования территориального развития. Однако рассмотрение уже разработанных и утвержденных Стратегий социально-экономического развития регионов РФ позволяет увидеть формализм и безликость используемых при их разработке подходов, превращающих эти, хотя и отличающиеся по форме и аналити-

ческому наполнению документы в базовые, типизированные и стандартизированные поделки.

Сейчас, после определения приоритетов развития страны в "Стратегии 2020", формируется новая волна по "корректировке и актуализации" разработанных региональных Стратегий с целью обеспечения соответствия программных документов конкретным реалиям. И особое внимание в Стратегиях социально-экономического развития регионов должно быть уделено совершенствованию управленческой деятельности, созданию механизмов, необходимых для проведения реформ и реализации конкретных мероприятий. В рамках стратегических направлений предлагается подготовка совокупности целевых проектов и мероприятий с указанием сроков реализации, оценкой их стоимости и ожидаемого эффекта.

При этом адекватных инструментов комплексной оценки эффективности территориального развития экономической наукой до сих пор не создано. Анализ проблем территориального развития четко выявляет принципиальные расхождения между целями и результатами, между идеализированной теорией и конъюнктурной практикой, что предопределяет необходимость повышения эффективности государственного регулирования стратегического планирования и территориального развития.

Сложившаяся в РФ практика подготовки и принятия управленческих решений в системе стратегического и территориального планирования свидетельствует, что на этапе подготовки документации в этой области сравнение эффективности альтернативных вариантов развития практически не проводится.

При этом под государственным управлением в узком смысле подразумеваем "осознанно сделанный субъектом государственно-го управления выбор целенаправленного воздействия на социальную действительность, выраженный в официальной форме", в широком – "властную волю государства в официально выраженной форме, закрепленную в существующих государственных актах, издаваемых государственным органом либо должностным лицом в соответствии со своей компетенцией и в пределах предоставленных полномочий".

Наиболее важной задачей в этой связи становится формирование достоверной методики оценки эффективности управленческих решений в системе стратегического и территориального планирования, а также разработка практически применимых инструментов оценки эффективности управленческих решений.

В соответствии с основными функциями управления территориальным развитием может быть сформирован базовый перечень управленческих решений в этой сфере, применительно к которым и отрабатывается процедура оценки их эффективности (**таблица**).

* Ильина И.Н. - д.э.н., Национальный исследовательский университет Высшая школа экономики, г. Москва.

Основные функции управления территориальным развитием

Функции	Содержание управленческих решений
Планирование	<ul style="list-style-type: none"> - разработка документов стратегического планирования - разработка документов территориального планирования - определение приоритетов и зон развития - планирование пространственного развития - планирование количественных и качественных показателей развития и т.д.
Мотивация	<ul style="list-style-type: none"> - формирование законодательства в области управления территориальным развитием и реализации документов стратегического планирования - повышение конкурентоспособности региона - повышение качества жизни - введение обоснованных ограничений территориального развития
Организация	<ul style="list-style-type: none"> - использование экономических рычагов регулирования территориального развития (инвестиционная политика, система налогообложения и т.д.) - мониторинг реализации документов стратегического и территориального планирования - совершенствование информационной базы - тактическое и оперативное регулирование
Контроль	<ul style="list-style-type: none"> - контроль параметров развития - контроль показателей эффективности

Требования по оценке эффективности стратегического планирования формируются по следующим блокам:

1. Стратегия развития (стратегия как цель) – выраженное документально представление о перспективных направлениях, целях и задачах развития региона и системе мер и ресурсов, используемых властями для достижения этих целей.

2. Стратегический план (стратегия как система документов по управлению) – комплект документации, включающий собственно стратегию и блок материалов по ее реализации – набор стратегических программ, проектов и планов мероприятий по реализации стратегии.

3. Механизм стратегического управления (стратегия как процесс) – система принципов стратегического управления, рассматриваемая в совокупности с организационными структурами и процедурами, задающими определенные постоянно воспроизводимые схемы разработки, обсуждения и внедрения стратегии социально-экономического развития региона и обеспечивающие реализацию стратегических целей и задач.

При таком подходе финансовые, трудовые, информационные ресурсы, а также ресурсы времени на решение государственных вопросов *используются более рационально* за счет своевременного принятия целесообразных решений или же прекращения реализации решений, демонстрирующих свою неэффективность, применения инновационных методов управления.

При многообразии методических подходов к оценке эффективности, показатели эффективности управленческих решений основываются на трех *основополагающих элементах*.

Целевой аспект эффективности управленческих решений раскрывает понятие **результативности** как способности достигать цели независимо от количества используемых ресурсов и собственно качества решения.

Неотъемлемым элементом эффективности государственных решений является также **качество**, которое согласно концепции ИСО 9000, понимается как способность удовлетворять установленные или предполагаемые потребности. Под *качеством управленческих решений в территориальном планировании* предлагаем подразумевать степень достижения целей территориального развития при определенном их соответствии принятым в мировом сообществе требованиям к устойчивому развитию.

Система показателей эффективности управленческих решений в территориальном планировании для упорядочивания анализа должна быть организована определенным образом. С этой целью показатели эффективности управленческих решений классифицируются не только по ее элементам, но и по релевантности целям и объектам с выделением **ключевых**, сопутствующих и опосредованных.

Ключевые показатели – показатели, напрямую связанные с целями реализации решения. *Сопутствующие показатели* представляют собой показатели, не связанные с целями реализации решения, но прямо связанные с объектом принятия решения. Это означает, что показатели, характеризующие одновременно и цели принятия, и объект **управления** учитываются как ключевые. *Опосредованные показатели* – это показатели, косвенно связанные как с целями принятия решения, так и с объектом принятия решений, существование и взаимосвязь которых с решением не может быть установлена на стадии его разработки и принятия. Данный принцип классификации основан на идеи разделения показателей различной природы возникновения, предсказуемости и описания.

Такое представление показателей эффективности позволяет группировать их в наиболее удобной форме для последующего анализа. Ключевые и сопутствующие параметры решения следует выделять еще на этапе его разработки и принятия. При этом вся совокупность показателей распределяется по пяти основным блокам:

- экономическая эффективность;
- организационная эффективность;
- законодательная эффективность;
- социальная эффективность;
- экологическая эффективность.

Например, динамика развития Москвы в Генеральном плане развития Москвы на период до 2025 г. оценивается по критериям **количественного** роста: численность населения, объемы жилья, транспортные коммуникации, введение объектов социальной инфраструктуры, рабочие места, застройка города, рост заработной платы и доходов населения, увеличение объемов производства годового ВРП в 3,5 раза к 2025 году и т.п.

Но в этом же документе в соответствии с современными требованиями количественные критерии уже уступают свое доминирующее положение критериям качественных изменений: городская среда, условия жизни, разнообразие и качество услуг, удобство транспортных коммуникаций, адаптация существующей инфраструктуры к изменившимся потребностям и т.д. (улучшение качества жилищного фонда и уровня его благоустроенности; сохранение многопрофильной экономики Москвы как основы ее устойчивого функционирования при сбалансированном развитии социальной и производственной сферы, реализации приоритетов расширения реального сектора экономики, являющегося в перспективе определяющим фактором роста ВРП, пополнения бюджета города Москвы, осуществления социальной политики и повышения уровня жизни населения; реструктуризация экономики города и на этой основе создание новых потенциальных возможностей для его развития; обеспечение комплексности застройки городских территорий объектами городской инфраструктуры для повышения стоимости единого объекта недвижимости).

Формирование системы оценки эффективности управлеченческих решений в системе территориального планирования включает разработку соответствующей методики оценки эффективности управлеченческих решений и создание подсистем управления оценкой эффективности в данной сфере.

Управлеченческие решения в области территориального планирования являются специфическим объектом исследования, что влияет на применяемые инструменты и способы их анализа, а также на возможности оценки и содержание получаемых результатов. Их специфика обуславливается тремя группами факторов:

- особенностями управлеченческих решений;
- сущностью отношений территориального (регионального) развития;
- функциями территориального планирования.

Особенности управлеченческих решений в территориальном планировании проявляются в наличии специальных процедур и сроков их разработки, принятия и реализации, особой системы иерархической соподчиненности решений различных уровней государственной власти.

Иерархичность системы государственного управления приводит к тому, что решения, принимаемые на каждом уровне власти, оказываются зависимыми от решений других уровней.

В системе территориального планирования особое значение приобретает также оперативность разработки и принятия решений. Как показал анализ существующей ситуации, сроки разработки документов территориального планирования длительные, процедуры согласований затянутые, осложняющиеся процессами социальных конфликтов и лоббирования интересов. Не случайно Градостроительный кодекс РФ предписывал завершение работ по территориальному планированию и разработке Правил землепользования и застройки для всех административно-территориальных единиц до 1 января 2010 года. Необоснованное затягивание или отказ от принятия решений в территориальном планировании влечет за собой не только значительные потери доходов государства, но и снижение прозрачности принимаемых решений.

Сложившаяся практика проведения экспертиз оценок качественных показателей эффективности управлеченческих решений в сфере территориального планирования предусматривает привлечение независимых экспертов. Как правило, в роли экспертов выступают не только специалисты, обладающие достаточной квалификацией, знаниями и навыками для оценки решений в конкретной области территориального планирования, независимые от субъектов принятия решений и не имеющие существенного материального интереса от реализации оцениваемых ими решений. Часто подлинная экспертная оценка подменяется субъективным мнением отдельных публичных лиц. Для преодоления субъективизма процедура оценки эффективности принимаемых решений в области управления территориальным развитием должна определяться специальной методикой. Длительность процедуры также должна быть четко регламентирована. В то же время оценка эффективности развития столь сложной системы, которую представляет собой город, предполагает необходимость решения нестандартных задач, применения творческого подхода к анализу социально-экономических, экологических и иных последствий выбранного варианта развития, что может увеличивать ее продолжительность. В целях повышения эффективности принимаемых решений в документах территориального планирования система оценочных показателей должна быть интегрирована в систему подготовки данных документов, а также в процесс обоснования и принятия решений.

Список литературы

1. О регламенте Правительства РФ и положения об аппарате Правительства: Постановление Правительства РФ от 1 июня 2004г. № 260, "О типовом регламенте взаимодействия федеральных органов исполнительной власти": Постановление Правительства РФ от 19 января 2005г. № 30.
2. Козбаненко В. А. Виды и правовые формы государственных решений. Проблемная лекция. - М: ИПКГосслужбы, 2002.