

Успешный российский опыт и технологии  
результативного инновационного развития

Институт проблем управления РАН  
Отделение информационно-институциональных  
технологий управления РАЕН

**В.А. Ириков, Д.А. Новиков, В.Н. Тренёв**

**Целостная система  
государственно-частного  
управления инновационным  
развитием как средство удвоения  
темпов выхода России из кризиса  
и посткризисного роста**

Рекомендовано кафедрами инновационного менеджмента  
МФТИ и РосНОУ в качестве учебного пособия при  
переподготовке инновационных менеджеров и специалистов  
для национальной инновационной системы РФ

**Москва 2009**

УДК .....  
ББК ...  
П....

Ириков В.А., Новиков Д.А., Тренёв В.Н., Целостная система государственно-частного управления инновационным развитием как средство удвоения темпов выхода России из кризиса и посткризисного роста. – М: ИПУ РАН, 2009, – 228 с.

Серия «Успешный российский опыт и технологии результативного инновационного развития»

Издаётся под редакцией профессора, почётного ДВА Ирикова В.А.

Конечная цель книги – реальное и существенное повышение результативности и бюджетной эффективности управления развитием страны, регионов, муниципальных образований, корпораций и предприятий как единого целого.

Основное внимание уделяется проектированию и созданию целостной системы управления развитием, обеспечивающей как ускорение выхода из кризиса в 2010-13 гг., так и конкурентоспособное инновационное развитие в посткризисный период. Оценки показывают, что создания первой очереди этой системы, обеспечивающей тиражирование имеющегося в России успешного опыта и методик инновационного развития предприятий и регионов уже достаточно для удвоения темпов выхода из кризиса и темпов последующего роста.

Для практиков, слушателей и аспирантов.

ISBN 978-5-98540-013-7



© Ириков В.А., Новиков Д.А., Тренёв В.Н., 2009

## Оглавление

<b>ВВЕДЕНИЕ</b> .....	<b>6</b>
<b>ЧАСТЬ I. ПРАКТИЧЕСКИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ</b> .....	<b>11</b>
<b>Глава 1. Проблемы управления развитием в РФ и пути их решения</b> .....	<b>11</b>
1.1. Практические задачи управления развитием в кризисном и посткризисном периодах.....	11
1.2. Сложившаяся практика управления развитием: плюсы, минусы и резервы улучшения. ....	15
1.3. Задачи первой очереди (на 2010-12 гг.).....	27
<b>Глава 2. Краткий вариант концепции целостной Системы государственно-частного управления развитием РФ</b> .....	<b>29</b>
2.1. Назначение концепции .....	29
2.2. Общая характеристика Системы инновационного развития (СУР).....	30
2.3. Основные требования к СУР и принципы её создания .....	31
2.4. Структуризация целей развития.....	32
2.5. Структуризация объекта управления .....	33
2.6. Структуризация участников процесса .....	34
2.7. Структуризация механизмов управления .....	35
2.8. Основные функции СУР.....	37
2.9. Стратегический контроль результатов.....	39
2.10. Основные документы.....	40
2.11. Распределение ответственности за результаты и соответствующих полномочий.....	43
2.12. Основные задачи, решаемые при создании СУР .....	44
<b>Глава 3. Комплект рабочих методик для системы управления развитием региона</b> .....	<b>50</b>
3.1. Общие положения .....	50
3.2. Подсистема, обеспечивающая получение конечных реальных результатов.....	55
3.3. Регламенты планирования и контроля. ....	61
3.3.1. Схема координации разработки программ развития социального сектора и реального сектора экономики. ....	61
3.3.2. Пример конкретного регламента «Разработка и управление реализацией Программы и бюджета развития региона на 3 года с прогнозом результатов на 6 лет» .....	63
3.4. Организационная структура системы управления развитием региона .....	74

3.4.1. Существующая линейно-функциональная структура .....	75
3.4.2. Адекватная результативному управлению матричная структура .....	77
3.4.3. Переходная орг.структура .....	79
3.5. Распределение ответственности и полномочий .....	80
3.5.1. Основные принципы .....	80
3.5.2. Распределение ответственности и полномочий между основными исполнителями. ....	81
<b>Глава 4. Предложения по первоочередным организационным изменениям сложившейся практики управления развитием .....</b>	<b>84</b>
4.1. Предложения по повышению роли аппарата федеральных округов в управлении развитием .....	84
4.2. Этапность работ по ускоренному созданию СУР региона ..	87
4.3. Первоочередные проекты, ускоряющие выход из кризиса..	88
4.4. Комплекс мер, обеспечивающих переход на конкурентоспособное инновационное развитие в посткризисный период .....	90
<b><i>ЧАСТЬ II. МАТЕРИАЛЫ К РАЗМЫШЛЕНИЮ</i> .....</b>	<b>91</b>
<b>Глава 5. Проблемы регионального развития и возможные пути их решения .....</b>	<b>91</b>
5.1. Проблемы социально-экономического развития регионов .	91
5.2. Подходы к формированию и реализации стратегии развития России в региональном аспекте .....	95
5.3. Задачи реализации инновационного пути развития страны на региональном и муниципальном уровнях.....	96
5.4. Необходимость выстраивания субфедерального уровня управления социально-экономическими процессами регионального развития .....	99
5.5. Основные условия успешной разработки и реализации стратегии развития на региональном и муниципальном уровнях .....	101
5.6. Инновационная политика региона.....	108
5.7. Проблемы распределённости систем управления региональным развитием .....	110
5.8. Объект управления и специфика управления развитием...	116
<b>Глава 6. Пример организации разработки и реализации Программы оздоровления промышленности региона.....</b>	<b>119</b>

6.1. Тиражирование инновационных технологий экономического оздоровления промышленности в масштабах регионов	119
6.2. Организационный план.....	121
6.3. Особенности результативного управления инновациями в России .....	126
6.4. Повышение инвестиционной привлекательности предприятий ОПК в рамках инновационной политики региона	132
6.5. Пример механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти при реализации программы оздоровления промышленного сектора. ....	136
<b>Глава 7. Системный и программно-целевой подход как средство обеспечения целостности и результативности системы управления развитием .....</b>	<b>149</b>
7.1. Современные методы повышения результативности управления и их взаимосвязи.....	149
7.2. Основные принципы и этапы создания системы программно целевого управления развитием.....	154
7.3. Общая схема процесса управления по конечному финансовому результату .....	182
7.4. Информационная технология управления корпоративными финансовыми потоками на результат .....	189
7.5. Особенности программно-целевого управления развития регионов и муниципальных образований .....	203
<b>ЛИТЕРАТУРА .....</b>	<b>227</b>

## **Введение.**

**Конечная цель данной работы – реальное и существенное повышение результативности и бюджетной эффективности управления развитием страны, регионов, муниципальных образований, корпораций и предприятий как единого целого.**

Промежуточная практическая цель – проектирование и создание распределённой, но целостной системы управления развитием (СУР), обеспечивающей:

- 1) ускорение выхода из кризиса в 2010-12 годах;
- 2) многократное повышение практической результативности инновационной системы страны и реальный переход на конкурентоспособное инновационное развитие в посткризисный период.

Такую систему можно создать всего за 2 года, поскольку за последние 10-15 лет её основные элементы и регламенты разработаны и неоднократно практически апробированы в России различными организациями. Судя по всему, для успешного решения двух вышеназванных задач, пришло время объединения этих результатов в единую СУР.

В частности, авторы и объединение организаций, в которые они входят (ИПУ РАН, консалтинговая фирма «РОЭЛ Консалтинг», МФТИ, РосНОУ, МЦПП), располагают значительной частью этого опыта:

- на уровне предприятий и корпораций – около 100;
- на территориях уровня муниципальных образований (МО) и субъектов федераций (СФ) – более 20;
- на федеральном уровне (частично), в т.ч. по отраслям и комплексам отраслей – более 10.

Существующая практика управления развитием далека от целостной системы и имеет большие резервы повышения результативности и эффективности, основную часть которых можно реализовать в первой очереди СУР уже в 2010 году и получить серьёзный вклад в ускорение преодоления кризиса.

В связи с этим в данной книге основное внимание уделяется следующим вопросам:

- 1) основанным на системном подходе предложениям по обеспечению целостности СУР;

- 2) ориентации всего процесса управления развитием на реальное получение значительных дополнительных конечных экономических и социальных результатов;
- 3) выделение первой очереди СУР, которая должна быть реализована в 2010 году и дать основной практический вклад в преодоление кризиса.

В работе рассматривается следующая наиболее вероятная формулировка основной цели развития страны на 2010-12 годы, связанной с преодолением последствий кризиса: обеспечить значительное (на 30-35 %) повышение: уровня жизни населения и финансово-экономического состояния предприятий и территорий, выполнить все принятые социальные обязательства и программы при заметно меньших затратах бюджетных средств.

В настоящее время, в условиях кризиса, страна находится по сути в чрезвычайном состоянии (и, возможно, – особом с точки зрения экономической безопасности). Соответственно, для обеспечения по возможности быстрого выхода из этой ситуации в условиях сильно уменьшившихся резервов финансовых ресурсов, необходимо использовать адекватные сложившейся ситуации и более жесткие, более результативные и эффективные методы управления.

Такие методы известны и многократно в стране использовались в ситуациях, когда требовалось получить стратегически важные для страны (региона, корпорации) результаты за короткие сроки. Это методы программно-целевого управления (ПЦУ), являющиеся конкретизацией системного подхода к управлению развитием при ориентации всего процесса управления на получение реальных конечных результатов.

Авторы считают целесообразным и необходимым на этапе выхода из кризиса (2010-12 годов) использовать ПЦУ в качестве основного подхода (естественно, при использовании и институциональных, и рыночных механизмов). С практической разработкой и постепенным переходом к преимущественному использованию институциональных и других, более демократичных механизмов не прямого, а косвенного управления.

Как известно, для минимизации рисков (что особенно важно при переходе на инновационное развитие) целесообразно в первую очередь использовать уже проверенные на практике лучшие технологии и методы (best practice).

Проведённый авторами в этом направлении анализ российского лучшего опыта привёл к неожиданно оптимистическим количественным оценкам возможных результатов.

Вопреки многочисленным пессимистическим оценкам хода работ по созданию инновационной системы страны даже далеко неполный анализ успешных практических результатов, полученных благодаря инновациям только на уровне российских предприятий показал, что:

- на предприятиях практически любых отраслей финансовые результаты (выручка, прибыль, капитализация) могут быть двух-трёхкратно увеличены в основном за счёт активизации инноваций и эффективного управления их реализацией, что более чем в 10 раз выше среднероссийского уровня результативности инноваций;
- при этом реализуемость инновационных проектов по результатам (доля разработок, дающих финансовый результат) достигает 50-80 %, что в 7-10 раз выше среднероссийского уровня реализуемости инноваций;
- при этом технологии, методики повышения реализуемости и результативности, могут быть в основном массово тиражированы.

Оценка возможного вклада реализации даже третьей части инновационного потенциала российских предприятий показывает, что этого достаточно для выхода из кризиса. Поэтому подпрограмма оздоровления и модернизации предприятий с использованием успешного опыта инновационного развития рассматривается далее достаточно подробно в качестве тестового примера:

- 1) для анализа достаточности её поддержки и необходимости изменения существующей практики государственного и частного управления развитием на уровнях предприятий, МО и СФ;
- 2) для формирования предложений по созданию части необходимых механизмов управления на субфедеральном (ФО) и частично – на федеральном уровне (без их конкретизации по десяткам федеральных министерств и ведомств).

Соответственно, в качестве методической, инструментальной основы первой очереди СУР создаваемой в 2010 году, авторы



предлагают использовать методы и механизмы программно-целевого управления, разработанные с учётом рыночных и других современных аспектов (в частности, механизмы государственно-частного управления на общие результаты; бюджетирование, ориентированное на результат и другие).

В этот же период должны интенсивно вестись работы по созданию институционального обеспечения конкурентоспособного инновационного развития, создание которого потребует нескольких лет. Оно должно создать, в частности условия, когда инновационная деятельность станет самой выгодной и привлекательной для всех кадров, особенно молодых. Первоочередным должно быть завершение, принятие и исполнение пакета федеральных законов и подзаконных актов по стратегическому планированию и контролю, по инновационной системе страны, включая целостную систему управления инновационным развитием.

По СУР предполагается организация выпуска примерно 7 книг.

Данная первая книга является системообразующей. В ней в первую очередь излагаются предложения, устраняющие имеющиеся в сложившейся практике фрагментарность, разрывы в механизмах управления развитием, что существенно снижает конечные результаты. Основное внимание уделяется механизмам, обеспечивающим целостность системы и обеспечивающим управление на результат. Из них с детальностью, достаточной для практической реализации, описываются те элементы и механизмы их взаимодействия, которые нужны для быстрого создания первой очереди СУР и её использования в 2010 году для ускорения выхода из кризиса. Эти материалы занимают основной объём этой книги.

Остальные книги предполагается посвятить более конкретному изложению методов и рабочих методик решения каждой из конкретных задач управления развитием и организации практических шагов.

Завершается эта книга предлагаемым вариантом организации работ по созданию и использованию первой очереди СУР, в реализации которой авторы и все члены объединения готовы активно участвовать. Надеемся также на предложения читателей и организаций, готовых поучаствовать в разработке и реализации СУР.

Информация для связи:

- научно-методический руководитель разработки, главный научный сотрудник ИПУ РАН, д.т.н., профессор, заведующий кафедрами инновационного менеджмента МФТИ и РосНОУ, академик РАЕН **Ириков Валерий Алексеевич**, [irikov41@mail.ru](mailto:irikov41@mail.ru)
- руководитель исследовательской темы ИПУ РАН по новым технологиям инновационного управления, заместитель директора ИПУ РАН, д.т.н., профессор, член-корреспондент РАН **Новиков Дмитрий Александрович**, [novikov@ipu.ru](mailto:novikov@ipu.ru)
- руководитель консалтинговой фирмы «РОЭЛ Консалтинг», д.т.н., профессор, академик РАЕН, руководитель отделения РАЕН «Информационно-институциональные технологии управления» **Тренёв Василий Николаевич** [vtrenev@gmail.com](mailto:vtrenev@gmail.com).

Авторы приносят благодарность всем специалистам, особенно института проблем управления РАН, МФТИ, фирмы «РОЭЛ Консалтинг», РосНОУ, Международного центра регионального развития, АНХ и других организаций за полезные обсуждения, а также В.В. Дорохину, без поддержки которого была бы невозможна разработка и практическая апробация рабочих методик управления развитием предприятий и регионов.

## **Часть I. Практические предложения**

### **Глава 1. Проблемы управления развитием в РФ и пути их решения**

#### **1.1. Практические задачи управления развитием в кризисном и посткризисном периодах**

Начнём с посткризисного периода, по которому (на 10-20 лет) мнения удивительно единодушны:

- есть только одна стратегическая альтернатива развития России, приемлемая с социальной, экономической и оборонной точек зрения, и это – сценарий инновационного развития, предполагающий и повышение доли в ВВП несырьевых отраслей, и существенное повышение эффективности использования ресурсов, и эффективности управления (государственное стратегическое планирование и др.); при этом желательно, чтобы страна развивалась темпами более высокими, чем страны-конкуренты;
- поскольку этого пока нет, из кризиса страна должна выйти существенно отличающейся от той, которой она вошла в кризис.

Применительно к управлению развитием это означает, что к завершению выхода из кризиса уже должна эффективно функционировать инновационная система страны, обеспечивающая конкурентоспособность в мире, и быть создана её системообразующая часть – целостная система управления инновационным развитием. Соответственно, учитывая что на эти разработки потребуется не менее 2-2,5 лет интенсивной работы, начинать её разработку и создание нужно сегодня.

- Основным критерием выхода из кризиса может служить восстановление докризисного уровня основных социально-экономических целевых индикаторов.

Важным также является восстановление и стабильное наращивание темпа экономического роста, например, ВВП (ВРП для регионов).

Очевидно, что срок достижения докризисного уровня должен быть минимальным. Быстрее, чем за 2 года это сделать практически

нереально. В частности, в связи с тем, что потери за год кризиса очень значительны (некоторые отрасли «упали» в 3-4 раза в, среднем – в 1,5-2 раза) и нужно расти в среднем с темпом более 25 % в год, что в 2,5-3 раза выше достигнутых в докризисный период.

С другой стороны, например, при докризисных темпах роста (а это хороший эволюционный сценарий) мы будем выходить из кризиса 7-8 и более лет, ещё более отстав не только от мировых лидеров, но и от большинства стран. При этом могут реализоваться как угроза закрепления в позиции аутсайдера, так и прямая угроза безопасности страны. Это, безусловно, неприемлемо, поэтому этот срок желательно сократить примерно в два раза.

Соответственно, желательно, чтобы срок достижения докризисного уровня (т.е. выхода из кризиса) не превышал трёх лет.

Из этих соображений следует, что эволюционный (по темпам роста) вариант развития в ближайшие годы неприемлем. В кризисном периоде жизненно важно кратное и быстрое увеличение темпов экономического роста.

Эта задача напоминает уже ставившиеся в нашей стране (в чрезвычайных ситуациях) задачи такие, как многократно более быстрое, чем обычно, разворачивание оборонной промышленности в Сибири в начале войны, восстановление народного хозяйства после войны (выхода на «довоенный уровень»). И эти, казалось бы нереальные, задачи при значительно худших ресурсных и других условиях были с напряжением, но успешно решены.

Рассмотрим возможности решения задачи ускорения выхода из кризиса.

К сожалению, в трёх-четырёхлетний период не успеют использоваться основные возможные результаты долгосрочных стратегий, прогнозов, инновационной системы страны и т.п..

Рассчитывать можно только на то, что уже есть и на новые проекты изменений, которые успеют начать давать заметный вклад в результаты в 2010-12 годах.

В связи со значительным истощением финансовых резервов и снижением поступлений в бюджет при выполнении взятых государством социальных обязательств, можно ожидать сокращение бюджетного финансирования развития. Это означает, что в первую очередь должны осуществляться меры:

- по повышению эффективности использования бюджетных средств, особенно – выделенных бюджетом на антикризисные меры;
- низкозатратные, но с высокой отдачей на единицу вложений;
- по повышению инвестиционной привлекательности, росту объёмов привлечения внебюджетных инвестиций и т.п.

Очевидно, что для быстрого преодоления кризиса нужны нестандартные решения (новшества, дающие финансовые результаты, т.е. инновации).

Таким образом, переход на инновационное развитие необходим не только в посткризисный период, но и для выхода из кризиса. Вопрос в том, что могут ли они быть выявлены и практически реализованы за 2-3 года и с достаточным масштабом результатов?

Общий ответ – «Да!». Эти возможности достаточно подробно рассматриваются ниже, но, забегая вперёд, здесь отметим следующее:

- поставленная выше цель выхода из кризиса за 3-4 года потенциально достижима;
- в частности, имеется значительный практический опыт, мероприятия и методики (особенно на уровне предприятий и регионов) результативного инновационного развития, кратно повышающие выручку и прибыль за 1,5-2 года, и широкое тиражирование этого опыта и технологий возможно;
- наиболее эффективны, низкозатратны и быстрореализуемы инновации в области управления, особенно – управления инновационным развитием как предприятий, так и территорий, причём основные элементы и механизмы этой системы уже разработаны и апробированы;
- как показывает практика, применение методик выявления и оценки инновационного потенциала активизирует высокий инновационный потенциал российских организаций и формирует в них поток новых быстрореализуемых и эффективных инновационных проектов.

Необходимым условием реализуемости обеспечения эффективности этих возможностей является быстрая (за 2-3 месяца) разработка и освоение первой очереди Системы управления развитием (СУР).

В связи с вышеизложенным далее в книге основное внимание уделяется предложениям:

- 1) по решению практических вопросов управления развитием, обеспечивающим получение желаемых результатов по выводу из кризиса в ближайшие годы;
- 2) по созданию уже в 2010 году первой очереди инновационной системы и в первую очередь – Системы управления инновационным развитием.

В эту первую очередь должны войти элементы и механизмы, жизненно необходимые для ускоренного выхода из кризиса. Они, естественно, войдут затем и в полную Систему.

Далее конкретные шаги по созданию и применению первой очереди СУР иллюстрируются на примере разработки и реализации развитием на уровнях субъектов федерации, федеральных округов и (частично) федеральном, которые минимально необходимы для обеспечения скорейшей реализации имеющегося потенциала развития предприятий и имеющихся целевых программ.

Выбор этого примера обусловлен следующими соображениями:

- оценка показывает, что реализации и третьей части уже имеющегося инновационного потенциала российских предприятий достаточно для выхода на докризисный уровень за 3 года;
- практически весь поток проектов развития реализуется именно на уровне предприятий (соответственно, если он не будет реализован в сроки и эффективно, то не будут достигнуты цели выхода из кризиса и по стране в целом);
- имеющейся успешный российский опыт и технологии результативного управления инновационным развитием на уровне предприятий многократно больше, чем на уровнях МО, СФ и ФО;
- есть и успешный опыт эффективного и взаимовыгодного взаимодействия властей и предприятий (в том числе частных) при решении задач развития;

- на этом примере достаточно полно могут быть отработаны механизмы эффективной государственной поддержки развития предприятий, а также основные механизмы программно-целевого управления;
- наконец, важнейшая часть выполняемых предприятиями проектов развития входит в муниципальные, региональные и федеральные целевые программы (ЦП) и должна в рамках них более эффективно координироваться;
- основные реальные результаты в 2010-12 годах могут быть получены от реализации уже идущих и утвержденных в 2009 году ЦП, поэтому практически важно реализовать сравнительно небольшие изменения в управлении ими.

***Основные выводы:***

- 1) для обеспечения будущего страны и в посткризисном, и в кризисном периоде необходимо решить задачу своевременного перевода её на инновационный путь развития, включая создание инновационной системы и её первоочередной части – Системы эффективного управления развитием;
- 2) первую очередь системы управления развитием желательно ввести уже в первой половине 2010 года;
- 3) главный вклад в результаты 2010 года может дать быстрое и масштабное тиражирование уже имеющихся в российских организациях инноваций (и в первую очередь – в управлении развитием).

**1.2. Сложившаяся практика управления развитием: плюсы, минусы и резервы улучшения.**

**Уровень предприятий и их объединений.**

Как отмечалось выше, главным элементом объекта управления развитием, с точки зрения практического получения результатов, является предприятие (организация), остальное – надстройки и наши представления об идущих в них процессах). Если федеральные и региональные программы изменений не

«заземлены» на конкретные и достаточно сильные предприятия, то намеченные государственные и региональные цели не будут достигнуты. Если само предприятие не развивается, то теряет конкурентоспособность, прибыль, становится нерезультативным, убыточным, сокращает зарплату, штаты и создает социальную напряженность.

С другой стороны, если в населенном пункте (городе), территории, регионе есть сильные, динамично развивающиеся предприятия, то есть хорошо оплачиваемая работа, хорошие поступления в бюджет и т.п. Вообще верен лозунг «Сильные предприятия → сильный регион → сильная страна».

Есть сильные самодостаточные предприятия и корпорации, конкурентоспособно развивающиеся и без государственной поддержки (их не более 15-20 %), есть настолько слабые, что уже никакая финансовая поддержка им не поможет, таких тоже около 15-20 %. Но основная масса российских предприятий (60-70 %), имея высокий инновационный потенциал, балансирует на грани «убыточность – безубыточность».

Имеющийся российский опыт показывает, что при адресной внешней поддержке их конкретных высокорезультативных и эффективных (как правило – инновационных) проектов около 80 % российских предприятий могут существенно (на 20-30 %, а часто –кратно) за год – полтора улучшить свои результаты: добавленную стоимость, прибыль, качество социальных услуг, их себестоимость и т.п.

Резервы (особенно – инновационный потенциал) развития среднего российского предприятия кратно больше, чем достигнутые им результаты и многократно больше, чем у аналогичного среднего западного предприятия. Главное «узкое место», мешающее большинству предприятий практически использовать этот потенциал – это не эффективное управление развитием и острый дефицит кадров, способных это делать.

Основные потери происходят по следующим причинам:

- планы развития (например, производства) часто бывают не привязаны к конечным целям и имеют неудовлетворительное экономическое и маркетинговое обоснование;
- ответственность за развитие обычно возлагается на одного из функциональных руководителей, например, на



главного инженера (или директора по экономике и т. п.), который, естественно, не в состоянии обеспечить полноту, целостность и конечный результат;

- почти никто профессионально не владеет технологиями проектного (и мультипроектного, т. е. программного) управления, тем более – с учётом особенностей управления инновационным развитием;
- целевой бюджет развития, как правило, не выделен и средства на реализацию проектов развития их «общего котла» выделяются по остаточному принципу (не полностью и не регулярно) и др.

Однако за последние 10-15 лет в России (в основном в рамках направления реформирования и реструктуризации предприятий) накопился значительный успешный практический опыт инновационного развития сотен предприятий [20, 25 и др.], приводящий к кратному росту (в том числе в условиях кризиса) финансовых и других результатов.

Работы начинались с оценки инновационного потенциала развития предприятия (методика и практические примеры приведены, например, в работах [20, 24, 25 и др.]), поэтапного создания системы управления изменениями (развитием) и целевой переподготовки персонала. Примеры вариантов системы управления изменениями и целевой переподготовки, практически и успешно реализованных на десятках российских предприятий, описан в Приложении 1 и 2.

Имеются все необходимые материалы для тиражирования этого успешного опыта и технологий управления на других предприятиях. Практическая апробация такого тиражирования проведена в ряде регионов. Например, в Башкортостане использование на 170 предприятиях промышленности привело к кратному увеличению темпов роста промышленности (до 20 % и более в год). Опыт этого региона, а также других регионов (Липецкой, Владимирской областей [9, 12] и других) был доложен и одобрен на круглом столе и на конференции в Совете Федерации. Его можно рекомендовать для тиражирования с 2010 года на:

- государственных предприятиях и корпорациях, начиная с оборонных;
- социально-значимых (градообразующих и др.) предприятиях, начиная с городов-предприятий;

- тысячах других (системообразующих и частных предприятий), поддерживаемых в кризис бюджетными средствами;
- предприятиях социальной сферы (образования, здравоохранения, особенно ЖКХ).

При этом на уровне частных предприятий и их взаимодействия с властями государственной системе управления развитием целесообразно инициировать и поддерживать следующий комплекс первоочередных мер:

- 1) оценить инновационный потенциал предприятий и корпораций, городов, районов, субъектов федерации, федеральных округов, возможно, некоторых отраслей;
- 2) по критерию эффективности («результаты/затраты») выделить пакет приоритетных проектов изменений, обеспечивающих 90 % вклада в конечные результаты, и оказать этим проектам адресную государственную поддержку;
- 3) организовать и профинансировать целевую переподготовку команд (включающих представителей предприятий и администраций муниципального образования и субъекта федерации) для реализации пакета приоритетных изменений;
- 4) организовать и профинансировать передачу успешного российского опыта и технологий управления инновационным развитием сотням, а затем – тысячам предприятий;
- 5) организация взаимовыгодного взаимодействия властей и предприятий (государственно-частного партнёрства).

Краткое описание опыта и управленческих технологий реализации таких мер, включая взаимодействия с властями, приведено, например, в работах [9, 20, 24, 25и др.].

Опыт и оценки показывают, что при затратах, составляющих порядка 0,1-0,5 % от уже выделенных в 2009 году на антикризисные нужды средств, может быть получен рост финансовых результатов предприятий не менее 10-15 % в 2010 году и 25-30 % в 2011 году

Работы в 2010-11 годах можно выполнять в рамках планов и бюджетов комплекса антикризисных программ и комитетов предприятий, МО, СФ и ФО, обеспечивающих максимальную результативность и эффективность использования государственных

средств, выделенных на реализацию антикризисных мер. В каждом регионе как правило, уже имеется свой регламент (процедура) подготовки и утверждения этих документов. Эти процедуры, являющиеся обязательной частью программно-целевого управления, по трудоемкости составляют около 80 % процесса управления развитием, хорошо освоены и безусловно должны использоваться в будущем. Однако небольшие дополнительные затраты (на 3-5 %) могут существенно (на 25-30 %) повысить результаты.

### **Уровень субъекта федерации (региона)**

Объект управления развитием (поток проектов изменений) структурируется в форме:

- Федеральных целевых программ (ЦП) и национальных проектов или их частей, реализуемых в регионе;
- региональных ЦП;
- ведомственных программ;
- проектов адресной инвестиционной программы (АИП).

По каждому виду программ уже отработаны единые формы документов, включая бюджет программы и имеются кадры, освоившие технологию их подготовки, утверждения и формирования отчетности. Однако их результативность недостаточна и есть значительные резервы.

В методическом обеспечении главного инструмента и элемента программно-целевого управления развитием – целевой программы – имеется федеральный стандарт макета целевой программы, определяющего состав и содержание документа. Однако отсутствует федеральный стандарт механизмов инициации, обоснования и отбора пакета целевых программ в увязке с поставленными целями развития региона (страны), и, соответственно, как правило, нет оценки доли вклада каждой конкретной ЦП в достижение конечной цели развития.

Не предусмотрена оценка и рассмотрение потенциала (особенно – инновационного) достижения цели (набора альтернативных средств: направлений и проектов изменений), способных дать вклад в достижение поставленной цели. В то время, как на основе многовариантного анализа потенциала можно выбрать более результативный и эффективный набор программ и проектов, обеспечивающий более высокие (на 10-20 %) результаты

за те же деньги или достижение цели с меньшими (на 15-20 %) затратами.

Кроме того, для обеспечения управляемости по результатам (повышения надёжности достижения цели) и повышения эффективности использования времени руководства верхнего звена, целесообразно выделять приоритетный на уровне руководства региона «контрольный пакет» направлений и проектов изменений, обеспечивающих 85-90 % вклада в конечный результат. Именно они и должны быть затем проработаны в формате региональных целевых программ, профинансированы в первую очередь, утверждены затем законодательным органом и приняты к реализации исполнительной властью (губернатором), как главное и обозримое средство достижения поставленной цели. На приоритетах должны концентрироваться в первую очередь все дефицитные ресурсы и в последнюю очередь осуществляться снятие (секвестирование) этих ресурсов при их нехватке. Должен быть апробирован внешний (в т.ч. – общественный) контроль результатов.

Из числа этих (обычно составляющих около трети от числа проектов развития) приоритетов («контрольного пакета» целевых программ) выделяется часть, являющаяся и федеральными приоритетами. Они должны обосновываться и контролироваться вышестоящими федеральными органами управления развитием, например, аппаратом ФО.

В настоящее время как правило не ясно, обеспечивается ли достижение целей развития региона в результате реализации совокупности утверждённых целевых программ. Это, естественно, ставит под сомнение целесообразность продолжения их финансирования в условиях кризиса и острого дефицита бюджетных средств.

Для реализации комплекса целевых программ важно выделить из «общего котла» целевой бюджет развития. Иначе, поскольку на решение текущих проблем функционирования, особенно социальной сферы, денег хронически не хватает, фактически финансирование реализации даже приоритетных программ может осуществляться по остаточному принципу, не полностью, да и то ближе к концу года.

Неудивительно, что фактически выделяемые на ЦП средства часто очень далеки от 100 % по отношению к плановому бюджету.

Соответственно, не достигается и часть запланированных результатов.

В настоящее время бюджет развития региона (и страны) отдельно не существует.

При этом у подавляющего большинства регионов собственных бюджетных средств существенно не хватает на обеспечение достижения согласованных с федеральным уровнем целей развития.

Поэтому в формировании и принятии комплексного плана развития на следующий год и на 3 года (план результатов, календарный план работ по развитию, бюджет развития) существенную роль играет обоснование, согласование и получение средств из федерального бюджета, особенно для дотационных регионов, которых в РФ большинство. Совершенствование этих механизмов инновационного планирования федерального уровня – ещё один резерв повышения результативности планирования.

Принципиальные ключевые вопросы повышения результативности трёхлетнего планирования, такие, как вопросы целеполагания и выделения приоритетных заделов на перспективу, должны решаться на этапе разработки и планирования реализации стратегии развития региона в согласовании со стратегией развития страны.

В настоящее время в большинстве регионов разработан документ «Стратегия или концепция развития региона». Однако чаще всего этот документ не согласуется со стратегией развития страны, средством реализации которой он является, не «заземляется» на планирование и контроль исполнения, «ложится на полку». Последнее связано с тем, что до последнего времени стратегия развития страны отсутствовала, как отсутствовали федеральные регламенты и методики её разработки, макет, регламенты согласования её со стратегиями регионального развития, законодательное обеспечение. Соответственно, нет федеральных стандартов (макет, требования, методики) по стратегии развития региона. В разных регионах стратегии разработаны по разным методикам и во многом несопоставимы и нестыкуемы, если были бы попытки их объединения в единое целое.

Однако уже есть положительные сдвиги в этом вопросе. Примеры:

- разрабатываемая на единой основе стратегия развития регионов Сибири и Дальнего Востока;
- в мае 2009 году вышел указ Президента РФ, определяющий основные положения стратегического планирования в РФ (включая и регионы);
- завершается длящаяся несколько лет работа над соответствующим федеральным законом;
- ведётся разработка закона по инновационной системе страны.

Необходима конкретизация общих положений, регламентов, закона и подзаконных актов, методик, работы по которым можно завершить в 2010 году и успеть запустить единый новый механизм планирования развития, так необходимый для конкурентоспособного развития страны в посткризисный период.

Рассмотрим теперь состояние вопросов, связанных с реализацией уже утверждённых и реализуемых программ развития и с обеспечением получения их конечных результатов.

На этапе исполнения за реализацию ЦП и получение плановых результатов отвечает специально создаваемый орган – Совет ЦП. Естественно предположить, что члены этого совета должны овладеть методами ПЦУ и управления проектами и соответственно организовать управление ЦП следующим образом. За реализацию конкретных (по крайней мере – приоритетных) проектов, входящих в ЦП и получение требуемых по ним результатов, назначить ответственных руководителей проектов, профессионально владеющих методами управления проектами и имеющих полномочия по распоряжению ресурсами проекта (проектной командой, утверждённым бюджетом проекта, премиальным фондом и др.). Каждый месяц руководитель ЦП (не считая текущей повседневной работы) должен бы подводить итоги выполнения проектов по срокам, фактически достигнутым результатам, фактическим затратам, с анализом последствий отклонений «план – факт» и их влияния на будущие результаты (с учётом взаимосвязей проектов). На основе этой обратной связи «план – факт – последствия», руководителем ЦП должны быть приняты решения о корректировке части проектов и планов работ по ним на следующий месяц (вплоть до прекращения работ по каждому проекту, или, наоборот – по резкому расширению фронта работ по

нему, о начале других, новых проектов), с одной целью – максимизации реальных результатов ЦП в целом (или при фиксированной цели – снизить затраты на её достижение).

Аналогично должна быть организована управленческая деятельность руководителя комплекса ЦП по региону (т.е. лица, принимающего управленческие решения по развитию региона, руководителя СУР). С тем отличием, что он ежеквартально контролирует фактические результаты каждой ЦП и оценивает их влияние (с учётом системного эффекта взаимосвязей ЦП и их результатов) на конечные результаты (достижение целей) региона в целом, распоряжаясь всеми ресурсами, выделенными на развитие.

К сожалению, в сложившейся практике, большинство из перечисленных элементарных и минимально необходимых для эффективного управления развитием технологий не реализуется.

Органы управления каждой ЦП документально утверждаются. Руководителем каждой ЦП практически всегда назначается (по совместительству) руководитель одного из функциональных или отраслевых департаментов или комитетов администрации региона, отвечающий по основной своей работе за функционирование (за свою текущую основную деятельность), с соответствующими компетенциями и образом мышления, не соответствующими специфике управления развитием (особенно – инновационным). Заместители и исполнители в основном подбираются из сотрудников его же подразделения.

Будучи даже отличными специалистами в своей узкофункциональной (отраслевой) сфере, они чаще всего не в состоянии:

- полностью выделить и четверти рабочего времени, требуемого для полноценного управления ЦП и проектами (как правило, эти люди перегружены основной текущей работой и управлением развитием реально могут заниматься только в свободное от основной работы время);
- увидеть и понять комплексные проблемы, решаемые ЦП (а все ЦП формируются только для решения таких межфункциональных комплексных проблем и основные результаты получаются за счёт устранения главных потерь на стыках), тем более механизмов, обеспечивающих вклад данной ЦП в конечные цели развития;

- профессионально эффективно управлять реализацией ЦП, поскольку, как правило, не владеют методами и навыками ПЦУ и проектного управления.

Авторам неизвестны случаи назначения на приоритетные проекты ЦП профессиональных проект-менеджеров, имеющих проектные команды в распоряжении и бюджет, поэтому руководителю ЦП по сути и не с кем проводить ежемесячные совещания по ходу работ по проектам.

Наибольшие резервы по получению дополнительных результатов лежат в совершенствовании заключительных этапов цикла управления: контроля реально полученных результатов и организации обратной связи (анализ «план – факт», оценка последствий отклонений и своевременное принятие решения, корректировка программы развития).

Для реализации этих резервов достаточно выполнение следующих требований:

- 1) чёткая фиксация что такое результаты ЦП и региона, какими показателями, как и кем они измеряются и оцениваются;
- 2) определить, с какой периодичностью реализуем контроль результатов и их корректировка, включая перераспределение человеческих и финансовых ресурсов;
- 3) до перераспределения финансовых ресурсов обязательно должен быть освоен метод (алгоритм) анализа зависимости «затраты – результаты» и определения изменения результатов в зависимости от изменения выделяемых финансовых средств;
- 4) сроки анализа и принятия решений с корректировкой должны быть достаточно малы и соответствовать срокам и регламенту годового и трёхлетнего планирования;
- 5) решения о планировании программы и бюджета развития следующего года должно приниматься с учётом фактического выполнения работ и полученных результатов на конец года (декабрь);
- 6) для повышения объективности должен быть обеспечен как внутренний, так и внешний контроль основных результатов и т.п.



При всей очевидности этих требований во многих случаях на практике они не выполняются. Особенно это относится к контролю результатов.

Учитывая объективную неопределённость программ развития (особенно – инновационного), а также изменений внешней среды «план» и «факт» всегда будут существенно отличаться намного больше, чем в при управлении функционированием. Единственным управленческим средством повышения управляемости процесса по результатам развития, является организация процесса «регулярного менеджмента», основанного на, по возможности, более частой (месяц, квартал) обратной связи: подведение итогов «план – факт» и корректировка работ с целью сохранить и повысить возможность получения намеченных «конечных результатов». Это важно и для вышестоящих федеральных органов, особенно для принятия решения по утверждению в ноябре-декабре федеральных целевых программ и бюджетов по развитию на федеральном и региональном уровне, которые должны формироваться на следующий год с учётом фактических результатов текущего года.

В сложившейся практике нередко корректировка ЦП производится лишь в середине года и при этом, как правило, отсутствует чёткая методика подготовки промежуточных отчётов по ЦП и мониторинга по составу контролируемой информации (и, соответственно – по управленческому учёту).

В частности, в части контроля результатов в большинстве ЦП уже заложена неопределённость - и в Паспорте, и в тексте ЦП есть два посвященных этому раздела: в начале «Цели ЦП» и в конце «Ожидаемые результаты» Совершенно ясно, что если мы хотим реально улучшить, например, социально-экономическое состояние, то это и является целью, которая должна быть достигнута (раздел 1) с указанием критериев (целевых индикаторов), изменение значений которых определяет степень достижения цели. Тогда единственным результатом ЦП должно быть достижение поставленной цели и в разделе «Ожидаемые результаты ЦП», естественно, можно только конкретизировать сформулированную в первом разделе цель (синоним – конечный результат). Например, перечислить промежуточные результаты (поквартально или по значащим событиям), правила определения степени достижения цели, если она окажется нереализуемой и т.п.

Однако, в сложившейся практике в разделе «Ожидаемые результаты» часто перечисляются некие побочные результаты, не имеющие прямого отношения к поставленной цели. В этом случае возникает вопрос к руководителю СУР – а что же нужно мониторить и как оценивать результаты деятельности руководства ЦП? Тем более не регламентируется требуемая на этой основе аналитическая информация. Например, анализ «затраты – результаты», оценка влияния отклонений «план – факт» на достижение поставленных целей развития, анализ причин и обоснование рекомендаций по корректировке или прекращении выполнения по каждой из идущих ЦП или начале во втором полугодии новых ЦП.

Это приводит к тому, что часто в промежуточных отчётах описывается только ход работ и фактические затраты, что, безусловно, не достаточно для принятия решений, улучшающих результаты.

Отчёт и подведение итогов по затратам и результатам каждой ЦП осуществляется, как правило, по окончании года и информация появляется не раньше февраля. Это означает принципиальный «разрыв» в технологии управления развитием: принятые в ноябре-декабре решения по планам на следующий год в этом случае не используют важную информацию обратной связи по итогам года и возможности улучшения результатов упущены.

В целом по региону (с 2006 года) результаты развития подводятся в середине следующего года в форме доклада губернатора Президенту РФ (ДРОНД). Ясно, что такая запоздалая обратная связь лишает федеральный уровень возможности принять решения, улучшающие результаты этого следующего года.

В то же время имеются уже проверенные в ряде регионов средства, устраняющие эти недостатки, например, переход на непрерывное (скользящее) планирование с ежеквартальным подведением итогов, (в т.ч. по результатам) и со своевременным принятием решений по корректировке и т.п.

Имеются также примеры практически реализуемых методик оценки (моделирования) зависимости результатов от выделяемых затрат и применения на этой основе бюджетирования, ориентированного на результат .

Ясно, что сложившиеся недостатки, снижающие обоснованность и управляемость по результатам нужно (особенно с

учётом кризиса), как можно быстрее устранить. Тем более, что первую очередь СУР, свободной от перечисленных недостатков, можно реализовать быстро (за 1-2 квартала) и с незначительными затратами (менее 0,5 % от выделяемых на реализацию программ развития бюджетных средств).

Важным является также регламентация целеобразования. В частности, например, по конкретным социальным целям (изменениям) даже уровень субъекта федерации (не говоря уже о федеральном уровне) не в состоянии более точно определить, чем соответствующее муниципальное образование, какие конкретно социальные объекты предпочтительно ввести в конкретных населённых пунктах, чтобы снизить социальную напряжённость. Соответственно, процедуру целеобразования в социальной сфере целесообразнее начинать снизу вверх – от пожеланий органов местного самоуправления.

Добавим ещё, что в большинстве регионов отдельный координирующий орган управления развитием, как и отдельный бюджет развития отсутствуют (некоторые функции управления развитием разбросаны по разным функциональным подразделениям). Тогда становится ясным, что СУР, как целостная Система в части управления реализацией ЦП и получения реальных результатов, чаще всего фактически отсутствует.

Однако, как отмечалось, наиболее трудоёмкие и долго осваиваемые элементы этой системы (управления ЦП) есть и работают. Соответственно, значительный резерв улучшения результатов может быть быстро (за полгода-год) реализован при доработке и освоении небольшой части механизмов и организационных решений.

### **1.3. Задачи первой очереди (на 2010-12 гг.)**

Рассмотрим задачи, непосредственно связанные с созданием первой очереди СУР и практическим её использованием в 2010-12 годах для ускорения выхода из кризиса.

Задача 1. Разработка концепции целостной Системы управления развитием на 2010-12 годы.

Первая предназначенная для обсуждения версия этой концепции, приведена в следующей главе.

Задача 2. Частичная модернизация (устранение самых «узких мест») сложившейся практики управления развитием, быстро дающая ощутимое повышение результатов уже в 2010-11 годах.

Задача 3. Разработка и практическое апробирование первой очереди СУР.

Задача 4. Доработка, принятие и исполнение пакета согласованных Федеральных, региональных и муниципальных законов, регламентирующего на всех уровнях весь комплекс процедур результативного управления развитием в РФ (от прогноза и стратегии до оперативного управления и контроля получения конечных результатов).

В этот пакет должен включаться и согласованный с целями развития комплект законов по инновационной системе страны.

Задача 5. Реорганизация существующей практики управления развитием и массовое освоение первой очереди Системы управления развитием на всех уровнях, включая первую очередь автоматизации, командную переподготовку всего персонала, работающего в Системе, и получение дополнительных результатов.

Задача 6. Заблаговременное обеспечение национальной инновационной системы, включая СУР, командно подготовленными квалифицированными кадрами.

Задача 7. Разработка и освоение методов бюджетирования, ориентированного на результаты развития, включая выделение бюджетов развития.

## **Глава 2. Краткий вариант концепции целостной Системы государственно-частного управления развитием РФ**

### **2.1. Назначение концепции**

Принятая в РФ долгосрочная цель кратного роста к 2020 году основных социально-экономических показателей и укрепления обороноспособности, а также необходимость мобилизации всех резервов для противодействия последствиям мирового финансового кризиса в ближайшие годы, приводят к необходимости завершения формирования и быстрого внедрения комплексной результативной и высокоэффективной Системы управления развитием страны (СУР), далее «Система».

В настоящее время такой единой государственной Системы, все элементы и механизмы которой ориентированы на получение заданных конечных реальных результатов при минимуме затрат бюджетных средств, пока не существует, хотя и имеются её многие элементы и механизмы, а также наработки по формированию Системы в целом.

Создание такой Системы (формирование и выход на результативное и эффективное её функционирование) – сложный процесс, включающий следующие этапы:

- 1) разработка, обсуждение и одобрение концепции Системы в целом;
- 2) завершение подготовки и принятие Федерального закона «О системе государственно-частного управления развитием РФ»;
- 3) разработка комплекса методик и механизмов управления развитием;
- 4) ввод и освоение первой очереди Системы;
- 5) освоение системы в целом и выход на результативное и высокоэффективное управление инновационным развитием.

По состоянию на 01.10.2009 года документ находится в состоянии разработки (первая часть этапа 1).

Далее рассматривается первый этап.

#### **ОСНОВНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ СУР.**

Формирование целостного образа Системы, краткое описание её целей, основных элементов, их основных функций и механизмов

взаимодействия, а также основных этапов её формирования и освоения.

## **2.2. Общая характеристика Системы инновационного развития (СУР)**

### **2.2.1. Общая формулировка цели СУР**

Обеспечение результативного и эффективного управления развитием в целях улучшения социально-экономического состояния и уровня национальной безопасности страны.

### **2.2.2. Структура СУР**

Структуру СУР образуют следующие её основные элементы.

Цели развития (желаемые результаты функционирования СУР): структура целей («цели – подцели – задачи») и целевых установок по требуемому изменению значений критериев (целевых индикаторов) во времени для страны в целом и для каждой из подсистем СУР: федерального округа (ФО), субъекта федерации (СФ), муниципального образования (МО), отрасли и предприятия.

Объект управления (чем управляет СУР): процесс развития РФ, включая формирование и реализацию комплекса мероприятий по развитию (проектов изменений), обеспечивающих достижение поставленных конечных целей каждой подсистемы СУР и страны в целом, а также национальная инновационная система\*, создание и развитие которой является одним из первых приоритетов.

Участники процесса государственно-частного управления развитием: государственные и негосударственные организации, организационная структура СУР, общественные организации и др.

Механизмы управления (регламенты, процедуры), регламентирующие деятельность внутри каждой подсистемы и взаимодействия между ними.

Документы государственного и частного управления развитием.

Службы СУР, обеспечивающие её успешное функционирование в областях:

- 1) юридического и законодательного обеспечения;
- 2) информационного обеспечения: автоматизированная информационная система, включающая подсистему

---

\* национальная инновационная система пока находится в стадии разработки в формате партийного проекта партии «Единая Россия».

- поддержки принятия решений и отчётности по результатам для руководителей всех уровней безбумажный документооборот и т. п.;
- 3) обеспечения квалифицированными кадрами, способными к результативному и эффективному управлению инновационным развитием;
  - 4) научно-методического обеспечения и механизмов развития самой СУР;
  - 5) финансового и материального обеспечения функционирования и развития СУР и др.

### **2.3. Основные требования к СУР и принципы её создания**

#### **2.3.1. Требования:**

- 1) «результативность»: ориентация всех элементов СУР на обеспечение фактического достижения целевых значений конечных результатов;
- 2) «бюджетная эффективность»: планирование от целей к средствам и выбор средств, обеспечивающих достижение конечных целей с минимальными затратами;
- 3) «управляемость»: обеспечение достижимости целей, своевременности исполнения решений, получения обратной связи по фактическим результатам и корректировки управляющих воздействий для повышения результативности, быстрой адаптации к изменениям;
- 4) «особые требования», связанные с кризисом: обеспечение максимально возможной отдачи СУР по улучшению финансово-экономического состояния в ближайшие три года, особенно:
  - по управлению изменениями, обеспечивающему существенное повышение результативности и эффективности использования выделенных для преодоления кризиса средств;
  - по созданию подсистемы «быстрого реагирования» на трудно предсказуемые изменения ситуации, способные привести к резким ухудшениям или, наоборот, дающие новые возможности значительных улучшений.

### **2.3.2. Основные принципы создания СУР:**

- результативность и эффективность функционирования всех подсистем и элементов;
- ответственность за результаты участников процесса государственного управления развитием и обеспечения их достаточными полномочиями;
- системный подход, включая охват полного цикла управления и всех существенных для получения результатов факторов;
- внутренняя согласованность и сбалансированность, включая мотивацию участников на конечные результаты;
- непрерывность и преемственность;
- достоверность и реалистичность;
- прозрачность (открытость);
- финансовая и кадровая обеспеченность, включая управление развитием человеческих ресурсов, требуемых для реализации инновационного сценария развития.

### **2.4. Структуризация целей развития**

Общая цель – улучшение социально-экономического состояния и национальной безопасности.

Подцели первого уровня, достижение которых обеспечивает и достижение общей цели:

- 1) повышение уровня и качества жизни населения;
- 2) обеспечение национальной безопасности;
- 3) обеспечение динамичного и устойчивого экономического развития;
- 4) обеспечение сбалансированного регионального развития;
- 5) повышение результативности и эффективности государственного и частного управления.

Подцели второго уровня, являющиеся средствами достижения подцелей первого уровня должны быть сформулированы в федеральном законе.

Следующие (3-й и 4-й) уровни подцелей детализируются, дополняются и выбираются с учётом особенностей федеральных округов, субъектов Федерации, муниципальных образований, отраслей, предприятий программ и согласуются с вышестоящим



уровнем СУР. В качестве основного инструмента структуризации целей рекомендуется использовать инструментарий дерева «цели – критерии – средства».

## **2.5. Структуризация объекта управления**

### **2.5.1. Приоритеты развития**

В полном комплексе работ по развитию (потоке проектов и работ, объединяемых в ряд программ) выделяются приоритетные направления изменений (развития), дающие основной (около 90%) вклад в достижение целей. На этих направлениях должны быть сконцентрированы внимание руководства, финансы и лучшие кадры. Для их реализации разрабатываются соответствующие целевые программы (ЦП).

Таким образом, должно выполняться важное требование к формированию и утверждению ЦП: реализация совокупности целевых программ данного уровня (РФ, ФО, СФ, МО, отрасли) должна обеспечивать практически полное достижение целевой установки, поставленной на данном уровне.

Руководители и команды ЦП и входящих в них приоритетных инновационных проектов (ПП) должны профессионально владеть методами проектного и программно-целевого управления (с учётом особенностей инноваций). В связи с острым дефицитом таких команд важнейшим приоритетом, является программа развития человеческих ресурсов, необходимых для реализации сценария инновационного развития.

### **2.5.2. Классификация программ**

В соответствии с уровнем подсистем СУР выделяются следующие виды программ:

- Президентские ЦП;
- Федеральные ЦП;
- региональные ЦП;
- региональные адресные инвестиционные программы;
- отраслевые ЦП;
- прочие программы развития: муниципальные, корпоративные программы развития (предприятий и корпораций), ведомственные, антикризисные и др..

Все виды программ, в конечном счёте, реализуются в конкретных регионах, территориях населённых пунктах и конкретными предприятиями.

## **2.6. Структуризация участников процесса**

### **2.6.1. Государственные организации и органы**

Президент РФ и Администрация Президента, включая его центр комплексного управления развитием, координирующий все работы на результат (ЦКУР-1). Его роль в соответствии с указом Президента должен играть Совет безопасности Администрации Президента РФ.

Премьер-министр и Правительство РФ, включая его центр комплексного управления развитием (ЦКУР-2).

Законодательные органы (федеральные: Совет Федерации, Государственная Дума, региональные и территориальные законодательные органы).

Федеральные органы исполнительной власти (министерства и ведомства).

Региональные органы власти:

- Аппарат Федеральных округов (ФО) и их центры комплексного управления развитием (ЦКУР-3);
- Администрации Субъектов Федерации и их ЦКУР-4;
- Администрации Муниципальных образований районов и городов, их группы управления развитием.

Руководители целевых программ и их группы КУР:

- Президентских;
- Федеральных;
- региональных;
- отраслевых;
- руководители федеральных и муниципальных предприятий и их службы управления развитием;
- координирующие органы сетевых (межрегиональных, межотраслевых, кластерных и др.) структур национальной инновационной системы.

### **2.6.2. Негосударственные организации и граждане**

Руководители частных предприятий, корпораций всех видов собственности и их службы управления развитием.

Общественные организации (партии, ассоциации, академии, инициативные и другие объединения организаций и/или населения) и др.

Персоналии: индивидуальные предприниматели и другие отдельные личности.

## **2.7. Структуризация механизмов управления**

### **2.7.1. Типы механизмов**

Механизмы управления разделяются на системообразующие и локальные.

Системообразующие механизмы (процедуры), обеспечивающие координацию взаимодействия подсистем и подразделений СУР и их ориентацию на получение конечного результата:

- 1) по «вертикали»:
  - целеполагание от цели к средствам;
  - желаемые целевые установки «сверху вниз»;
  - достижимые результаты «снизу вверх».
- 2) по «горизонтали»:
  - от «будущего к настоящему» с оценкой сроков и требуемых ресурсов;
  - от «настоящего к будущему» с учётом ограничений на ресурсы и др..
- 3) бюджетирование, ориентированное на результат;
- 4) непрерывное «скользящее» планирование, согласующее решение долгосрочных, среднесрочных и текущих плановых задач и корректировку планов с учётом анализа «план – факт».

Локальные (внутренние) механизмы разрабатываются каждым участником процесса управления развитием по общим стандартам и под наблюдением органов КУР.

### **2.7.2. Полный цикл управления**

Полный цикл управления в любой подсистеме и системе СУР в целом включает:

- 1) прогнозирование;
- 2) целеполагание;
- 3) планирование;
- 4) организацию выполнения плана;
- 5) контроль фактического исполнения плана;
- 6) обратную связь:
  - анализ «план – факт» и прогноз последствий;
  - корректировку при необходимости управляющих воздействий (планов работ по изменениям) и, возможно, целей.

Применительно к СУР полный цикл управления включает решение следующих задач:

- 1) предварительную постановку целей (желаемое состояние РФ в будущем) в формате концепции развития РФ;
- 2) разработку долгосрочного (на 7-12 лет) и среднесрочного (на 3-6 лет) прогноза, включая сценарный анализ и выделение рабочего сценария развития;
- 3) разработку стратегии развития на период 12 лет: уточнение с учётом прогноза конечных целей развития (изменения значений критериев по отношению к сценарию инерционного развития); постановку многоуровневой системы целей развития, оценку потенциала их достижения, определение приоритетов и соответствующих ЦП, требуемого бюджета развития, система управления изменениями (развитием);
- 4) разработку среднесрочной программы развития на 6 лет (итерационно, с возвратом к п. 3);
- 5) разработку комплексного индикативного плана развития на 3 года (включая бюджет развития), с возвратом, при необходимости, к п.4;
- 6) разработку и утверждение к реализации годового комплексного плана развития (поквартально);
- 7) текущее планирование (комплексный календарный план на квартал помесячно) и оперативное месячное управление («регулярный менеджмент»);
- 8) управленческий учёт, ежемесячный мониторинг фактически достигнутых результатов и затрат;
- 9) формирование поквартального отчёта, включая анализ причин отклонений «план – факт» по срокам, результатам и затратам и предложения по корректировке последующих квартальных планов;
- 10) корректировка (при необходимости) комплексного календарного плана-задания следующего квартала и на три квартала вперёд, возврат к п.5.

Комплексный план включает:

- план результатов, т.е. изменения значений критериев (целевых индикаторов) в динамике;

- календарный план выполнения работ по реализации проектов и программ развития;
- бюджет развития в формате движения денежных средств, включая определение источников.

Кроме того, комплексные планы, как и документы п.п. 1-4 должны включать результаты оценки потенциала (в первую очередь – инновационного) достижения цели, часть незадействованных проектов из которого могут быть внесены в планы при корректировке.

Соответственно, при корректировке (текущем перепланировании от сегодняшнего дня к перспективе) в каждый момент времени у руководства всех уровней должно иметься полное представление о процессе развития на все плановые периоды и на перспективу.

Утверждённый комплексный календарный план работ по развитию на очередной (первый) год является поквартальным планом-заданием, обязательным к исполнению.

Причём на местах квартальный план имеет детализацию, достаточную для реализации и первичного учёта плановых и фактических сроков, затрат и результатов.

Ещё на два года информация приводится в формате менее детального комплексного трёхлетнего индикативного плана (с точностью до этапов работ целевых программ). На следующие три года (до шестого года) – в формате среднесрочной программы развития. Далее (до 12-го года) – в формате долгосрочной стратегии и/или целевого прогноза.

По завершению очередного года картина сохранится, но со сдвигом на один год, т.е. осуществляется непрерывное скользящее планирование. Соответственно, часть (первый год) данных среднесрочной программы переходит в категорию комплексного плана, а часть приоритетных рекомендаций долгосрочной стратегии – в категорию подпрограмм среднесрочной программы.

## **2.8. Основные функции СУР**

Функции СУР ежегодно должны уточняться с учётом поставленных целей и принятых законов.

СУР в целом должна обеспечивать полный цикл управления и реализацию всего комплекса механизмов управления, приводящих к получению фактических результатов (достижению поставленных

целей) в том числе стратегического, среднесрочного, краткосрочного (3 года) планирования и оперативного управления (квартал, месяц) и контроля результатов.

Основные функции системы государственно-частного управления развитием (по состоянию на 01.10.2009 года они обсуждаются в составе закона, но пока не утверждены):

- анализ внутренних и внешних условий и тенденций развития, а также выявление возможностей и ограничений;
- конкретизация целей развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики и национальной безопасности;
- выбор путей и способов (средств, в первую очередь – инновационных) достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование и развитие национальной инновационной системы;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей развития в соответствующих сферах социально-экономического развития и национальной безопасности;
- формирование и координация реализации взаимовыгодных механизмов взаимодействия властей и бизнеса;
- выделение необходимых ресурсов для достижения целей и задач развития;
- координация планируемых действий по достижению целей развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, коммерческими организациями и гражданским обществом;
- осуществление стратегического контроля результатов и эффективности использования ресурсов;
- научно-техническое, методическое, информационное и кадровое обеспечение непрерывного совершенствования системы государственно-частного управления развитием страны.

Основные функции среднесрочного планирования (разработка программы социально-экономического развития) описаны в

соответствующих инструкциях, которые необходимо актуализировать каждые три года.

Основные функции трёхлетнего планирования:

- разработка комплексного плана развития на 3 года (по годам), включающего план достижения результатов, программу работ и бюджет развития;
- утверждение годового комплексного плана (поквартально) включая поквартальный план достижения результатов, календарный план работ по реализации проектов и программ, утверждённые бюджеты проектов и программ, а также консолидированный бюджет развития.

## **2.9. Стратегический контроль результатов**

Контроль наиболее существенных (стратегически важных на данном уровне) отклонений конечных и промежуточных результатов от целевых, а также качества (эффективности) механизмов управления осуществляется в обязательном порядке вышестоящим органом управления.

Кроме того, в целях повышения объективности и независимости производится ещё и внешний контроль.

Основными задачами стратегического контроля являются:

- наблюдение, сбор, систематизация информации и подготовка заключения;
- оценка фактически достигнутых результатов и степени достижения поставленных целей;
- оценка эффективности использования бюджетных средств;
- оценка качества механизмов управления развитием и его влияния на результаты;
- оценка влияния изменения внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровень достижения целей;
- разработка предложений по корректировке предлагаемых планов, повышению результативности и эффективности функционирования СУР.

## 2.10. Основные документы

Документы каждого механизма (процедуры) делятся на рабочие (внутренние) и выходные, которые утверждаются или принимаются во внимание (одобряются) вышестоящим уровнем руководства.

### Основные выходные документы

#### Этап 1. Прогнозирование:

#### Документ 1. Концепция развития РФ.

Включает:

- укрупнённую постановку долгосрочных целей по подцелям верхнего (первого) уровня (например, удвоение к 2020 г. ВВП, уровня жизни населения и т.п.);
- содержащиеся в Послании Президента ключевые проблемы развития и направления их решения.

Первая версия Документа 1 принимается Президентом РФ и используется далее в качестве ориентировки при разработке долгосрочного прогноза и стратегии развития.

#### Документ 2. Долгосрочный прогноз.

Включает:

- сценарные прогнозы развития внешней (неуправляемой) и внутренней среды с выделением серьёзных угроз и возможностей (такие как истощение природных ресурсов, выход из строя изношенных производств, сокращение численности населения, возможности инновационного развития и др.);
- оценку макроэкономического эффекта от реализации выполняемых долгосрочных целевых программ;
- оценку динамики изменения конечных результатов для инерционного (без существенных изменений сложившегося тренда) сценария развития и ещё двух-трёх альтернативных сценариев.

Долгосрочный прогноз принимается в качестве основной исходной информации для разработки Стратегии развития.

#### Этап 2. Программно-целевое планирование.

#### Документ 3. Долгосрочная Стратегия развития (на 12 лет).

Включает:

- многоуровневую систему целей развития и критериев их достижения (целевых индикаторов);



- оценку потенциала достижения целей (в первую очередь – инновационного потенциала) в форме перечня возможных направлений изменений, способных дать вклад в достижение целей развития;
- выбор из потенциала приоритетных направлений (целевых программ), дающих более 90% вклада в достижение целей;
- политики (долгосрочные стратегии) по развитию основных ресурсов, инфраструктуры, внешне-экономических отношений и т.п.;
- оценку требуемого бюджета развития;
- систему управления изменениями (реализацией стратегии), являющуюся частью СУР.

Документ 4. Среднесрочная программа развития (на 6 лет).

Включает:

- комплекс целевых программ (с приоритетными проектами, сроками, результатами, затратами по каждой из них);
- выделяемые для реализации программ ресурсы (с учётом ограничений на них);
- уточнённые целевые установки (по годам) на изменение значений целевых индикаторов (критериев) для каждой ЦП и их комплекса.

Документ принимается за основу для разработки трёхлетнего индикативного комплексного плана развития.

Документ 5. Доклад о результатах и основных направлениях развития (в части перспективы на 3 года).

Включает комплексный план работ по развитию на 3 года, в том числе:

- целевые установки по изменению значений целевых индикаторов;
- комплекс работ по развитию;
- бюджет развития, достаточный для реализации комплекса работ по развитию.

Документ 6. Годовой (поквартальный) комплексный календарный план работ по развитию.

Включая бюджет развития.

Утверждается как план-задание, фактические результаты, затраты и сроки которого контролируются ежеквартально.

### Этап 3. Стратегический контроль.

Документ 7. Заключение по результатам внешнего контроля.

Включает:

- оценку фактических результатов и затрат (поквартально нарастающим итогом);
- оценку степени достижения целей;
- анализ повлиявших на результаты факторов;
- выделение наиболее существенных (стратегически важных) отклонений «план – факт»;
- предложения по повышению результативности и эффективности СУР.

Документ 8. Доклад о результатах и основных направлениях развития (в части отчёта за прошедший год).

Включает:

- фактические результаты, затраты в целом и сроки реализации приоритетных проектов и программ в завершившемся году;
- предложения по корректировке (перепланированию) на три года вперёд с учётом анализа «план – факт», Ежегодного Послания Президента, изменений внешней и внутренней среды и, возможно, других факторов.

Документ 9. Сводный документ по процессу развития на перспективу.

Включает:

- скорректированные и согласованные данные по всем временным периодам;
- комплексный план на 3 года («Доклад о результатах и основных направлениях развития» целиком);
- обновлённую среднесрочную программу развития на период с 4-го по 6-ой годы;
- обновлённый долгосрочный прогноз и долгосрочную стратегию на период с 7-го по 12-й годы.

Этот сводный документ, создаваемый на основе единой базы данных, согласуется и утверждается сводными органами подсистем СУР (центрами комплексного управления развитием при Президенте РФ, при Премьер-министре, при полномочных представителях Президента в ФО, при губернаторах) и принимается на год вперёд в качестве базового рабочего документа для

согласования деятельности всех служб многоуровневой системы управления развитием.

## **2.11. Распределение ответственности за результаты и соответствующих полномочий**

Неотложные задачи (с учётом кризиса) связаны в первую очередь с обеспечением роста результативности и эффективности управления. Важнейшим для достижения этого является организация внешнего и внутреннего стратегического контроля.

Внутренний контроль за результатами деятельности (а также предварительный контроль в ходе подготовки и принятия решений, разработки и утверждения документов и текущий контроль в ходе исполнения решений и планов) осуществляется вышестоящим органом управления развитием:

- Президентом РФ: по отношению к Правительству, Федеральным округам и Президентским программам;
- Премьер-министром: по отношению к Федеральным министерствам, ведомствам и Федеральным программам;
- Полномочными представителями Президента в Федеральных округах: по отношению к субъектам Федерации, входящим в их округа и федеральным программам, реализуемым в этих регионах;
- Министрами отраслевых и функциональных министерств: по отношению к отраслевым и другим подведомственным им программам;
- Губернаторами: по отношению к региональным целевым программам и к городским и районным муниципальным образованиям;
- Главами администраций МО: по отношению к муниципальным целевым программам развития;
- Собственниками и директорами по развитию (или генеральными директорами) по отношению к программам развития их предприятий.

Внешний (независимый) стратегический контроль по отношению к Правительству РФ, Федеральным округам и субъектам Федерации и другим утверждённым объектам осуществляется Счётной Палатой. Возможно привлечение общественных организаций.

При этом особое внимание в 2010-12 годах должно быть уделено повышению реальных результатов антикризисных мер Правительства, субъектов Федерации, муниципальных образований системообразующих и социально значимых корпораций и предприятий, для поддержки которых выделены большие бюджетные средства. Для этого в рамках СУР необходима разработка и реализация комплекса конкретных проектов изменений и механизмов, обеспечивающих высокую эффективность использования выделенных бюджетных средств с организацией соответствующего внутреннего и внешнего контроля.

Каждый из ответственных за результат должен быть наделён необходимыми для достижения результата полномочиями по принятию решений, распоряжаться необходимыми человеческими, финансовыми и материальными ресурсами.

## **2.12. Основные задачи, решаемые при создании СУР**

Задачи, решаемые на федеральном уровне (РФ) и уровне федеральных округов.

Первая очередь задач федерального уровня, включает:

- анализ достоинств (успешных практик) и недостатков существующего процесса управления развитием страны с выделением первоочередных «узких мест» для их устранения;
- доработка проекта Закона, включая уточнение разделов, связанных с порядком осуществления процедур СУР, ответственности и полномочий участников;
- конкретизация плановых целей, содержания, сроков и исполнителей внешнего и внутреннего стратегического контроля;
- введение ежеквартального (вместо ежегодного) контроля фактических конечных и промежуточных результатов целевых программ и проектов развития всех уровней, а также оперативной обратной связи для своевременной корректировки планов и программ с целью повышения их результатов;
- разработка процедур и документов согласованного планирования, исполнения и контроля реализации долгосрочных целевых программ на уровнях РФ и СФ;

- разработка макета и методик разработки и реализации стратегии социально-экономического развития РФ и обеспечения безопасности, включая долгосрочные стратегии развития ТЭК, ОПК и др.;
- разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития РФ (долгосрочный прогноз уже имеется);
- разработка процедур согласованного и оперативного формирования и оценки докладов Губернаторов и Правительства РФ;
- формирование и экспертиза докладов губернаторов и Правительства РФ;
- разработка технического задания на автоматизированную информационную систему СУР и создание её первой очереди;
- экспериментальная отработка первой очереди Системы на пилотных федеральных объектах;
- принятие Федерального Закона и реализация второй очереди работ по доработке Системы СУР.

#### Первая очередь задач на уровне Федеральных округов (ФО).

Координация взаимодействия регионов ФО с соседними ФО, между собой и с федеральными органами:

- разработку согласованных стратегий и программ развития для групп ФО и СФ, включая повышение эффективности межрегиональных взаимодействий (имеется задел: разработанный в 2008 г. комплект стратегий развития регионов Дальнего Востока и Забайкалья);
- совершенствование взаимодействий с федеральными органами управления развитием регионов, в том числе:
  - учет регионами стратегии (целей и приоритетов) развития РФ;

#### Уровень

- субъекта Федерации (СФ) предложения по устранению «узких мест» в механизмах федерального управления развитием, сдерживающих развитие регионов и др.

#### Уровень субъекта Федерации (СФ).

Создание целостной и ориентированной на высокие реальные результаты Системы управления развитием в Администрации (Правительстве) СФ, включая:

- создание и практическое использование механизмов целеполагания, четкого распределения ответственности и полномочий в рамках программно-целевого управления развитием в четырехуровневой структуре:
  - 1) губернатор (начиная с 77 целевых показателей, утвержденных Президентом РФ);
  - 2) вице-губернаторы;
  - 3) штабной (координирующий) орган;
  - 4) руководители региональных и отраслевых целевых программ, а также адресной инвестиционной программы и приоритетных проектов развития;
- создание эффективной автоматизированной системы бюджетирования, ориентированного на результат (БОР); обоснованного распределения бюджетных средств по направлениям развития, существенно повышающего эффективность использования бюджетных средств; создание бюджета (фонда) развития;
- создание государственно-частных механизмов взаимовыгодного сотрудничества властей и бизнеса;
- создание и освоение механизмов разработки и согласования программ развития реального сектора экономики и социальной сферы;
- освоение механизмов выявления, оценки, активизации и реализации инновационного потенциала региона и повышение реализуемости инновационных проектов в 2-3 раза;
- организация отбора и целевой подготовки эффективных команд и компаний, способных организовать и обеспечить качественную реализацию в сроки «под ключ» приоритетных проектов и объектов адресной инвестиционной программы (компаний-генподрядчиков);
- создание быстродействующей автоматизированной системы мониторинга, ежеквартального анализа отклонений по результатам («план – факт»), прогноза их влияния на результаты года, оценки и (при необходимости) выбора вариантов корректировки

(«обратной связи») для повышения реальной результативности;

- создание автоматизированной системы отчетности, включая формирование ежегодного доклада губернатора (ДРОНД) Президенту РФ;
- создание единой системы непрерывного планирования, ориентированной на получение конечных результатов: долгосрочного (стратегии), среднесрочного (программ социально-экономического развития), трехлетнего и годового планов;
- создание механизмов регулярного менеджмента (текущего, месячного и квартального планирования развития и контроля результатов управления развитием);
- создание региональной инновационной системы (условий и механизмов перехода на результативное инновационное развитие);
- создание организационной структуры и регламентов работы системы управления развитием с реорганизацией существующей иерархической линейно-функциональной орг.структуры в эффективную матричную (программно-целевую) структуру;
- создание комплексной автоматизированной системы управления развитием и системы коммуникаций;
- целевая командная подготовка персонала администрации и бюджетобразующих предприятий, создание системы подготовки кадрового резерва среднего и верхнего звена руководства.

#### Уровень муниципальных образований (МО).

Создание системы управления развитием на уровне территории (МО), включая:

- освоение механизмов выделения ключевых проблем социального развития;
- формирование целевых установок по изменению значений целевых показателей (начиная с 33 показателей, утвержденных Президентом РФ);
- создание автоматизированной системы мониторинга состояния социальной сферы;
- делегирование части ответственности и полномочий от СФ к МО (по содействию развитию малого и среднего

предпринимательства, по формированию и исполнению бюджета развития и др.);

- освоение методов и автоматизированной системы бюджетирования, ориентированного на результат, применительно к задачам развития МО;
- создание комплексной автоматизированной системы (в т.ч. планирования контроля и анализа результатов, формирования квартальной и годовой отчетности на уровне МО) и коммуникаций;
- целевая командная подготовка персонала администрации МО и бюджетообразующих предприятий, создание резерва руководства.

#### Уровень предприятий.

- создание системы управления инновационным развитием;
- создание автоматизированных систем управления;
- освоение успешного российского опыта и технологий повышения конкурентоспособности и финансовых результатов предприятий в условиях финансового кризиса;
  - организация целевой переподготовки персонала предприятий;
  - организация работы с результативными консультантами для разработки и реализации антикризисных программ развития предприятий и МО;
  - создание механизмов взаимовыгодного взаимодействия предприятий и властей, включая гос.поддержку, повышающую поступления в бюджеты и социальные показатели.

#### Другие участники процесса развития.

Координация на конечные результаты работы общественных и других организаций:

- региональных и других отделений партий («Единая Россия» и др.);
- региональных и муниципальных торгово-промышленных палат (в первую очередь – по организации взаимовыгодного взаимодействия властей и бизнеса);



- профессиональных ассоциаций и объединений, в том числе промышленников и предпринимателей, выпускников Президентской программы, и т.п.;
- различного рода российских и зарубежных организаций (академии, фонды, благотворительные и др. организации);
- консультационных фирм и учебных заведений;
- других организаций и лиц, готовых внести реальный вклад в достижение целей развития.

## **Глава 3. Комплект рабочих методик для системы управления развитием региона**

### **3.1. Общие положения**

Единый комплект рабочих методик разработан институтом проблем управления РАН (ИПУ РАН) по заказу и с участием консалтинговой фирмы «РОЭЛ Консалтинг». Все рекомендуемые процедуры и методы неоднократно прошли в течение 10 лет практическую апробацию и корректировку.

Ниже приводится краткая характеристика комплекта рабочих методик, объём семи томов которых с приложениями занимает более 1 000 страниц.

#### **Используемые сокращения:**

СФ	– субъект федерации;
МО	– муниципальное образование;
ЦКУР	– центр комплексного управления развитием;
ФЦП	– федеральная целевая программа;
РЦП	– региональная целевая программа;
ВЦП	– ведомственная целевая программа;
АИП	– адресная инвестиционная программа;
ПП	– приоритетный проект;
СУРР	– система управления развитием региона;
ПЦУ	– программно-целевое управление;
ЦУ	– целевые установки (задания по изменению значений критериев в динамике);
БОР	– бюджетирование, ориентированное на результат;
ИТ	– информационная технология;
АСП	– автоматизированная система поддержки;
ДРОНД	– доклад о результатах и основных направлениях деятельности (годовой отчет губернатора Президенту РФ).

*Основной целью разработки пакета методик является создание системы управления развитием региона, обеспечивающей получение высоких реальных конечных социально-экономических результатов и существенное повышение эффективности использования бюджетных средств, в первую очередь – за счёт*

*программной проработки и реализации инновационного сценария развития.*

Для этого требуется согласованно проработать в первую очередь ответы на следующие вопросы.

«Какие результаты хотим получить», т.е. методики формирования многоуровневой системы конечных и промежуточных целей и критериев на уровнях:

- субъекта федерации;
- его отраслей (департаментов и комитетов администрации субъекта федерации);
- муниципальных образований.

«За счет чего обеспечивается достижение желаемых результатов», т.е. методики оценки потенциала достижения целей и отбора приоритетных направлений (целевых программ) и проектов развития, дающих 80-85 % вклада в прирост конечных результатов.

«Как управлять развитием», т.е. механизмы управления развитием (комплект регламентов и информационных технологий).

«Кто, какие подразделения будут управлять развитием», т.е. орг.структура управления развитием, функции подразделений, распределение ответственности и полномочий и др.

Основное внимание уделяется практикам, отсутствующим в публикациях:

- методикам и организации комплексного годового планирования работ и бюджетов по развитию и оперативного управления их реализацией, обеспечивающим получение реальных конечных социально-экономических результатов;
- механизмам разработки трехлетней программы и бюджета развития, обосновывающим и повышающим результативность годовой программы и комплексных планов развития;
- созданию и повышению результативности региональной инновационной системы.

Главными категориями результативного управления являются конечная цель развития и средства ее достижения (программы, проекты, ресурсы, организации и т.п.).

Главным принципом (особенно, в кризисный период) является безусловное подчинение всех доступных средств практическому

достижению конечных целей (получению фактических результатов).

Главной задачей ПЦУ является максимизация эффективности (результативности) использования дефицитных ресурсов:

- при ограниченных ресурсах и фиксированных сроках максимизировать степень достижения конечного результата;
- при заданных целях (целевых установках) обеспечить их достижение с минимальными затратами.

Основным инструментом решения этой задачи является комплекс методов бюджетирования, ориентированного на результат (БОР), являющийся составной частью программно-целевого управления (ПЦУ).

Главным в процессе результативного (программно целевого) управления является комплексное управление на цель (на результаты) в четырёхуровневой системе управления «администрация СФ – администрация МО – предприятия – проекты» по схеме: «цель – подцели – задачи – планирование программы работ (с заземлением до конкретных проектов и предприятий) – обеспечение их ресурсами – реализация программы – получение реальных конечных результатов (достижение цели)» МО и СФ в целом.

*Конечной целью является повышение благосостояния населения (уровня и качества жизни), измеряемого достигнутыми значениями нескольких десятков социальных показателей (среднедушевой доход, смертность, обеспеченность жильем, образованием, медициной и т.д.). Для этого требуются финансовые средства, основным источником которых является расходная часть бюджета субъекта федерации (СФ) и муниципальных образований (МО).*

Основным источником наполнения доходной части бюджета и роста средней зарплаты является реальный сектор экономики, включающий промышленность, агропромышленный комплекс, транспорт и связь, торговые и платные услуги, строительство.

Соответственно, программа развития региона состоит из трех основных частей (подпрограмм):

- 1) развития социальной сферы (далее – программа социального развития);

- 2) развития реального сектора экономики (далее – программа экономического развития);
- 3) прочие изменения (инфраструктуры, системы управления, механизмов внешних взаимодействий и т.п.).

К основным элементам региональной системы управления развитием, как и всякой системы управления, относятся:

Механизмы (регламенты) управления, включая:

- программно-целевое управление;
- проектное управление;
- бюджетирование, ориентированное на результат (БОР);
- мотивацию участников на конечные результаты и др.

Участники разработки и реализации программ развития, включая:

- администрацию субъекта федерации (СФ);
- администрации муниципальных образований (МО);
- менеджмент федеральных, ведомственных и областных целевых программ;
- бизнес-сообщество и государственно-частное партнерство (ГЧП);
- общественные организации;
- инфраструктуру развития и др.

Организационная структура управления развитием в администрациях СФ и МО и ее основные функции, в т.ч.:

- формирование согласованных целей, подцелей и ключевых показателей, характеризующих результаты деятельности департаментов, комитетов, МО, ОЦП, ВЦП, АИП;
- подготовка принятия решений по распределению и секвестированию средств бюджета развития;
- разработка региональных стандартов, регламентов управления развитием и контроль их исполнения;
- координация работ по программам и проектам, приоритетным на областном уровне (и дающим более 80 % вклада в рост целевых показателей);
- система ответственности, полномочий и мотивации в сфере развития;

- целевая переподготовка и аттестация управленцев и всех участников разработки и реализации программ развития.

По горизонтам планирования выделяются:

- 1) оперативное (квартальное и месячное) планирование и контроль реальных результатов;
- 2) годовое (поквартально) планирование развития;
- 3) среднесрочное планирование развития (на 3 года по годам);
- 4) долгосрочное прогнозирование и планирование на 12 лет (включая разработку прогноза, концепции и стратегии развития региона).

Получение непосредственных реальных конечных результатов происходит в процессе оперативного управления (за счет реализации полного цикла регулярного менеджмента, включая обратную связь) реализацией включенных в план работ и проектов развития. Выбор и утверждение состава работ программы развития, т.е. набора (пакета) проектов и бюджета, происходит при разработке годового комплексного плана развития.

Анализ возможно более широкого поля конкретных проектов, обоснование и выделение приоритетных (дающих основной вклад в результаты) производится на этапе среднесрочного планирования (на 3 года с прогнозом результатов еще на 3 года по годам). В этот момент уточняется выделение приоритетных направлений, которые прорабатываются в форме целевых программ и приоритетных проектов изменений.

Обоснование долгосрочных проектных направлений (целевых программ) делается при долгосрочном планировании (прогнозировании, разработке стратегии развития и т.п.), если разработка стратегии осуществляется в регионе, т.к. перспективные проработки пока не обязательны для всех СФ и не всегда конструктивны в части конкретных предложений для реализации в составе трехлетней и годовой программы развития.

В отличие от перспективных проработок, трехлетняя программа и бюджет развития являются обязательными первыми плановыми документами, утверждаемыми на всех уровнях, включая федеральный.

Первым утверждаемым на всех уровнях документом, играющим роль плана-задания на реализацию конкретных работ и результатов, является годовой план и бюджет развития. Программа

и бюджет следующих лет играют в основном роль обоснования для принятия решения по включению в программу первого года заделных проектов, дающих результаты в последующие годы.

В системе управления развитием основной объём практической работы сотрудников связан с годовым планированием и оперативным управлением (около 80 %), а также формированием трехлетней программы и бюджета развития (около 10 %).

Долгосрочные прогнозы и оценки перспективных стратегически важных последствий принимаемых при этом решений занимают не более 10 % трудозатрат.

## **3.2. Подсистема, обеспечивающая получение конечных реальных результатов**

### **3.2.1. Основной принцип.**

Основополагающим является принцип управления на цель (смотри ниже Главу 7 части II) Близкие названия: управление по результату, программно-целевое управление, система стратегического управления.

Этот принцип целевого управления должен выполняться при выработке, согласовании, принятии и исполнении управленческих решений:

- на всех уровнях руководства;
- по всем периодам времени: долгосрочные (6 и более лет), среднесрочные (2-3 года), годовые (год-квартал), оперативные (месяц-неделя) планы;
- по всем этапам разработки и реализации программ и проектов развития.

### **3.2.2. Формирование системы целей**

В процессе целеполагания

Должны быть учтены федеральные цели, целевые установки и приоритеты.

Система целей развития реального сектора экономики и обеспечения выполнения федеральных требований должна начинать формироваться «сверху вниз» по структуре «администрация СФ – администрация МО».

Система целей социального развития должна начинать формироваться «снизу вверх», от администраций конкретных МО, которые «ближе к народу», лучше

представляют реальную ситуацию, проблемы и требуемые изменения, учитывающие специфику конкретной территории. Эта процедура должна стать важнейшей частью деятельности органов местного самоуправления.

При построении дерева целей на каждом его уровне каждая подцель должна давать вклад в достижение цели, а достижение всего набора подцелей должно обеспечивать достижение цели вышестоящего уровня.

При построении дерева критериев каждый критерий должен давать вклад в вышестоящий агрегированный критерий, быть измеримым (контролируемым) или вычислимым, а набор критериев нижестоящего уровня и алгоритмы их свертки должны быть достаточными для определения значения вышестоящего критерия.

При постановке цели развития субъекта федерации необходимо учитывать следующую информацию.

#### Федеральный уровень.

1. Цели и приоритеты развития РФ.
2. Прогноз развития РФ до 2020 года (сценарий инновационного развития).
3. Федеральные предпочтительные направления развития в форме национальных проектов (здоровье, жилье и т.п.), федеральных целевых программ (ФЦП), послания Президента, документов, определяющих политику и приоритеты Министерства регионального развития и т.п.
4. Указы Президента РФ, определяющие состав обязательных критериев, по которым ежегодно оцениваются губернаторы, главы администраций муниципальных образований и др.
5. Перечень ключевых проблем и важнейших критериев, отражающих специфику актуальных управленческих задач данного региона.

#### Уровень субъектов федерации.

1. Концепция и/или стратегия развития региона (если имеется).
2. Ретроспективные данные по фактическим значениям критериев и трендам
  - данного СФ;
  - СФ, входящих в тот же федеральный округ;
  - прочих СФ (в первую очередь – СФ-аналогов);



➤ среднероссийские значения критериев.

3. Перспективная информация (по тем же разделам, что п.2) и др.

Уровень муниципальных образований (МО) данного СФ.

1. Перечень ключевых проблем и критериев, отражающих специфику каждого МО.
2. Желаемые пропорции и значения изменений важнейших критериев, отражающих специфику каждого конкретного МО.
3. Приоритетные проекты изменений, решающие ключевые проблемы данного МО и др.

Структура системы целей.

В результате выполнения работ по формированию системы целей должен быть подготовлен текст раздела «Система целей и критериев развития региона», включающий

- 1) общую формулировку целей развития СФ;
- 2) дерево целей («цели-средства») развития СФ;
- 3) дерево критериев;
- 4) целевые установки на 3 года и прогноз на 6 лет по СФ в целом;
- 5) наборы критериев (ключевых показателей) характеризующих результаты деятельности подразделений администрации СФ и МО, их вклад в достижение конечных целей;
- 6) целевые установки на 3 года и прогноз на 6 лет
  - для СФ в целом;
  - для департаментов и комитетов администрации СФ;
  - для приоритетов регионального уровня, федеральных целевых программ, реализующихся в регионе(региональных и ведомственных целевых программ, адресной инвестиционной программы);
  - для муниципальных ограничений.

Значения целевых установок должны быть реализуемы (согласованы с наличием и сроками обеспечивающего их достижение пакета конкретных программ работ и проектов, с наличием финансовых и дефицитных трудовых ресурсов). Выполнение на практике поставленных целевых установок (т.е. получение реальных конечных результатов МО и СФ в целом) должен являться главной информацией для оценки

результативности деятельности губернатора, подразделений администрации СФ и глав администраций МО. Для обеспечения реальной результативности должны быть поставлены:

- ежемесечный мониторинг фактически достигнутых результатов по целевым установкам всех уровней с автоматическим ведением отчета о достигнутых значениях критериев и затратах нарастающим итогом, всегда доступного для любой проверки;
- ежеквартальное предоставление промежуточных кратких отчетов в вышестоящие организации по реализации приоритетов (по территориальным приоритетным проектам – в МО, от МО и ЦП в подразделения администрации) от департаментов и комитетов – сводная аналитическая записка по ходу реализации программы развития вице-губернатору, ответственному за развитие и губернатору;
- отчет за полугодие (в первую очередь – по утвержденным Президентом критериям и по фактическим затратам), предоставляется снизу вверх губернатору в июне («план-факт» и предложения по коррекции программ работ, бюджета развития и, возможно, целевых установок); на его основе вырабатываются необходимые управляющие воздействия, включая привлечение и перераспределение ресурсов, закрытие одних и открытие других целевых программ и т.п.
- итоговый отчет по результатам развития СФ за год по всему набору критериев, формируется «снизу вверх» в два этапа: краткий прогнозный в конце ноября (он используется для уточнения программы развития следующего года) и окончательный полный – в конце января;
- параллельно готовится часть этого отчета в формате ДРОНД (ежегодного отчета губернатора перед Президентом РФ).

Конкретизация содержания материалов, состава и форм таблиц и т.п. в разделе «Система целей...» к отчетности приводится в макетах программы социального развития, программы развития реального сектора экономики. Структура внутренней (в СФ) отчетности и политика управленческого учета должны быть

определены в процессе разработки системы управления для конкретного региона.

### **3.2.3. Требуемые конечные и промежуточные результаты**

В 2008 году принято решение о формировании и утверждении регионального бюджета и программы развития на 3 года (а не на 1, как прежде). Исполнение этой трехлетней программы и является основным объектом управления реализацией (точнее – ее раздел на первый год), который должен обеспечить получение реальных конечных результатов в регионе.

#### Структура требований к конечным и промежуточным результатам плана и бюджета развития на три года.

Структура целей для региона в целом и каждой территории (МО) включает:

- 1) краткую характеристику, видение (vision) образа региона (территории) через 6 лет;
- 2) общую формулировку целей развития с выделением самых главных, стратегически важных результатов (и критериев) на данный плановый период (на конец третьего года) для данного конкретного региона (территории);
- 3) целевые установки по изменению значения критериев по годам на первые 3 года и их прогноза по последующим трем годам
  - по полному перечню отчетных критериев (около 100) достижения целей, принятых в данном регионе с выделением критериев ДРОНД (77), утвержденных Президентом;
  - по выбранному губернатором перечню из 15-20 управленческих критериев, наиболее существенных для получения главных результатов для данного конкретного региона (территории).

Кроме того, в систему целей и критериев входят целевые установки по части критериев конечных результатов и показателей промежуточных результатов, характеризующих итоги деятельности каждого из основных исполнителей по их вкладу в достижение конечных целей:

- департаментов и комитетов администрации СФ;

- руководителей и проектных команд, реализующих целевые программы, приоритетные проекты изменений и адресную инвестиционную программу региона (территории).

### **Первоочередные мероприятия**

А. Инвентаризация областных и ведомственных целевых программ с внесением в них показателей результативности из ДРОНД и др.

Б. Формирование перечня мер с оценкой их затрат и вклада в достижение целей, достаточного для реализации инновационного сценария развития на 2010-12 гг.

В. Применение методики БОР для распределения бюджетных средств на реализацию целевых программ и адресных инвестиционных проектов, обеспечивающих достижение целей инновационного сценария развития с минимальными затратами.

Г. Формирование бюджета развития на 3 года и на 2009 г.

Д. Разработка орг.структуры и функций системы управления развитием (сентябрь-ноябрь).

Целевая переподготовка участников процесса управления развитием (около 1 000 человек).

### **3.2.4. Мониторинг «затраты – сроки – результаты» и отчетность.**

#### **Политика управленческого учета**

#### Объекты управленческого учета:

- проекты развития;
- региональные целевые программы;
- ведомственные целевые программы;
- адресная инвестиционная программа;
- муниципальные образования;
- приоритетные проекты развития МО;
- инновационные приоритетные («прорывные») проекты;
- департаменты и комитеты администрации СФ;
- департаменты и комитеты по каждому МО;
- комплексная программа развития СФ в целом;
- бюджеты развития всех уровней;
- комплексные программы развития других СФ (их ретроспективные и прогнозные результаты).

Состав ежемесячной первичной информации по каждому объекту учета;

- фактические значения критериев развития, утвержденных Президентом для СФ (ДРОНД) и МО;
- фактические значения утвержденного полного перечня критериев;
- фактические сроки реализации «вех» проектов и целевых программ;
- фактические затраты бюджетных и внебюджетных средств.

Состав аналитической информации:

- отклонение «план-факт» в абсолютном значении и в %;
- в первичных данных;
- в сводных данных по объектам;
- значения критериев и отклонений нарастающим итогом от начала года до текущего месяца;
- прогноз влияния отклонений на изменение результатов в перспективе на 6 лет;
- сопоставление и ранжирование по каждому критерию ретроспективной динамики данного СФ с другими СФ.

### **Отчетность**

- А. Ежеквартальное подведение итогов «план – факт» по всем объектам учета по результатам, срокам и затратам.
- Б. Полугодовые отчеты по всем объектам управленческого учёта.
- В. Предварительные годовые отчеты по полному перечню критериев (ноябрь).
- Г. Окончательные годовые отчеты по всем объектам учета (до 01 февраля).
- Д. Годовой отчет губернатора (по ключевым объектам) перед президентом РФ (ДРОНД).

## **3.3. Регламенты планирования и контроля.**

### **3.3.1. Схема координации разработки программ развития социального сектора и реального сектора экономики.**

Программы развития социальной сферы и реального сектора экономики разрабатываются и управляются разными исполнителями. Однако, они имеют существенные взаимосвязи:

- через бюджет (реализация программы развития реального сектора обеспечивает прирост доходной части бюджета, которая является основным ограничением для реализации программы развития социального сектора);
- зарплату и покупательную способность населения;
- ограничения на трудовые ресурсы (человеческий капитал), используемые в обеих программах;
- и др.

### **Схема согласования программ**

1. Разработка оптимального варианта программы развития социальной сферы.

Конкретизируются значения критериев, соответствующие оценкам степени достижения социальных целей «на отлично», «хорошо», «удовлетворительно» (в качестве отличного уровня рекомендуется взять вариант с удвоенным по отношению к 2009 году значением уровня жизни).

На первой итерации укрупнено оцениваются требования к приросту доходной части бюджета, необходимому для обеспечения достижения социальных целей «на отлично», и эти требования становятся целевыми для реального сектора экономики.

На заключительных итерациях определяются проекты, которые могут обеспечить требуемый прирост результатов и оцениваются затраты по ним (по годам).

Определяются суммарные затраты и требования к приросту расходной части бюджета в динамике и к росту покупательной способности населения (среднедушевого дохода).

2. Параллельно оценивается инновационный потенциал развития реального сектора экономики и максимально возможные темпы экономического роста, предельно возможный прирост ВРП, доходной части бюджета и зарплаты.
3. Проводится сопоставление требуемого прироста расходной части бюджета программы социальной сферы и технологически предельно возможного прироста доходной части. Если пророст доходной части достаточен, то достижение цели с уровнем «отлично» возможно, и можно переходить к детализации этого сценария развития.

Если недостаточно, то с использованием методов БОР производится перераспределение (секвестирование) бюджетных средств по проектам развития социальной сферы, корректируются сроки достижения цели «на отлично» и уточняется степень ее достижения в динамике на конец периода.

4. Полученный вариант конкретизируется до программы работ, источников финансирования и возможностей его получения.
5. Кроме полученного оптимистического, формируется инерционный вариант экономической программы и ее рабочий вариант (с реальными привлеченными инвестициями).
6. Под рабочий вариант экономической программы формируется и затем утверждается рабочий вариант социальной программы и Программы развития в целом.
7. Разрабатывается и утверждается система управления рабочим вариантом программы.

### **3.3.2. Пример конкретного регламента «Разработка и управление реализацией Программы и бюджета развития региона на 3 года с прогнозом результатов на 6 лет»**

Подготовительный этап. Разработка долгосрочных прогнозных, плановых и отчетных документов, обосновывающих цели, программу и бюджет развития региона на 3 года.

Результаты этапа.

Док. 01. Прогноз развития РФ до 2020 г.

Док. 02. Концепция и/или стратегия развития региона до 2020 г.

Док. 03. Среднесрочная программа социально-экономического развития региона.

Док. 04. Сценарный прогноз показателей развития региона на 3 года, 6 лет.

Док. 05. База отчетных данных и анализа «план-факт» по результатам и затратам реализации программ развития с 2005 по 2007 год на уровнях;

- субъекта федерации (СФ);
- муниципальных образований (МО);

- федеральных, региональных и ведомственных программ (ФЦП, РЦП и ВЦП соответственно);
- адресной инвестиционной программы (АИП);
- приоритетных проектов и прочих мероприятий.

#### Этап 1. Формулировка целей и целевых установок.

Результаты этапа (выходная информация): Амбициозный (оптимистический) вариант целевых установок в форме Док.1. – таблицы «Целевые установки-1» (ЦУ-1).

Ответственные исполнители этапа: Губернатор и руководитель координационной группы развития – первый вице-губернатор, ответственный за развитие.

Содержание этапа (решаемые задачи).

- 1.0. Создание координационной рабочей группы или совета по развитию (Далее «рабочей группы» – РГ)
- 1.1. Анализ целевых установок федеральных органов (ЦУ-Ф) и предложений муниципальных образований (ЦУ-МО).
- 1.2. Анализ ретроспективы и трендов других СФ и РФ в целом.
- 1.3. Формирование (с учетом 1.1. и 1.2.) требований к изменению значений основных критериев.
- 1.4. Обсуждение на рабочей группе, согласование с губернатором и фиксация предварительной версии амбициозных внутренних для СФ целевых установок (ЦУ-ИСФ) в качестве задания на выявление и оценку потенциала развития.
- 1.5. Построение дерева целей и дерева критериев с привязкой их к подразделениям и организациям-исполнителям (с предварительной целевой подготовкой участников по методикам построения дерева целей и дерева критериев).
- 1.6. Согласование дерева целей и дерева критериев с губернатором.

Требуемая входная информация.

Стратегия развития региона (если имеется).

Среднесрочная программа социально-экономического развития региона (если имеется).



Перечень критериев развития СФ (77 обязательных, утвержденных президентом РФ для ДРОНД и добавленные губернатором с учетом особенностей региона).

Варианты прогноза изменения значений критериев (инерционный, энергетический и инновационный) на 6 лет.

Данные о прогнозе развития народного хозяйства и среднероссийских значениях изменений основных показателей в ретроспективе и, возможно, в перспективе.

Ретроспективные и, возможно, перспективные данные по развитию других субъектов федерации.

Этап 2. Оценка потенциала достижения амбициозных целевых установок (ЦУ-1).

Результаты этапа.

Док. 02. Таблица 2А «Оценка потенциала достижения цели на 3 года (по конкретному важному критерию).

Док. 03. Таблица 2Б «Оценка потенциала достижения цели на 3 года по комплексному показателю».

Графики параметрических зависимостей «затраты – результаты».

Ответственные исполнители этапа: в целом по СФ – первый вице-губернатор (и РГ), ответственный за развитие. В своих областях компетенции – руководители департаментов, руководители региональных и ведомственных программ, главы администраций МО.

Содержание этапа.

2.1. Доведение задач и целевых установок до ответственных исполнителей.

2.2. Целевая подготовка команды исполнителей методике оценки потенциала достижения целей и матрицы «цели – средства».

2.3. Оценка вклада в достижение цели (в выполнение целевых установок ЦУ-1) существующих региональных, ведомственных и федеральных целевых программ:

адресной инвестиционной программы;  
других предложений (МО и др.)

2.4. Оценка их общего вклада в достижение цели методом «затраты – эффект» и его достаточности.  
на 3 года;

на 6 лет.

2.5. В случае недостаточности – расширение поля проектов за счет инноваций (в том числе – методом мозгового штурма).

2.6. Оценка полного инновационного потенциала развития.

2.7. Согласование потенциалов развития социальной сферы и экономики.

Требуемая входная информация.

Состав, содержание и ответственные исполнители переходящих на следующий год федеральных, региональных, ведомственных программ и версии на перспективу.

Состав, сроки, результаты и затраты проектов адресной инвестиционной программы

переходящих проектов;

новых перспективных проектов.

Перечень основных 10 (из примерно 100) критериев для первоочередной оценки вклада в их улучшение.

Методики и информационные технологии расчетов.

Этап 3. Предварительный выбор для дальнейшей проработки приоритетных направлений и проектов, дающих не менее 80 % вклада в достижение амбициозных целей.

Результаты этапа (выходная информация):

Док. 3. Таблица 3 «Приоритетные изменения», включающая перечень приоритетных направлений (целевых программ) и приоритетных проектов на 3 года с указанием руководителя программы или проекта.

Док. 4. Таблица 4 «Краткая характеристика («затраты – результаты»)» каждого приоритета за период в 3 года и прогноз результатов за следующий трехлетний период.

Ответственные исполнители этапа: первый вице-губернатор.

Содержание этапа.

3.1. Целевая подготовка команды участников методике и алгоритмам выбора пакета проектов, обеспечивающих достижение поставленных целей с минимальными затратами бюджетных средств.

3.2. Предварительный выбор приоритетных направлений (обновленных целевых программ) на уровне СФ.

3.3. Выбор приоритетных проектов на уровне МО.

- 3.4. Выбор адресных инвестиционных программ на уровнях  
департаментов;  
целевых программ;  
МО;  
СФ.
- 3.5. Оценка требуемых инвестиций.
- 3.6. Обсуждение на РГ, корректировка и рекомендация предварительной версии пакета приоритетных целевых программ и проектов для дальнейшей проработки.
- 3.7. Согласование перечня приоритетов с губернатором и назначение руководителей целевых программ и приоритетных проектов.
- 3.8. Рассылка руководителям материалов для дальнейшей проработки.

Требуемая входная информация.

Таблица 2 «Оценка потенциала».

Стратегия развития региона (если имеется), раздел «Приоритетные направления развития».

Федеральные целевые установки.

Предложения и приоритеты МО.

Методика выбора приоритетов и реализации подэтапов.

Этап 4. Разворачивание программ, приоритетных проектов и прочих мер в динамике

Результаты этапа (выходная информация).

Док. 5. «Краткая характеристика приоритетного направления (или проекта) в динамике», включая таблицу 5 (развертку таб. 4 по годам).

Ответственные исполнители этапа: руководители целевых программ и приоритетных проектов, руководители департаментов и МО (по «прочим мерам»).

Содержание этапа.

- 4.1. Определение основных этапов и минимально необходимых сроков реализации каждой ЦП или приоритетного проекта.
- 4.2. Оценка поэтапных затрат и результатов.

- 4.3. Оценка требуемых затрат, промежуточных и конечных результатов по годам (затрат на 3 года, результатов – на 6 лет).

Определение зависимости сроков и результатов от уровня выделяемых финансовых ресурсов (алгоритмы расчетов).

Требуемая входная информация.

Док. 4. «Краткая характеристика («затраты – результаты») приоритета за 3 года».

Экспертные оценки потенциальных исполнителей проектов и ЦП.

Методики и ИТ расчетов.

Этап 5. Уточнение в динамике ожидаемых результатов и затрат (снизу вверх).

Результаты этапа (выходная информация).

Скорректированные целевые установки и требуемые затраты по годам.

Док. 6 (МО). «Оценка результатов и затрат МО» для каждого муниципального образования по годам.

Док. 7 (Деп). То же для каждого департамента и комитета администрации СФ.

Ответственные исполнители соответственно:

главы администраций МО.

руководители департаментов.

первый зам. губернатора.

Содержание этапа.

- 5.1. Выборка ЦП, ПП и «прочих мер», дающих вклад в каждый конкретный МО, департамент, всего по СФ.
- 5.2. Оценка суммарных достижимых результатов и затрат по годам по каждому МО, департаменту, всего по СФ.
- 5.3. Сопоставление целевых установок ЦУ-1 с достижимыми в динамике и выявление неприемлемых отклонений («разрывов») в результатах по годам.
- 5.4. Целенаправленное формирование и оценка предложений по устранению неприемлемых отклонений от ЦУ-1.
- 5.5. Корректировка (в случае невозможности улучшения результатов) ЦУ-1 в динамике.

5.6. Обсуждение на РГ, формирование и согласование с губернатором второй версии целевых установок (ЦУ-2) по годам.

5.7. Доведение ЦУ-2 до МО, департаментов, руководителей ЦП и ПП.

Требуемая входная информация.

Док. 1. (ЦУ-1).

Результаты этапа 4: Док. 5.

Алгоритмы и ИТ расчетов.

Этап 6. Оценка потребностей в финансовых ресурсах, возможных источников и объемов привлечения требуемых дополнительных средств.

Результаты этапа (выходная информация).

Док. 8 СФ, 8 МО, 8 ЦП, 8 ПП, 8 АИП. Потребности в дополнительных привлеченных средствах всего, в том числе по каждой ЦП, АИП и каждому ПП МО.

Док. 9. Скорректированные с учетом финансовых ограничений программы и бюджеты развития на 3 года: всего по СФ, по МО, по ЦП, АИП, ПП.

Ответственные исполнители соответственно: руководители финансово-экономических подразделений администраций СФ и МО, руководители ЦП, АИП, ПП.

Содержание этапа.

6.1. Оценка потребностей в инвестициях для скорректированного варианта ЦУ-2.

6.2. Оценка потребности в дополнительных инвестициях для развития социального сектора.

6.3. Определение требований к приросту доходной части бюджета.

6.4. Определение потребностей в привлеченных средствах для развития реального сектора экономики, в т.ч. из внебюджетных источников и бюджетных (средства государственной поддержки).

6.5. Меры по повышению инвестиционной привлекательности региона и проектов развития.

6.6. Оценка реальных объемов привлечения инвестиций в реальный сектор экономики, в социальный сектор,

и формирование лимитов располагаемых бюджетных средств.

6.7. Использование методов БОР, повышающих эффективность использования бюджетных средств при распределении бюджетных ресурсов (секвестирование запроса) по ЦП, ПП, АИП и прочим мероприятиям, обеспечивающим

максимум конечного результата в реальном секторе экономики (рост ВРП и доходной части бюджета),

минимум затрат для достижения поставленных социальных целей.

6.8. Корректировка динамики результатов с учетом выделенных ограниченных средств по ЦП, ПП, АИП и прочим мероприятиям департаментов, МО и СФ.

6.9. В случае наличия неприемлемо больших отклонений от ЦУ-2 – проведение еще одной итерации по расширению поля низкокзатратных и высокоэффективных новых проектов и новых инструментов привлечения инвестиций.

6.10. Формирование, обсуждение на РГ и согласование с губернатором рабочей версии бюджета развития на 3 года.

6.11. Доведение материалов до руководителей ЦП, ПП и АИП департаментов и МО.

6.12. Рассмотрение и утверждение программы и бюджета развития законодательным собранием региона.

Требуемая входная информация.

Док. 8. всех уровней.

Перечень и лимиты источников финансирования.

Методика БОР.

Модели зависимости результатов ЦП, ПП и АИП от уровня выделяемых инвестиций.

Алгоритмы расчетов и ИТ.

Этап 7. Формирование программ и планов развития на год.

Результаты этапа (выходная информация).

Док. 10. Годовая программа работ по ЦП, ПП, АИП и прочим мероприятиям.

Док. 11. «Затраты и результаты поквартально (первый квартал – ежемесячно) по СФ, департаментам, МО, ЦП, ПП, АИП и прочим мероприятиям.

Док. 12. Комплект бюджетов развития региона (СФ), Территорий (МО), ЦП, ПП и АИП поквартально (первый квартал – ежемесячно).

Ответственные исполнители этапа:

- на уровне СФ первый вице-губернатор – руководитель службы управления развитием;
- на уровне МО – глава администрации.

Содержание этапа.

- 7.1. Создание системы управления развитием (включая АСУ) ответственной за реализацию программы развития и получение реальных конечных результатов в МО и СФ.
- 7.2. Укомплектование проектных команд для ЦП, ПП и АИП.
- 7.3. Утверждение положения о БОР и введение проектного управления, включая полномочия руководителей ЦП, ПП, АИП по распоряжению своим бюджетом и ответственность за получение реальных результатов.
- 7.4. Разработка проектными командами комплексов работ, календарных планов, первой версии квартальных и ежемесячных запросов привлеченных средств.
- 7.5. Заключение договоров с генподрядчиками и инвесторами, определение реальных лимитов финансовых средств.
- 7.6. При наличии дефицита бюджетных средств секвестирование (с использованием БОР) бюджетов ЦП, ПП, АИП на первую половину года.
- 7.7. Последняя корректировка и утверждение целевых установок на год (ЦУ-3) поквартально, первое полугодие – ежемесячно.

Требуемая входная информация.

Док. 8. всех уровней.

Методика проектного управления, включая бюджетирование, сетевое и календарное планирование.

Методика БОР (раздел «Правила секвестирования, обеспечивающие минимум потерь»).

Алгоритмы расчетов и ИТ.

Этап 8. Ежемесячный мониторинг затрат и результатов, анализ план-факт.

Результаты этапа (выходная информация).

Док. 13. «Фактически достигнутые результаты и исполнение бюджета по всем уровням: ЦП, ПП, АИП, прочие мероприятия, МО, департаменты, СФ».

Ответственные исполнители этапа: все участники на своих рабочих местах.

Содержание этапа.

- 8.1. Разработка и утверждение регламентов сбора информации (мониторинга), оперативного контроля и управления, целевая подготовка участников.
- 8.2. Разработка и принятие учетной политики, включая управленческий учет по утвержденным президентом РФ критериям ДРОНД и МО, с закреплением ответственности за предоставление данных.
- 8.3. Запуск автоматизированной информационной системы.
- 8.4. Получение данных о фактических значениях сроков, показателей результатов и затрат.
- 8.5. Анализ отклонений «план – факт» по срокам, результатам выполнения ЦУ-3, затратам.
- 8.6. В случае неприемлемо больших отклонений переход к корректировке планов, не дожидаясь окончания квартала.

Требуемая входная информация.

Месячные планы (программы работ, сроки, плановые значения изменения критериев, характеризующих результаты).

Данные о структуре объектов учета, их показателях, формах отчетных документов и закреплении показателей (в первую очередь – критериев, характеризующих результаты) за персонально ответственными.

Методики использования автоматизированной информационной системы.

Этап 9. Подведение квартальных итогов и скользящее перепланирование.

Результаты этапа (выходная информация).



Док. 14. «Скорректированный комплексный план на следующий квартал (согласованные программы работ, бюджеты, результаты всех уровней) и, возможно – на скользящий год.

Предложения по совершенствованию механизмов управления и орг.структуры.

Ответственные исполнители этапа: руководители администраций СФ и МО, ЦП, ПП, АИП, служба управления развитием.

Содержание этапа.

9.1. Прогноз влияния отклонений «план – факт» на изменение результатов.

9.2. Решение о необходимости корректировки плана следующего квартала и оценок по остальным кварталам.

9.3. При необходимости – разработка и выбор предложений, снижающих негативные последствия отклонений или улучшающих возможности использования позитивных отклонений.

9.4. Формирование, обсуждение и принятие скорректированного (при необходимости) комплексного плана работ по развитию на следующий квартал и прогнозов результатов и затрат на последующие кварталы.

Этап 10. Постановка регулярного менеджмента

Результаты этапа (выходная информация).

Постановка текущего управления выполнением работ по развитию и людьми на рабочих местах.

Содержание этапа.

10.1. Разработка регламента регулярного менеджмента на результат, включая планирование времени руководства и подчиненных.

10.2. Командная целевая переподготовка подразделений-участников.

10.3. Контроль реализации и эффективности руководства.

Требуемая входная информация.

Анализ используемых методов и организации текущего руководства развитием.

Рекомендуемые методики.

## Этап 11. Предоставление отчетов о фактически достигнутых результатах и затратах.

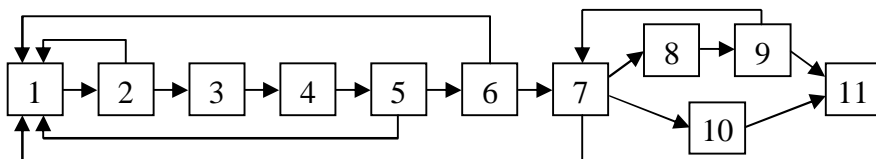
Результаты этапа (выходная информация).

В июне комплект материалов по полугодовым итогам «Анализ» план-факт и по первому полугодю, и предложения по корректировке комплексной программы и бюджета развития на второе полугодие по всем ЦП, ПП, АИП, МО, департаментам и комитетам, СФ в целом.

Док. 16: в ноябре – тот же комплект материалов по ожидаемым результатам года для уточнения комплексной программы и бюджета развития на следующий год.

Док. 17: в январе комплект полных годовых отчетов по полному набору критериев по ЦП, ПП, АИП, МО, департаментам и СФ в целом.

Док. 18: январь – годовой доклад губернатора Президенту РФ (ДРОНД) по утвержденным 77 показателям.



Обратные связи: (2-1), (5-1), (6-1),(7-1) – корректировка целевых установок с учетом потенциала, срока реализации проектов, дефицита инвестиций и уточнения квартальной программы работ (помесячно).  
(9-7) – корректировка программ работ на квартал с учетом отклонений «план-факт».

Рис. 1. Блок-схема общего регламента разработки и реализации программы и бюджета развития региона на 3 года

### **3.4. Организационная структура системы управления развитием региона**

Организационная структура (состав подразделений, их функции и подчиненность) должна выбираться так, чтобы наилучшим образом реализовать рассмотренный выше комплекс механизмов (регламентов) программно-целевого управления.

Рассматривается три типа орг. структуры:

- существующая иерархическая;
- перспективная матричная;

– переходная.

### **3.4.1. Существующая линейно-функциональная структура**

Существующая типичная организационная структура администрации СФ является линейно-функциональной иерархической структурой, ориентированной на текущую деятельность. В ней, как правило, вообще отсутствует (как на уровне СФ, так и на уровне МО) служба управления развитием, отвечающая за конечные результаты, а часть этих функций закрепляется за отраслевыми департаментами и функциональными департаментами (экономики, финансов и др.), отвечающими только за свои фрагменты, а так же ведущими закрепленные за ними целевые программы и проекты. Руководителями этих ЦП номинально являются руководители соответствующих департаментов.

Проектное управление (как и проектные команды) отсутствует. Инвестиционные проекты в АИП часто реализуются за сроки, в несколько раз превосходящие нормативные. Мониторинг результатов, их текущий контроль и отчетность (квартальная, полугодовая), как правило, отсутствуют. Соответственно, с точки зрения получения требуемых реальных конечных результатов, процесс развития является практически неуправляемым. Кроме того, иерархическая структура всегда очень медленно реагирует на изменения, особенно – инновационные и малопригодна для перехода на реализацию инновационного сценария развития.

Таким образом, имеющаяся типовая иерархическая орг.структура администрации при переходе к управлению на результат на базе ЦПУ требует существенных изменений.

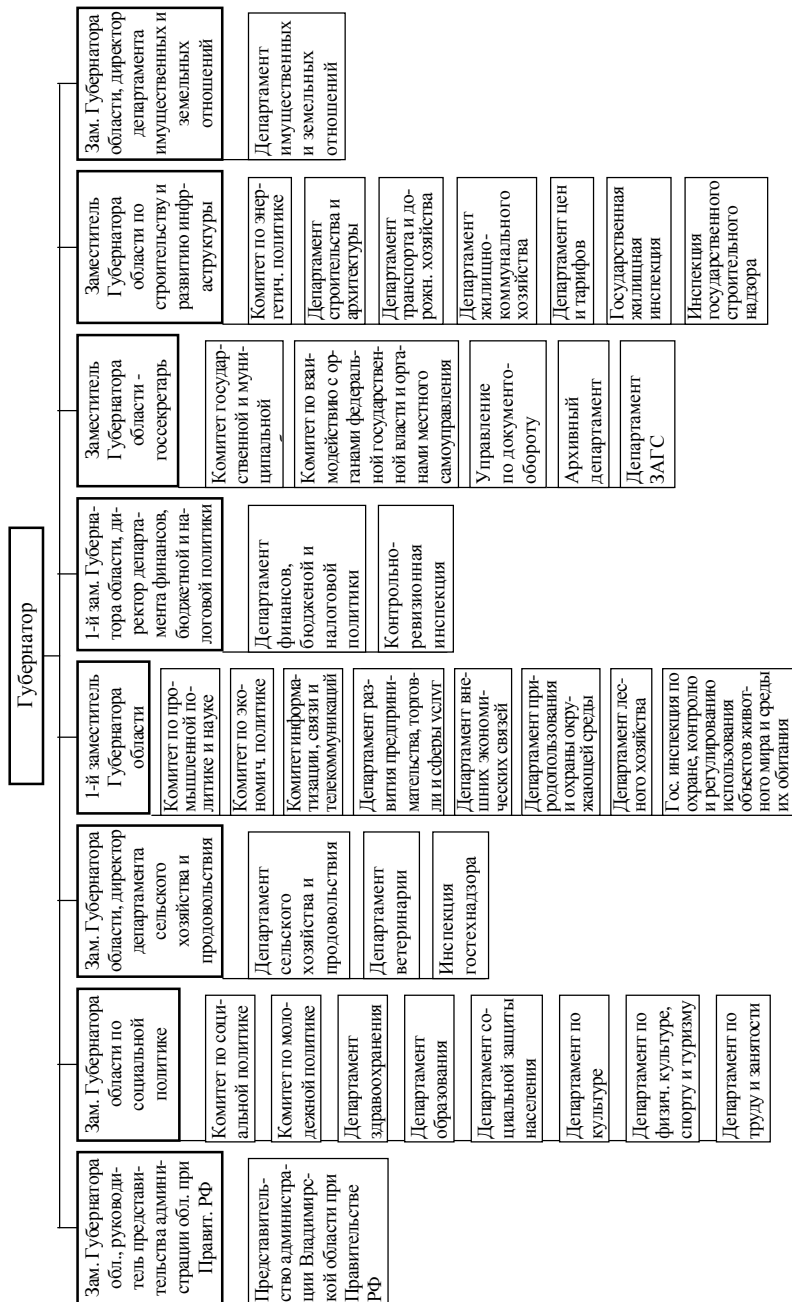


Рис. 2. Пример линейно-функциональной структуры Администрации.

### **3.4.2. Адекватная результативному управлению матричная структура**

Наиболее эффективной для системы управления развитием на результат является матричная (синонимы – программно-целевая, проектная) организационная структура. На рисунке показана упрощенная схема такой структуры.

Основной особенностью матричной оргструктуры, отличающей ее от существующей, является то, что главным ее элементом является обеспечивающий около 80-85% вклада в достижение конечных целей комплект приоритетных направлений (целевых программ, приоритетных проектов изменений, инноваций, венчурных проектов и т.п.). Каждая ЦП является комплексной, целостной и включает (под единым руководителем) все, что необходимо для достижения конечных результатов:

- четко сформулированные конечные и промежуточные результаты;
- полный комплекс работ;
- полный цикл управления;
- проектную команду, освоившую механизмы ПЦУ и проектного управления на результат;
- бюджет проекта;
- и т.п.

Постановку целей и целевых установок для ЦП и ПП, так же как и «сборку» их частных результатов в единый конечный результат развития, а также управление консолидированным бюджетом развития осуществляет сводный орган (например, центр ПЦУ) при губернаторе или назначенном им первом вице-губернаторе, отвечающем за результаты развития, эффективность мультипроектного управления и использования бюджетных средств (бюджета развития).

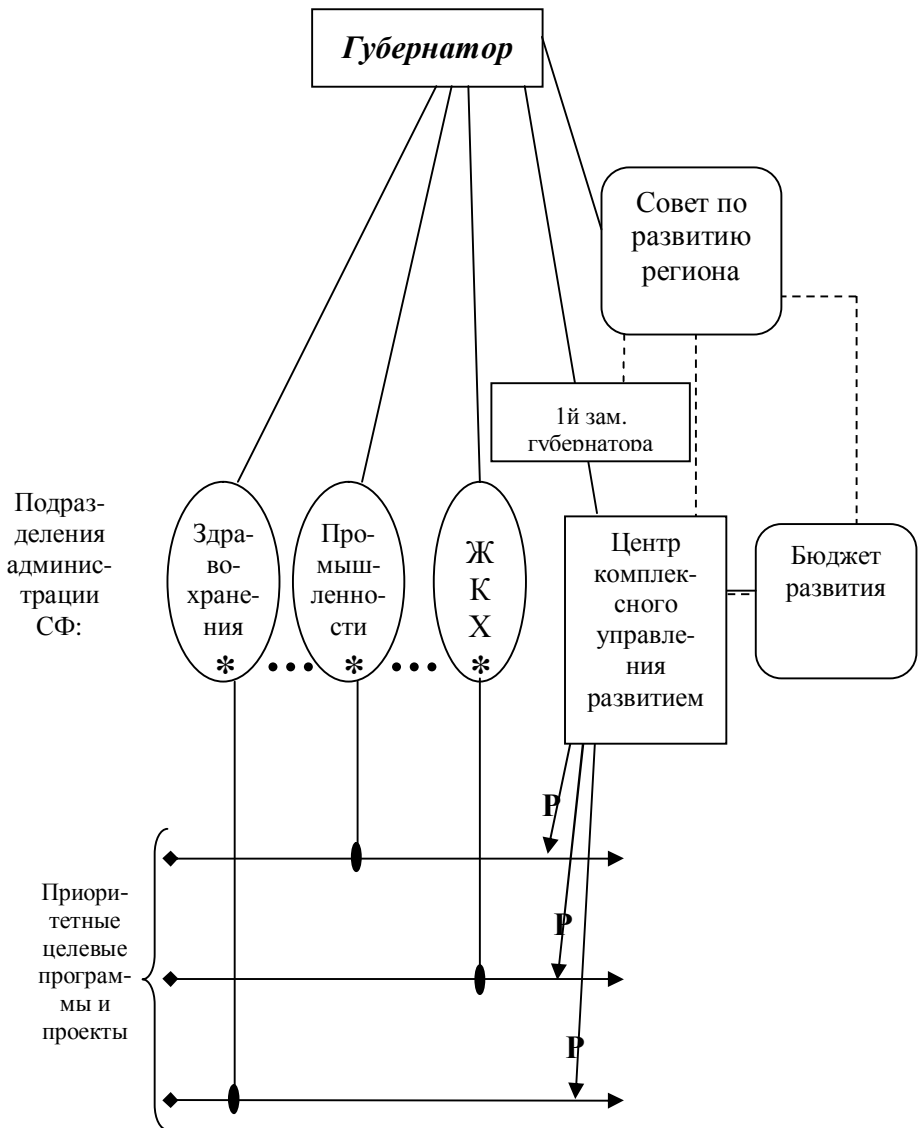


Рис. 3. Схема матричной (программно-целевой) организационной структуры управления развитием

Функциональные департаменты являются соисполнителями (субподрядчиками) всех

комплексных программ в сфере своей компетенции.

У отраслевых департаментов две основные функции:

- с одной стороны они также выступают соисполнителями отраслевых разделов части ЦП;
- с другой стороны они могут быть потребителями части их результатов, а иногда и заказчиками (особенно – по ведомственным ЦП).

### **3.4.3. Переходная орг.структура**

На создание полноценно функционирующей матричной орг.структуры управления развитием потребуется около двух лет. Это связано с затратами времени на ее детальное проектирование (вплоть до штатных расписаний и должностных инструкций). Появляется необходимость изменения менталитета и целевой переподготовки значительной части персонала, преодоления сопротивления изменениям (особенно – введению ответственности за реальные результаты и дополнительному контролю целевого и эффективного использования бюджетных средств), изменения ряда федеральных и региональных законодательных и нормативных актов. В частности, по состоянию на 01.11.08 г., бюджет и программа на 2010-12 гг. уже практически готовы в рамках существующей орг.структуры. В связи с этим в 2010- году может быть использована только существующая орг.структура и существующие федеральные стандарты. В их рамках (с небольшими изменениями) реально обеспечить выполнение основных требований ПЦУ следующим образом.

Создать дополнительно сводный «штабной» орган (переходящий в будущем в центр комплексного управления развитием), например, в форме Совета по развитию при губернаторе (или первом вице-губернаторе) Его основная роль – обсуждение и принятие комплексных решений, обеспечивающих переориентацию и стимулирование подразделений администраций СФ и МО на работу на конечные результаты и переход на инновационный сценарий развития.

Для подготовки этих комплексных решений и осуществления на профессиональном уровне мультипроектного управления

развитием создать (вне утвержденного штатного расписания администраций) в регионе организацию (например – агентство по развитию), которой отдать выполнение этих функций на аутсорсинг.

В остальном, в рамках существующей орг.структуры, создать виртуальную матричную структуру системы управления развитием за счет введения ряда механизмов ПЦУ первой очереди (обязательные критерии результативности деятельности, процедуры оценки и контроля вклада всех ЦП и ПП в конечные результаты, мониторинга фактических затрат, сроков и результатов, полугодовую отчетность по результатам в конце мая с принятием решений о закрытии (открытии) части проектов и ЦП, обязательную целевую переподготовку методам ПЦУ с аттестацией персонала и т.п.).

Дать предложения по изменению в целях повышения результативности ряда не соответствующих ПЦУ федеральных стандартов (часть документов в макете программы социально-экономического развития и др.).

До середины 2010 года необходимо разработать и утвердить на 2011 год проект поэтапного перехода на полноценное ПЦУ и соответствующую ему матричную орг.структуру.

### **3.5. Распределение ответственности и полномочий**

#### **3.5.1. Основные принципы**

Ответственность за получение части (или промежуточных) результатов должна быть распределена по ответственным исполнителям так, чтобы полностью обеспечить достижение конечных целей.

Ответственность за результаты ПП, АИП, ЦП и Программы развития в целом должна обеспечиваться достаточными полномочиями по принятию решений об управляющих воздействиях и по распоряжению необходимыми человеческими и финансовыми ресурсами.

Процесс формирования целей и их достижения должен быть описан в форме механизмов (регламентов) по единому стандарту.

Все этапы и документы механизмов (регламентов) управления разработкой и реализацией Программы развития должны быть



закреплены за конкретным подразделением и индивидуальным исполнителем.

Все функции (решаемые задачи) каждого подразделения системы управления развитием должны формироваться только из блоков (задач), включенных в регламенты, и давать вклад в получение конечных или промежуточных результатов.

### **3.5.2. Распределение ответственности и полномочий между основными исполнителями.**

Руководитель приоритетного проекта или целевой программы несет ответственность за:

- выполнение целевых установок проекта;
- сроки выполнения проекта и получение промежуточных результатов (всех);
- получение результатов без перерасхода бюджета проекта;
- подготовку поквартальных и годового отчетов «результаты – сроки – затраты».

Имеет полномочия:

- по принятию решений о выборе путей (технологий) реализации проекта, календарного плана работ, заключении договоров с субподрядчиками;
- по набору, мотивации и увольнению членов проектной команды;
- по оперативному планированию и осуществлению платежей в рамках утвержденного месячного (квартального) бюджета.

Руководитель администрации МО несет ответственность в части развития за:

- достижение утвержденных целевых установок по социальному развитию территории;
- подготовку поквартальных и годового отчетов о фактических результатах и затратах с предложениями по их улучшению.

Имеет полномочия:

- принимать решения по выбору исходного варианта социальных целевых установок развития территории и территориальных приоритетных направлений и проектов изменений;

- оперативно распоряжаться бюджетом развития МО в рамках утвержденных лимитов;
- принимать (не принимать) результаты проектов в социальной сфере, выполняемые в рамках региональных или федеральных программ и национальных проектов, а также контролировать их промежуточные результаты.

Руководитель отраслевого департамента администрации СФ несет ответственность за:

- сводные результаты выполнения целевых установок по развитию его отрасли;
- сроки и результаты реализации относящихся к департаменту ведомственных целевых программ, включающих комплекс работ по развитию отрасли и ее системы управления, не вошедших в региональные приоритеты;
- получение результатов без перерасхода утвержденного для него бюджета развития отрасли;
- подготовку полугодового и годового отчета «результаты – сроки – затраты».

Имеет полномочия:

- принимать решения по формированию целевых установок и заданий подведомственным организациям;
- получать информацию по конечным и промежуточным результатам приоритетных целевых программ, имеющим отношение к его департаменту;
- оперативно распоряжаться бюджетом развития отрасли в рамках утвержденных лимитов.

Руководитель сводного органа управления развитием (центра комплексного управления развитием) несет ответственность за:

- достижение конечных целей развития (получение реальных конечных результатов социально-экономического развития) региона;
- разработку и утверждение согласованной комплексной программы инновационного развития (включая цели, средства, бюджет развития) на 3 года, включая координацию разработки программ социального и экономического развития, оценку и использование инновационного потенциала и др.;

- управление реализацией приоритетных направлений (региональных целевых программ), дающих 80-85 % вклада в достижение конечных целей развития региона;
- целевую командную переподготовку персонала СУРР и других участников.

Имеет полномочия:

- формировать (вариантно) начальные амбициозные целевые установки по СФ в целом, по программе экономического развития и программе социального развития;
- готовить для губернатора варианты выбора приоритетов и бюджета развития;
- получать информацию о ходе дел, отчеты о промежуточных и конечных результатах развития на всех уровнях (ЦП, ПП, АИП, департаменты, МО);
- подбирать руководителей ЦП и ПП, аттестовать подчинённых, направлять на целевую переподготовку и оценивать результаты их работы;
- оперативно распоряжаться бюджетом развития в рамках утвержденных лимитов.

## **Глава 4. Предложения по первоочередным организационным изменениям сложившейся практики управления развитием**

### **4.1. Предложения по повышению роли аппарата федеральных округов в управлении развитием**

#### **Общие положения**

Поскольку полномочный представитель Президента РФ (ППП) «является должностным лицом, представляющим Президента РФ, и обеспечивает реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах соответствующего федерального округа (ФО)», а именно, полномочный представитель:

- а) в рамках определенных Президентом РФ основных направлений внутренней и внешней политики страны: определяет их конкретизацию для ФО и входящих в него СФ;
- б) в рамках принятых на уровне РФ приоритетов социально-экономической политики и целей развития: определяет конкретизацию целей (третьего и четвёртого уровней), направления реализации этих целей и важнейшие задачи, подлежащие решению на уровне ФО и входящих в него СФ;
- в) рассматривает доклады об эффективности деятельности органов исполнительной власти СФ, входящих в ФО;
- г) осуществляет внешний стратегический контроль функционирования системы ГСПК развития в ФО.

*Конкретизация раздела II «Положения о полномочном представителе Президента РФ в Федеральном округе» («Основные задачи полномочного представителя»).*

Основными задачами полномочного представителя в части управления развитием ФО являются следующие четыре задачи.

Задача 1. «Организация в Федеральном округе работы по реализации органами государственной власти основных направлений внутренней и внешней политики государства, определяемых Президентом РФ», включая в части управления развитием:

- конкретизацию (с учётом Послания Президента и Концепции развития РФ, а также территориальных

особенностей ФО) и согласование целей развития ФО и входящих в него СФ;

- разработку (согласованных с целями) стратегий развития СФ, входящих в СФ и ФО в целом;
- разработку согласованных с целями и ресурсами программ социально-экономического развития СФ, входящих в ФО, и ФО в целом;
- разработку согласованных с целями и ресурсными ограничениями трёхлетних планов и бюджетов развития СФ, входящих в ФО и ФО в целом (в составе ежегодных ДРОНД);
- разработку целостной системы управления развитием СФ и ФО в целом, реализацию и фактическое достижение поставленных целей.

Задача 2. «Организация контроля за выполнением в федеральном округе решений федеральных органов государственной власти», включая в части управления развитием внешний стратегический контроль.

Задача 3. «Обеспечение реализации в федеральном округе кадровой политики Президента РФ, включая в части управления развитием подбор и командную подготовку руководящих кадров для системы управления развитием (в т.ч. – для приоритетных федеральных и окружных целевых программ, выполняемых в ФО), способных успешно реализовать программы и обеспечить достижение поставленных целей развития.

Задача 4. «Представление Президенту РФ регулярных докладов об обеспечении национальной безопасности в федеральном округе, а также о политическом, социальном и экономическом положении в федеральном округе. Внесение Президенту РФ соответствующих предложений», включая в части управления развитием ежеквартальный доклад о фактически достигнутых промежуточных и конечных результатах развития с анализом причин, влияния отклонений «план – факт» на достижение поставленных целей и предложения по региональным и федеральным мерам по корректировке плана следующего квартала (а в III кв. – и следующего года).

*Конкретизация раздела III «Функции полномочного  
представителя»*

Полномочный представитель в целях решения возложенных на него задач осуществляет следующее функции в части управления развитием при разработке и реализации стратегии, программ и планов развития:

- 1) «обеспечивает координацию деятельности федеральных органов исполнительной власти и организует их взаимодействие с органами государственной власти СФ, органами местного самоуправления, политическими партиями, иными общественными и религиозными объединениями»;
- 2) «разрабатывает программы социально-экономического развития территорий в пределах федерального округа, включая курируемые им, реализуемые на территории федеральные программы межрегиональные программы развития транспортной, энергетической и инновационной инфраструктуры, а также трёхлетние планы и бюджеты их реализации»;
- 3) «согласовывает проекты решений федеральных органов государственной власти, затрагивающие интересы ФО или СФ, находящихся в пределах этого округа»;
- 4) «организует контроль за исполнением федеральных законов, указов и распоряжений Президента РФ, постановлений и распоряжений Правительства РФ и контроль за реализацией федеральных программ и межрегиональных инфраструктурных программ; выполняет функции внешнего стратегического контроля, определённые «Законом о государственном прогнозировании, стратегическом планировании и контроле социально-экономического развития РФ»:
  - наблюдение, сбор, систематизацию и обобщение информации о социально-экономическом развитии ФО;
  - оценку качества ГСПК развития ФО;
  - оценку результативности и эффективности реализации решений, принятых в процессе ГСПК развития ФО, в т.ч. СФ;

- оценку степени достижения запланированных целей развития ФО, в т.ч. СФ;
- оценку влияния внутренних и внешних условий на плановый и фактический уровень достижения целей развития ФО, в т.ч. СФ;
- разработку предложений по повышению эффективности функционирования системы ГСПК развития.

### *Заключение*

Решения перечисленных задач и выполнения функций достаточно, чтобы обеспечить результативную реализацию конституционных полномочий главы государства в пределах ФО.

В свою очередь, для решения этих задач и выполнения функций необходимы полномочия для распоряжения требуемыми для этого средствами, которые сначала необходимо конкретизировать совместно с Полномочными представителями Президента РФ, уточнив конкретизацию задач и функций.

Уточнённые задачи, функции с полномочиями представителя Президента РФ необходимо законодательно закрепить, внося их в «Закон ....».

## **4.2. Этапность работ по ускоренному созданию СУР региона**

Этап 1. Анализ особенностей региона и разработка ТЗ на систему управления развитием региона (СУРР) (1 месяц).

Этап 2. Разработка проекта СУРР (5 месяцев):

- 2.1. Уточнение системы целей развития (1 месяц).
- 2.2. Анализ состояния системы управления и выявление «разрывов» и несоответствий с ПЦУ (1 месяц, параллельно с п. 2.1).
- 2.3. Уточнение механизмов ПЦУ (регламентов), приведенных в томах III-IV (1,5 месяца).
- 2.4. Разработка организационной структуры и функций ее подразделений (1,5 месяца, параллельно с п. 2.3).
- 2.5. Уточнение комплекса информационных технологий и ТЗ на создание автоматизированной системы поддержки (1 месяц).

- 2.6. Разработка положений о подразделениях и их штатных расписаний, должностных инструкций руководителей подразделений (3 месяца, параллельно с п. 2.3-2,5).
- 2.7. Обсуждение, корректировка и утверждение проекта СУРР (1 неделя).

### Этап 3. Внедрение СУРР (1 год).

- 3.1. Выделение первой очереди системы, включая переходную орг.структуру (2 недели).
- 3.2. Набор, целевая подготовка и аттестация персонала (3 месяца).
- 3.3. Реализация первой очереди, формирование квартального и полугодового отчетов, подготовка предложений по второй очереди (полгода, параллельно с п. 3.2).
- 3.4. Реализация второй очереди системы, включая полный комплекс механизмов ПЦУ матричную орг.структуру и годовой отчет (полгода).

## **4.3. Первоочередные проекты, ускоряющие выход из кризиса**

С практической точки зрения рассмотренные выше в главе 1 возможности целесообразно преобразовать в три группы проектов изменений по срокам начала получения от них вклада в достижение целей сформулированных в п.1.5 выхода из кризиса.

### **4.3.1. Комплекс мер, способных начать давать вклад в антикризисные результаты через 3-4 месяца**

К ним относится быстрореализуемая часть управленческих изменений на всех уровнях.

1. На уровне предприятий (с поддержкой администраций) – передача и освоение успешного опыта инновационных технологий управления первой очереди (7 первоочередных проектов и шагов [.....]). Как показывает их многократное применение, это даёт улучшение финансовых показателей ((выручка, прибыль) не менее, чем на 10 % в первый же год и 20-25 % в следующий при незначительных затратах на переподготовку персонала с отдачей более 3 рублей на рубль затрат (по поступлениям в бюджет за год).



2. На уровне муниципальных, региональных (и частично федеральных) целевых программ – это меры п. 1.4 и 1.5 по устранению наиболее узких мест в сложившейся практике управления развитием (за счёт освоения методик анализа «затраты – результаты»; обязательного ежеквартального подведения итогов по достижению результатов и затратам с возможной корректировкой ЦП, чёткой постановкой (уточнение) финансовых целей, обязательной оценки инновационного потенциала её достижения и выбора пакета приоритетных проектов, что может дать уже в первый год улучшение финансовых результатов не менее, чем на 5 %, а на следующий – до 20 % с минимальными затратами.
3. Возможно дополнение и другими быстрореализуемыми проектами (с учётом региональной и отраслевой специфики, имеющихся законов и т.п.

Все эти меры многократно были реализованы, отработаны на многих предприятиях и части регионов, несут незначительные риски и в основном быстрореализуемы. Эффект достигается в основном за счёт тиражирования успешного опыта и технологий, а также за счёт активизации инновационной деятельности в организациях. Основной прирост (в сумме результатов в 2010 году) может обеспечить именно этот комплекс мер. При этом первые две группы мер в сумме могут дать улучшение финансово-экономических показателей на 15 % в 2010 году и до 25 % в 2011 году при незначительных затратах в основном на целевую переподготовку.

Этот результат примерно соответствует удвоению результатов, которые можно ожидать в 2010 году от реализации всех поддерживаемых Правительством антикризисных мер, при выделении на эти меры около 1 % из бюджетных средств, выделяемых на противодействие кризису.

#### **4.3.2. Комплекс мер, способных начать давать антикризисные результаты через 3-4 квартала**

К ним относятся все остальные рассмотренные в главе 1 управленческие изменения на всех уровнях, включая создание первой очереди СУР и её эффективное использование, а также краткосрочные производственные и продуктовые инновации.

1. На уровне предприятий – это создание полноценных систем управления изменениями, и в первую очередь.
2. На уровнях муниципальных, региональных и субфедеральных властей – это создание новых комплексных подразделений, отвечающих за конечные результаты; принятие и исполнение пакета законов и подзаконных актов по комплексу процедур управления развитием; освоение методов бюджетирования, ориентированного на результат и других повышающих эффективность использования бюджетных средств и др.

Предварительная оценка ожидаемого роста финансового результата от программы развития (при начале работ в конце 2009 года): около 3-5 % в 2010 году и до 30 % в 2011 году с затратами в 2-3 раза более высокими, чем по первому комплексу, но не более 4-5 % от выделенных на антикризисные мероприятия с эффективностью использования бюджетных средств не ниже 100 % за 2010-12 годы.

#### **4.4. Комплекс мер, обеспечивающих переход на конкурентоспособное инновационное развитие в посткризисный период**

В рамках рассматриваемых вопросов управления развитием это в основном две группы мер, разработка которых должна быть начата в 2010 году и частично реализовываться (по очередям) в 2011-12 годах:

- 1) комплексное институциональное обеспечение, включая пакет законов по инновационной деятельности и инновационной системе страны; – превращение инновационной деятельности в наиболее выгодный и престижный вид деятельности и т.п.;
- 2) развитие человеческих ресурсов, включая массовое развитие инновационного (творческого) мышления и предприимчивости, командную подготовку кадров для инновационной системы страны.

## ***Часть II. Материалы к размышлению***

### **Глава 5. Проблемы регионального развития и возможные пути их решения**

#### **5.1. Проблемы социально-экономического развития регионов**

Сделаем краткий обзор проблем, следуя в основном работам А.Г. Аганбегяна [23 и др.].

Следует начать с констатации того, что федеральная политика в отношении регионов строилась предыдущие годы на платформе выравнивания социально-экономического развития регионов. Политика выравнивания была обусловлена рядом обстоятельств.

Региональная организация Российской Федерации во многом сформировалась в эпоху плановой индустриализации. В советский период регионы рассматривались как совокупность географически сопряженных производственно-технологических площадок, совместно обеспечивающих сбалансированность и самодостаточность экономики, ее динамичный рост. В силу этого региональное развитие страны осуществлялось как плановое размещение на территории производительных сил. В первую очередь, исходя из этого, по территории распределялось население (в советский период были осуществлены масштабные миграционные программы по освоению северных и восточных земель, проведена урбанизация страны), устанавливались инвестиционные приоритеты и сроки проектного освоения отдельных территорий (в 1920-30-е годы – подъем отсталых окраин; в 1930-е и начале 1940-х годов – создание второй металлургической базы и заводов -дублеров на Урале и в Сибири; в 1950-70-е годы – ускоренное развитие восточных районов; в 1960-80-е годы – формирование крупных территориально-производственных комплексов), а также определялся правовой статус последних (к моменту создания РСФСР в 1917 году в России было 56 губерний, в 1922 году – уже 72, в 1930 число краев и областей было сведено к 13-ти, к 1991 году в Российской Федерации было 89 субъектов Федерации).

В конце 1990-х – начале 2000-х годов государственная политика регионального развития, основанная на целях и

принципах предыдущего этапа развития страны, себя фактически исчерпала, а унаследованная Россией от Советского Союза региональная организация вступила в период масштабной перестройки. Основными процессами, трансформировавшими экономические и пространственные системы регионов Российской Федерации на протяжении последних 15 лет были:

- формирование нового геополитического и экономического пространства после распада СССР;
- демонтаж административно-плановой экономики и переход к экономике нового типа;
- открытие национальной экономики для внешнего рынка;
- изменения государственного устройства, в том числе административных и бюджетных отношений центра и регионов;
- новая регионализация России, в ходе которой появляются новые регионы как культурные и социально-экономические образования, выстраиваемые на основе общей социальной и хозяйственной жизни поверх старых административных границ (формирование новых энергетических и транспортных рынков, реструктуризация образовательного пространства страны, формирование зон развития вдоль транспортных коридоров и, прежде всего, европейского транспортного коридора № 9, появление проектов нового освоения, выходящих за границы одного региона, например, проекта развития нефте-газодобычи в Восточной Сибири и пр.);
- следующий этап урбанизации («новый урбанизм»), когда городской образ жизни, развитие инфраструктур и пространственной организации городов определяются не столько промышленно-технологическими требованиями, сколько требованиями современной и дружественной к человеку среды жизни.

Данные процессы привели к возникновению целого комплекса новых экономических, социальных и политико-правовых проблем (Приложение 5), непосредственно отразившихся на устойчивости социально-экономической ситуации в отдельных российских территориях и в целом всей региональной организации страны. Это вызвало необходимость формирования специальной

государственной политики регионального развития и принятия настоящей «Концепции Стратегии», подготовленной в соответствии с приоритетами деятельности Правительства Российской Федерации, определенными в «Основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации до 2008 года».

### **Экономические структурные проблемы**

Регионы, создававшиеся и развивавшиеся в нерыночной логике, при помещении их в рыночную среду перестали соответствовать масштабу экономических и социальных процессов открытого рынка. Часть субъектов Российской Федерации и городов-административных центров явно оказались не в состоянии обеспечивать конкурентоспособность собственного хозяйства не только в глобальном, но даже и масштабе страны. В первую очередь, не нашли себя в новой экономике те поселения, которые исторически возникли в связи с решением старых геополитических задач (центры военно-промышленного комплекса, военные городки, закрытые административно-территориальные образования, монопрофильные поселения, полностью зависящие от технологии градообразующих предприятий и пр.). По экспертным оценкам, ежегодные потери Российской Федерации от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25-3,0 % ВВП в год.

### **Социальные (демографические, квалификационные и этнокультурные) проблемы**

Сложившаяся региональная организация Российской Федерации пока не в полной мере обеспечивает воспроизводство и капитализацию ключевого актива страны – человеческих ресурсов. В силу этого региональное развитие сталкивается с целым комплексом социальных (демографических, квалификационных, этнокультурных) проблем.

- Сложившаяся в результате первичной индустриализации система расселения России не обеспечивает воспроизводства человеческих ресурсов в большинстве регионов.
- Сохранение нынешнего уровня рождаемости (при неизменной смертности и отсутствии миграционного прироста) может к 2050 году привести к ежегодной убыли населения в размере 1,8 % и увеличению доли населения пенсионного возраста с 20,5 % по переписи

населения 2002 года до 34–35 %, при одновременном сокращении доли детей и подростков, населения трудоспособного возраста.

- В стране чрезвычайно мало привлекательных для миграционного притока населения регионов.
- Низкая мобильность населения внутри страны также постепенно превращается в чрезвычайно острую проблему регионального развития России.
- Низкая пространственная мобильность накладывает на низкую квалификационную мобильность населения: ведь если человек не может перемещаться в пространстве, следуя за рыночными предложениями в своей профессиональной нише, он вынужден менять профессии, подстраиваясь под предложения в месте проживания.
- Сложившаяся региональная организация страны пока не в полной мере обеспечивает воспроизводство и капитализацию ключевого актива – человеческих ресурсов. Это выражается в дестабилизации качества жизни населения части российских регионов, их сильной стратификации по данному показателю, как между субъектами Российской Федерации, так и внутри них.
- В России сложилась недостаточная продуктивность межэтнических и межконфессиональных, кросскультурных взаимодействий, которые на протяжении предыдущего этапа российской истории были одним из основных источников роста глубины культуры страны и обеспечивали необходимое для развития культурное разнообразие.

### **Проблемы управления региональным развитием**

Стабилизация бюджетной системы страны и экономический рост дал государству необходимые ресурсы для реализации политики выравнивания социально-экономического развития регионов. Сегодня можно констатировать, что административные и институциональные механизмы государственного управления региональным развитием во многом утратили свою эффективность, в контексте использованных инструментов достигнут предел эффективности политики выравнивания.

Для российского государства в сфере региональной политики возник целый ряд новых проблем.

Политика выравнивания социально-экономического развития регионов, характерная для эпохи первичной индустриализации, и рассчитанная на размещение в регионах основных фондов, предназначенных для выпуска типовой массовой продукции, а также предполагающая концентрацию рабочей силы, была заменена на политику выравнивания последствий открытия внутреннего рынка.

Для управления региональным развитием в целом использовался ограниченный набор инструментов, сводившийся в основном к бюджетным трансфертам и федеральным целевым программам. Современные инструменты в систему государственного управления региональным развитием внедряются чрезвычайно медленно.

Сложившаяся административно-территориальная форма регионализации России далеко не всегда является продуктивной. В ряде случаев старые административные границы сковывают развитие социально-экономических процессов в России, сдерживают экономический рост ее регионов, существенно понижают масштабность региональных стратегий развития.

## **5.2. Подходы к формированию и реализации стратегии развития России в региональном аспекте**

Долгосрочная стратегия социально-экономического развития России в основных, конститутивных чертах сформирована. Она представлена МЭРТом в формате концепции долгосрочного развития, основные идеи которой и стратегическое видение будущего страны озвучены в феврале Президентом России. Конечно, будут дорабатываться детали, пересчитываться прогнозы – но, судя по всему, два ключевых момента уже не претерпят изменений:

- во-первых, необходимость перехода страны на инновационный путь развития (эта идея проходит красной нитью через всю концепцию);
- во-вторых, значимость региональных аспектов социально-экономического развития страны (в

концепции есть 7-й раздел «Региональное развитие», кроме того, многие положения других разделов требуют проработки вопроса о механизмах их реализации на региональном уровне).

С учетом сказанного, остановимся на трех моментах:

- 1) конкретизация задач реализации инновационного пути развития страны на региональном и муниципальном уровнях;
- 2) необходимость выстраивания субфедерального уровня управления социально-экономическими процессами регионального развития;
- 3) основные условия успешной разработки и, главное – реализации стратегии социально-экономического развития на региональном и муниципальном уровнях.

Создание системы индикаторов, целевые значения которых должны быть заложены в долгосрочную стратегию, а фактические значения – отслеживаться в ходе ее реализации.

### **5.3. Задачи реализации инновационного пути развития страны на региональном и муниципальном уровнях**

Большинство стратегических задач, связанных с переходом страны на инновационный путь развития, проецируются на региональный, а многие – и на муниципальный уровни управления. Исключение составляют, разве что, задачи развития фундаментальной науки и высшего образования, которые целиком входят в компетенцию федеральных органов государственной власти. Однако и здесь, учитывая академические свободы, стратегические приоритеты развития определяются государством в диалоге с самими научно-образовательными институтами. А соответствующие институты являются не только частью национальной инновационной системы, но и входят в региональные инновационные системы тех регионов, на территории которых они находятся.

В остальном регионы могут вполне самостоятельно определять приоритетные направления своего инновационного развития и задачи формирования инновационной инфраструктуры. Разумеется, при этом необходимо учитывать общенациональные



приоритеты, согласовывать соответствующие документы. Но в меньшей степени при определении приоритетов регионы должны ориентироваться на собственный инновационный потенциал, определяющий тот вклад, который данный регион способен внести в инновационное развитие страны.

Этот тезис касается не только регионов, но и муниципальных образований – особенно учитывая тот факт, что в инновационной сфере «точки роста» не «размазаны» по территории, а сосредоточены в конкретных городах (в частности, в наукоградах) или в специально выделенных зонах на территории конкретного муниципального образования.

Как показывает наш опыт работы с наукогородами, основными принципами при реализации инновационных стратегий развития таких территорий являются (пример взят из Стратегии социально-экономического развития наукограда Бийск Алтайского края до 2025 года):

- поддержка и развитие приоритетных направлений развития науки и «критических» технологий – областей науки и научных школ;
- концентрация ресурсов на «прорывных» технологиях – исследованиях и разработках, способных повысить конкурентоспособность продукции, имеющей спрос на внешнем рынке;
- открытость: развитие кластерного подхода при формировании инновационной экономики, кооперация с другими инновационными центрами Сибири, развитие межрегиональных и международных связей, привлечение в город российских и зарубежных высокотехнологичных компаний.

Перечисленные принципы стали руководящими и при разработке соответствующего раздела Стратегии социально-экономического развития Алтайского края, для которого Бийск является важнейшим центром инновационного развития. Более того, в региональном масштабе данная система принципов была дополнена еще двумя:

- социальная ориентированность: поддержка производителей продукции, пользующейся спросом на внутреннем рынке и имеющей более низкие цены по сравнению с импортируемой;

- государственно-частное и муниципально-частное партнерство на основе координации и взаимодействия федеральных и краевых органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций науки, образования и бизнеса в целях обеспечения ускоренного развития высокотехнологичных отраслей экономики.

Реализация вышеперечисленных принципов инновационной политики предполагает решение на региональном уровне следующих стратегических задач:

- развитие инфраструктуры инновационной деятельности, достройка ее необходимыми элементами и создание региональных центров инновационного развития;
- формирование в экономике региона конкурентоспособных кластеров, имеющих существенную инновационную составляющую;
- улучшение условий предпринимательской деятельности в инновационной сфере и создание благоприятного инновационного климата, государственное стимулирование развития в регионе инновационной деятельности;
- укрепление межрегиональных и международных связей в инновационной сфере.

Основными факторами, создающими благоприятные условия и возможности для решения поставленных стратегических задач, должны стать:

- переход российской экономики в целом на инновационный путь развития, сопровождающийся ростом объемов поддержки научно-инновационной деятельности из средств федерального бюджета и различных фондов;
- реализация в масштабах страны программы модернизации и перевооружения, совершенствование инструментов поддержки экспорта военно-технической продукции и, в связи с этим, расширение объемов заказов для предприятий ОПК и стабилизация финансирования их исполнения;
- сохранение и развитие научного и инновационного потенциала края, а также полноты инновационного

цикла от исследований и разработок до производства наукоемкой продукции, что обеспечивает рыночную конкурентоспособность предприятий инновационной сферы;

- решимость руководства края развивать инновационную деятельность в качестве одного из стратегических приоритетов.

Как видно из содержания перечисленных факторов, часть их имеет преимущественно региональный, а часть – преимущественно общефедеральный характер. Из этого можно сделать вполне понятные выводы о том, на каких факторах инновационного развития необходимо сосредоточить внимание при формировании долгосрочной стратегии социально-экономического развития России в целом.

#### **5.4. Необходимость выстраивания субфедерального уровня управления социально-экономическими процессами регионального развития**

В последнее время приобрела актуальность проблема совершенствования территориально-политического устройства страны, которая, вне всякого сомнения, имеет стратегический характер. Ведь, в конечном счете, именно неадекватность территориально-политического устройства СССР вызвала в свое время стала катализатором распада Союза.

В контексте формирования долгосрочной стратегии социально-экономического развития России мы выделяем два аспекта проблемы территориально-политического устройства страны: конституционно-правовой и управленческий.

Эти два аспекта тесно взаимосвязаны. С одной стороны, Конституция РФ 1993 года и закрепленная в ней юридическая конструкция федеративного устройства определяет территориально-политическое устройство страны, систему территориального управления и рамки их возможных изменений. С другой стороны, конституционно-правовое регулирование может рассматриваться как один из инструментов территориального управления.

В то же время конституционно-правовой и управленческий аспекты проблемы территориально-политического устройства обладают известной самостоятельностью, поскольку юридическая конструкция федеративного устройства страны, закреплённая статьёй 5 и главой 3 (статьи 65-79) Конституции РФ, оставляет достаточно степеней свободы для изменения системы и методов государственного управления региональным развитием, в том числе для совершенствования административно-территориального устройства.

Термин «административно-территориальное устройство» можно использовать не в узком смысле федеративного устройства, а в смысле территориального устройства всей системы публичной власти. У публичной власти в отношении территориального развития есть основная функция – это управление.

Принимая подобный широкий взгляд на административно-территориальное устройство, сфокусированный на функции управления, мы можем в качестве единиц административно-территориального деления рассматривать не только предусмотренные Конституцией единицы – субъекты Федерации и муниципальные образования, но также и не предусмотренные ею прямо, хотя и не противоречащие ей территориальные единицы субфедерального уровня. В настоящее время такими укрупнёнными территориальными единицами субфедерального уровня, являются федеральные округа.

Федеральные округа и возглавляющие их полномочные представители Президента РФ обеспечивают масштабирование политического управления. Однако в последние годы приобрела актуальность проблема масштабирования управления социально-экономическим развитием регионов. Институционализация административно-территориальных единиц и субъектов управления субфедерального уровня требуется для решения как минимум двух категорий задач:

- стратегического планирования (необходимо согласование региональных стратегий развития, которые уже имеются у многих регионов, и формируемой в настоящее время общефедеральной стратегии);
- реализации крупных инфраструктурных проектов, затрагивающих интересы нескольких регионов и т.д.

Поскольку в рамках действующей Конституции возможности «укрупнения» субъектов Федерации до единиц требуемого масштаба ограничены, подобная институционализация субфедерального уровня управления может осуществляться двумя принципиальными способами:

- развитие действующего института полномочных представителей Президента РФ в федеральных округах за счет делегирования им ряда полномочий федерального Правительства по управлению социально-экономическими процессами (с возможным введением по этим вопросам двойной подотчетности полпредов: Президенту и Правительству);
- институционализация экономических макрорегионов, о которых идет речь в седьмой главе Проекта Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 года.

Возможен и смешанный сценарий, когда институционализация экономических макрорегионов осуществляется путем соответствующего изменения границ федеральных округов, в остальном же реализуется первый из двух вышеописанных способов.

### **5.5. Основные условия успешной разработки и реализации стратегии развития на региональном и муниципальном уровнях**

Лучший опыт разработки стратегий развития территорий свидетельствует, что необходимыми условиями для успешной разработки и реализации Стратегии развития территории являются:

- согласование отраслевых приоритетов Стратегии с профильными федеральными министерствами и ведомствами;
- участие бизнеса в разработке Стратегии для ее согласования с корпоративными стратегиями.

Отсюда следует, что администрация территории, выступающая основным заказчиком Стратегии, не может ограничиться взаимодействиями только с профильными федеральными министерствами/ведомствами, естественными монополиями и крупным бизнесом. Разработка Стратегии – не

кабинетный, а коммуникативный процесс, в который необходимо включить всех значимых субъектов, имеющих и готовых обсуждать собственную позицию по поводу стратегического развития территории.

Такими качествами «стратегических субъектов», или «стейкхолдеров» развития российских территорий, помимо администраций регионов и муниципальных образований, соответствующих законодательных и представительных органов, федеральных министерств и ведомств, естественных монополий, также обладают:

- бизнес-сообщество, в том числе инвесторы, промышленные предприятия и малый бизнес;
- инновационное сообщество, в том числе предприятия и организации, разрабатывающие и производящие наукоемкую продукцию, малый инновационный бизнес, научная общественность (ученые и преподаватели);
- население территории, выражающее свою стратегическую позицию через органы территориального общественного самоуправления, общественные организации, а также посредством участия в выборах и референдумах.

Одна из проблем, которая возникает при взаимодействии «стратегических субъектов» развития территории – это согласование региональных, отраслевых и корпоративных стратегий. Основными инструментами подобного согласования, применяемыми в настоящее время, являются:

- прямое согласование проектов/ресурсов/лимитов с соответствующими федеральными министерствами, ведомствами, естественными монополиями;
- согласование при включении мероприятий в ФЦП, ВЦП, ФАИП;
- согласование проектов, финансируемых из Инвестиционного фонда РФ;
- режимы особых экономических зон – совместное финансирование инфраструктур;
- региональные и муниципальные комплексные программы (согласование);

- проекты комплексного развития территорий (согласование);
- согласование при использовании механизмов государственной поддержки;
- механизмы государственно-частного партнерства.

В процедурном плане можно выделить два типа или стили взаимодействия при осуществлении подобных согласований:

- 1) лоббирование;
- 2) содержательное обоснование и взаимодействие, опирающееся на согласование стратегических целей и приоритетов.

Конечно, во взаимодействии региона/муниципального образования с федеральными министерствами/ведомствами, естественными монополиями и крупным бизнесом иногда более эффективным способом является прямое лоббирование или политическое «продавливание» интересов своей территории. Однако и здесь в большинстве случаев не обойтись без содержательной коммуникации, обосновывающей общность интересов сторон переговоров, объективно выступающих в качестве партнеров в поле региональной политики. При этом доля содержательной коммуникации возрастает по мере подключения к коммуникациям более широкого круга «стратегических субъектов» развития территории.

Формы организации коммуникации между стейкхолдерами при разработке стратегии, практикуемые в настоящее время, можно объединить в три группы:

- 1) традиционные формы организации: переговоры, совещания;
- 2) модерируемые формы организации: семинары, «круглые столы» и т.п.;
- 3) процессные формы организации (проектные группы, форсайт и др.).

Как показывает практика, модерируемые и процессные формы организации коммуникации при разработке стратегии инновационного развития более эффективны, чем традиционные, но для их адекватной организации необходимо привлечение профессиональных консультантов.

Интересным примером позитивного влияния внешних консультантов на тип взаимодействия стратегических субъектов

развития территории может служить параллельная разработка Консалтинговой группой «РОЭЛ Консалтинг» двух документов: Стратегии социально-экономического развития города Бийск Алтайского края до 2025 года и аналогичного документа для Алтайского края в целом. Город Бийск, обладая мощным научно-производственным комплексом, влиятельным инновационным сообществом и статусом наукограда Российской Федерации, не только заложил путь инновационного развития в собственную Стратегию, но и выдвинул ряд стратегических инициатив на краевом уровне.

В частности, был предложен проект формирования биофармацевтического кластера экологически чистых инновационных производств. Ядром кластера, согласно данному проекту, должны стать бийские предприятия, в то же время производственные цепочки захватят и другие территории края (Барнаул как образовательно-инновационный центр, федеральный курорт Белокуриха как центр оздоровительной медицины и курортологии, ряд других городов как центры смежных производств с перспективами внедрения бийских инновационных разработок, сельские районы края как центры производства лекарственного сырья для производства биофармацевтической продукции и т.д.).

При «естественном» ходе событий эти инициативы, скорее всего, не оказали бы сколько-нибудь существенного влияния на общекраевую Стратегию: доля научно-производственного комплекса Бийска в общем объеме реализации продукции Алтайского края не слишком велика, да и инновационный потенциал города на фоне «больших» соседей – Томска и Новосибирска – пока не столь заметен. И, скорее всего, в отношениях региональных и городских властей воспроизвелась бы привычная модель иерархических отношений. Однако, поскольку проект общекраевой Стратегии готовила та же команда консультантов, что и для Бийска, возникли благоприятные условия для того, чтобы формы организации коммуникации сменились на более продвинутые и часть стратегических инициатив города обрела статус одного из стратегических направлений развития края, получившего название «Повышение уровня инновационности экономики края на основе формирования региональных центров инновационного развития и территориальных кластеров».



Сказанное о формах коммуникации стратегических субъектов применимо не только к взаимодействию на региональном уровне, но и к организации процесса формирования и реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития России.

### **Проблемы создания системы целевых индикаторов**

Создание системы индикаторов при формировании и реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития России необходимо для количественного выражения стратегических целей. Устанавливая целевые значения индикаторов при формировании стратегии, мы получаем конкретное видение будущего, которое сбалансировано с точки зрения взаимного влияния различных действующих факторов. В ходе ее реализации мы можем задействовать систему мониторинга, которая отслеживает фактические значения индикаторов. Сравнивая фактические значения с целевыми, мы в каждый момент времени имеем возможность знать о том, какую часть намеченного пути мы прошли и насколько успешно, укладываемся ли мы в намеченные сроки и т.д.

В настоящее время можно выделить две основных проблемы создания системы индикаторов, адекватных задачам формирования и реализации долгосрочной стратегии социально-экономического развития России:

- с одной стороны, на федеральном уровне существуют несколько подходов к созданию системы индикаторов, которые разрабатывались для разных целей и пока не согласованы между собой;
- с другой стороны, в настоящее время нет апробированной системы индикаторов именно для задач формирования и реализации долгосрочной стратегии.

В 2005 году МЭРТ подготовил Программу социально-экономического развития РФ на среднесрочную перспективу (2006-2008 годы). Данная Программа содержит сценарные условия и связанную с ними систему индикаторов, прогнозные значения которых рассчитаны для разных сценариев развития страны.

Ряд значимых действий, направленных на совершенствование системы индикаторов развития страны, осуществлено также Аппаратом Правительства РФ в рамках реализации системы мер по

повышению результативности бюджетных расходов (эту работу курировал вице-премьер А.Д. Жуков):

- сформирован Сводный ДРОНД (Доклад о результатах и основных направлениях деятельности) Правительства Российской Федерации на 2006-08 годы;
- построено дерево приоритетных целей федерального Правительства и унифицированная система показателей, характеризующих достижение этих целей.

28 июня 2007 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал Указ №825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации», которым утвердил перечень из 43 показателей для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. После того, как Комиссия при Президенте Российской Федерации по вопросам совершенствования государственного управления и правосудия разработала, согласно этому же Указу, перечень дополнительных показателей для оценки, была сформирована система из 77 показателей, обеспеченная также методикой оценки.

Тем самым была получена достаточно проработанная и, что очень важно, методически обеспеченная система показателей для оценки социально-экономического развития регионов – а, значит, в определенной степени и страны в целом, поскольку ВВП страны примерно на 85 % является суммой валовых региональных продуктов, а население страны – это есть всех российских регионов, вместе взятых. Кроме того, методическое единство систем показателей для регионов и для страны в целом очень важно для принятия управленческих решений при реализации региональной политики: мы должны четко понимать, какие регионы по определенным показателям являются лидерами, а какие отстают, какие имеются диспропорции, кто нуждается в поддержке федерального центра и т.д.

Однако макроэкономический подход к оценке показателей социально-экономического развития, реализованный в документах Правительства, пока не состыкован с региональным подходом, заложенным в Указ Президента. И, кроме того, все перечисленные документы были направлены на решение среднесрочных и даже оперативных задач.

Так, Программа социально-экономического развития РФ и Сводный ДРОНД Правительства РФ являются среднесрочными документами (на 2006-08 гг.). А форма доклада высших должностных лиц субъектов Российской Федерации о достигнутых значениях показателей, предусмотренная Указом № 825, предназначена для оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации за отчетный год и их планируемых значениях на трехлетний период.

Система показателей для Концепции долгосрочного развития России до 2020 года пока только разрабатывается. В то же время мы в настоящее время имеем около 60 долгосрочных документов регионального уровня (эти документы могут в разных регионах называться стратегиями, концепциями, стратегическими планами и т.д.).

Соответственно, возникает предложение: оттолкнувшись от одной из систем показателей федерального уровня, разработанных для среднесрочных документов, выбрать те индикаторы, которые уже апробированы на региональном уровне при разработке долгосрочных документов. А поскольку желательно, чтобы значения индикаторов можно было прогнозировать на основе методов математического моделирования, этих индикаторов должно быть не слишком много (12-15 основополагающих, на основе которых уже вычисляются производные показатели).

Предлагается следующая логика построения системы индикаторов.

1. Блок социальных индикаторов, характеризующих уровень и качество жизни (среднемесячная заработная плата, среднедушевые доходы, их отношение к прожиточному минимуму, доля бедных, средняя продолжительность жизни, уровень образования и т.д.), состояние социальной инфраструктуры. Значения этих индикаторов подкрепляются расчетами, какова должна быть динамика роста бюджетного финансирования по отдельным отраслям и на душу населения для достижения целевых значений социальных индикаторов (обоснование расходов).
2. Блок экономических индикаторов, показывающих, где взять соответствующие ресурсы. Это макроэкономические индикаторы развития корпоративного сектора и инфраструктуры, а также

условий развития бизнеса (обоснование доходов через объемы реализации продукции и услуг, произведенную добавленную стоимость – ВРП и ВВП, – инвестиции, сальдированный финансовый результат деятельности предприятий и организаций, налоговые поступления в бюджеты различных уровней и т.д.).

## **5.6. Инновационная политика региона**

Одним из первоочередных вопросов устойчивого функционирования территории является перевод региональной экономики на инновационный путь развития в условиях реформирования межбюджетных отношений, расширения самостоятельности и повышения ответственности субъекта Федерации за темпы социально-экономического прогресса. Эффективность работы в этом направлении требует формирования региональной инновационной политики, ориентированной на тенденции развития мировой экономики. При этом основная роль государства должна состоять в создании механизмов и конкретных мерах, обеспечивающих формирование инновационной инфраструктуры и развитие инновационного предпринимательства.

**Главной целью** инновационной политики региона является создание системы, обеспечивающей эффективное взаимодействие государственных органов управления с предприятиями и организациями инновационной сферы для использования достижений науки и техники в интересах социально-экономического развития территории, а также формирование условий для повышения технологического уровня и конкурентоспособности промышленного производства и обеспечение на этой основе устойчивого роста производительности труда в материальной сфере региональной экономики.

Основными целями инновационной политики, являются:

- 1) рациональное размещение, эффективное использование и развитие научно-технического потенциала региона;
- 2) увеличение вклада научно-технического потенциала области в создание новых рабочих мест, улучшение экологической обстановки и здоровья населения;
- 3) создание эффективной взаимосвязи образования, науки и производства развитие процессов импортозамещения.

Для достижения поставленных целей необходимо на региональном уровне решить следующие задачи:

- координация действий органов федеральной и региональной власти, местного самоуправления в целях создания эффективной системы реализации инновационной политики, обеспечения благоприятных экономических и финансовых условий для активизации инновационной деятельности и опережающего развития высокотехнологичных производств;
- выбор приоритетных направлений и рациональных стратегий развития науки и техники в регионе, критических технологий и инновационных проектов, оказывающих решающее влияние на повышение эффективности регионального производства и конкурентоспособности продукции;
- поддержка разработок в сфере высоких технологий с целью производства на их основе импортозамещающих товаров и услуг, расширение международной интеграции в этой области, создание условий для привлечения зарубежных инвестиций;
- формирование целостной системы государственных органов координации научной, научно-технической и инновационной деятельности;
- создание условий для подготовки и переподготовки кадров в регионе менеджмента инноваций, научно-технического предпринимательства и дизайна, обеспечивающих повышение инновационной активности, коммерциализацию результатов научных исследований;
- развитие законодательной и нормативно-правовой базы, регулирующей правоотношения в процессе создания объектов промышленной собственности и авторского права (интеллектуальной собственности), их правовой охраны и введения в хозяйственный оборот путем обеспечения сбалансированности прав и законных интересов субъектов правоотношений, включая инвентаризацию результатов научно-технической деятельности, полученных за счет средств федерального и областных бюджетов;

- концентрация и вовлечение внебюджетных финансовых средств в процесс создания инновационных продуктов и продвижения их на рынок.

Программа будет во многом содействовать формированию стратегии инновационного развития региона и совершенствовать механизмы её реализации:

В целом по стране, так и в регионах сложилось несоответствие между достаточно большой численностью занятых в сфере научного обслуживания оборонных отраслей, количеством получаемых патентов отечественными разработчиками и низким технологическим уровнем производства абсолютного большинства предприятий других отраслей в регионе. Такое положение дел определяется, прежде всего, состоянием инновационного климата в регионах и отсутствием целостной инновационной системы, способной обеспечить проводящие пути от научного потенциала и непосредственных результатов его деятельности к рынку.

### **5.7. Проблемы распределённости систем управления региональным развитием**

Успех реализации программы финансово-экономического оздоровления региона определяется возможностью рассматривать проблему развития системно (т.е. обеспечивая полноту учета всех возможностей и резервов регионального развития). Это, в свою очередь, выдвигает на первый план задачу реализации технологии формирования согласованных управленческих решений в рамках сложной распределенной социально-экономической структуры.

Практически все реальные процедуры решения сложных задач, возникающих в процедурах формирования и сопровождения реализации программ развития, являются распределенными в том смысле, что решаемый комплекс подзадач (соответствующая информация, операции над ней, методики, ответственность за результаты и т.д.) рассредоточен по многим рабочим местам (организациям, исполнителям) и этапам. Каждая подзадача решается исполнителем (профильной организацией) сравнительно автономно с использованием эвристических приемов, помогающих ему содержательно аргументировать результаты. На каждом рабочем месте детально рассматривается лишь часть объектов, показателей и т.п. общей проблемы. Согласованное решение задачи

в целом формируется в процессе итерационного взаимодействия организаций, исполнителей.

Примером именно такой сложной задачи формирования решений является задача разработки долгосрочных и среднесрочных планов и программ развития региона и страны в целом. Примером подзадач стратегического управления являются подзадачи выбора: структурной политики (пропорции вложения в региональные программы, номенклатура и объем продукции, пропорции развития мощностей по отраслям), научно-технической политики (определение приоритетных научно-технических программ), инвестиционной политики (доли накопления и потребления, распределение ресурсов между производством, воспроизводством, наукой, основными программами работ) и т.п. Эти подзадачи в свою очередь разбиваются на типовые подзадачи формирования плановых и управленческих решений (формирования балансов, календарного планирования и др.), для каждой из которых имеются отработанные процедуры их решения и технология обработки информации.

К основным признакам распределённости системы можно отнести:

- наличие механизма разбиения рассматриваемого объекта (системы) на взаимосвязанные подсистемы;
- наличие общей цели (назначения) при распределении функций системы в целом по подсистемам;
- физическая обособленность каждой подсистемы и относительная автономность выбора своих состояний в каждой подсистеме в рамках текущего (на момент выбора) множества допустимых состояний, зависящего от состояний соседних подсистем;
- наличие «регламентирующего фактора», позволяющего отдельным исполнителям, решающим в рамках своих подсистем локальные задачи, формировать согласованное решение, отвечающее поставленной общей цели.

С точки зрения функционирования системы эти признаки можно перефразировать соответственно следующим образом:

- наличие механизма разбиения исходной общей задачи на децентрализованно решаемые подзадачи;

- возможность параллельного решения части подзадач различными исполнителями;
- наличие (в определенной степени) свободы выбора при формировании решения каждой подзадачи;
- наличие процедур согласования и синхронизации процедур решения подзадач.

Существенно важным для реальных экономических систем является прирост конечного результата его работы (ВВП, уровень жизни и пр.).

Для повышения конечного результата необходимо в первую очередь принимать меры по устранению самого узкого места. Если этого не сделать, а расширять другие возможности, то к улучшению конечного результата это не приведет. Средства нужно вкладывать только в наиболее узкие места, имеющие одинаковые значения показателя степени достижения цели. Это подсказывает принцип построения рациональной процедуры выявления и устранения узких мест, дающей наиболее результативное и экономичное решение при использовании минимально необходимого перечня показателей.

Эта схема устранения узких мест и должна приниматься за основу при координации решения частных задач в распределенной системе.

Важнейшим фактором конкурентоспособности является эффективность использования имеющихся ресурсов.

Основной вклад в изменение эффективности развития вносят структурные изменения.

При этом имеется всего лишь два основных способа управления структурой:

- создание новых видов продукции и технологий ее производства, обладающих лучшими удельными технико-экономическими показателями, чем существующие; при этом основной вклад дает использование результатов НТП;
- изменение пропорций (долей) выпуска продукции, мощностей и технологий ее производства.

Структурные решения (выбор пропорции развития ключевых направлений НТП), дающие главный вклад в повышение эффективности производства, относятся к стратегическим и входят в компетенцию высших эшелонов руководства, остальные – к



тактическим и решаются автономно руководителями подразделений. Как правило, реализация стратегических решений требует координации многих служб, значительных затрат времени и средств и осуществляется в рамках долгосрочных комплексных программ. Разработка последних ведется от «конечных целей» и должна предшествовать разработке среднесрочных и краткосрочных планов.

Рассмотрим более подробно функции, которые должны выполняться в процессе планирования:

- 1) формирование конкретных целевых установок: по улучшению экономических и социальных показателей, по развитию мощностей, по повышению эффективности, а также определение единого перечня критериев для сопоставления вариантов развития;
- 2) формирование предложений (мероприятий), способствующих выполнению целевых установок;
- 3) предварительная оценка каждого из проектов и их совокупности по единому перечню критериев;
- 4) оценка требуемых ресурсов: всего в стоимостном выражении, комплекты поставок по объектам и срокам;
- 5) оценка сроков реализации мероприятий с учетом обеспеченности: всеми видами ресурсов;
- 6) оценка ограничений на ресурсы, включая отчисления от прибыли, и степени дефицитности ресурсов;
- 7) конкурс и предварительный отбор проектов мероприятий с учетом ограниченных ресурсов, выделения первоочередных комплексов работ и их приоритетов;
- 8) распределение ограниченных ресурсов в динамике: по направлениям (промышленное, соцкультбыт и др.), по подрядчикам, по обеспечивающим подразделениям (развитие стройиндустрии, проектных и других организаций), по объектам;
- 9) анализ эффективности варианта календарного плана, корректировка приоритетов и распределения ресурсов;
- 10) формирование сквозного календарного плана на стратегическую перспективу в утвержденных формах.

Как показывает предварительный анализ в сложившейся практике планирования развития часть этих функций не

выполняется или выполняется не полностью. В первую очередь это касается системообразующих функций, наиболее существенно влияющих на конечные результаты:

- отсутствуют четкие целевые установки по устранению узких мест в развитии мощностей, количественные требования к улучшению эффективности;
- нет сквозного перечня критериев для сопоставления вариантов и конкурса отбора проектов по ним;
- нечетко формализованы процедуры увязки с конечными результатами сроков выполнения проектов, выделения очередей и пусковых комплексов, сквозные приоритеты объектов и увязка правил распределения ресурсов с конечными результатами.

Основная задача системы управления развитием может быть сформулирована в следующем виде: обоснование и выбор вариантов развития, формирование, контроль и коррекция реализации соответствующей программы реформирования, обеспечивающие улучшение социальных показателей и повышение эффективности работы предприятия.

Кроме отмеченных попарных связей между подсистемами имеется ряд общесистемных (системообразующих) связей. К ним относятся:

- Связи по этапам программных и проектных (финансового, производственного и воспроизводственного) циклов; цепочка этапов жизненного цикла каждого проекта.
- Непрерывность во времени: согласование по периодам планирования и срокам выполнения работ. Конкретизируется в форме разработки сквозной долгосрочной программы (реформирования) с «вырезанием» из нее стратегических и текущих планов (мероприятий).
- Связи по уровням «системы – подсистемы», согласующие значения плановых показателей на различных уровнях руководства. Конкретизируется в виде единых методик расчета и процедур «агрегирование – дезагрегирование».
- Связи по общим ресурсам: трудовым, финансовым, материальным. Эти связи конкретизируются в форме

балансовых соотношений (частные балансы электроэнергии, тепла, капиталовложений, численности, материалов, оборудования и др.) и проявляются в виде конкретных алгоритмов распределения этих ресурсов. В системе управления развитием можно варьировать правилами распределения ресурсов (по приоритетам со сменой приоритетов, пропорциональное деление с варьированием пропорций и др.). Смена правила соответствует смене стратегии управления и существенно влияет на сроки реализации проектов, объема выпуска определенных видов продукции, которые могут изменяться кратно.

- Процедура согласования частных решений, ориентированная на конечный результат.

Основные системообразующие связи конкретизируются в форме:

- 1) общего перечня критериев (показателей) для оценки вариантов решений в различных подсистемах и на различных этапах процедур;
- 2) полного перечня уравнений сводного баланса (баланса ресурсов мощностей и продуктов), согласующих потребности с возможностями, и итерационных процедур их решения (например, по схеме выявления и устранения «узких мест» развития);
- 3) обеспечения комплектности поставок для обеспечения деятельности предприятия. Учитывает связи перечня видов оборудования со сроками строительства и с ограничениями по ресурсам (например, потребности – через локальные базы данных и возможности – через алгоритмы распределения возможных средств по единым сквозным приоритетам).

Отдельно следует отметить возникающую в новых условиях связь всех подсистем через прибыль и социально-экономические показатели, характеризующие уровень жизни. С одной стороны, прибыль зависит от дохода), от затрат в каждой из подсистем, из которых складывается себестоимость продукции. С другой стороны, эти показатели зависят в динамике от реализуемых проектов и уровня выделяемых на развитие ресурсов, а уровень выделяемых на развитие ресурсов, например капиталовложений на

строительство, НТП и др., определяется как отчисления от прибыли.

Таким образом, при разработке программ и планов развития (реформирования) объективно необходимы (иначе планы будут нереализуемы и неуправляемы) сквозные согласования частных решений с проверкой перечисленных связей по следующим контурам:

- 1) по целевой направленности;
- 2) по ограничениям на общие ресурсы;
- 3) по периодам времени;
- 4) по этапам жизненных циклов и комплектности поставок;
- 5) по иерархии;
- 6) по сводным балансам (продукции, мощностей, ресурсов, а также «ресурсы – продукты», «затраты – эффективность»);
- 7) по хозяйственно-экономическим связям (прибыль, статьи расходов и др.).

## **5.8. Объект управления и специфика управления развитием**

Уточним сначала некоторые понятия, связанные с процессом развития организации.

Напомним, что организация – это группа людей, объединённых специально (искусственно) для решения определённых задач и получения определённых результатов.

Каждая организация для выполнения своего предназначения ведёт два вида деятельности:

- 1) основная текущая деятельность – функционирование (например – производство);
- 2) деятельность по развитию.

Объектом управления деятельностью, связанной с развитием, является поток проектов и работ (и их показатели: по результатам, срокам и затратам), объединённые в проекты изменений и программы.

Предполагается, что должна быть единая многоуровневая система управления развитием, координирующая деятельность всех участников процесса развития на общий конечный результат.

При управлении деятельностью, связанной с функционированием, объектом управления является материальный

или информационный (как правило повторяющийся) процесс создания продукта (товара, услуги). Например, при производстве бензина – это химическая технология, автомобиля – технология металлообработки и сборки и т.п., которые очень существенно отличаются друг от друга в разных отраслях. Специалист химик не сможет заменить, например, токаря или оператора ЭВМ и т.п.

Существенно отличаются как методы управления функционированием производства и его развитием (особенно – инновационным), так и требуемый образ мышления и личные качества руководителей.

За последние 10-15 лет методы управления развитием (проектного и программно-целевого управления и др.) хорошо разработаны и профессионально используются на практике на тысячах предприятий. При этом методы управления развитием (потоком проектов) почти не отличаются в различных отраслях.

В настоящее время для подавляющего большинства руководителей предприятий очевидно, что если управление развитием на предприятии поручить неподготовленному в этом производственнику, то из-за непрофессионализма последнего будет обеспечена потеря до 30 % результатов и сроков. Тем не менее установившаяся практика управления развитием такова, что до сих пор так поступают около половины российских предприятий. Соответственно, устранение этого даст возможность реализовать значительные (до 10-15 %) резервы.

На уровне администраций муниципальных образований и субъектов федерации этот «резерв» многократно выше, поскольку принято руководство, например, целевыми программами, поручать руководителям департаментов и подразделений, отвечающих за функционирование отрасли (например, ЖКХ). Эти руководители, как правило, перегружены текущей деятельностью и крайне редко владеют даже азами проектного и программно - целевого управления. При этом нет чёткого выделения бюджета развития и полномочий.

Аналогичная картина наблюдается в министерствах и ведомствах (особенно – функциональных).

### **Выводы и рекомендации.**

1. Объектом управления СУР является поток проектов изменений (комплексы работ, их результаты и бюджеты), а не функционирование.

2. Методы профессионального управления развитием (проектное и программно-целевое) развиты как в мире, так и в России и их применение даёт значительный (до 25 %) выигрыш в результатах, затратах и сроках.

3. Однако эти методы и в целом система управления развитием недостаточно широко и полно используются на предприятиях и почти не используются при развитии территорий.

4. Методы управления развитием в разных отраслях практически одинаковы (инвариантны), откуда следует, что можно широко использовать имеющийся и будущий успешный опыт отдельных предприятий и администраций. Это даёт возможность реализовать значительные резервы по результатам за малые сроки и с низкими рисками и затратами.

## **Глава 6. Пример организации разработки и реализации Программы оздоровления промышленности региона**

### **6.1. Тиражирование инновационных технологий экономического оздоровления промышленности в масштабах регионов**

Для успешного распространения опыта экономического оздоровления промышленности в масштабах регионов России необходима программа тиражирования механизма разработки и реализации комплексных программ социально-экономического развития региона.

По оценкам ИКГ «РОЭЛ Консалтинг» (например, по опыту Нижнего Новгорода в 1997 г.) реализация такой федеральной программы при затратах в течении 2-х лет не более 15 млн.\$ принесет дополнительный доход в бюджеты всех уровней не менее 1 млрд.\$.

Ядро такой программы – как механизм обеспечения текущих платежей в бюджет (организация комплексной работы с бюджетообразующими предприятиями), так и мероприятия по минимизации расходной части бюджета (в основном – оптимизация работы предприятий жилищно-коммунального хозяйства).

Необходимо практически реализовать механизм, позволяющий в масштабе России тиражировать положительный опыт улучшения финансово-экономического состояния промышленных предприятий за счет активизации и использования их инновационного потенциала, без привлечения значительных внешних инвестиций.

Для решения данной проблемы необходимо:

1. Создание организационной системы, позволяющей разрабатывать комплексные программы финансово-экономического оздоровления для основной массы промышленных предприятий России (тысячи предприятий).
2. Формирование механизма, позволяющего готовить команды управленцев верхнего звена, способных реализовать комплексные программы финансово-

экономического оздоровления (тысячи предприятий – тысячи команд численностью 5-10 человек).

Существующая в настоящее время система подготовки кризисных управляющих не ориентирована на работы по выводу предприятия из кризиса. На предприятие должен приходиться не один человек, а команда, способная не только «закрыть» все основные направления бизнес-процессов (стратегия, финансы, маркетинг, персонал, технология) но и провести обучение и переподготовку остальной части управленческого звена.

Тем не менее, в качестве ядра такой системы подготовки (переподготовки) управленческих команд можно использовать региональные системы существующих учебных заведений.

3. Создание (на федеральном и региональном уровнях) системы стимулирования реализации программ финансово-экономического оздоровления.

К элементам такой системы можно отнести:

- создание условий для привлечения специализированных консалтинговых фирм, имеющих успешный практический опыт (в дальнейшем – создание системы региональных консалтинговых центров), помогающих в реализации программ развития (и оплачиваемых «от конечного результата»);
- формирование системы налоговых льгот «на развитие» (льготы на дополнительно полученные объемы реализации);
- льготные кредиты на «развитие» для предприятий, прошедших первые этапы реструктуризации и показывающих высокую положительную динамику развития;
- реструктуризация долгов для предприятий, прошедших первые этапы реформирования и имеющих значительные резервы экономического роста;
- госзаказы для предприятий, являющихся системообразующими для экономики региона (страны), вышедших в ходе реформирования и реструктуризации на положительный баланс и заданные в плане экономические показатели.



## **6.2. Организационный план**

Создание «Департамента развития» в структуре администрации региона. (срок 2 недели).

Ввести в структуру администрации орган по комплексному управлению программой развития (выхода из кризиса) – «Департамент развития».

- Утвердить штатную структуру (3-5 единиц – за счет сокращения штатных структур других подразделений администрации).
- Назначить Директора «Департамента развития» в ранге Вице-губернатора региона с непосредственным подчинением Губернатору региона.
- Укомплектовать штатную структуру (секретарь и 3-4 специалиста).

Вменить в обязанности Вице-губернатора региона по развитию разработку и реализацию комплексной Программы развития (вывода региона из кризиса). К основным задачам «Департамента развития» отнести:

- формирование целевых установок на всех уровнях;
- анализ и оценку социально-экономического состояния региона, выделение ключевых проблем и приоритетных направлений;
- оценку потенциала развития региона, формирование «банка проектов» с оценками затрат на реализацию каждого проекта и ожидаемого эффекта;
- выделение приоритетных целевых программ и проектов;
- организацию разработки и общественного обсуждения Программы, пропаганда идей реформирования, использование практического опыта других областей и предприятий, проведение различных семинаров, презентаций и обсуждений;
- целевую подготовку команд для реализации проектов.
- контроль за ходом реализации Программы и корректировка ее в случае необходимости, контроль финансовых потоков, обеспечение их «прозрачности» для населения, руководителей предприятий и организаций, лидеров партий и общественных объединений, особенно в ее социальной части.

Определить бюджет Департамента развития, включающий содержание аппарата Департамента развития и «Фонд развития региона». Определить основной статьей пополнения «Фонда развития региона» – 10 % от экономического эффекта, получаемого от реализации проектов Программы.

Выделить помещение для Департамента развития (две комнаты общей площадью не менее 50 кв. м.) и оргтехнику (3-4 компьютера, 2 телефонные линии, факс, ксерокс, обеспечить выход в интернет).

#### Формирование инфраструктуры и механизма реализации Программы развития (срок 1 месяц).

1. Создание Координационного Совета при Департаменте развития, включающего представителей государственных и негосударственных организаций – основных кредиторов предприятий региона. Разработка и утверждение соответствующих нормативных документов.

Цель деятельности Координационного Совета – выработка и реализация согласованной политики государственных органов кредиторов предприятий, областной Администрации и других основных участников (В т.ч. согласованное решение о налоговых льготах, реструктуризации долгов, предоставление кредитов, отсрочке банкротства, обеспечении энергией и т.д. для предприятий, участвующих в Программе и выполняющих взятые на себя обязательства).

2. Создание «Агентства по реализации проектов программы на предприятиях региона» (Агентство является работающей на самофинансировании коммерческой организацией, учрежденной администрацией региона и аккредитованной при администрации уполномоченной консалтинговой компанией, имеющий успешный положительный практический опыт разработки и реализации Программ реформирования).

Основные функции Агентства:

- заключение и ведение консультационных договоров с предприятиями по улучшению их финансово-экономического состояния;

- обеспечение качества консультационных услуг, аттестация консалтинговых фирм для реализации проектов Программы;
- проведение семинаров и других мероприятий по пропаганде проектов Программы выхода из кризиса;
- выработка рекомендаций для предприятий по инновационным и инвестиционным проектам, подбору и подготовке персонала, включая менеджеров проектов.

Руководитель и заместитель руководителя агентства назначаются по согласованию губернатора и генерального директора уполномоченной консалтинговой компании.

3. Создание «Центр обеспечения реализации инвестиционной программы». (Центр является работающей на самофинансировании коммерческой организацией, учрежденной Администрацией.

Основные функции:

- повышение инвестиционной привлекательности организаций;
  - обеспечение своевременного и качественного выполнения работ Программы по строительству, реконструкции, техническому перевооружению, модернизации;
  - выбор исполнителей проектов через механизм тендерных торгов;
  - сертификация участников реализации программы;
  - обеспечение комплексного планирования и координации развития мощностей регионального комплекса строительства, стройиндустрии, сырьевой базы и проектирования, необходимого для своевременной реализации для инвестиционных проектов Программы;
  - помощь в привлечении инвестиций;
  - аккумулирование средств для развития комплекса и реализации крупных инвестиционных проектов и контроль их использования.
4. Создание «Центра обеспечения реализации инновационных проектов». (Центр является работающей

на самофинансировании коммерческой организацией, учрежденной с участием Администрации региона.

Основные функции:

- обеспечение условий (в режиме бизнес-инкубатора) для поддержки инновационных проектов по разработке и созданию перспективных новых видов продукции и оборудования, технологий, способных дать значительный вклад в достижение целей программы;
- создание и ведение банка идей;
- передача «ноу-хау» и готовых к массовой реализации инновационных проектов предприятиям для массовой реализации в рамках Программы;
- подготовка и переподготовка команд специалистов, необходимых для массовой реализации инновационных проектов.

#### **План первоочередных работ.**

1. Уточнение целей и стратегии развития региона. Срок – 1 месяц.
2. Разработка и утверждению Программы (формирование, оценка и отбор проектов и исполнителей, формирование территориальных и отраслевых подпрограмм, определение требуемых средств и источников финансирования, разработка календарного плана работ, обеспечение реализуемости с учётом ограниченных ресурсов, утверждение). Срок – 2 месяца.
3. Разработка комплекса механизмов мотивации, контроля и корректировки реализации Программы и их отработка на пилотных объектах и проектах. Срок – 3 месяца.
4. Реализация первой очереди Программы. Срок – 3 месяца.
5. Кадровое обеспечение работ:

Проведение четырёхдневных семинаров для руководства (проблемы, цели, задачи, стратегия, тактика, выделение актива). Срок – 1 месяц.

- а) с руководством региона и города;
- б) с руководством районных администраций и ответственными за реализацию Программы.

Ускоренная целевая подготовка менеджеров проектов:

Первая группа менеджеров от районов, предприятий первой очереди и местного университета (40-50 человек). Срок – 2 месяца.

*Семинар № 1:* 6 дней интенсивной подготовки и план работ, 3 недели практики по реализации плана на пилотных объектах.

*Семинар № 2:* 4 дня анализа результатов и разработка плана работ на следующие 3 недели.

Вторая группа менеджеров (вторая половина первого квартала) через Центр целевой подготовки менеджеров (90-100 человек) на базе местного университета.

6. Реализация проектов Программы на предприятиях:

- а) выделение пилотных предприятий по очередям (первый месяц);
- б) первая очередь 5 предприятий, с начала второго месяца со стажировкой на них менеджеров с предприятий второй очереди;
- в) вторая очередь 20 предприятий, с начала четвертого месяца со стажировкой на них менеджеров с предприятий третьей очереди;
- г) третья очередь 100 предприятий, с начала шестого месяца со стажировкой на них менеджеров с предприятий четвертой очереди;
- д) четвертая очередь более 400 предприятий – массовая реализация Программы.

7. Реализация Программы в администрациях, создание системы управления разработкой и реализацией Программы.

Первая очередь – первый квартал; вторая очередь – второй квартал.

Разработка и создание первой очереди системы управления реализацией Программы (задачи, структура, функции, механизмы взаимодействия, рекомендуемый состав или штатное расписание, проекты постановлений и приказов), первый месяц.

8. Организация деятельности «Департамента развития».

- Введение должностей заместителей глав администраций, ответственных за реализацию антикризисной программы (со штатом 2-3 человека) в районах и городе.
- Организация представительства региона при федеральных органах власти с подведомственными

представительствами в Минфине РФ и Минэкономике РФ.

- Общественно – государственный координационный совет при Губернаторе. Создание в районах и городе общественно – административных антикризисных групп.

### **6.3. Особенности результативного управления инновациями в России**

#### **6.3.1. Основные проблемы инновационного развития в России.**

Высокий инновационный потенциал России, к сожалению, с избытком нейтрализуется очень низкой реализуемостью (долей успешно реализованных проектов).

Например, при очень значительных бюджетных и других вложениях (сотни млрд. руб.) в создание инновационной инфраструктуры России доля разработок, доведённых до финансовых результатов (т.е. ставших инновациями), не превышает в среднем 5 %. Немногом отличается доля вклада инноваций в экономические результаты (ВВП и др.).

В основные причины входят:

- объективно повышенные риски инновационных проектов;
- плохая организация управления, особенно – координация вдоль всей цепочки «от идеи конечного результата»;
- отсутствие своевременного стратегического маркетинга и ошибки в оценке платёжеспособного спроса (через 2-3 года) на новые продукты;
- некомплектность и неподготовленность команд, и инновационных центров реализующие инновационные проекты, особенно – инновационными менеджерами, стратегическими маркетологами, специалистами по экономике инновационного развития по управлению рисками и человеческими ресурсами;
- непригодность и вредность переноса на инновации административных методов управления.

Кроме того, в целом переход на инновационное развитие тормозится тем что:

- заниматься инновационным бизнесом невыгодно и некомфортно, нужны серьёзные институциональные изменения, которые сделают эту деятельность наиболее выгодной и привлекательной;
- до сих пор не приняты законы по инновационному развитию, хотя больше года это – единственный принятый сценарий развития;
- отсутствие инновационной системы страны, создание которой должно быть завершено в 2010г.;
- острейший дефицит кадров «умеющих делать, а не только говорить» и др.

Перечисление десятков других проблем можно найти в быстро нарастающем потоке публикаций по инновационному развитию.

Мы же далее сосредоточимся на путях, планах и практическом решении проблем.

### **6.3.2. Сложившаяся практика**

Уже более пяти лет, как и руководство страны, и большинство специалистов и менеджеров понимают, что будущее России в переводе на инновационный путь развития. В концепции развития РФ до 2020 года выбран инновационный сценарий развития.

Авторы могут лишь добавить свои экспертные оценки, основанные на обширной российской практике их работ (и коллег) с сотнями российских предприятий.

- инновационный потенциал наших предприятий (т.е. возможный вклад) имеющихся и получаемых в результате мозгового штурма идей и конкретных инновационных проектов в подавляющем большинстве случаев в 3-5 раз превышает достигнутый ими уровень например, финансово-экономических результатов (а именно их рост нужен для выхода из кризиса):
- это, как отмечают нами иностранные коллеги, примерно в 7-8 раз больше, чем, например, в Европе, т.е. и в России есть огромное стратегически важное конкурентное преимущество;
- соответственно, если ответить на вопросы «а что конкретно мешает реализовать этот потенциал» и «что и как надо сделать, чтобы устранить эти помехи» «и

наконец, сделать это, то только за счёт реализации части этого потенциала возможен как минимум двукратный рост менее, чем за 5 лет».

За последние 10 лет эти ответы многократно получены разными командами и практически реализованы на практике, при этом рост по выручке и маржинальной прибыли (а значит – по добавленной стоимости, ВРП и ВВП) в среднем от двукратного до трехкратного за 2 года, и в 1,3-1,5 раза за год.

Если это соединить с двумя другими известными конкурентными преимуществами России (лучшая в мире обеспеченность природными ресурсами и наличие наиболее её образованных и работоспособных человеческих ресурсов), то оказывается, что страна имеет почти всё, чтобы в исторически короткий срок занять лидирующее позиции в мире.

Спрашивается: чего же не хватает, чтобы реализовать такие уникальные возможности, и заменить слова «имеем почти всё» на «имеем всё».

Для ответа на этот вопрос достаточно посмотреть на него следующим образом. Рассмотрим, как это обычно делается, сначала простейшую модель страны, представив её в виде «чёрного ящика» (рис. 1). На входе его ресурсы (для стран основными обычно являются природные и человеческие ресурсы, которые перерабатываются элементами системы (на рисунке это точки, соответствующие организациям) в результате на выходе, характеризуемые такими показателями как уровень жизни населения, создаваемый на душу населения ВВП и др.

У России, к счастью на входе имеются лучшие в мире ресурсы: топливные и другие природные ресурсы (особенно – ископаемые), и человеческие ресурсы по творческо-инновационному потенциалу работоспособности, доле образованных людей и до сих пор – по качеству образования подавляющего большинства населения). А на выходе, к сожалению, страна имеет результаты (уровень жизни и др.) одни из худших не только среди развитых стран. При этом подавляющее большинство трудоспособного населения достаточно напряжённо (по времени) работает на своих рабочих местах.

Пусть теперь читатель самостоятельно попробует ответить на естественный вопрос:



«Как, благодаря чему возможно десятки лет устойчиво перерабатывать лучшие в мире возможности (ресурсы) в худшие результаты?»

Практически все, кто задаётся этим вопросом, отвечают одинаково:

«Это возможно только в том случае, если элементы системы (организации, люди) не организованы в своей работе на общий результат». И больше напоминают не Систему, а известные образы из школьной программы:

- лебедя, рака и щуку, тянущих в разные стороны;
- частицы, участвующие в хаотичном (броуновском) движении (рис. 1б), которые основную часть своей энергии тратят на внутренние трения.

Другими словами, это может происходить только из-за неэффективного управления на результат, и фактического отсутствия управления как Системы.

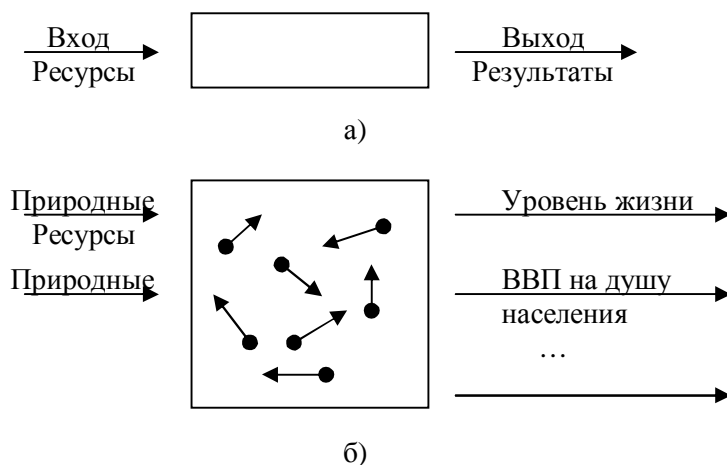


Рис. 1. Сопоставление стран по модели «вход – выход»

**Вывод:** Систему управления нужно развивать в первую очередь и это даст возможность реализовать огромные резервы сдвинуться к естественно лучшему уровню по результатам. Аналогичный вывод возникает и на других уровнях. Например при ответе на опрос: «Почему той же отрасли многие предприятия

получают кратно худшие результаты, хотя имеют примерно одинаковые фонды и окружающей среде?»

Более серьёзный анализ рассматриваемых проблем развития приводит к аналогичному выводу: самым узким местом, мешающим существенно изменить результаты, реализовать природный, человеческий и инновационный потенциал страны, территории и провинции является, неэффективны (или вообще отсутствующие как Система) управление инновационным развитием.

Соответственно, начинать и нужно, и наиболее выгодно с изменений сложившейся практики управления развитием, т.е. с инновационных проектов, связанных с управленческими и организационными, экономическими и т.п. изменениями, являются самыми низко затратными, быстрореализуемыми и наиболее эффективными по отдаче на рубль затрат.

### **6.3.3. Успешный российский опыт результативного инновационного развития и возможность его использования**

К счастью, наличие множества нерешённых проблем не останавливает практиков в движении вперёд, в частности, в области инновационного развития.

На уровне предприятий и корпораций за последние 10 лет накоплен достаточный (сотни примеров) успешный опыт реализации (их взаимодействия с муниципальными и региональными властями) кратного роста за счёт выявления, оценки, активизации и реализации потенциала изменений (инновационного потенциала).

Мы не будем подробно на нём останавливаться (Отметим лишь следующее:

- реализуемость инноваций (даже разработок, дающих финансовый результат) на этих предприятиях (особенно на взаимодействующих с властями) превышает 50 %, т.е. более чем в 10 раз выше, чем в среднем;
- конечные результаты высоки (в основном двух-трёхкратный рост выручки и намного больший по прибыли);
- основная доля прироста конечных результатов получается за счёт новшеств (инноваций).

- основная часть результатов связана с разработкой и применением новых технологий управления развитием, которые, как отмечалось, инвариантны к отраслевым отличиям и широко тиражируемы;
- имеется ряд организаций – носителей этих технологий и практического опыта получения значительных результатов, которые уже начали трансфер технологий управления инновациями;
- опыт трансфера управленческих технологий может быть увеличен в масштабах в десятки, а затем – в сотни раз с участием государственных организаций (таких как Агентство по инновационному развитию и др.).

*Выводы:*

1) ускорение получения результатов инновационного развития целесообразно начать с организации многократного увеличения масштабов выявления и передачи (трансфера) технологий успешного результативного управления инновационным развитием, неоднократно имевших успешное практическое применение:

- Эта мера низко затратная и высокоэффективна, причём носители этих технологий могут получить свою оплату в значительной мере в виде бонуса от финансовых результатов применения;
- изучение успешного опыта (best to practice) и начальные стадии трансфера обучение целесообразно финансировать в виде грантов. Рост науки и из других источников;

2) целесообразно перераспределить часть средств (достаточно 5-10%), выделяемых на инфраструктуру, малый инновационный бизнес и поддержку инновационных предложений «с улицы», и направить их на поддержку инновационного развития средних и крупных предприятий, что многократно повысит вклад инноваций в экономические результаты и примерно в 10 раз отдачу на рубль вложений.

#### **6.4. Повышение инвестиционной привлекательности предприятий ОПК в рамках инновационной политики региона**

##### *Основные проблемы*

Одним из основных путей использования потенциала предприятий, выводимых из состава ОПК, является повышение их инвестиционной привлекательности. С учетом большого износа основных фондов, длительного инвестиционного цикла необходим опережающий рост капитальных вложений в новые технологии, модернизацию основных фондов. Приоритетными являются именно прямые инвестиции, т.е. вложения в уставной фонд предприятия с целью извлечения дохода и получения прав на участие в управлении этим предприятием. Однако сам факт изменения структуры собственности предприятия, значительно повышающий вероятность притока инвестиций, не может являться гарантией вывода предприятия из опасной финансово-экономической зоны. Преобладающее влияние в данном случае будет оказывать эффективность последующего управления, то есть определение необходимых направлений реформирования, а также их последовательная реализация.

Предприятия из «успешных» кластеров тоже нуждаются в реформировании, так как даже при достаточно стабильном финансово-экономическом положении имеются проблемы, требующие решения: активизация программ продвижения продукции на рынки, оптимизация имущественного комплекса, упорядочение прав на интеллектуальную собственность, повышение инвестиционной привлекательности и привлечение инвестиций.

Предприятиям, выводимым из состава ОПК, необходим инновационный прорыв. Для этого есть объективные предпосылки: технологический и кадровый потенциал этих предприятий, высокий образовательный уровень населения, развитая фундаментальная наука, "фирменный" российский инновационный универсализм, ярко проявляющийся в междисциплинарных, межотраслевых проектах, емкий рынок товаров и услуг.

Однако, во многих случаях предприятия не имеют стратегии развития и не в состоянии выбрать необходимые инновационные решения. Инновационная политика не должна замыкаться только на

вопросах технического перевооружения: это комплекс мероприятий, направленных на изменения методов управления (персоналом, финансовыми потоками и т.д.), организации процессов (производства, сбыта), промышленных технологий, продукта. При отсутствии стратегии каким бы передовым ни было научно-техническое предложение, внутренние производственные издержки настолько растянут сроки его внедрения, что позитивный эффект от инноваций девальвируется.

Отдельный блок проблем относится к кризисным предприятиям, практически не имеющих перспектив развития в составе комплекса ОПК. Вариантами решения проблемы могут являться продажа данных предприятий как имущественного комплекса или по частям, репрофилирование деятельности, формирование промзоны (технопарка) для экономически эффективных бизнесов, выделяемых в процессе реструктуризации.

*Цели и задачи инновационной политики при работе с предприятиями ОПК.*

Возможности экономического роста региона, тесно связаны с реализацией Программы реструктуризации предприятий, выводимых из состава ОПК, в части максимального использования их научно-технического потенциала в целях создания и восприятия инноваций, концентрации ресурсов для выполнения крупных проектов, опережающей подготовки инженерного и научного корпуса, охватывающего практически весь спектр специальностей и технологий.

Программа Реструктуризации предприятий, выводимых из состава ОПК, будет способствовать созданию новой формы эффективного функционирования регионов, способной к воспроизводству и саморазвитию национальной инновационной системы, ориентированной на производственно-технологическую сферу с высокими переделами и большой добавленной стоимостью и на сферу высококвалифицированных услуг, т.е. на экономику, основанную на знаниях, на рост доли отечественной конкурентоспособной высокотехнологичной продукции на мировом рынке и занятие видного места в международной кооперации и разделении труда.

Инновационная политика региона не должна замыкаться только на вопросах технического перевооружения: это комплекс мероприятий, направленных на изменения методов управления

(персоналом, финансовыми потоками и т.д.), организации процессов (производства, сбыта), промышленных технологий, продукта. Важную роль в региональной инновационной политике играют организационные схемы взаимодействия предприятий и организаций, обладающих взаимно дополняющим друг друга потенциалом. В частности, предприятия, обладающие «прорывным» научно-техническим потенциалом, нуждаются в высококачественных комплектующих (а, следовательно, в тесном взаимодействии с другими промышленными предприятиями), в квалифицированных кадрах (а, значит, в сотрудничестве с университетами), а также в специализированной инфраструктуре, которая может быть предоставлена предприятиями третьей классификационной группы, перепрофилируемыми под технопарки. Рассмотрим схему реализации инновационного (научно-технического) потенциала предприятий, выводимых из состава ОПК, путем соединения регионального научно-технического и промышленного потенциала на базе технопарка.

*Технопарки: реализация инновационного (научно-технического) потенциала предприятий, выводимых из состава ОПК.*

Основными задачами активизации инновационной деятельности в научно-технической и производственной сферах являются повышение эффективности производства и конкурентоспособности продукции и услуг, диверсификация и совершенствование структуры производства и экспорта, перевод экономики на инновационный путь развития, использование передовых производственных технологий.

Под использованием передовых производственных технологий следует понимать их внедрение и промышленную эксплуатацию. Внедрение новых методов производства может осуществляться на основе принципиально новых технологий или новых комбинаций существующих технологий либо на основе новых знаний. При этом технологии могут быть воплощены в новые или усовершенствованные машины, оборудование, программные средства, а новые знания могут быть результатом исследований, приобретения или использования специальной квалификации или навыков. В структуру затрат на разработку и внедрение технологических инноваций входят затраты на оплату исследований и разработок, патентования изобретений, прочих

патентно-лицензионных услуг, подготовку и практическое обучение персонала, конструкторские работы, маркетинговые исследования.

В «Основах политики Российской Федерации в области развития науки и технологий до 2010 года и дальнейшую перспективу», утвержденных Президентом Российской Федерации В.В. Путиным 30 марта 2002 г., переход к инновационному развитию страны определен как основная цель государственной политики в области развития науки и технологий.

ОПК всегда являлся и до сих пор является высокотехнологичным сектором промышленности, имеющим высокую значимость для экономики страны, сосредоточившим в себе значительное количество инновационных структур (НИИ, НПО, КБ и пр.), обладающий высококвалифицированными кадрами, мощной производственной базой, развитой инфраструктурой и наличие свободных для развития бизнеса площадей.

В результате реформирования ОПК, количество не вошедших в реестр ОПК предприятий и организаций составляет 701. В составе указанных предприятий и организаций значительную часть составляют инновационные (научно-технические) структуры, промышленные предприятия, обладающие следующими характеристиками:

- высокая наукоемкость и высокая степень сосредоточения передовых технологий;
- сохранение на предприятиях и организациях значимой части научно-технического кадрового потенциала России;
- мощная и развитая производственная база;
- низкая загрузка производственных мощностей;
- играют градообразующую роль или высокое социальное и экономическое значение в регионе.

В тоже время, развитая сеть университетов, академических институтов и других государственных научных организаций, научно-технические заделы в ряде областей, определяющих развитие мировой экономики, является одним из основных конкурентных преимуществ Российской экономики в целом и экономики регионов в частности. Это позволяет бизнесу расширять

свое участие в становлении и развитии высокотехнологичных наукоемких отраслей и производств.

Одним из вариантов развития инновационной деятельности, доказавшим свою эффективность, является организация (создание условий для деятельности) научно–технологических парков.

### **6.5. Пример механизмов взаимодействия федеральных и региональных органов власти при реализации программы оздоровления промышленного сектора.**

Управление реализацией Программы строится на основе сочетания федерального и регионального подходов.

*Управление реализацией Программы на федеральном уровне*

**Правительство Российской Федерации** в соответствии с действующим законодательством дает поручение разработать Программу «Реструктуризация предприятий, выводимых из состава оборонно-промышленного комплекса» и придать ей в рамках Федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-06 годы)» статус подпрограммы.

Для обеспечения разработки Программы, управления процессом ее реализации и контроля за ходом выполнения Правительство Российской Федерации формирует Межведомственную комиссию по реструктуризации предприятий, выводимых из состава оборонно-промышленного комплекса (далее – Межведомственная комиссия).

Межведомственная комиссия совместно с Комиссией по реализации Федеральной целевой программы "Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002 - 2006 годы)" (далее - Правительственная комиссия) определяют Государственного заказчика по вопросам реализации Программы (Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации). Функции государственного заказчика определяются в соответствии с законодательством Российской Федерации.

Межведомственная комиссия:

- обеспечивает согласованные действия федеральных и региональных органов исполнительной власти, направленные на реализацию мероприятий Программы, увязывание этих действий с реализацией мероприятий



по реформированию ОПК, осуществляемых в рамках Федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-2006 годы)», федеральной целевой программы конверсии и других федеральных целевых программ в смежных областях, и подготовку необходимых материалов в этой области для рассмотрения на заседаниях Комиссии по реализации Федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-06 годы)»;

- обеспечивает по согласованию с Комиссией по реализации Федеральной целевой программы «Реформирование и развитие оборонно-промышленного комплекса (2002-06 годы)» координацию деятельности федеральных и региональных органов исполнительной власти по выполнению в отношении Программы требований Порядка разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 26.06.95 № 5944
- готовит предложения по уточнению направлений реформирования ОПК применительно к предприятиям, выводимым из состава ОПК, для достижения поставленных целей реструктуризации и в соответствии со статьей 3 Федерального закона от 13.04.98 № 60-ФЗ «О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации»;
- обеспечивает эффективное взаимодействие федеральных и региональных органов исполнительной власти в сфере совершенствования нормативной правовой базы, регламентирующей процессы реформирования ОПК применительно к предприятиям, выводимым из состава ОПК, по вопросам реорганизации, реструктуризации и приватизации этих предприятий, разработки и финансирования инвестиционных программ конверсии;

- рассматривает в соответствии с частью 1 статьи 6 Федерального закона от 21.12.2001 № 178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» и частью 2 со статьи 10 Федерального закона от 13.04.98 № 60-ФЗ «О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации» и в порядке, определяемом Правительством Российской Федерации, вопросы о способах, сроках и ограничениях приватизации государственного имущества предприятий, выводимых из состава ОПК, вносит в Правительство Российской Федерации соответствующие предложения об изменениях и дополнениях в государственную программу приватизации государственного имущества в Российской Федерации;
- готовит предложения по финансированию проектов реструктуризации предприятий, выводимых из состава ОПК, за счет средств федерального бюджета с использованием механизма финансирования инвестиционных программ конверсии в соответствии со статьями 9 Федерального закона от 13.04.98 № 60-ФЗ «О конверсии оборонной промышленности в Российской Федерации»;
- определяет приоритеты в техническом перевооружении производственных мощностей предприятий, выводимых из состава ОПК, на основе использования новых технологий, а также при переходе к перспективным механизмам и формам обновления основных производственных фондов; готовит предложения по созданию механизмов привлечения внебюджетных источников финансирования и использования лизинга для целей технического перевооружения;
- готовит предложения по обеспечению социальной защиты работников предприятий, выводимых из состава ОПК, сохранению кадрового потенциала этих предприятий;
- готовит предложения для включения в проекты планов работы Правительственной комиссии, проработка представляемых для рассмотрения на заседаниях указанной комиссии материалов по вопросам

реорганизации и реструктуризации предприятий, выводимых из состава ОПК, по инвестиционным программам конверсии и планам дальнейшего использования мобилизационных мощностей.

В рамках своих полномочий по управлению процессом реализации Программы и контролю за ходом ее выполнения, Межведомственная комиссия:

- утверждает итоги классификации и инвентаризации предприятий, выводимых из состава ОПК, представленные органами региональной власти;
- утверждает планы реструктуризации имущественных комплексов предприятий, в том числе по объектам социально-культурного назначения;
- рассматривает и утверждает региональные программы реструктуризации предприятий, выводимых из состава ОПК (далее – региональные программы);
- обеспечивает согласованные действия федеральных и региональных органов исполнительной власти, направленные на реализацию мероприятий региональных программ;
- проводит анализ процесса реализации региональных программ с целью оценки его эффективности и выявления дублирующих мероприятий, а также осуществляет в установленном порядке разработку предложений по совершенствованию региональных программ;
- разрабатывает рекомендации по определению приоритетных направлений финансирования мероприятий региональных программ;
- анализирует эффективность использования средств федерального бюджета, выделенных на реализацию региональных программ, и готовит предложения по совершенствованию контроля за их целевым расходованием;
- разрабатывает предложения по формированию механизма привлечения средств внебюджетных источников для финансирования региональных программ;

- рассматривает предложения государственных заказчиков региональных программ, заинтересованных федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления о внесении изменений в планы мероприятий и объемы финансирования региональных программ в целях повышения эффективности их реализации;
- готовит необходимые материалы для рассмотрения на заседаниях Правительственной комиссии.

В состав Межведомственной комиссии включаются следующие федеральные органы исполнительной власти и организации:

- Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации;
- Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации;
- Министерство обороны Российской Федерации;
- Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом;
- Федеральное космическое агентство;
- Федеральное агентство по промышленности;
- Государственное учреждение «Государственный фонд конверсии»;
- Представители регионов.

*Государственный заказчик Программы* (Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации) на конкурсной основе определяет Генерального подрядчика по реализации Программы и заключает с ним государственный контракт.

Государственный заказчик Программы:

- принимает участие в работе Правительственной и Межведомственной комиссий;
- готовит необходимые материалы для рассмотрения на заседаниях Правительственной комиссии;
- осуществляет контроль за ходом реализации Программы;
- осуществляет координацию работ с федеральными агентствами – участниками Программы.

Министерство экономического развития и торговли Российской Федерации:

- принимает участие в работе Межведомственной комиссии;
- определяет перспективы развития предприятий выводимых из состава ОПК.

*Министерство обороны Российской Федерации:*

- принимает участие в работе Межведомственной комиссии;
- согласовывает планы реструктуризации предприятий, выводимых из состава ОПК;
- согласовывает возможности использования выводимых предприятий в кооперационных связях, в том числе по выпуску гражданской продукции;
- готовит предложения по дальнейшему использованию мобилизационных мощностей предприятий выводимых из состава ОПК для рассмотрения на заседаниях Межведомственной комиссии.

*Федеральное агентство по управлению федеральным имуществом:*

- принимает участие в работе Межведомственной комиссии;
- согласовывает планы реструктуризации имущественного комплекса предприятий;
- координирует работы по использованию имущественных отношений в вопросах реализации Программы;
- готовит предложения для рассмотрения на заседании Межведомственной комиссии изменений организационно-правовой формы предприятий.

*Федеральное космическое агентство и Федеральное агентство по промышленности:*

- принимают участие в работе Межведомственной комиссии;
- создают межведомственный центр по трансферу технологий с целью эффективного использования действующими Интегрированными структурами интеллектуальной, научно – технической и

технологической собственности предприятия, выводимых из состава ОПК;

- согласуют планы реструктуризации предприятий;
- готовят предложения по дальнейшему использованию мобилизационных мощностей предприятий выводимых из состава ОПК;
- готовят заключение о возможности использования выводимых предприятий в кооперационных связях в том числе по выпуску гражданской продукции.

*Генеральный подрядчик (управляющая компания) по реализации Программы выполняет следующие функции:*

- готовит необходимые материалы для рассмотрения на заседаниях Правительственной и Межведомственной комиссий;
- организует работы по выполнению Программы;
- обеспечивает методическое и организационное руководство разработкой и реализацией планов реструктуризации предприятий;
- обеспечивает необходимую научно-методическую базу процесса реструктуризации предприятий, выводимых из состава ОПК;
- разрабатывает и апробирует методики реструктуризации и реформирования предприятий ОПК;
- осуществляет правовое обеспечение Программы в части разработки типовых договоров на работу с региональными подрядчиками;
- проводит мониторинг эффективности реализации Программы;
- осуществляет программное обеспечение процесса обучения, подготовки и переподготовки специалистов предприятий, разрабатывающих и реализующих программы реструктуризации, а так же специалистов региональных подрядчиков;
- проводит аттестацию консалтинговых компаний привлекаемых для участия в реализации Программы.

*Финансирование Программы* осуществляется в порядке, предусмотренном законодательством Российской Федерации, путем ежегодного выделения средств из федерального бюджета

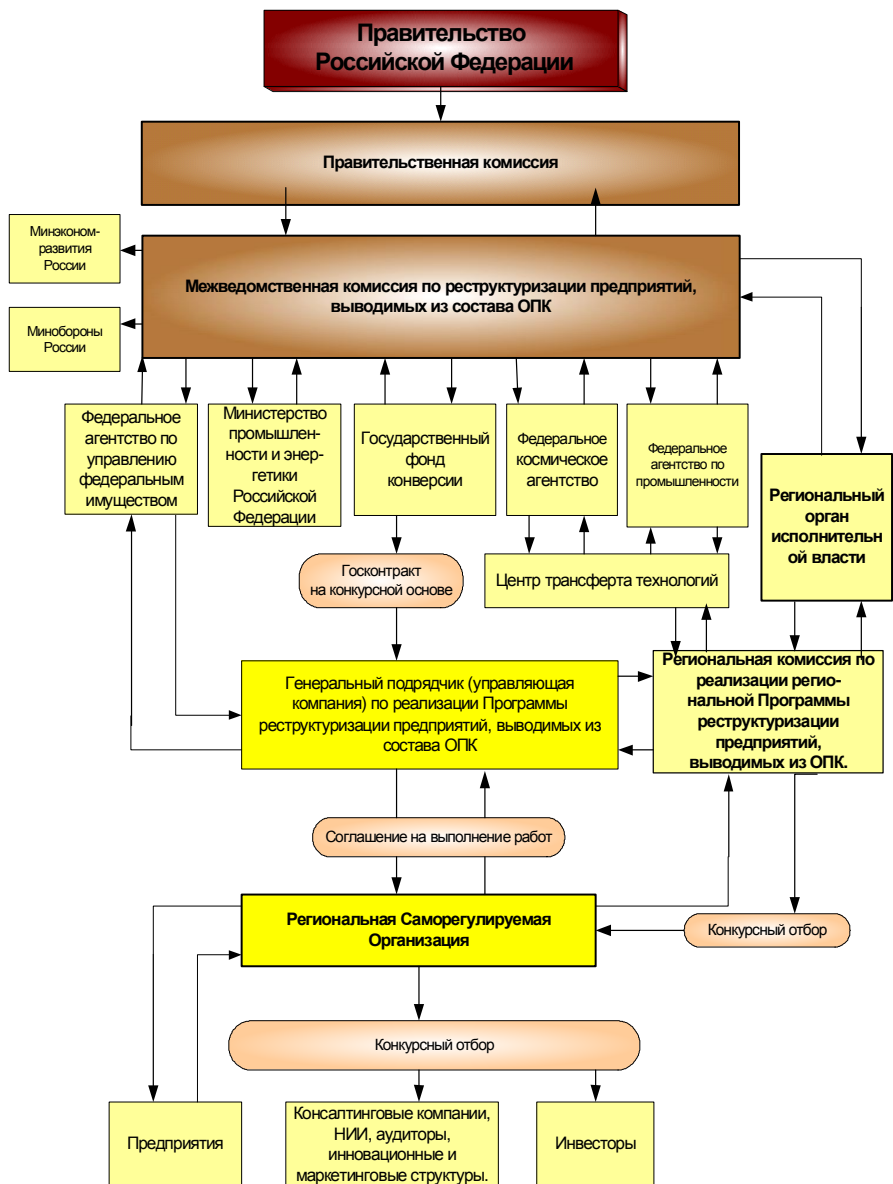
непосредственно главному распорядителю средств с последующим их направлением Государственному заказчику - распорядителю бюджетных средств.

*Государственный заказчик* Программы (Министерство промышленности и энергетики Российской Федерации) является главным распорядителем федеральных бюджетных средств, выделяемых на ее реализацию.

*Межведомственная комиссия* совместно с Государственным заказчиком Программы осуществляет распределение выделенных ассигнований по мероприятиям Программы.

Основные показатели Программы, объемы и источники ее финансирования подлежат ежегодному уточнению на основе анализа выполненных работ и в зависимости от объема ассигнований, предусматриваемых в федеральном бюджете, и привлекаемых ресурсов.

В целях обеспечения сбалансированности мероприятий Программы в условиях ежегодного уточнения объемов бюджетных ассигнований, выделяемых на реализацию мероприятий, проводится ежегодная экспертиза работ.





#### **Рис. 4. Схема управления Программой на федеральном уровне**

##### *Управление реализацией Программы на региональном уровне*

Необходимым условием реализации Программы является разработка и реализация мероприятий по выполнению Программы в регионах. Схема управления реализацией Программы на региональном уровне представлена на рис. 2.

С целью повышения, заинтересованности региональных исполнительных органов власти в результатах реализации Программы, Межведомственная комиссия рекомендует региональным исполнительным органам власти создать региональные комиссии по реализации Программы (далее – региональные комиссии) и разработать региональные программы, обеспечивающие выполнение Программы. При выполнении этого условия *Программа представляет собой систему, состоящую из федеральной Программы «Реструктуризация предприятий, выводимых из состава оборонно-промышленного комплекса» (п. 3.1) и региональных программ.* Соответственно, управление каждой из региональных программ осуществляется на региональном уровне, а управление федеральной Программой и координация ее выполнения с региональными программами – на федеральном уровне.

##### **Администрация региона:**

- создает Региональную комиссию;
- готовит необходимые материалы для рассмотрения на заседаниях Правительственной, Межведомственной и Региональной комиссий;
- осуществляет контроль за разработкой и реализацией Региональной программы;
- создает механизм управления Региональной программой с использованием средств государственной поддержки, предусмотренных региональным законодательством;
- обеспечивает контроль за целевым использованием средств федерального и региональных бюджетов и внебюджетных фондов, выделенных для реализации Региональной программы.

##### **Региональная комиссия:**

- обеспечивает выполнение решений Правительственной и Межведомственной комиссий в регионе;

- взаимодействует с Межведомственной комиссией, федеральными агентствами и иными государственными органами по вопросам реализации Региональной программы;
- контролирует ход выполнения мероприятий Региональной программы в полном объеме региональных полномочий;
- готовит необходимые решения для рассмотрения в федеральных агентствах и утверждения на заседаниях Правительственной и Межведомственной комиссий;
- осуществляет организацию работ по инвентаризации и классификации предприятий;
- запрашивает и получает от органов исполнительной власти региона, городов, территориальных органов управления, глав муниципальных образований и иных организаций документы, информацию и материалы, необходимые для деятельности Региональной комиссии;
- приглашает на свои заседания и заслушивает отчеты руководителей всех заинтересованных служб и ведомств по вопросам, рассматриваемым на заседании Региональной комиссии;
- осуществляет подготовку предложений по внесению изменений в ранее изданные постановления и распоряжения Правительства Российской Федерации, а также распорядительные документы региональных органов управления, затрагивающие вопросы, отнесенные к компетенции Региональной комиссии;
- рассматривает итоги инвентаризации и классификации предприятий, направляет их на утверждение Межведомственной комиссии;
- рассматривает предложения по созданию на базе предприятий, выводимых из состава ОПК, научно-технологических парков.

Региональная комиссия является главным распорядителем региональных бюджетных средств, выделяемых на Региональную программу.

Генеральный подрядчик заключает договор подряда на выполнение работ с региональной саморегулируемой организацией

(далее – региональная СРО), отобранными региональными комиссиями.

Основными функциями региональной СРО являются:

- обеспечение выполнения программных мероприятий, соответствующих решений Правительства Российской Федерации, Межведомственной и региональных комиссий;
- подготовка необходимых материалов для рассмотрения на заседаниях региональной комиссии, участие в работе региональной комиссии;
- заключение договоров на реализацию планов реструктуризации предприятий в регионах;
- оказание практической помощи в разработке планов реструктуризации предприятий;
- разработка мероприятий по привлечению и использованию для реализации региональной программы инновационного, технологического, маркетингового и кадрового потенциала региона;
- привлечение на конкурсной основе к выполнению работ региональных консалтинговых, аудиторских, маркетинговых компаний, НИИ, инновационных и образовательных структур;
- мониторинг выполнения планов реструктуризации предприятий;
- обучение, подготовка и переподготовка специалистов предприятий, разрабатывающих и реализующих планы реструктуризации;
- организация конкурсного отбора инвесторов;
- обучение, подготовка и переподготовка специалистов предприятий, разрабатывающих и реализующих планы реструктуризации;
- организация конкурсного отбора инвесторов.

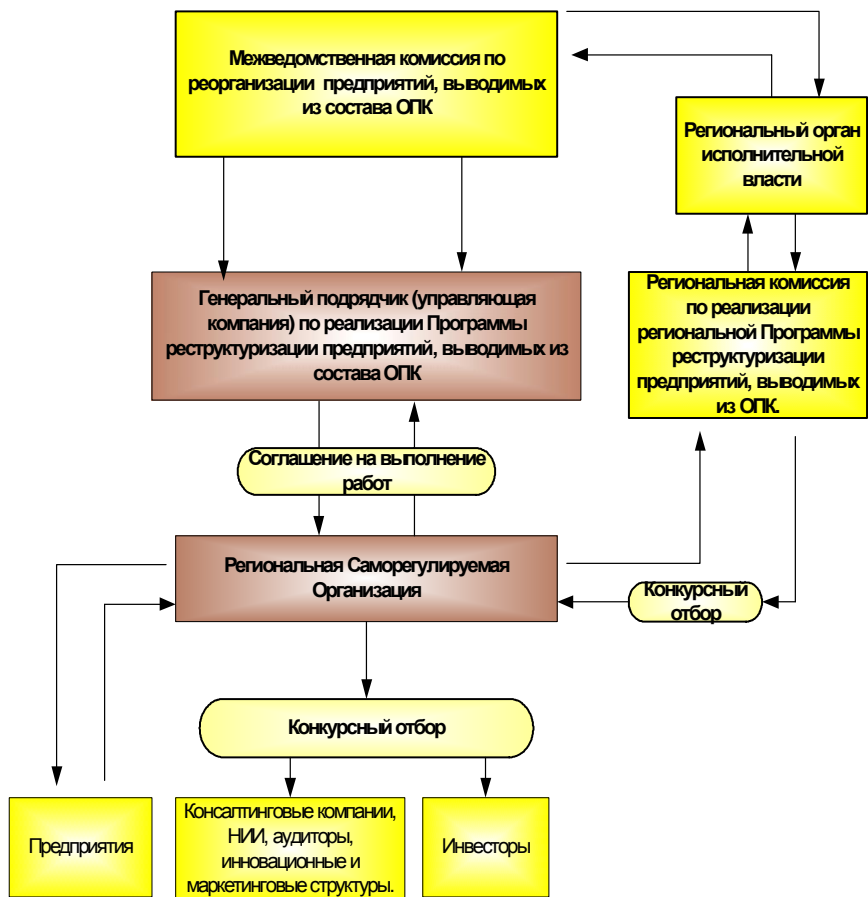


Рис. 5. Схема управления Программой на региональном уровне

## **Глава 7. Системный и программно-целевой подход как средство обеспечения целостности и результативности системы управления развитием**

### **7.1. Современные методы повышения результативности управления и их взаимосвязи**

#### **Системный подход**

Основным принципом системного подхода является по возможности полное описание состояния и поведения объекта анализа, его частей и существенных взаимосвязей между ними. Если, например, речь идет о развивающейся системе, то возможно полное описание альтернативных вариантов (сценариев) её развития, изменений.

Теория систем бурно развивалась в шестидесятых годах прошлого столетия, а её приложения используются до сих пор, особенно при проектировании (планировании) сложных систем.

Рассматриваемые в данной книге предприятия, корпорации, субъекты федерации, муниципальные образования и другие организации относятся к классу сложных целеустремленных организационно-технических систем. Многочисленные приложения системных исследований показали, что их использование дает возможность руководителям:

- увидеть, воспринять процесс в целом и за счет этого избежать крупных ошибок и более успешно координировать работу подразделений;
- за счет более полного анализа взаимосвязей более адекватно учесть ограничения и повысить реализуемость решений;
- за счет рассмотрения более полного перечня альтернатив повысить эффективность принятия решений и др.

Между тем полнота анализа, являющаяся основным преимуществом системного подхода, порождает и его основной недостаток – «проклятие размерности». Действительно, разнообразие свойств, взаимосвязей, альтернативных сценариев

развития организаций бесконечно и возникает острая необходимость в инструменте, дающим возможность выделять только наиболее существенные связи, свойства, показатели и т.п. Таким инструментом для человека и групп людей являющихся по их природе целеустремленными, является целеполагание. Именно четкое осознание и формулировка цели (желаемого состояния системы) и критериев её достижения дают возможность выделить наиболее существенные с точки зрения влияния на достижение цели факторы, связи, ограничения, а также управляющие воздействия, включая выбор необходимого для этого комплекса (программы) работ.

### **7.1.2. Программно-целевое управление**

Частный случай прикладного направления системного подхода к управлению сложными целеустремленными организационно-техническими системами. Основное внимание уделяет комплексу инструментов (механизмов) целеполагания, анализа и выбора средств достижения целей, «заземления» их до конкретных программ и управления реализацией календарных планов работ, получило название *программно-целевого подхода (программно-целевого управления)*.

Методы и приложения программно-целевого управления (ПЦУ) развивались во всем мире, особенно в СССР, шестидесятых – семидесятых годах в первую очередь в обороне, а также и для управления развитием народного хозяйства. Их применение дает возможность при использовании всех преимуществ системного подхода снять «проклятие размерности» за счёт фокусировки на достижение цели. Оно дает регулярный механизм четкой формулировки целей, задач, выбора основных средств их достижения и программ работ (приоритеты), сконцентрировать на них все ресурсы и повысить эффективность (результативность) их использования.

В последние годы в России снова возрос интерес к использованию модифицированных с учетом рыночной среды методов программно-целевого управления как инструмента повышения результативности управления развитием на всех уровнях руководства: корпораций, территорий, субъектов федерации, федерации. Поэтому ниже достаточно подробно описываются основные принципы, инструменты (структура «цели –

средства», дерево критериев и др.) и этапы программно-целевого управления:

- 1) анализ среды, формулировка цели и критериев степени её достижения, подцелей в иерархической структуре (вплоть до конкретных групп исполнителей);
- 2) анализ и оценка потенциально возможных альтернативных средств достижения целей;
- 3) выбор приоритетных направлений (программ) изменений, обеспечивающих основной вклад в достижение целей;
- 4) распределение на них ограниченных ресурсов, максимизирующее степень достижения цели;
- 5) формулировка принципов, требований (политик, «правил игры») к системе управления;
- 6) конкретизация ключевых показателей характеризующих результаты деятельности подразделений-исполнителей, и требований к их значениям, обеспечивающих достижение конкретных целей;
- 7) комплекс организационных мер, обеспечивающих своевременную и качественную реализацию программ (оценка деятельности, мотивация, обучение и т.п.);
- 8) создание системы регулярного контроля исполнения программы;
- 9) оперативный контроль результатов и корректировки календарных планов, приоритетных направлений и, возможно, целей.

### **7.1.3. Стратегическое планирование и управление**

Охватывает первые пять из перечисленных выше этапов. Возникло как самостоятельное направление и как одна из основных служб в системе управления корпораций 15-20 лет назад в связи с необходимостью быстрой и своевременной управленческой реакции на ускорение существенных изменений внешней и внутренней среды организаций. Методы и практика стратегического менеджмента быстро развивались в 80-90-е годы прошлого столетия. Последние 5-7 лет характерны тем, что все зарубежные конкурентоспособно развивающиеся корпорации и фирмы имеют службу стратегического управления или службу управления изменениями. В России большинство организаций пока

не имеет такой эффективно работающей службы, поэтому стратегическому управлению посвящен отдельный раздел.

Отметим, что при разработке стратегии в первую очередь оценивается потенциал достижения цели и рассматриваются различные стратегические альтернативы достижения цели (сценарии), которые порождаются различными вариантами использования потенциала. Чем шире «поле» рассмотренных на этом этапе вариантов, тем более эффективное решение будет принято. Этим, в частности, разработка стратегии отличается от разработки комплексного бизнес-плана, обеспечивающего реализуемость уже выбранной стратегической альтернативы.

Важно также отметить, что как часть программно-целевого подхода стратегическое планирование определяется не сроком (долгосрочное), а существенностью вклада в достижение цели. Так например, если цель – увеличение продаж на 50 %, вариант её достижения является стратегически важным решением независимо от того, будет оно реализовано за 5 лет или за полгода, что ещё лучше.

#### **7.1.4. Система сбалансированных показателей**

Используется на этапе 6.

Анализ практики стратегического управления как за рубежом, так и, особенно в России показывает, что во многих случаях документ «Стратегия развития фирмы (корпорации)» в значительной степени не реализуется. Поиски инструментов, существенно повышающих реализуемость (этапы 6-7) разработанной стратегии привели к желаемым результатам.

Одним из таких эффективных инструментов, получивших широкое распространение в 90-х годах в США, а в последние 5-7 лет и в России, является система сбалансированных показателей (далее – ССП). Её авторы Р.Каплан и Д.Нортон, в результате обследования ряда компаний, выяснили, что в текущем управлении имеется дисбаланс (несистемность): компании в основном используют краткосрочные финансовые показатели, пренебрегая долгосрочными мерами по повышению эффективности работы на рынке, по развитию персонала и др.

Для решения этих проблем они разработали свою концепцию и сбалансированной системы показателей и методики их реализации. Предложенные ими четыре группы показателей



(финансы, клиенты, внутренние бизнес-процессы, обучение и развитие), конкретные инструменты для подразделений (стратегические карты, стратегические темы и др.), принципы увязки стратегического с текущим (операционным) менеджментом с мотивацией сотрудников и четко расписанные этапы внедрения дали хорошие практические результаты. Система широко используется и развивается, в том числе – в России.

Отметим, что в России часто допускается типовая ошибка при использовании ССП, а именно слепо, нарушением комплексности рассматриваются без обсуждения только четыре аспекта, области хозяйственной деятельности предприятия, описанные в классическом варианте их первой книги: (финансы, клиенты, внутренние бизнес-процессы, обучение и развитие). Сами авторы предупреждают, что они не претендуют на полноту, что четыре составляющих – только необходимый минимум (существенный для американских фирм того времени) и в зависимости от ситуации организация должна рассматривать и другие существенные составляющие (аспекты) деятельности.

Так, опыт работы с российскими предприятиями показывает, что очень существенным для успеха, получения конечного результата является включение в приоритетные направления повышения конкурентоспособности:

- изменений производственной сферы (особенно – тех. перевооружения изношенных на 70 % производственных фондов);
- инновации, особенно в создании новых конкурентоспособных продуктов (большинства российских предприятий темп обновления продукции в 3-5 раз ниже необходимого, например, для импортозамещения;
- направление «организационное строительство»: изменения в орг. структуре (в частности, принципиально важный переход от линейно-функциональной структуры к процессно-ориентированной на бизнесы структуре, например, матричной, дивизиональной);
- освоение кодекса корпоративного управления (организация эффективной работы совета директоров, выход на фондовый рынок и др.), лет 30 назад прошедшее в США, и др.

### **7.1.5. Бюджетирование, ориентированное на результат**

Также является одним из инструментов ПЦУ, используется на всех этапах (1-9) для повышения эффективности использования финансов и повышения финансовых результатов.

С 2005 г. этот принцип управления финансами ориентированный на конечный результат является обязательным при распределении государственных средств. Необходимость в нем возникла в связи с очень низкой эффективностью (результативностью) использования бюджетных средств.

В книгах [6, 20, 24] и других подробно описываются соответствующие методы «затраты – результат», управление финансовыми потоками, системной оптимизации и алгоритмы распределения бюджета корпораций и предприятий, муниципальных образований и субъектов федерации. В частности, в книге [24] более чем на 70 % (более 300 стр.) посвящено этим методам.

Многолетний опыт показывает, что, например, бюджетная эффективность на уровне субъекта федерации при практическом использовании программно-целевого подхода и метода «затраты – эффект», растет в несколько раз и превышает 4-5 рублей дополнительных поступлений в бюджет на рубль вложений из бюджета .

Рассмотрим эти методы подробнее, начиная с программно-целевого управления.

## **7.2. Основные принципы и этапы создания системы программно целевого управления развитием.**

Основополагающие принципы управления на цель (близкие названия: управление по результату, программно-целевое управление, система стратегического управления и т.п.):

- 1) планирование от конечных целей (желаемых результатов) к средствам, вплоть до программы конкретных работ, до подразделений и персональных исполнителей;
- 2) контроль фактического исполнения и оценка результатов работы подразделений, реализации

проектов и работ по критериям, характеризующим степень достижения целей;

- 3) оценка и выбор решений по управляющим воздействиям (изменениям) на всех уровнях (работ, проектов, подразделений и фирмы в целом) на базе прогноза влияния этих изменений на конечный результат;
- 4) выделение дефицитных ресурсов, в первую очередь, на приоритетные, наиболее выгодные по финансовому результату направления деятельности;
- 5) мотивация подразделений и персонала на улучшение конечных результатов;
- 6) выработка и реализация политики и механизмов («правил игры», бизнес-процессов), обеспечивающих максимальную реализацию имеющегося потенциала организации для достижения конечных целей.

Эти и другие принципы целевого управления должны выполняться при выработке, согласовании, принятии и исполнении управленческих решений:

- на всех уровнях руководства;
- по всем периодам времени: долгосрочные (2-3 года), среднесрочные (год-квартал), оперативные (месяц-неделя) планы;
- по всем этапам цикла бизнес-проектов и проектов развития.

Для обеспечения максимального результата (далее имеется в виду финансовый результат) необходимо обеспечить возможную полноту (комплексность, системность) рассмотрения факторов, связей и ограничений, существенно влияющих на принятие решений, обеспечивающих достижение цели. По результатам анализа и выделения наиболее существенных показателей на предприятиях и в корпорации необходимо организовать систему управленческого учета и контроля этих показателей.

Особо важными из этих показателей являются показатели эффективности использования имеющихся ресурсов, в первую очередь финансовых (отдача на рубль затрат, выработка на одного работника и т.п.), которые в окружающем мире непрерывно растут и определяют конкурентоспособность фирмы.

С учетом предыстории, состояния и возможностей каждой фирмы необходимо выполнить следующие этапы работ:

уточнение понятия «финансовый результат» (определение критериев, характеризующих степень достижения цели и формулировка целевых установок, то есть желаемых значений этих критериев);

- 1) построение модели оценки последствий принимаемых решений и выявление основных факторов (факторов успеха) и показателей, изменения которых наиболее сильно влияют на конечный результат;
- 2) определение способов воздействия (мер), обеспечивающих нужное изменение существенных факторов;
- 3) разработка системы учета и контроля фактического значения этих факторов и показателей (создание системы управленческого учета во всех элементах орг.структуры: работы, проекты, подразделения, фирма в целом);
- 4) описание основных бизнесов (бизнес-циклов) по видам деятельности, приносящим деньги, и выделение в них наиболее существенных элементов, совершенствование которых даст основной вклад в прирост финансовых результатов;
- 5) выделение очередей разработки и реализации системы управления по результатам, включая программу изменений;
- 6) технология реализации первой очереди изменений (включая документооборот);
- 7) подготовка и реализация следующих очередей.

#### **Основные структурные модели программно-целевого управления, включая дерево целей.**

Для реализации основных принципов управления по цели используется комплекс инструментов (моделей), достаточно надежно обеспечивающих формирование целей и их реализуемость.

Основные структурные модели:

- 1) структура объекта финансового управления и учета;
- 2) структура «цели-средства»;
- 3) структура «цель-критерии»;
- 4) структура «взаимосвязи существенных факторов»;
- 5) организационная структура исполнителей;
- 6) структура ресурсов;

- 7) структура периодов времени;
- 8) структура бизнеса и финансового потока;
- 9) структура механизмов (бизнес-процессов, регламентов, процедур) управления по финансовому результату;
- 10) информационная структура и документооборот.

Первые четыре структуры являются главными системообразующими. Их использование дает возможность структурировать цели и средства, сделать необходимые обоснования программ, выделить приоритеты и существенно снизить риски (повысить реализуемость программ, управляемость и безопасность фирмы).

Опишем кратко эти структуры, а затем порядок их использования при управлении по конечному финансовому результату.

**1. Объекты финансового управления и учета.** Пусть рассматривается следующая структура объекта управления:

- 1) укрупненная трехуровневая организационная структура (фирма и ее основные подразделения и вышестоящая организация или хозяин);
- 2) основные бизнесы (виды деятельности, приносящие фирме деньги);
- 3) приоритетные проекты развития, дающие основную часть результата в будущем (венчурные проекты) и пр.

Эта структура определяет состав элементов (объектов) для постановки управленческого учета и контроля с созданием в них центров финансового учета (ЦФУ). При делегировании руководством фирмы отдельным ЦФУ части ответственности и полномочий в управлении финансами эти ЦФУ переходят в статус обладающих некоторой самостоятельностью центров финансовой ответственности (ЦФО). Часть из них прибыльна – это бизнес-проекты (центры прибыли), часть убыточна в текущий момент - это проекты развития (центры затрат, как и офис). В этом случае структура приобретает черты дивизиональной (матричной) структуры.

**2. «Цели-средства».** Данная структура используется как инструмент для перехода от желаемого в будущем состояния (конечной цели) к программе работ, которая может начаться в настоящем и обеспечивает достижение цели.

- Можно выделить два компонента: дерево целей, комплекс мер и взаимосвязи между ними.
- *Дерево целей* - многоуровневая иерархическая структура. На верхнем, первом уровне находится один элемент, соответствующий *конечной цели* (прямоугольник на рис. 1а). Это корень дерева, с него и начинается построение структуры.
- Элементы следующего, второго уровня (рис. 1б) соответствуют *подцелям*, реализация которых достаточна для достижения цели верхнего уровня. Таким образом, каждый из них является одним из средств достижения цели, а вместе они обеспечивают ее достижение. Овалы на рис.1 соответствуют подцелям, способ (технология, комплекс работ) достижения которых ясен и далее его детализировать не требуется. Прямоугольники соответствуют тем подцелям, способ достижения которых не ясен (проблематичен) для данной фирмы в данный момент времени. Линии, соединяющие элементы второго уровня с целью верхнего уровня соответствуют отношениям «часть-целое» и «цель-средство».

Для проблематичных подцелей необходима дальнейшая их детализация, например на *задачи*, метод решения которых ясен (овалы) и на *проблемы* (прямоугольники), решения которых не известны.

Для элементов третьего уровня элементы верхнего уровня, в которые они входят, являются целями, а они, в свою очередь, являются средствами достижения этих целей. Разбиение на средства следующего уровня неоднозначно. Обязательным является *требование полноты*: необходимо предусмотреть *все средства, достаточные для достижения цели*. При этом число средств не должно превышать 5-7, иначе с таким деревом целей трудно работать. Поэтому рекомендуется при построении следующего уровня сначала перечислить все известные средства, затем проранжировать их по величине вклада в цель, наиболее приоритетные укрупнить в 3-4 группы, дающие около 80 % вклада, а остальные сгруппировать в разделе «прочие».

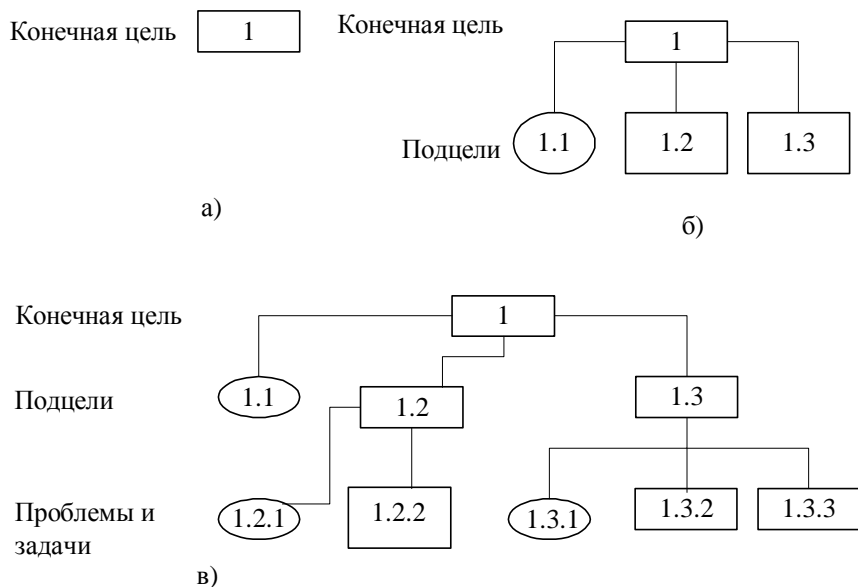


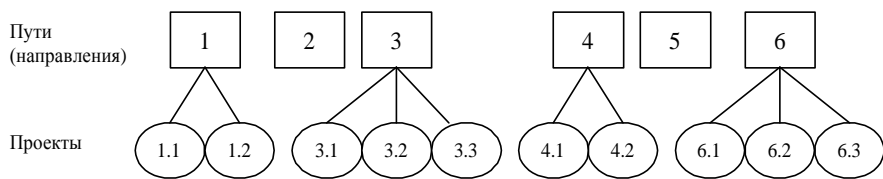
Рис. 1. Дерево целей: а) – цель; б) – цель–подцели; в) – цель–подцели–проблемы.

Детализация (с разбиением на 3-5 элементов следующего уровня) продолжается до тех пор, пока мы не «заземлим» проблемы на известные нам шаблонные меры (методы и т.п.) или пока неопределенность проблем и связанный с нею риск не будут локализованы и ее доля не станет приемлемо мала.

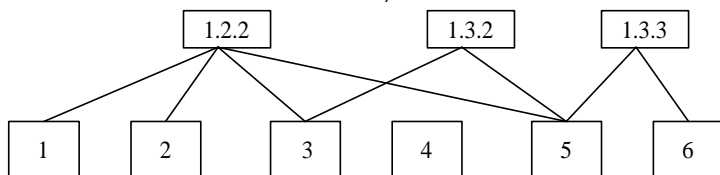
Ограничимся тремя уровнями:

- 1) общая конечная цель;
- 2) подцели по областям хозяйственной деятельности (рынок, производство, финансовая, социально-кадровая политика);
- 3) проблемы и задачи.

*Комплекс мер* содержит все направления (меры) и виды деятельности, которые уже выполняет фирма с высокой реализуемостью, а также те, которые она может выполнять со средней реализуемостью. Они конкретизируются до проектов (рис. 2а).



а)



б)

№№ п/п	Номер пути решения Проблема	1	2	3	4	5	6
		1	1.2.2	1	1	1	
2	1.3.2			1		1	
3	1.3.3					1	1

б)

Рис. 2. Структура «проблемы-комплекс мер»: а – «пути решения–проекты»; б – связи «проблемы–пути решения»; в – матрица связей «проблемы–пути решения»

Затем строится матрица «проблемы–пути решения», в которой указывается для решения какой задачи или проблемы может быть использована данная мера (вид деятельности). Или, наоборот, для каждой проблемы указываются полезные для ее решения направления и проекты (пути решения проблем). В этом случае каждое направление (проект) может давать вклад в решение нескольких проблем и задач (рис. 2б). Эти связи могут быть учтены в форме матрицы «проблемы-пути решения» (рис. 2в).



Далее, проекты разбиваются на конкретные взаимосвязанные работы с указанием исполнителей, требуемых ресурсов и сроков для их реализации. Поток таких работ образует программу, календарный план ее реализации определяет сроки достижения целей.

Соединив дерево целей и комплекс мер, получаем полную структуру «цели – средства» (рис. 3).

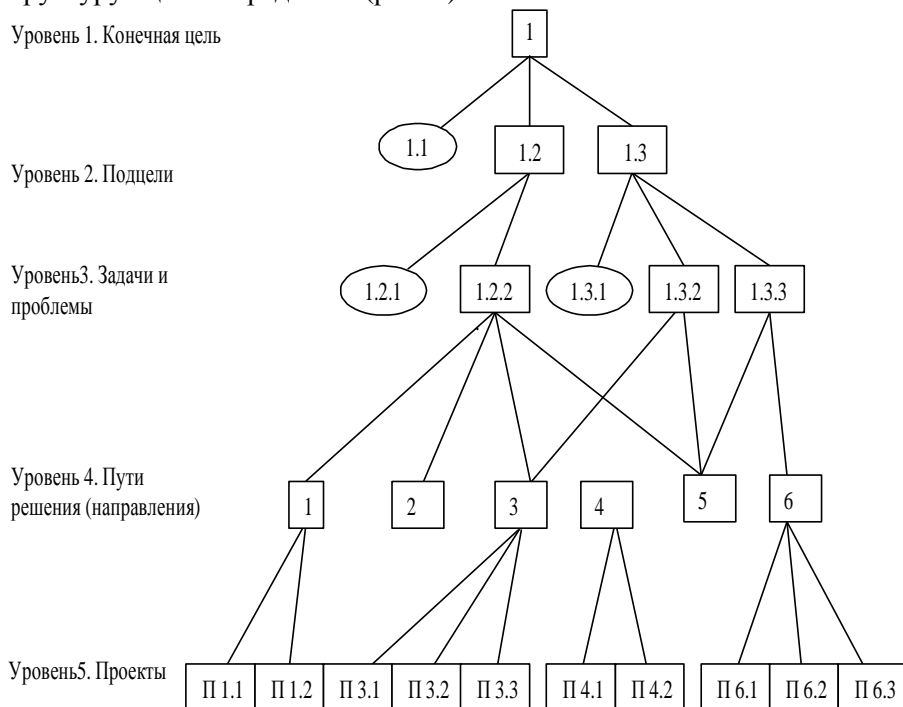


Рис. 3. Структура «цели – средства»

В данном случае видно, что предложенное «снизу» средство (путь решения) № 4 не требуется для решения проблем и достижения конечной цели.

**3. «Цель-критерии».** Для каждого элемента структуры управленческого учета определяются показатели, характеризующие степень достижения цели. Это может быть многоуровневая структура типа дерева. На уровне фирмы она конкретизирует показатели, по значениям которых можно судить о степени достижения конечной цели – получение заданного финансового

результата. Кроме того, задаются требования по критериям оценки промежуточных результатов для каждого ЦФУ и ЦФО (подразделений, бизнесов, проектов). Эти критерии выбираются так, чтобы их улучшение приводило к улучшению конечного финансового результата фирмы (см. пример в Приложении 5).

К этой структуре критериев прикладываются правила (методика) оценки степени достижения промежуточных и конечных целей по фактически достигнутому результату. Примеры правил:

*Вариант 1.* Целевая установка: увеличить за плановый период маржинальную прибыль в 1,5 раза при отчислении собственнику 10 млн. руб. и неухудшении значений заданного перечня критериев. Тогда прирост финансового результата определяется приростом маржинальной прибыли, а степень достижения цели определяется как доля целевой установки (фактическая маржинальная прибыль, деленная на требуемую маржинальную прибыль).

*Вариант 2.* Заданы пропорции прироста всех критериев (то есть траектория) и их желаемые значения в конце периода (целевая точка). Требуется максимально продвинуться вдоль траектории к целевой точке (подробнее см. [13]).

*Вариант 3.* Заданы правила комплексной оценки степени достижения цели фирмы. Возможны и другие правила (они определяются руководством и собственником фирмы совместно с консультантом).

### **Пример**

*Структура «цель – критерии» для ситуации п. 1.2, цель 2. Для финансовой цели, общая формулировка которой: «Обеспечить прибыльное и финансово-стабильное функционирование и развитие фирмы», в качестве критериев верхнего уровня используется пять групп показателей:*

*прибыль;*

*рентабельность;*

*финансовая стабильность;*

*выручка (объем продаж);*

*финансовый результат собственника.*

*Детализация критериев.*

*1. Прибыль.*

- 1.1. Маржинальная (предельно возможная) прибыль (МП - это выручка за вычетом прямых переменных затрат на проекты).
  - 1.2. Прибыль от основной деятельности (ПОД - выручка за вычетом полных затрат на основную деятельность, прямых и накладных, то есть ПОД = МП - накладные расходы).
  - 1.3. Чистая прибыль (ЧП - выручка за вычетом полных затрат на основную деятельность и налогов).
  - 1.4. Прибыль к распределению в Компании (ПР = ЧП минус отчисления в корпорацию).
2. Рентабельность.
- Маржинальная рентабельность по оборотным средствам (маржинальная прибыль, деленная на переменные затраты).
- 2.1. Маржинальная рентабельность по выручке (маржинальная прибыль, деленная на выручку).
  - 2.2. Рентабельность основной деятельности (прибыль от основной деятельности, деленная на полные прямые затраты).
  - 2.3. Общая рентабельность (чистая прибыль, деленная на все затраты).
3. Финансовая стабильность.
- 3.1. Коэффициент финансовой прочности (выручка, деленная на порог безубыточности).
  - 3.2. Коэффициент финансовой устойчивости (собственный капитал, деленный на заемные средства).
  - 3.3. Платежеспособность (неотрицательность остатка финансового потока на конец любого недельного периода).
4. Объем продаж (выручка).
- а. Выручка от основной деятельности.
  - б. Выручка от прочей деятельности.
5. Финансовый результат собственника.
- 5.1. Текущий доход за период (изымаемый из бизнеса).
  - 5.2. Прирост стоимости фирмы.

Соответствующее дерево критериев приведено на рис.4.

Пусть в данном примере собственник из предложенных трех вариантов оценки степени достижения цели выбрал первый: финансовым результатом является увеличение маржинальной прибыли. Его финансовый результат фиксирован, тогда значения остальных критериев определяются по заданным формулам, в том числе и главный интерес руководства фирмы – прибыль к распределению.

Отметим, что цель, структура критериев и правила оценки (снизу вверх) различны для разных предприятий и даже для того же предприятия в разные периоды времени и их необходимо обновлять не реже раза в год или при изменении целей, структуры и др. Но если они зафиксированы, то при изменении любого показателя легко оценивается его влияние на промежуточные и конечные результаты «по вертикали власти» снизу вверх.

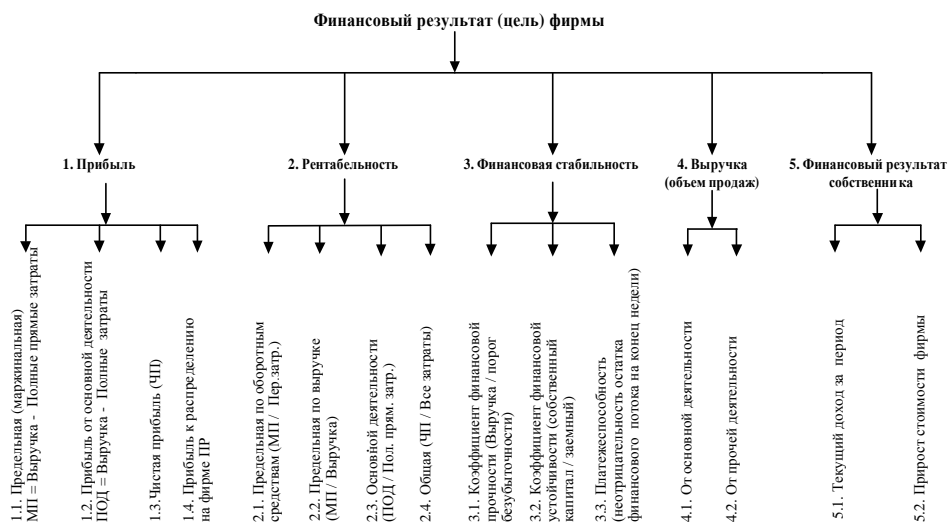


Рис. 6. Пример дерева критериев для фирмы

**4. «Взаимосвязи существенных факторов».** Построение этой структуры полезно:

- для выделения состава и взаимосвязей факторов, положительно («+») или отрицательно («-» на рис. 6)

воздействующих на конечный и промежуточные результаты;

- для оценки силы влияния изменения значений каких-либо показателей на результаты на том же уровне иерархии (по горизонтали);
- для выделения наиболее существенных показателей с точки зрения управленческих воздействий на них для повышения предсказуемости последствий и управляемости результатами;
- для повышения прозрачности и наглядности для руководства и собственников процессов управления от управляющих воздействий к промежуточным, а затем - к конечным результатам.

Структура графически представляет собой сеть (схему), состоящую из элементов – показателей (на схеме – кружки, овалы, прямоугольники) и связей (линий) со знаками «+» и «-» на входе. Рост исходного показателя ведет к улучшению «+» или ухудшению «-» данного показателя. Если к входящим дугам приписать формулы, то получим основу для алгоритмов расчетов.

Построение сети начинается с фиксации критерия (или нескольких критериев) конечного результата. Затем определяется первый слой непосредственно влияющих на него показателей, характеризующих промежуточные результаты. Затем для каждого из показателей процедура повторяется, пока не получится «заземления» на первичные показатели, которые доступны в рамках принятой учетной политики и управляемы (известны меры воздействия, приводящие к изменениям в нужном направлении).

### **Пример**

*Построение структуры «взаимосвязи существенных факторов» для случая, когда финансовый результат – это прирост маржинальной прибыли.*

*Анализ структуры и силы взаимосвязи факторов, влияющих на результат, целесообразно начать по видам продукции и типовым работам (мерам) по каждому бизнесу и прежде всего по их маржинальной (предельной) прибыли на единицу продукции (рис. 5).*

*Исходные данные по удельным расходам на единицу продукции можно получить из плановой калькуляции. Однако чаще всего плановая калькуляция удельных затрат (особенно по*

трудоемкости) не соответствует реальности или отсутствует. Тогда необходимо начать учет и накопление данных по фактическим значениям валовых показателей по производственной программе по каждому виду продукции за плановый период (месяц, квартал). Затем, на этой основе уточнить фактические удельные показатели (нормативы) материальных расходов в натуральных единицах, после чего с учетом прогноза изменений цен в следующем плановом периоде сформировать обновленные плановые нормативы расходов в стоимостном выражении.

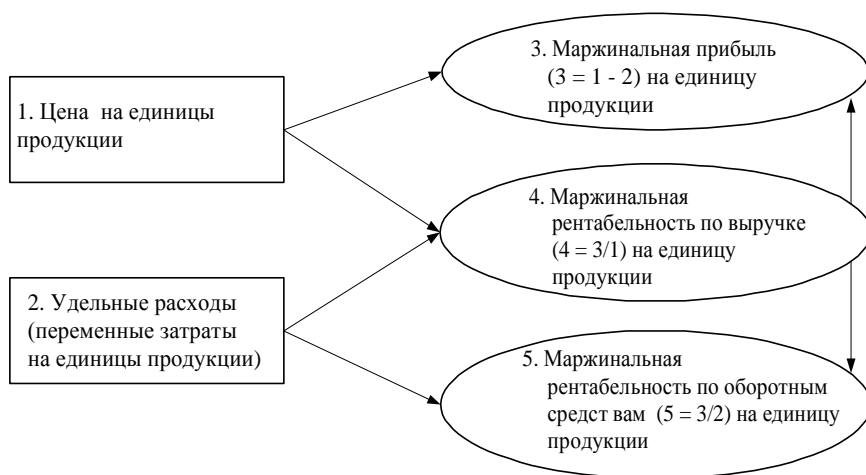


Рис. 7. Схема взаимосвязей удельных показателей на единицу продукции

При переходе от единицы продукции (одного цикла ее производства) к валовым показателям по виду продукции за плановый период добавляются новые существенные показатели:

- необходимые на начало периода оборотные средства (переменные затраты на объем продукции);
- продолжительность бизнес-цикла: от момента оплаты сырья и комплектующих до получения поступления денег (цикл: «снабжение – производство–реализация»). Получаем следующую схему (рис. 6).

Важно отметить, что маржинальная рентабельность (МР) по выручке за период (доля МП в выручке) совпадает со значением МР

по выручке за единицу продукции, а МР по оборотным средствам вычисляется с учетом числа бизнес-циклов за период как отношение суммарной маржинальной прибыли за период к переменным (или прямым - как принято называть в организации) затратам, то есть оборотным средствам, вложенным только в начале периода (далее идет финансирование переменных затрат из поступлений возвращенных и дополнительно заработанных средств). Это связано с тем, что под бизнесом мы понимаем только прибыльную (как минимум безубыточную), то есть самофинансируемую по воспроизводству, деятельность. Если это требование не выполняется, то вид деятельности из списка бизнесов исключается.

При решении задач развития, связанных с приростом выпуска и выручки, требующих вложения дополнительных средств, главной становится оценка маржинальной рентабельности этих вложений, и суммарный прирост маржинальной прибыли за период делится только на дополнительные вложения оборотных средств.



Рис. 8. Схема взаимосвязей основных удельных и валовых показателей по одному виду продукции

Следующее усложнение схемы связано с переходом от отдельного вида деятельности на более высокий уровень структуры – к бизнесу предприятия в целом. В этом случае добавляется характеристика структуры ассортимента фирмы (корпорации). Среднее значение маржинальной рентабельности за период по всему ассортименту определяется как средневзвешенное значение рентабельности по отдельным видам деятельности. Соответственно, чем больше доля высокорентабельных видов продукции, тем выше общая МР при тех же затратах оборотных средств. То же относится к доле в выручке и МП по выручке.

Кроме того, на уровне фирмы существенными являются ограничения на объем производства, продаж в связи с имеющимися в данном периоде возможностями:

- 1) по мощностям производства;
- 2) по трудовым ресурсам;
- 3) по возможному объему продаж;
- 4) по имеющимся оборотным средствам.

Результирующая возможность (пропускная способность) определяется наиболее узким местом (минимальной возможностью, лимитирующим фактором). И, наконец, возможности изменения ограничений, точнее лимитирующих ограничений (устранения «узких мест»), определяются наличием проектов развития и фондом развития фирмы (компании).

### **Пример**

*Укрупненная общая схема взаимосвязей для критериев группы «Прибыль» дерева критериев приведена на рис. 9.*



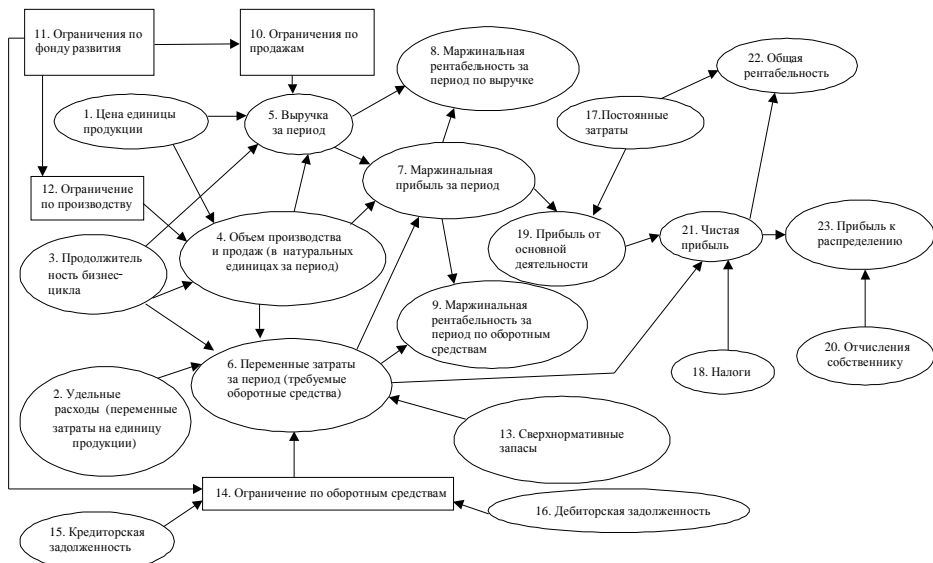


Рис. 9. Общая схема взаимосвязей показателей верхнего уровня

### Пример

*Структура «цели-средства». Пусть оборот в месяц – 100 млн. руб., доля маржинальной прибыли в выручке – 40%, продолжительность бизнес-цикла – 1 месяц.*

**Уровень 1. Конечная цель: выход на финансово-стабильное функционирование и развитие**

*Проводится предварительный анализ и уточнение цели для подготовки целевых установок по областям хозяйственной деятельности. Ключевым в формулировке цели является требование выхода на финансово-стабильное состояние (из безубыточного состояния). Основным показателем финансовой стабильности является коэффициент финансовой прочности, который в настоящее время равен 1 (точно безубыточно). Пусть анализ колебаний поступлений показал, что они составляют около 40%, в связи с чем коэффициент финансовой прочности должен быть не менее 1,5. Тогда для увеличения выручки в 1,5 раза потребуется рост производства более чем в 1,6 раза (необходимо снижение цен на 5-7%), для чего необходимо прирост оборотных средств примерно на 50 %, в начале периода – около 20 млн. руб. Пусть для покрытия дополнительных расходов за год потребуется*

дополнительно около 50 млн. руб. Соответственно, прирост маржинальной прибыли должен быть в 1,7 раза (или в 1,6 раза и заем в 50 млн. руб.).

### **Уровень 2. Подцели**

1.0. Рыночные: захват новых рынков и увеличение объемов продаж в 1,5 раза.

1.1. Производственная: увеличение объема производства продукции в 1,6 раза.

1.2. Финансовая: рост коэффициента финансовой прочности в 1,5 раза.

1.3. Социально-кадровая: рост уровня жизни в 1,4 раза.

1.4. Организационно-управленческая: совершенствование системы управления.

### **Уровень 3. Проблемы**

*Рыночные.*

- Цены выше, чем у конкурентов.
- Слабая работа на рынке.
- Отсутствие региональных представительств.

*Производственные.*

- Износ оборудования в цехе № 2 на 90 %.
- Нехватка высококвалифицированных рабочих.
- Срывы сроков и качества по вине службы снабжения.

*Финансовые.*

- Длинный цикл оборота денежных средств.
- Дефицит денег при закупке сырья.

*Социально-кадровые.*

- Низкая зарплата и утечка квалифицированных кадров.
- Незаинтересованность персонала в результатах.

*Организационно-управленческие.*

- Несогласованность действия служб.
- Медленная реакция на изменения рынка.

Пример направлений изменений (путей решения проблем), дающих повышенный вклад в улучшение финансового состояния (с одной цифрой) и проекты по их реализации (с двумя цифрами) приведен ниже.

### **Пример**

*Пути решения (направления) и проекты.*

1. Пополнение оборотных средств за счет реализации и использования сверхнормативных:

- дебиторской задолженности;
  - запасов на складах МТС;
  - незавершенного производства;
  - запасов на складах готовой продукции.
2. Изменение структуры ассортимента за счет вложения оборотных средств в продукцию, имеющую высокую маржинальную рентабельность за период:
    - постановка маржинального анализа и ранжирование выгодности позиций ассортимента;
    - организация бизнес-единиц для прорыва по наиболее выгодным позициям.
  3. Увеличение объемов продаж за счет усиления и повышения эффективности работы служб маркетинга и продаж.
  4. Захват рынка, увеличение объемов продаж и маржи за счет изменения ценовой политики.
  5. Снижение затрат:
    - переменных (на закупки и энергию в первую очередь);
    - постоянных (энергоснабжение, стимулирование).
  6. Сокращение продолжительности основного бизнес-цикла («снабжение – о производство – реализация») за счет реинжиниринга бизнес-процессов.
  7. Быстрая (за 1,5-2 месяца) реализация первой очереди финансового планирования и контроля, и управленческого учета на всех уровнях (продукт – подразделение – предприятие) на основе управления финансовыми потоками.
  8. Быстрое (за месяц 1-го этапа) утверждение временных положений по мотивации целевых групп и коммерческой службы на финансовый результат.
  9. Создание (за 2 месяца) комплексного планирования (план продаж – план производства – план закупок, план движения денежных средств и т.п.).
  10. Быстрое включение среднего звена управления («учения» и создание актива, входящего в службу управления изменениями).
  11. Устранение узких мест производства.
- Связи «проблемы – пути решения» задаются следующей матрицей.

### Матрица «проблемы – пути решения»

Пути решения	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Проблемы											
1.1.1				1	1						
1.1.2			1							1	
1.1.3			1							1	
1.2.1											1
1.2.2								1		1	
1.2.3									1	1	
1.3.1						1				1	
1.3.2	1	1	1		1		1				
1.4.1								1			
1.4.2								1		1	
1.5.1							1		1	1	
1.5.2						1			1	1	1

Единица в строке означает, что соответствующее направление (путь решения) дает вклад в решение данной проблемы. Полная структура «цели – средства» для этого примера приведена на рис. 10.

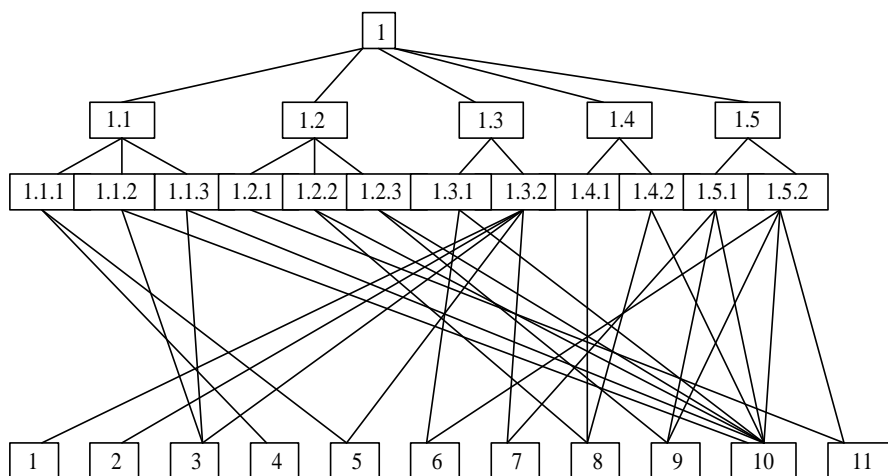


Рис. 10. Структура «цели – средства»

**5. Организационная структура исполнителей.** Состоит из четырех компонентов:

- 1) организационная структура «руководство – линейные и функциональные подразделения»;
- 2) руководители проектов и менеджеры по товарным группам и бизнес-единицам;
- 3) временные целевые группы (ВЦГ) по решению ключевых проблем, включающие представителей разных подразделений;
- 4) привлеченные специалисты, в том числе по управленческому консультированию.

За решение ключевых проблем и реализацию соответствующих мер отвечают руководители ВЦГ, а также назначаемые кураторы из руководства фирмы.

**6. Структура ресурсов.** Все ресурсы делятся на финансовые, трудовые и материальные. Из них выделяются наиболее дефицитные и медленно изменяемые (например, прирост мощностей). Для большинства российских предприятий всегда дефицитны финансовые ресурсы, но последние годы все чаще узким местом становятся высококвалифицированные кадры. Затем идут мощности, но в связи с массовым и значительным износом оборудования в ближайшие годы именно ограничение по мощностям может быть дефицитным.

**7. Структура периодов времени.** При целевом планировании и управлении по финансовому результату плановый период выбирается не по календарному принципу (квартал, год и т.п.), а по характеристикам бизнеса. Обязательное условие: горизонт планирования должен давать возможность увидеть финансовые результаты принимаемых сегодня решений.

Для функционирования решающую роль играет продолжительность бизнес-цикла (проплата – поставка – производство – реализация – поступление платежных средств). Если он сорокадневный, то единица временного периода – 40 дней, а не месяц, неделя и т.п. Плановый горизонт в этом случае должен быть не менее двух циклов, чтобы охватить последствия принятия решения в начале первого цикла, а также второго решения, связанного с правилом распределения полученных в конце первого цикла средств. Расчет финансовых потоков удобно вести сначала

именно в этих цикло-единицах, а затем переводить в обычный календарь.

При решении задач развития очевидно, что горизонт планирования должен быть не менее продолжительности инвестиционного проекта. Но вопрос в том, что считать его продолжительностью. При управлении по финансовому результату это, безусловно, не срок завершения работ, например, по тех.первооружению, и не срок окупаемости: за этот срок бизнесмен получит только то, что вложил, не заработав ничего, а ради этого проект начинать не стоит.

Поэтому для определения продолжительности инвестиционного проекта сначала необходимо уточнить (у инвестора, собственника), что он считает достойным финансовым результатом этого проекта, например, зарабатывать первого млн. руб., первого млн. долларов или первых 10 млн. долларов? Срок достижения этого уровня и будет продолжительностью проекта и планового периода. Если этот уровень специально не указывается, то по умолчанию будем считать *типовым сроком* – *срок 100 %-ной прибыли на вложенный капитал*, то есть срок, когда на проекте можно заработать (изъяв эти деньги из бизнеса) ровно столько, сколько вложено в него средств.

Кроме того, будем использовать следующий набор сроков для любого инвестиционного проекта:

$T_0$  – срок начала проекта (срок первого платежа инвестора);

$T_1$  – срок первого поступления денег от проекта;

$T_2$  – срок выхода проектируемого бизнеса на самофинансирование (срок последнего платежа инвестора), когда текущих поступлений достаточно для покрытия текущих расходов по проекту;

$T_3$  – срок окупаемости, когда поступления нарастающим итогом покрывают все затраты на проект нарастающим итогом (включая задолженность по инвестициям и оборотным средствам);

$T_4$  – срок, когда нарастающим итогом инвестором зарабатывается указанный им объем (с изыманием из бизнеса на потребление);

$T_5$  – срок, когда зарабатывается столько, сколько было вложено (то есть двойного возврата средств или 100 %-ная норма прибыли на вложенный капитал).

Эти сроки определяются в результате стандартного расчета финансового потока (плана движения денежных средств) [20, 24].

Готовый план накладывается по периодам времени на типовую календарную структуру, в качестве которой принимаем далее (для определенности):

- первая неделя – по дням;
- первый (скользящий) месяц – по понедельно;
- первый год – помесячно;
- второй год – поквартально;
- далее – по годам.

**8. Структура бизнеса и финансового потока.** В качестве основной финансовой модели, обеспечивающей оценку *реального финансового результата*, планирование и контроль, используется финансовый поток (cash-flow) или, что то же – план движения денежных средств.

Простейшее типовое структурное описание бизнес-цикла единицы продукции (или партии) – это последовательная цепочка: оплата – поставка – производство – реализация – поступление денег. Финансовый поток (план движения денежных средств) в этом случае простейший: один платеж (уход денег) в начале цикла, одно поступление (приход денег) в конце цикла. У многих бизнесов имеется поток поступлений и поток платежей. Алгоритмы расчета, технологии управления и примеры для простых и консолидированных финансовых потоков в многоуровневой организации приведены в работах [20, 24].

**9. Структура механизмов (бизнес-процессов) управления по финансовому результату.** Эта структура включает:

- 1) перечень основных сквозных механизмов управления по результату, описанных на языке бизнес-процессов;
- 2) матрицы ответственности по шагам бизнес-процессов;
- 3) функции подразделений (на языке этапов укрупненных бизнес-процессов);
- 4) должностные инструкции рабочих мест на языке шагов детальных бизнес-процессов.

Управление по финансовому результату – это управление, ориентированное *на процессы*, приводящие к финансовым результатам, а не на управление подразделениями. Поэтому главное – тщательное проектирование (инжиниринг) бизнес-процессов двух типов: в первую очередь – *основных бизнес-процессов*, приносящих

деньги, и во вторую очередь – обеспечивающих бизнес-процессов, поддерживающих реализуемость, эффективность и развитие основных бизнес-процессов (это, как правило, процессы управления).

Бизнес-процесс (регламент, процедура) определяет: зачем (с точки зрения бизнеса), что, кто, когда и в какой форме получает (изделие, полуфабрикат, документ); кому, что, зачем, когда и в какой форме передает. Если это материальный процесс, то что и в какой форме (качестве) определяется технологической и проектной документацией. Если это управленческий (информационный) процесс, то выделяется или форма документа, или устные распоряжения, пояснения.

Матрица ответственности для укрупненных описаний бизнес-процессов определяет какие подразделения за что, за какие шаги и документы отвечают; для детальных описаний бизнес-процессов – кто персонально (должность, фамилия) отвечает за конкретные действия, показатели и документы. На этой основе формируется конструктивное, ориентированное на процесс описание функций подразделений, должностей и рабочих мест. Это дает возможность службе персонала целевым образом и более точно подбирать и готовить кадры и т.п.

Практический опыт разработки и внедрения бизнес-процессов на десятках предприятий показывает, что для кратного улучшения финансового результата необходимы:

- постановка 15-20 бизнес-процессов;
- особо важны из них комплексные (сквозные): целеобразование, стратегическое управление, комплексное планирование, мотивация, единый стандарт учета и другие;
- реорганизация линейно-функциональной орг.структуры в ориентированную на процессы (матричную, проектную, программно-целевую).

Структура таких изменений соответствует рыночному международному стандарту качества управления серии ISO 9000 – 9014 .

## **10. Информационная структура и документооборот.**

Информационная структура включает:

- 1) основные этапы информационной технологии (ИТ);



- 2) основные информационные потоки и структуру баз данных;
- 3) состав и содержание основных документов;
- 4) средства автоматизации (компьютеры, коммуникационные сети и т.п.)

Здесь ограничимся лишь основными этапами (фазами) ИТ и примером минимального объекта управления составом и движением документов (рис. 9).

### **Пример**

*Основные фазы ИТ и состав документов для примера п. 2.1.2.*

**Фаза 1. Целеобразование.** Информационная волна сверху вниз по организационной и информационной структуре в форме доведения целей, критериев, приказа о начале работ, форм документов, регламента выполнения работ, персонально ответственных за их реализацию.

**Фаза 2. Прогноз возможностей.** Информационная волна снизу вверх: от мер (Д8ФБ) и базового варианта (Д8ФБ) к оценке изменений финансовых показателей каждого предприятия, формированию документов (Д5-Д1) для руководства фирмы.

**Фаза 3. Вариантные расчеты и выбор варианта стратегии развития верхним звеном управления.**

**Фаза 4. Принятие и доведение до исполнителей решений по организации работ и распределению ресурсов фирмы между проектами.** Информационная волна сверху вниз (как в фазе 1, но с графиками загрузки персонала на объектах).

**Фаза 5. Формирование и утверждение рабочего варианта плана.**

*Информационная волна снизу вверх (как в фазе 2, но с учетом ограничений).*

На уровне бизнес-единицы основной является динамическая модель формирования результата. В первой очереди системы ее роль играет компьютерно-реализованная модель финансового потока (Д8ФМ и Д8ФБ).

В первой очереди модели предлагается сформировать финансовые потоки по базовому варианту плана (Д8ФБ) – без мер, параллельно по каждой из 11 приоритетных мер и прочим (Д9ФМ затраты и ожидаемые результаты в динамике). Затем их соединение и дает результирующий вариант развития объекта в форме плана движения финансовых потоков (cash flow).

На уровне фирмы, на основе документа Д8ФБ (финансового потока с показателями, удобными для предприятия), руководителем бизнес-единицы, с учетом доли отчислений, например, от маржинальной прибыли, формируется документ Д6П. В нем в явном виде присутствует показатель «поступления в фирму и корпорацию» и те показатели, от которых поступления зависят (выручка, прирост маржинальной прибыли бизнес-единиц и др.). В статью расходов (платежи) включаются (Д5Р) только прямые переменные затраты на проект. В этом случае рассчитанный показатель «остаток на конец периода» соответствует (с точностью до затрат будущих периодов и поступлений от прошлых периодов) маржинальной прибыли.

Консолидация финансовых потоков всех бизнес-единиц дает сводный документ Д5П по фирме.

Остальные выходные документы Д4П – Д1П формируются по следующему правилу:

- добавление к платежам документа Д5П прямых постоянных расходов, которые готовятся как отдельный бюджет расходов офиса; соответствующий расчет дает выходной документ Д4П;
- добавление к платежам документа Д4П бюджета прочих расходов (обслуживание долговых обязательств, ассигнования на развитие и др.) и расчет дает документ Д3П;
- добавление к платежам документа Д3П налогов и расчет дает документ Д2П;
- добавление к платежам документа Д2П отчислений в корпорацию - дает выходной документ Д1П.

Для документов альбома «Финансовые потоки» (ПДДС: Д1П-Д7П, Д8ФБ и Д9ФМ) и альбома «Расходы» (Д1Р-Д7Р) легко рассчитываются показатели эффективности, которые могут быть сведены в альбом документов «Эффективность» (правая группа документов Д2Э-Д9Э на рис. 11).

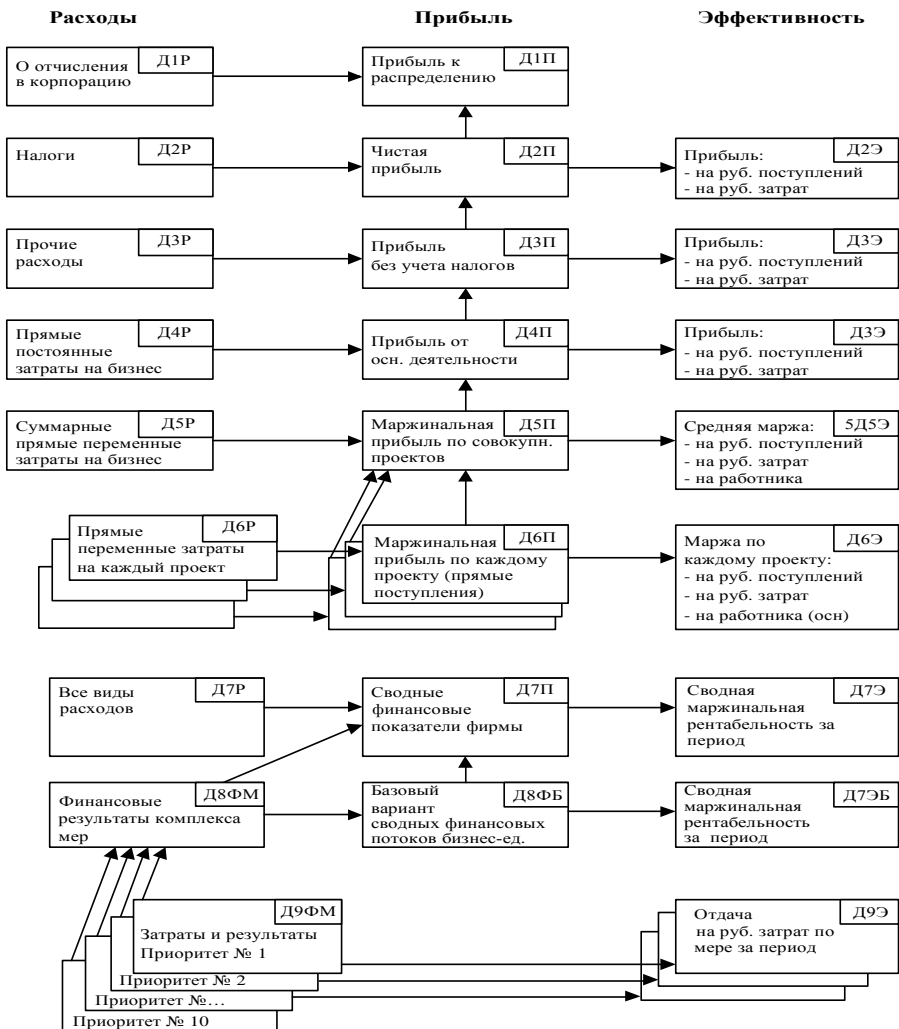


Рис. 11. Пример структуры основных документов

## 2.2. Взаимодействие структур

Порядок взаимодействия может быть различным. Приведем один из возможных примеров.

1. Прежде всего дается предварительная качественная формулировка цели, уточняется объект управления и его

- структура (фирма, подразделения, бизнесы, проекты развития).
2. Затем с привлечением представителей руководства объекта управления формируется состав элементов и их связи для иерархической, как правило, пятиуровневой структуры «цели-средства»: «цель → подцели → задачи (проблемы) → направления (пути) их решения → проекты». Проекты отражают существующие возможности и начатые изменения.
  3. Определяется структура критериев достижения цели для каждого уровня и элемента дерева целей.
  4. На верхнем уровне оцениваются значения критериев в настоящее время (исходное, начальное состояние: «где мы находимся»), выбирается плановый период, например год, определяется желаемое состояние (набор критериев) в будущем. Формулируется на верхнем уровне целевая установка (переход из исходного состояния в желаемое).
  5. Строится структура взаимосвязей существенных факторов для каждого уровня. Оцениваются возможные результаты проектов. Проекты ранжируются по степени вклада в финансовый результат, выделяются 3-4 приоритетных, остальные объединяются в группу «прочие».
  6. Затем расчетами снизу вверх по структурам целей и критериев оценивается принципиальная возможность достижения целей на существующем «поле проектов» и с имеющимися ограничениями (лимитирующими факторами) по мощностям, людям и другим медленно изменяемым ресурсам.
  7. Если результат оценки обеспечивает достижение цели, то процедура целеобразования останавливается и конкретизируются работы проектов, требуемые для них ресурсы и сроки их выполнения. Уточняются снизу вверх сроки достижения целей. Полученная программа работ обеспечивает достаточно надежное (безрисковое или с малым риском) достижение цели.

Процедура закончена. Если цель существенно недостижима и/или остались нерешенные проблемы, мешающие достижению

цели, то проводится дополнительный цикл расширения «поля проектов».

1. В режиме, близком к «мозговому штурму», генерируются новые идеи (новшества, инновации), которые могут улучшить результат. Из них выделяются приоритетные, дорабатываются по срокам и ресурсам, и делается оценка снизу вверх возможного улучшения результатов. Этот цикл повторяется до тех пор, пока не будет достигнута цель или не иссякнут новые идеи.
2. Если первоначальная целевая установка не достигнута, то с учетом возможного делается уступка от желаемого состояния «на отлично» к целевой установке «на хорошо».
3. Анализируется возможность привлечения ресурсов, необходимых для достижения цели в срок, и с учетом результата принимаются решения:
  - утвердить целевые установки и проекты к исполнению;
  - если не хватает средств, то сначала скорректировать сроки или/и целевые установки, а затем утвердить к исполнению.
4. Проектируется все необходимое для успешной реализации выбранного варианта (механизмы управления, структура исполнителей, информационная структура).
5. На этапе реализации производится учет и контроль тех показателей, что вошли в структуру критериев и структуру существенных факторов и связей по тем объектам, которые вошли в структуру объектов как ЦФУ или ЦФО.
6. Производится (например, ежеквартально) оценка фактически достигнутых значений критериев (промежуточных результатов) и с использованием структур прогнозируется изменение конечных результатов.
7. Принимается решение о корректировке целей или повторению цикла (п.п.7-9) с последующим утверждением плана-задания на следующий период.

Укрупненная блок-схема процесса реформирования приведена на рис. 10.

### 7.3. Общая схема процесса управления по конечному финансовому результату

Для получения высокого конечного финансового результата необходимы комплексные согласования процессов управления всеми областями (функциями) хозяйственной деятельности (ОХД) предприятия: коммерческой, производственной, кадровой и финансовой. Соответственно, прежде всего должен быть принят типовой, единый для всех ОХД стандарт полного цикла управления, ориентированного на общий финансовый результат.

Принимается типовой цикл, включающий следующие этапы (блоки):

1. Формулировка целей и задач управления.
2. Подготовка (обоснование) возможных решений задач.
3. Принятие (выбор) решения.
4. Организация исполнения решения и контроль фактического результата.
5. Анализ причин отклонения факта от плана и корректировка, если это необходимо:
  - организации исполнения;
  - ранее принятого решения;
  - целей и стратегии их достижения.

Процедура носит итеративный характер (схема выполнения блоков с обратными связями приведена на рис. 13).

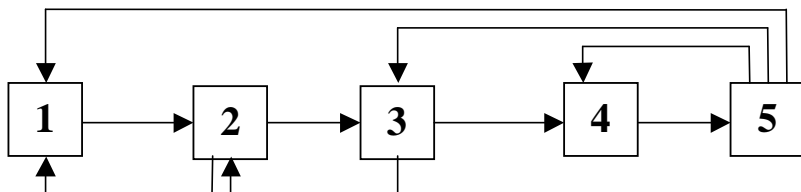


Рис. 13. Укрупненная схема процесса управления обратными связями

Обратные связи:

- 2-1 – корректировка возникает в случае, если потенциально возможные управляющие воздействия не дают возможности достигнуть цели или, наоборот, позволяют улучшить результат;
- 3-2 – требуются дополнительные обоснования и уточнения данных в случае, если их недостаточно для принятия решения;
- 5-4; 5-3; 5-1 – изменения, если они необходимы: организационные (по реализации управляющих воздействий), варианта решения и/или метода его выбора;
- цели, критериев и/или стратегии достижения цели.

Для всех ОХД должны быть приняты единые, сквозные приоритетные направления деятельности, циклы управления должны быть синхронизированы во времени, формы входных и выходных документов и значения показателей в них должны быть согласованы, оценка последствий любого решения об изменении управляемых показателей или реализации мер в любой ОХД должна производиться по их влиянию на общий конечный финансовый результат и за период времени, достаточный для получения финансового результата.

Формирование и принятие решений происходят поэтапно. С учетом этого, для управления по финансовому результату общая схема цикла управления (рис.11) выглядит следующим образом.

**Блок 1.** Формулировка целей и критериев их достижения.

*Назначение блока:* реализация функции целеполагания.

*Выходные документы* (результат):

Док 1С *Выходные документы* (результат): цели функционирования и развития предприятия.

1.5. Миссия.

1.6. Общая формулировка цели (желаемого состояния в будущем).

1.7. Целевые установки на два года и прогноз на год вперед (перечень критериев достижения цели, достигнутые и желаемые их значения).

**Блок 2.** Анализ стратегических альтернатив и выбор стратегии достижения целей.

*Назначение блока:* оценка потенциальных возможностей предприятия по достижению поставленных целей; анализ и оценка альтернативных вариантов (сценариев) развития и выбор одного из них; выбор приоритетных направлений деятельности; формулировка принципов и «правил игры» в целом по предприятию и по каждой ОХД (рыночная, производственная, кадровая, финансовая и др. политики).

*Выходные документы (результат):*

Док 2С – потенциал достижения цели;

Док 3С – приоритетные направления деятельности;

Док 4С – политика по основным ОХД.

**Блок 3.** Долгосрочное комплексное планирование.

*Назначение блока:* разработка комплексного долгосрочного плана в форме бизнес-плана развития предприятия на 2-3 года (иногда больше), реализующего принятую стратегию и согласующего планы развития основных ОХД.

Принятие решений по:

- 1) программе развития в целом, по конкретным инвестиционным проектам, по созданию и освоению новых продуктов и развитию производства (новые продукты, техническое перевооружение, реконструкция, строительство);
- 2) финансовому плану на 3 года поквартально, с выбором долгосрочной кредитной политики и оценкой сроков достижения промежуточных финансовых целей (выход на безубыточность, на финансовую стабильность, погашение долгов и др.).

*Выходные документы (результат):*

Док 5С – бизнес-план развития предприятия;

Док 6Ф – поквартальный план финансовых потоков.

**Блок 4.** Среднесрочное планирование (план на квартал вперед).

*Назначение блока:*

- 1) разработка детализированного по товарным группам комплексного плана (согласованных планов продаж, производства, закупок, финансового плана и др.) на квартал вперед и прогноз на два квартала;
- 2) определение узких мест (лимитирующих факторов ограничений по возможностям сбыта, производства,



- наличие квалифицированных кадров, оборотных средств и др.) и программы мер по их устранению;
- 3) поквартальная оценка ожидаемого прироста финансового результата предприятия в результате реализации мер по реформированию;
  - 4) уточнение и утверждение сквозных приоритетов и правил принятия финансовых решений по распределению оборотных средств и платежам;
  - 5) корректировка финансовой части бизнес-плана с учетом фактических результатов завершения текущего квартала, выделенных лимитирующих факторов и мер по их устранению;
  - 6) ежемесячный план финансовых потоков на квартал.

*Выходные документы (результат):*

- среднесрочный комплексный план на квартал с прогнозом на следующий квартал;
- план ежемесячного финансового потока (на 3-4 месяца);
- перечень узких мест и мер по их устранению;
- программа мер (изменений) с оценкой финансового результата и затрат;
- приказ о приоритетных направлениях деятельности и правилах принятия финансовых решений.

**Блок 5.** Оперативное планирование.

*Назначение блока:*

- 1) формирование понедельного комплексного плана (финансового, продаж, производства, закупок) на месяц;
- 2) формирование понедельных планов-заданий на исполнение.

*Выходные документы (результат):*

- комплект документов понедельного плана на месяц;
- положение по управленческому учету и контролю.

**Блок 6.** Ежедневный контроль фактического исполнения комплексного плана.

*Назначение блока:*

- 1) учет и контроль материальных и финансовых потоков;

- 2) анализ причин отклонения факта от плана и прогноз последствий отклонений;
- 3) выработка мер по устранению причин и предложения по корректировке плана следующих недель.

*Выходные документы (результат):*

- комплект документов «план-факт»;
- анализ причин отклонений и меры по их компенсации;
- предложения по корректировке плана на следующие недели.

### **Блок 7.** Корректировка комплексного плана.

*Назначение блока:*

- 1) еженедельное оперативное скользящее перепланирование на 4 (8) недель;
- 2) ежемесячный анализ фактических данных маржинального анализа с учетом накопления фактических данных управленческого учета;
- 3) ежеквартальное сопоставление и согласование данных и политики управленческого и бухгалтерского учета.

*Выходные документы (результаты):*

- те же что и в блоке 5;
- изменение основных нормативных данных и показателей эффективности с учетом фактических данных.

В конце месяца делается переход к блоку 5, в конце квартала – переход к блоку 4, в конце года или при существенных изменениях – переход к блоку 3. При стратегически важных изменениях и необходимости уточнения модели – к блоку 2 и, возможно, к блоку 1.

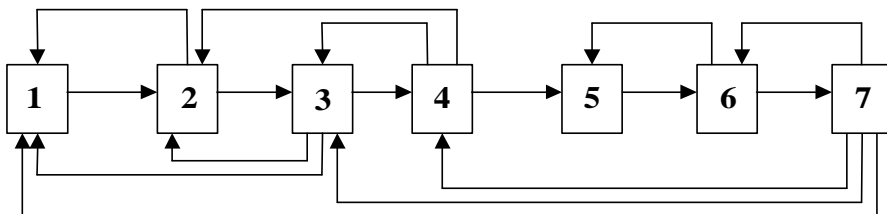


Рис. 14. Конкретизированная схема процесса управления финансами

Процедура носит итерационный характер. Сначала (блок 1) рекомендуется поставить завышенные, трудно достижимые целевые установки (на этапе 1 сформировать точку идеала в пространстве критериев, то есть желаемое, но почти не достижимое состояние в будущем). В процессе разработки стратегии (блок 2) уточняется первое условие реализуемости целей – оценка потенциальных возможностей предприятия, которая соответствует оптимистической оценке степени достижения цели. Если первоначальная желаемая целевая установка была выше потенциально возможной, то она корректируется («снижается планка», уровень притязаний) до реализуемой.

Следующая корректировка целевой установки производится при проработке бизнес-плана (блок 3). На этом этапе дополнительно учитываются:

- временные лаги при реализации комплекса мер (управляющих воздействий) по улучшению финансовых результатов, вошедших в оценку потенциала;
- взаимосвязи показателей в рамках моделей для расчета финансового плана, что снижает опасность утверждения взаимопротиворечивых целевых установок (например, по приросту чистой прибыли и уровня жизни работающих);
- ограничения на собственные и заемные средства при включении разделов «инвестиционная деятельность» и «финансовая деятельность» (в том числе возврат кредиторской задолженности).

При среднесрочном планировании дополнительно учитываются (на полгода вперед):

- более детальное описание ассортимента;

– имеющиеся ограничения (пропускная способность, узкие места подразделений):

- 1) маркетинга и сбыта (по возможным в эти сроки объемам продаж);
- 2) ограничения по мощностям и некоторым дефицитным видам оборудования для производства части ассортимента;
- 3) ограничения по наличию квалифицированных кадров и сроков их набора и подготовки;
- 4) ограничения на реально возможный объем оборотных средств.

– комплекс мер по устранению этих узких мест и сроки их реализации и возможного увеличения пропускной способности предприятия в целом.

С учетом этих ограничений проводится следующая корректировка целевых установок на два квартала вперед и на конец текущего квартала.

Последняя корректировка целевых установок производится после анализа фактически полученных норм расходов, а также достигнутых за квартал результатов и оценки изменения потенциала предприятия (данные уточняются, одни возможности могут оказаться исключенными, другие – вновь включенными в документ «Оценка потенциала предприятия»). Аналогичны обратные связи рис. 12 по корректировке остальных показателей планов: долгосрочного (обратные связи 4-3, 7-3), среднесрочного (обратные связи 5-4, 7-4) и оперативного (обратная связь 7-6). Таким образом, при оперативном планировании (формировании заданий на исполнение) будут использоваться по возможности высокие и реалистичные целевые установки и данные.

Для практической реализации данной общей схемы необходима ее конкретизация – до уровня конкретных операций обработки информации и организации их выполнения, то есть до информационных технологий (ИТ) и бизнес-процессов (БП). Детальное описание комплекса ИТ и БП очень объемно (тысячи страниц), поэтому здесь ограничимся укрупненным описанием части ИТ, связанных с обеспечением получения реального финансового результата (с управлением финансовыми потоками).

## **7.4. Информационная технология управления корпоративными финансовыми потоками на результат**

### **7.4.1. Общие положения**

Под *информационной технологией* (ИТ) решения задачи будем понимать комплекс операций по переработке информации, обеспечивающий решение поставленной задачи. Финансовые потоки отражают конечный финансовый результат организации – реально получаемые и расходуемые ею деньги. Однако, как отмечалось выше, при управлении по конечному финансовому результату необходимо целенаправленно воздействовать на все факторы, существенно влияющие на него. Поэтому рассматриваемая задача и технология ее решения не ограничивается только управлением финансовыми потоками. Она должна рассматриваться в контексте комплексного управления на результат, все этапы которого согласуются с реальными финансовыми возможностями, финансовые потоки синхронизируются с материальными потоками, а на заключительных этапах для оценки реально получаемого финансового результата рассматривается выбранный вариант планового и фактического финансового потока (движения денежных средств). В связи с этим проектирование (инжиниринг) ИТ управления финансовыми потоками включает пять основных взаимосвязанно решаемых задач проектирования.

**1. ИТ для «вертикальных процессов».** Проектирование стандарта (регламента, порядка) и ИТ взаимодействий по вертикали иерархической структуры корпорации: «корпорация-фирма», «фирма – бизнес-единица», «бизнес-единица – бизнес» и обратно. «Вертикальный компонент» процесса управления на результат носит в основном характер отношений «цели-средства», «руководитель-подчиненный», «требования- возможности», «директивное решение-исполнение». Операции этой технологии распределяются между административно-управленческим персоналом (АУП) организаций различных уровней (корпорации, фирм, бизнес-единиц) и во времени.

**2. ИТ для «горизонтальных процессов».** Проектирование и принятие стандарта ИТ (регламента, порядка) укрупненного «горизонтального» процесса на одном уровне руководства

организации по полному циклу подготовки, принятия, исполнения и корректировки решений. Этот стандарт одинаков (инвариантен) на каждом уровне организации: корпорация, фирма, бизнес-единица. «Горизонтальный» компонент процесса (управления) носит в основном характер согласования конечных целей и задач со всеми областями хозяйственной деятельности и определяет взаимодействие подразделений и АУП, например фирмы. Операции этой ИТ распределены внутри АУП организации (например, фирмы) по подразделениям и во времени, информация – по формам документов и во времени в соответствии с документооборотом.

**3. «Комплексная укрупненная ИТ».** Согласование вертикальных и горизонтальных составляющих в едином процессе (регламенте, порядке) комплексного управления на результат («вплетение вертикальных и горизонтальных нитей в единую ткань» комплексного процесса). Укрупненная комплексная ИТ предназначена для подготовки, принятия и контроля исполнения решений ВЗУ корпорации (включающего собственников, дирекцию и руководителей подразделений АУП корпорации, а также директоров и их заместителей).

**4. Детальные информационные технологии управления.** Для обеспечения реализуемости решений необходима детальная проработка укрупненных регламентов процессов управления до бизнес-процессов и информационных технологий, реализуемых на конкретных рабочих местах АУП всех уровней (включая среднее звено управления и ведущих специалистов). Логика процедур, принципы, «правила игры», обеспечивающие достижение конечной цели, определяются укрупненной технологией. Детальные технологии ориентированы в основном на решение частных задач, при этом осуществляется выбор метода и алгоритмов решения из ряда возможных.

Разработка детальных технологий проводится в три этапа:

- на первом этапе – проектирование (инжиниринг) бизнес-процессов;
- на втором этапе – разработка математических моделей, методов и алгоритмов решения частных задач;
- на третьем этапе – разработка информационных технологий (включая частичную автоматизацию), реализующих бизнес-процессы и алгоритмы.

**5. Выделение главной части подсистемы управления на результат.** В случае, когда основной целью (или одной из них) корпорации и фирмы является зарабатывание денег (результат – их наличие), в первую очередь в системе управления необходимо обеспечить прозрачность и управляемость финансовых потоков на всех уровнях руководства. Соответственно, целесообразно выделить обеспечивающий это главный инструмент планирования, координации и контроля соответствующих показателей поступлений, платежей и подсистему управления финансовыми потоками корпорации, включающую механизмы (бизнес-процессы и ИТ) управления и реализующую их организационную структуру.

В данной работе уделяется внимание решению задачи 5, поэтому далее вопросы комплексного управления описываются только на укрупненном уровне задач 1-2, а увязка (задача 3) и детальная проработка (задача 4) выполняются в основном для подсистемы управления финансовыми потоками и, частично для непосредственно связанных с финансовыми потоками вопросов, такими как прогнозирование поступлений, синхронизация финансовых потоков с материальными потоками, изменение дебиторской и кредиторской задолженности и т. п.

#### **7.4.2. Укрупненная технология управления по вертикали в многоуровневой корпорации («вертикальные» процессы)**

Основой технологии являются процессы «цели – средства», сверху вниз по иерархии, предложения к принятию решений, снизу вверх с учетом реальных возможностей и «задание – исполнение – контроль» и обратная связь. Основные этапы технологии.

**Этап 1.** Формулирование предварительных целевых установок корпорации и доведение их до фирмы.

Результаты:

- 1) предварительная формулировка целей и целевых установок корпорации;
- 2) предварительные целевые установки для фирмы.

**Этап 2.** Предварительная формулировка установок по бизнес-единицам и бизнесам.

Результаты:

- 1) предварительные целевые установки для бизнес-единиц;
- 2) предварительные целевые установки для бизнесов.

**Этап 3.** Оценка потенциала фирмы и бизнес-единиц по достижению целей.

Результаты:

- 1) оценка потенциала и параметрическая зависимость «затраты – результат» для бизнес-единиц и фирмы;
- 2) варианты расчеты плана движения денежных средств (ПДДС) бизнес-единиц и фирм по альтернативам:
  - а) максимум прибыли;
  - б) максимальный темп захвата рынка;
  - в) минимум внешних затрат (режим самофинансирования);
  - г) максимальный темп технического перевооружения.

**Этап 4.** Формирование предложений фирм по реализации целевых установок.

Результаты:

- 1) скорректированные целевые установки фирме на плановый период;
- 2) проект ПДДС (финансовый поток) по функционированию всего предприятия и, в том числе по бизнес-единицам;
- 3) проект плана прибылей и убытков фирмы;
- 4) проект программы изменений, обеспечивающей реализацию планов, с выделением приоритетных направлений;
- 5) финансовый поток по инвестиционным проектам с оценкой сроков получения конечных и промежуточных результатов;

**Этап 5.** Анализ предложений фирм и выбор наиболее предпочтительного варианта развития корпорации.

Результаты:

- 1) уточненные целевые установки корпорации;
- 2) приоритетные направления развития корпорации и выделяемые на них инвестиции (поквартильно);
- 3) политика (стратегия) по корпорации в целом и по ОХД: рыночная, производственно-техническая, кадровая, финансово-экономическая политики;
- 4) уточненные целевые установки для фирм;



- 5) проект горизонтальных и вертикальных перетоков корпоративных финансов.

**Этап 6.** Конкретизация выбранного варианта реализации целей на уровне фирм и бизнес-единиц.

Результаты:

- 1) годовой план в форме комплексного бизнес-плана фирмы, включающего финансовый поток;
- 2) бизнес-предложения по приоритетным инвестиционным проектам, включая финансовый поток;
- 3) кварталный комплексный план (помесячный) фирмы;
- 4) календарный план реализации программы изменений фирмы;
- 5) кварталный (помесячный план) прибылей и убытков (ППУ) фирмы;
- 6) кварталный ПДДС финансового потока фирмы в целом, в том числе по бизнес-единицам.

**Этап 7.** Согласование и утверждение к исполнению планов функционирования и развития корпорации и фирм, в том числе понедельного (месячного) ПДДС и политики управленческого учета.

Результат: утверждение документов этапов 5 и 6, с включением понедельных планов первого месяца.

**Этап 8.** Учет и контроль фактического исполнения планов снизу вверх от бизнесов до корпорации, ПДДС и ППУ – ежеквартально на уровне бизнесов, бизнес-единиц и фирм, остальных – ежемесячно.

Результат: отклонения плана от факта по всем документам этапа 6.

**Этап 9.** Анализ влияния отклонений плана от факта на изменение конечных результатов, прогноз новых изменений внешней и внутренней среды, предположения по корректировке панов, решений, целевых установок (далее – этапы 4-7 для формирования скорректированного варианта функционирования и развития).

Результат:

- 1) ПДДС, ППУ и календарные планы – ежемесячно;

2) стратегия – ежеквартально.

При этом на уровне корпорации утверждаются все документы по корпорации, приоритетные направления, целевые установки для фирм, ПДДС и ППУ фирм на квартал. Итоги, оценка результатов и премирование (депремирование) управленческого персонала фирм, а также корректировки стратегии, целесообразно производить раз в квартал.

#### **7.4.3. Конкретизация информационной технологии, реализующей горизонтальный процесс управления финансовыми потоками**

На этапе формулировки цели (блок 1 общей схемы п. 2.3) сначала фиксируются желаемые изменения значений основных критериев, определяющих полное («на отлично») достижение финансовой цели за плановый период (например, год):

- 1) финансового результата собственников и обеспечивающие его изменения;
- 2) выручки;
- 3) маржинальной прибыли;
- 4) чистой прибыли;
- 5) маржинальной рентабельности;
- 6) общей рентабельности;
- 7) затраты на рубль товарной продукции;
- 8) коэффициента финансовой прочности;
- 9) уровня жизни работающих;
- 10) изменение кредитной задолженности.

Затем (блоки 2 и 3) для оценки достижимости этой целевой установки формируются несколько вариантов изменения планов продаж: какие объемы отгрузки и оценка каких видов продукции могут быть потенциально осуществлены по предельным возможностям рынка, службы маркетинга и продаж, производства, по ограничениям на финансы. Расчеты проводятся вариантно:

- на самофинансировании, с привлечением заемных средств;
- при существующих возможностях;
- при реализации всех возможных изменений.

Если грубая прикидка ограничений и возможностей развития не позволяет достичь поставленной цели, то проводится первая корректировка исходной целевой установки. При этом в качестве инструмента используется не только статическая экономическая

оценка потенциала фирмы за период в целом, но и динамическая модель финансового потока (поквартальная, а возможно, и помесечная), которая дает возможность оценить реальные поступления и платежи, в том числе по основной, финансовой и инвестиционной деятельности и, соответственно, реально зарабатывать деньги за период. Опыт расчетов показывает, что реалистичные оценки с использованием динамических моделей финансовых потоков (по сравнению с оценками по прибылям и убыткам) дают тем более значительное уточнение финансовых результатов, чем меньше плановый период. Погрешности достигают при расчетах:

- на год – до 10-15 %;
- на квартал – до 20-30 %;
- на месяц – до 70-100 %;
- на неделю – по отдельным показателям возможно отличие в несколько раз.

Поэтому при управлении на конечный финансовый результат среднесрочное (квартал) и оперативное (месяц, неделя) планирование, контроль и корректировка (блоки 4-7) обязательно должны реализовываться на основе динамической модели и ИТ управления финансовыми потоками, а при долгосрочном (годовом и более) планировании их использование желательно. При этом контроль и планирование прибылей и убытков (доходов и расходов) определяются стандартами бухгалтерии и так или иначе выполняются на большинстве российских предприятий, тогда как по финансовым потокам на уровне предприятия меньше, чем на половине предприятий, а полноценно (и на уровне бизнес-единиц, и на уровне бизнесов) – практически на 1-3%. В первую очередь проводятся расчеты по ИТ среднесрочного и оперативного управления финансовыми потоками на уровне бизнес-единицы, а затем – бизнеса, фирмы и корпорации (как консолидированные потоки бизнесов и бизнес-единиц соответственно).

Будем считать, что имеются целевые установки на год и на первый квартал. Требуется разработать ПДДС бизнес-единицы на квартал помесечно и на первый месяц квартала понедельно.

Опишем типовую ИТ для фиксированного планового периода.

**Этап 1.** Принятие решения о выборе варианта ассортимента и цен. Формирование на этой основе базового плана продаж в натуральном (отгрузки) и стоимостном выражении.

Результаты:

- 1) планы отгрузки по каждому заказу и договору, включая срок, состав и объемы по ассортименту:
  - а) в натуральном выражении (например, в шт.);
  - б) в стоимостном выражении в тыс. руб. (при оплате отгрузки по факту по рыночной цене);
- 2) планы отгрузки по заказам всего, в том числе по ассортименту (шт., тыс. руб.);
- 3) прогнозы прочих отгрузок продукции со склада готовой продукции, и др.;
- 4) продажи по основной деятельности, всего в шт. и тыс. руб.;
- 5) прочие продажи (оборудование, неликвиды и пр.) в тыс. руб.;
- 6) продажи, всего.

**Этап 2.** Формирование плана поступлений (строка «Поступления в ПДДС»).

Результаты:

- 1) базовый вариант поступлений по факту (оплаты отгрузки по базовой цене), то есть в шт. и тыс. руб.
- 2) реальный вариант поступлений с учетом предоплат и рассрочки оплат (включая бартер) по каждому заказу и позиции ассортимента, а также изменения базовой цены (скидки, наценки и пр.);
- 3) прочие поступления:
  - а) от сокращения дебиторской задолженности;
  - б) от финансовой и прочей деятельности;
- 4) суммарные поступления всего.

**Этап 3.** Формирование плана платежей.

Результаты:

- 1) график платежей по прямым переменным затратам:
  - а) сырье, материалы и комплектующие;
  - б) прочие переменные затраты (силовая энергия, сдельная заработная плата, часть коммерческих затрат и т.п.);
- 2) график платежей по прямым постоянным расходам;

- 3) график платежей по налогам;
- 4) график платежей по отчислениям в вышестоящую организацию;
- 5) график платежей по обслуживанию долгов:
  - а) плановые платежи по возврату кредитов и других заемных средств и процентам;
  - б) возврат долгов (сокращение сверхнормативной кредиторской задолженности);
  - в) прочие платежи;
- 6) график платежей по инвестиционным проектам;
- 7) график прочих платежей.

**Этап 4.** Формирование сводной таблицы «поступления-платежи» по периодам:

Результат: исходные данные для ПДДС:

- 1) по бизнесам;
- 2) по основной деятельности организации (бизнес-единицы);
- 3) по финансовой деятельности;
- 4) по инвестиционной деятельности;
- 5) по прочей деятельности;
- 6) всего по организации.

**Этап 5.** Расчет ПДДС бизнеса и основной деятельности. Анализ финансовой реализуемости плана. Если он реализуем, то выполняется этап 12, если нет, то – этап 6.

Результат:

- 1) начальный вариант ПДДС;
- 2) выделение периодов с дефицитом (отрицательным значением наличия на конец периода).

**Этап 6.** Корректировка ПДДС для снижения дефицита. Если он реализуем, то этап 12, если нет, то – этап 7.

Результат: скорректированный план.

**Этап 7.** Расчет минимально необходимых для реализуемости плана объемов и сроков использования заемных средств.

Результат: объемы и срок взятия заемных средств.

**Этап 8.** Оценка эффективности и целесообразности взятия заемных средств.

Результат: целесообразный объем заемных средств.

**Этап 9.** Формирование реализуемого рабочего варианта ПДДС бизнеса и основной деятельности, скорректированного с учетом принятого варианта использования заемных средств.

Результат:

- 1) ПДДС бизнеса;
- 2) ПДДС основной деятельности.

**Этап 10.** Формирование начального варианта ПДДС финансовой деятельности.

Результат: начальный вариант ПДДС финансовой деятельности.

**Этап 11.** Формирование начального варианта ПДДС инвестиционной деятельности.

Результат: начальный вариант ПДДС инвестиционной деятельности.

**Этап 12.** Формирование сводного ПДДС.

- 1) расчет сводного ПДДС;
- 2) корректировка возможности и целесообразности взятия заемных средств на финансовую и инвестиционную деятельность с учетом остатка наличия от основной деятельности.

Результат: реализуемый вариант сводного ПДДС:

- 1) в стандартной форме;
- 2) в аналитической форме.

**Этап 13.** Согласование с выше- и нижестоящими организациями горизонтальных и вертикальных перетоков финансов.

Результат:

- 1) планы горизонтальных перетоков (между бизнесами, бизнес-единицами, фирмами);
- 2) план вертикальных перетоков.

**Этап 14.** Утверждение ПДДС и плана перетоков к исполнению.

Результат: приказ.

**Этап 15.** Контроль фактического исполнения и анализ отклонений «план-факт»

Результат: документы «план-факт» (еженедельно):

- 1) стандартная форма;
- 2) аналитическая форма.

**Этап 16.** Анализ последствий влияния отклонений «план-факт» на конечный финансовый результат ПДДС.

Результат: аналитическая записка.

**Этап 17.** Учет изменений других внешних и внутренних существенных факторов и их прогноз.

Результат: аналитическая записка.

**Этап 18.** Корректировка ПДДС на следующий плановый период.

Результат: скорректированный и утвержденный ПДДС:

- 1) стандартная форма;
- 2) аналитическая форма.

Алгоритмы и примеры расчетов приведены в главах 5 и 6, примеры форм документов – в Приложении 5. Конкретную ИТ проиллюстрируем на примере технологии оперативного (недельного и еженедельного) управления финансовыми потоками, поскольку именно в ней принимаются и реализуются окончательные решения о распределении реальных денег. Эти решения, как правило, часто сводятся к «затыканию дыр на ходу», не регламентированы, сильно отличаются от стратегически правильных и часто сводят их на нет.

#### **7.4.4. Конкретизация информационной технологии оценки последствий отклонений «план – факт» и корректировки планов движения денежных средств**

Укрупненное описание оперативного контроля оценки влияния отклонений «план – факт» на финансовые результаты и корректировки (этапы 15-18) включает следующие этапы и частные технологии:

1. Получение и обработка исходных данных основывается на принятой учетной политике (управленческий и бухгалтерский учет) с использованием соответствующей ИТ учета, контроля, сбора и обработки исходной информации.
2. Анализ последствий отклонений «план-факт»:
  - а) на уровне бизнесов по горизонтали с использованием моделей и алгоритмов анализа финансовых потоков;
  - б) на уровне бизнес-единиц, фирм и корпорации с использованием алгоритмов

формирования консолидированных  
финансовых потоков;

в) комплексный анализ и рекомендации по  
изменениям.

3. Корректировка планов. Используется ИТ  
перепланирования, сводящаяся к повторению цикла  
планирования.

По этапу 15: ИТ контроля и анализа отклонений «план-факт».

**Шаг 1(15).** Разработка и утверждение учетной политики по  
управлению финансовыми потоками.

Результаты:

- 1) список объектов управленческого финансового  
учета (список ЦФУ и ЦФО);
- 2) перечень показателей с привязкой к подразделению  
и персонально ответственным;
- 3) механизм управленческого учета: состав и формы  
рабочих документов, регламент, включая сроки их  
формирования и т.п.;
- 4) периодичность контроля различных документов.

**Шаг 2(15).** Контроль фактически достигнутых значений  
показателей. Еженедельно контролируются фактические значения  
всех плановых показателей ПДДС-Н на неделю (см. форму в гл. 6).

Результаты:

- 1) заполняется форма «ПДДС-Н – факт», в которой  
отмечаются фактические значения на 4 недели назад,  
плановые и фактические на текущую неделю и  
прежние плановые значения на 3 недели вперед;
- 2) пояснительная записка менеджеров бизнес-единиц с  
указанием причин отклонений с предложениями по  
изменениям и ответственным за их реализацию;
- 3) проведение совещания у финансового директора с  
отчетом менеджеров по причинам отклонений.

По блоку 16: ИТ анализ влияния отклонений «план-факт» на  
конечные финансовые результаты.

**Шаг 3(16).** Расчет нового варианта ПДДС всех уровней с  
использованием фактических значений показателей.

Результаты:

- 1) форма ПДДС-Н с новым вариантом плана;
- 2) аналитическая форма;



3) форма «Эффективность».

**Шаг 4(16).** Анализ последствий изменений.

Результаты:

- 1) выделение периодов с дефицитом наличия;
- 2) сопоставление плановых прежних и новых значений поступлений, платежей, наличия, эффективности затрат, потребности в заемных средствах и их эффективности.

По этапу 17: ИТ учета и прогноза изменений внешних и внутренних существенных факторов.

**Шаг 5(17).** С использованием структуры связей существенных факторов и данных службы стратегического управления об изменениях выделяются существенные факторы.

Результаты:

- 1) таблица существенных факторов и их изменений по сравнению с прошлым плановым периодом;
- 2) рекомендации по прогнозируемым на следующий плановый период значениям существенных факторов.

По этапу 18: ИТ корректировки ПДДС.

**Шаг 6(18).** Вариантные расчеты и выделение существенных по влиянию на конечный результат отклонений и формирование по ним мер.

Результаты:

- 1) аналитическая записка;
- 2) предложения по корректировке показателей ПДДС;
- 3) протокол по анализу результатов выполнения программы, принятой на предшествующем периоде.

**Шаг 7(18).** Корректировка управляющих параметров, расчет нового ПДДС.

Повторяются (с учетом рекомендаций по корректировке) все этапы «горизонтального и вертикального» процессов расчета и согласования ПДДС с увеличением планового горизонта на неделю (скользящее планирование).

**Шаг 8(18).** Утверждение плана-задания на неделю и плана-прогноза на плановый горизонт.

**Ниже приводится структура показателей изменений, рекомендуемая для учета и контроля.**

- 1) Изменения в ресурсном обеспечении.

1.1. Изменения внешних начальных ресурсных условий и параметров реализации ПДДС:

- а) наличия на начало периода;
- б) поступлений от реализации в прошлых периодах;
- в) объема и сроков реальных поступлений заемных средств;
- г) объемов и сроков платежей за сырье, материалы и комплектующие, приводящих к изменению сроков и объемов отгрузки и поступлений;
- д) доли реинвестирования выручки в бизнес.

1.2. Проекты программы реформирования, приводящие к изменению ресурсного обеспечения:

- а) пополнения оборотных средств за счет снижения сверхнормативной дебиторской задолженности;
- б) пополнения оборотных средств за счет продажи или использования сверхнормативных запасов;
- в) оформления получения дополнительных ресурсов (гранты, субсидии, льготы и т. п.);
- г) оформления взятия заемных средств;
- д) прочие меры по повышению обеспеченности ресурсами.

2) Изменение эффективности за счет варьирования:

- а) рентабельности;
- б) продолжительности финансового цикла;
- в) цен продажи и закупок;
- г) формы оплаты (предоплата, оплата по факту, в рассрочку);
- д) доли бартера;
- е) прочие изменения, влияющие на эффективность.

## **7.5. Особенности программно-целевого управления развития регионов и муниципальных образований**

### **7.5.1. Решаемые проблемы**

Субъекты федерации и их администрации постоянно сталкиваются с рядом проблем, ограничивающих их развитие и функционирование их администраций, а именно:

- острый дефицит бюджетных средств;
- низкие и неустойчивые темпы роста (а иногда и спад) объёмов производства в реальном секторе экономики, налогооблагаемой базы и, соответственно, поступлений в бюджет;
- низкий уровень жизни населения и связанное с этим социальное напряжение;
- низкая реализуемость планируемых мер по развитию из-за дефицита инвестиций и неэффективной системы управления развитием.

Эти и другие проблемы муниципальных образований связаны в первую очередь с нерешенными проблемами развития предприятий реального сектора экономики, от эффективности работы которых зависят основные поступления в доходную часть бюджета и уровень зарплаты:

- дефицит оборотных средств и инвестиций;
- недостаточная конкурентоспособность, особенно по отношению к импорту;
- неэффективная работа на рынке, низкая экономическая эффективность и острая (до 90 %) нехватка квалифицированных специалистов по маркетингу, продажам, управлению финансами и управлению развитием;
- работа большинства предприятий в неустойчивой зоне – с риском банкротства или в убыток;
- опасно высокий износ оборудования (выше 60 %) и невозможность тех. перевооружения из-за низкой инвестиционной привлекательности и т.п.

**Типичные результаты реализации региональных программ реформирования предприятий**

Как правило, на вошедших в Программу предприятиях за 2-3 года достигаются следующие результаты:

- 
- удвоение темпов роста или замедление спада объемов производства;
- как следствие, рост объемов производства в 1,5-2 раза, а средней зарплаты и налоговых отчислений в бюджет в 1,3-1,7 раза с последующим их удвоением не более чем за 5-6 лет;
- выход убыточных предприятий на безубыточность с сокращением их доли примерно в 1,5-2 раза (при этом на безубыточность выходит 80-90 % реформируемых предприятий);
- увеличение доходной части бюджета субъектов федерации и муниципальных образований с его удвоением за 7-8 лет;
- рост валового регионального продукта с его удвоением за 7-8 лет с соответствующим выходом на удвоение ВВП страны.

Программа реализуется на 95-97 % на самофинансировании. Стартовые затраты составляют 3-5 % от общих затрат. Они требуются для реформирования систем управления, переподготовки кадров, повышения инвестиционной привлекательности и окупаются менее чем за год.

Основные результаты достигаются в основном за счет:

- *использования практического опыта повышения эффективности работы российских предприятий и опыта результативной работы консультантов;*
- *передачи технологий реформирования систем управления предприятиям, вошедшим в Программу, повышения их финансовой эффективности и инвестиционной привлекательности.*

Основной особенностью предлагаемого механизма разработки и реализации Программы является ориентация на практический результат:

- *разрабатывается не только стратегия развития и программа работ, но также система и механизмы управления ее реализацией на уровне администрации и*

*предприятий, включая систему эффективного использования существующих форм государственной поддержки;*

- и связи с острым дефицитом квалифицированных специалистов по маркетингу, продажам, финансам управлению развитием обеспечивается целевая переподготовка и формирование команд для реализации Программы;*
- осуществляется разработка программы и сопровождение ее реализации.*

В результате в дополнение к приросту реальных финансовых результатов предприятий и бюджета участники Программы получают:

**A. На уровне предприятия:**

- повышение конкурентоспособности и укрепление позиций на рынке;*
- повышение эффективности текущей деятельности;*
- стратегию и программу конкурентоспособного развития на перспективу;*
- эффективную систему управления и команду менеджеров и рыночных специалистов, способных реализовать эту стратегию; высокую инвестиционную привлекательность и способность осуществить техперевооружение и переход на производство импортозамещающей (а иногда и экспортпригодной) продукции.*

**Б. На уровне Администрации субъекта Федерации:**

- стратегию и Программу развития, согласованную по целям и возможностям с программами развития предприятий;*
- 
- механизмы управления развитием и подготовленные кадры в администрации.*
- обоснования для привлечения господдержки от руководства федерального уровня.*

**В. На уровне РФ**

– механизм удвоения ВВП в минимальный срок.

**Структура документа «Программа реформирования и финансового оздоровления промышленных предприятий Липецкой области на 2004-06 годы» и основные этапы работ.**

1. Цели и задачи Программы.
2. Обоснование необходимости разработки Программы.
  - 2.1. Анализ ситуации и сложившихся тенденций.
  - 2.2. Распределение предприятий области на группы по уровню финансовой безопасности.
  - 2.3. Ключевые проблемы промышленности области.
3. Стратегия реформирования и финансового оздоровления.
  - 3.1. Целевые установки Программы на 2004-06 гг.
  - 3.2. Структура целей предприятия и критерии их достижения.
  - 3.3. Приоритетные направления реформирования промышленных предприятий.
4. Механизмы и участники управления реализацией Программы.
  - 4.1. Основные участники реализации Программы и приоритетные направления их деятельности.
  - 4.2. Формирование и ведение Реестра реформируемых предприятий.
  - 4.3. Схема реализации Программы.
  - 4.4. Механизм оказания государственной поддержки реформируемым предприятиям (организациям) и муниципальным образованиям.
5. Основные мероприятия Программы и этапы их выполнения.
  - 5.1. Методологические аспекты реализации Программы.
  - 5.2. Основные мероприятия Программы.
  - 5.3. Этапы реализации Программы.
6. Оценка эффективности Программы.

**Основные этапы работ**

Разработка и реализация Программы осуществляется в 2 этапа.

**Этап 1.** Разработка Программы (3 месяца).

- 1.1. Предварительная формулировка целей развития. Анализ состояния и тенденций развития промышленности региона.
- 1.2. Оценка экономического потенциала региона и формулировка целевых установок.
- 1.3. Определение приоритетных направлений развития и выделение будущих основных бюджетобразующих предприятий.
- 1.4. Разработка, оценка и выбор кратких (на 2 страницы, затем на 10 страниц) бизнес-перспектов развития будущих бюджетобразующих предприятий.
- 1.5. Определение программы мероприятий (включая создание механизмов управления развитием и переподготовку управляющих кадров).
- 1.6. Оценка потребностей в инвестициях, объемах и формах господдержки.
- 1.7. Оценка эффективности Программы, в том числе бюджетной.
- 1.8. Подготовка и утверждение документа.

## **Этап 2. Реализация Программы.**

- 2.1. Организация и запуск механизма управления реализацией Программы.

Уточнение реально получаемых ресурсов (инвестиции, объемы гос.поддержки) на год (поквартально) и уточнение календарного плана работ на год (поквартально).

- 2.2. Уточнение реально получаемых ресурсов (инвестиции, объемг гос.поддержки).
- 2.3. Организация включения предприятий в реестр реформируемых предприятий и начало работ на них по передаче и освоению технологий и опыта реформирования систем управления.
- 2.4. Организация целевой подготовки дефицитных специалистов для предприятий и группы местных консультантов по маркетингу, продажам, по управлению финансами, по управлению персоналом, по управлению развитием.
- 2.5. Реализация планов работ, ежеквартальное подведение итогов и корректировка планов на следующий квартал.

2.6. Подведение итогов года, уточнение возможного объема поступлений ресурсов и господдержки на следующий год, разработка плана на следующий год.

2.7. Корректировка Программы на следующий год с учетом фактического выполнения плана, продление программы мероприятий и прогнозного периода на год.

Повтор пп. 2.3-2.7 до достижения удвоения объема производства.

### **7.5.2. Процедура разработки и реализации программы развития региона**

*Этап 1.* Подготовительный. Предварительная формулировка целей, определение сроков и этапов Программы, анализ сложившейся ситуации и тенденций, SWOT-анализ. Создание системы управления разработкой и реализацией Программы, включая механизмы и формы государственной поддержки, инновационную инфраструктуру и инвестопроводящую сеть.

*Этап 2.* Оценка инновационного и экономического потенциала предприятий и муниципальных образований за плановый период (по критериям роста объема производства и поступлений в бюджет). Выделение направлений развития в отраслевом срезе.

Обратная связь (2-1): если потенциал не достаточен для достижения цели, то цель корректируется.

*Этап 3.* Уточнение инновационного потенциала и целевых установок в динамике, разработка перечня бизнес-перспектов (проектов) развития существующих предприятий и создания новых объектов с оценкой ожидаемых результатов, сроков и требуемых затрат, в т.ч. заемных средств.

Обратная связь (3-1): уточнение целевых установок в динамике.

*Этап 4.* Уточнение приоритетных проектов и потенциала развития муниципальных образований.

*Этап 5.* Формирование варианта Программы-максимум. Определение суммарных потребностей в инвестициях и различных форм гос.поддержки, а также ограничений на ресурсы гос.поддержки (согласование с законодательным собранием и бюджетом).



**Этап 6.** Распределение на основе бюджетирования, ориентированного на результат, средств гос.поддержки субъекта федерации муниципальному образованию, а в нем – между проектами развития.

Обратная связь (6-5): если средств недостаточно, то программа-максимум нереализуема и корректируется её первоначальный вариант;

Обратная связь (6-1): при необходимости корректируются и целевые установки.

**Этап 7.** Уточнение проектов развития предприятий с учетом выделенной господдержки и разработка подпрограмм повышения инвестиционной привлекательности. Разработка календарных планов работ первой очереди и обоснований (бизнес-планов и т.п.) для получения инвестиций у конкретных инвесторов.

В процессе выполнения этого этапа будет производиться итерационное взаимодействие с этапом 6.

**Этап 8.** Разработка рабочего варианта Программы и плана работ на следующий год (поквартально) с учетом реально привлекаемых на этот год инвестиционных и других ресурсов. Уточнение целевых установок (требуемых значений критериев) на следующий год.

**Этап 9.** Конкретизация системы оперативного управления: ежемесячного учета, мониторинга, анализа фактического исполнения Программы, ежеквартальной корректировки планов, подбор и подготовка управленческой команды на всех уровнях, включая целевую подготовку команд для реализации приоритетных инновационных проектов.

**Этап 10.** Реализация Программы, с ежеквартальным подведением итогов и перепланированием.

Обратная связь (10-8): если отклонения «план-факт» существенны, то корректируются планы работ на квартал и, возможно – целевые установки.

**Этап 11.** Подведение в сентябре годовых итогов и формирование плана на следующий год, включая обновление проектов (этапы 1-5), уточнение возможностей гос.поддержки, привлечения инвестиций и их распределение (этапы 6-8), повторение этапов 9-10.

## Основные участники программы



### 7.5.3. Пример презентации

Цели региональной программы:

Повышение темпов роста реального сектора экономики и валового регионального продукта.

1. Увеличение объемов промышленного производства и поступлений в бюджет.
2. Рост уровня жизни населения и числа рабочих мест.

### 3. Повышение эффективности работы предприятий и сокращение доли убыточных.

Достижение цели обеспечивается за счет:

- создания механизмов, обеспечивающих оценку инновационного потенциала территории, его активизацию и реализацию;
- создания новой региональной системы управления развитием на уровнях «Федерация – субъект Федерации – муниципальное образование – предприятие»;
- применения современных управленческих и производственно-технических инновационных технологий на предприятиях;
- целевой переподготовки управленческих кадров и создания кадрового потенциала, способного обеспечить реализацию программы.

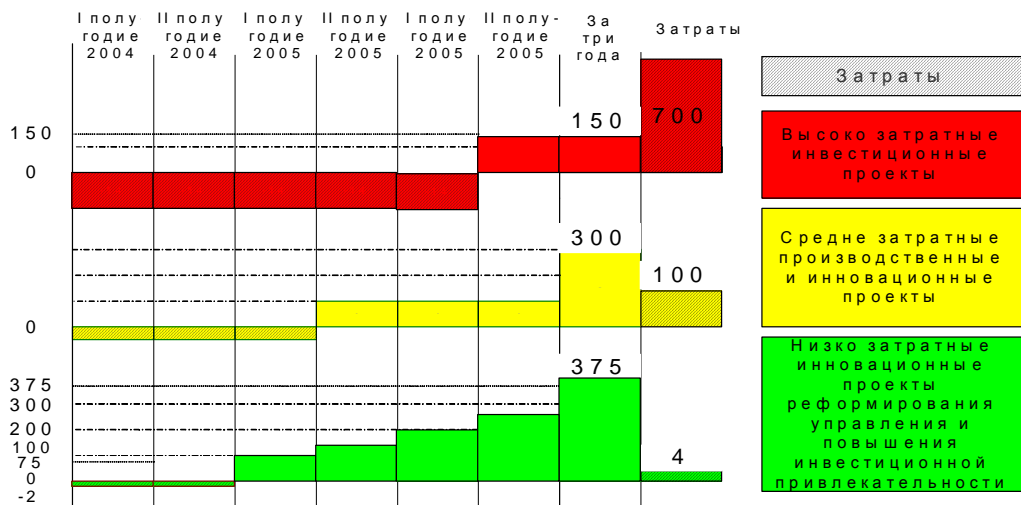
Как правило, за 2-3 года достигаются следующие результаты:

- удвоение темпов роста объемов производства и ВВП;
- как следствие, рост в 1,4-1,6 раза объемов производства, в 1,3-1,4 раза средней зарплаты с последующим их удвоением не более чем за 5-6 лет;
- выход на безубыточность убыточных предприятий с сокращением их доли примерно в 2 раза;
- увеличение доходной части бюджета с возможностью его удвоения за 7-8 лет.

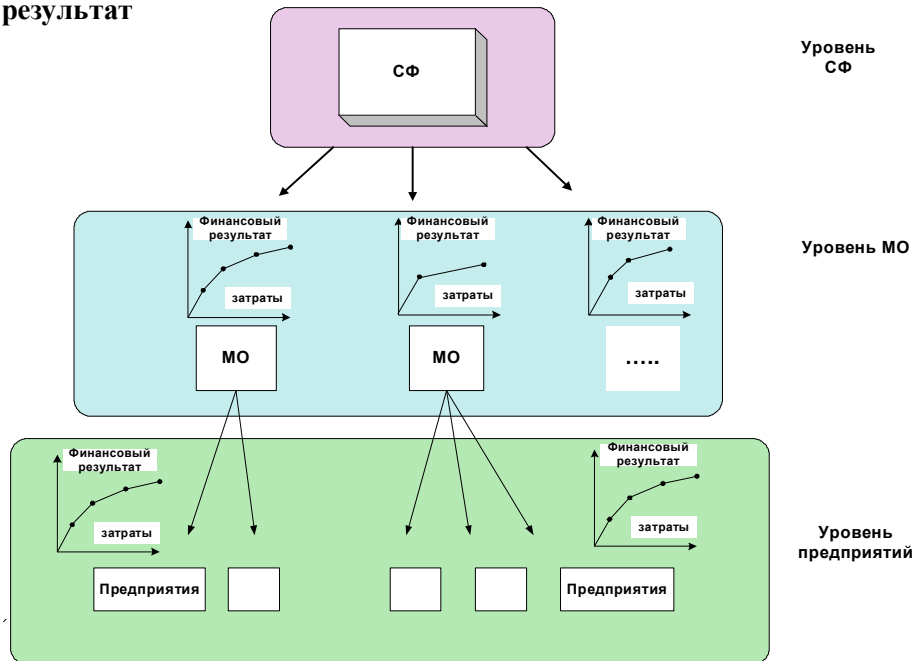
## Основные средства развития региона

№ № пп	Направления	Сроки реали- зации, годы	Инвестиции, млн. руб. Муниц. обр./ субъект федерации	Прирост объема, млн. руб., среднегодо- вой/за период реализации	Доля вклада, среднего довой/за период реализа- ции %	Отдача на 1 руб. вложений (руб./год)
1.	Высокозатратные инвестиционные проекты (новое строительство, полное тех. перевооружение)	2-2,5	700/10000	300/150- 200	50/15 с 2006- 2007 гг.	0,1-0,2
2.	Среднезатратные производственные и инновационные проекты (модернизация, устранение «узких мест»)	1-1,5	100/1000	150/225- 300	30/35 с 2005 года	2-3
3.	Низкозатратные инновационные проекты реформирования управления и повышения инвестиционной привлекательности	0,5-0,7	4/40	100/400- 450	20/50 с 2004 года	10-12

## Динамика реализации инвестиционных проектов развития



# Механизм бюджетирования, ориентированного на результат

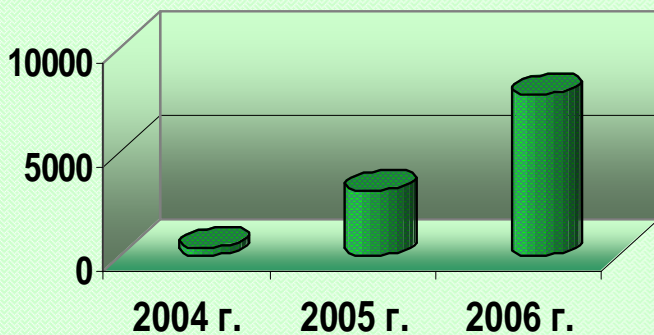


**Пример. Расчет бюджетной эффективности Программы,  
(млн. руб.).**

№ п/п	Основные показатели.	Эффект				
		2003	2004	2005	2006	За весь период
1	Затраты на основные мероприятия, млн. руб.	8,651	79,11	57,3	16,9	161,961
	Затраты на основные мероприятия нарастающим итогом, млн. руб.	8,651	87,76	145,061	161,961	161,961
2	В том числе господдержка, млн. руб.	2	20	20	8	50
	Господдержка нарастающим итогом, млн. руб.	2	22	42	50	50
3	Прирост по объему промышленной продукции, млн. руб.	-	3 678	13 899	43 525	61 102
	Прирост по объему промышленной продукции нарастающим итогом, млн. руб.	-	3678	17577	61102	61102
4	Эффективность вложений по объему промышленной продукции	-	41,91	121,17	377,26	377,26
5	Эффективность господдержки по объему промышленной продукции	-	167,1	418,50	1222,04	1222,04
4	Прирост по поступлениям налогов в бюджеты всех уровней, млн. руб.	-	469	1 776	5 570	7 815
	Прирост по поступлениям налогов в бюджеты всех уровней нарастающим итогом, млн. руб.	-	469	2245	7815	7815
5	Эффективность вложений по поступлениям налогов.	-	5,34	15,48	48,25	48,25
6	Эффективность господдержки по поступлениям налогов	-	21,32	53,45	156,30	156,30

Ожидаемые результаты реализации программы развития  
Липецкой области

Прирост по поступлениям налогов в  
бюджеты всех уровней, млн. руб.





В результате реализации региональной Программы налоговые поступления от реформируемых предприятий в бюджеты всех уровней возрастают в 2,6 раза.

### **Укрупненный регламент оценки инновационного и экономического потенциала территории.**

**На подготовительном этапе** дается предварительная формулировка целей развития, уточняются задачи оценки потенциальных возможностей достижения этих целей и производится первоначальный сбор необходимых данных о реальном секторе экономики региона в целом. Производится разбивка на отрасли, подотрасли и группы бюджетообразующих предприятий, для того чтобы в дальнейшем была возможность проводить анализ по конкретным основным видам продукции и предприятиям, которые могут дать основной вклад в достижение целей.

**На ретроспективном этапе** проводится соответствующий анализ по каждой отрасли/подотрасли. Воспроизводятся и анализируются тренды (тенденции). Производится прогнозирование инерционного варианта развития, при сохранении сложившихся тенденций.

**На инновационном этапе** анализируются возможные проекты изменений и создаются три варианта развития (реформирование управления – загрузка производственных мощностей – инвестиции), которые отличаются друг от друга по степени затратности (от малых к большим), срокам получения результатов и эффективности по годам. Проводится краткое маркетинговое исследование по основным видам продукции отраслей/подотраслей, делается оценка будущих объемов спроса на рынке, выделяются «точки роста». С учетом этого производится ранжирование инновационных проектов с использованием метода «Затраты– эффект».

**На заключительном этапе** проводится выделение приоритетных направлений развития и из полученных результатов формируется итоговый документ «Инновационный и экономический потенциал территории».

Этапы метода «Затраты – эффект»

Этап 1. Сбор исходных данных:

- список предлагаемых проектов;
- затраты и ожидаемый результат (эффект) для каждого проекта.

Этап 2. Для каждого проекта вычисляется его эффективность, то есть отношение эффекта (результата) к затратам.

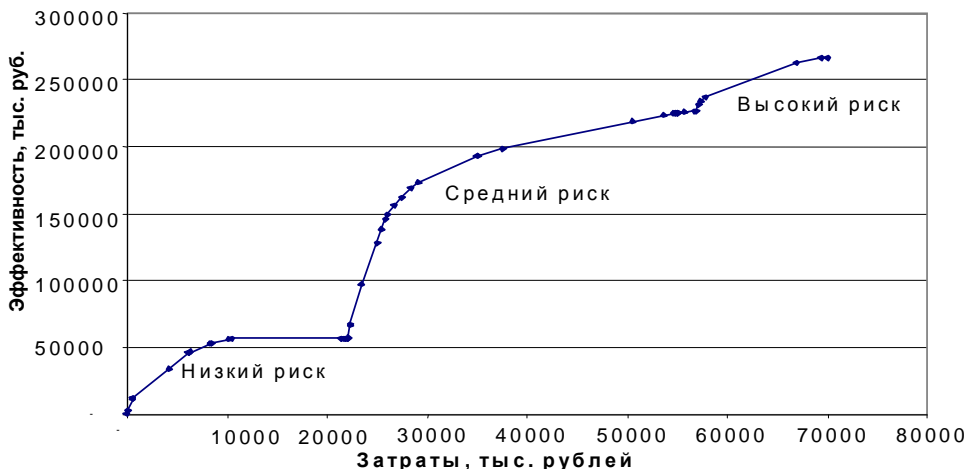
Этап 3. Проекты выстраиваются по убыванию их эффективности, результат – новые номера, соответствующие рангу проекта.

Этап 4. Вычисляются суммарные затраты (нарастающим итогом). По первому проекту суммарные затраты равны затратам только на этот проект. По второму проекту (для двух первых проектов) суммарные затраты получаются как сумма затрат проектов 1 и 2. Аналогично для всех остальных проектов: к суммарным затратам предшествующего проекта добавляются затраты данного проекта.

Этап 5. Аналогично нарастающим итогом определяется суммарный эффект.

Этап 6. Строится график зависимости суммарного эффекта от суммарных затрат. Эта зависимость носит название «затраты-эффект».

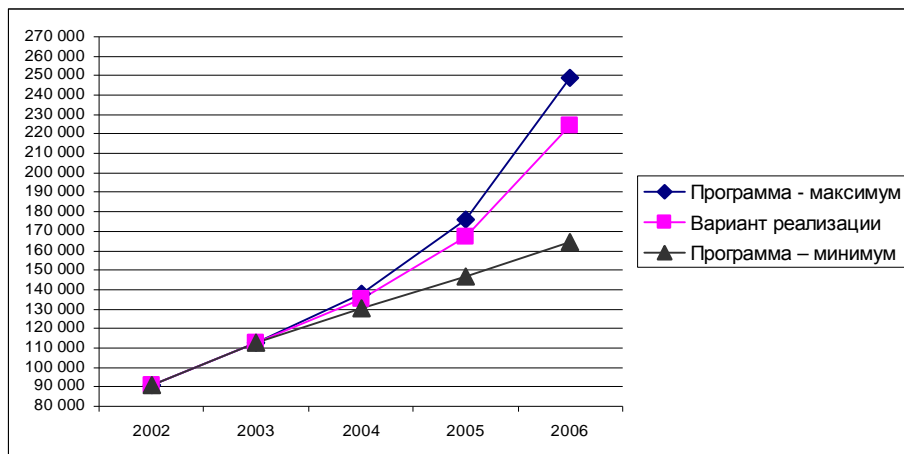
**Пример. Оценка потенциала по схеме «затраты – эффект»**



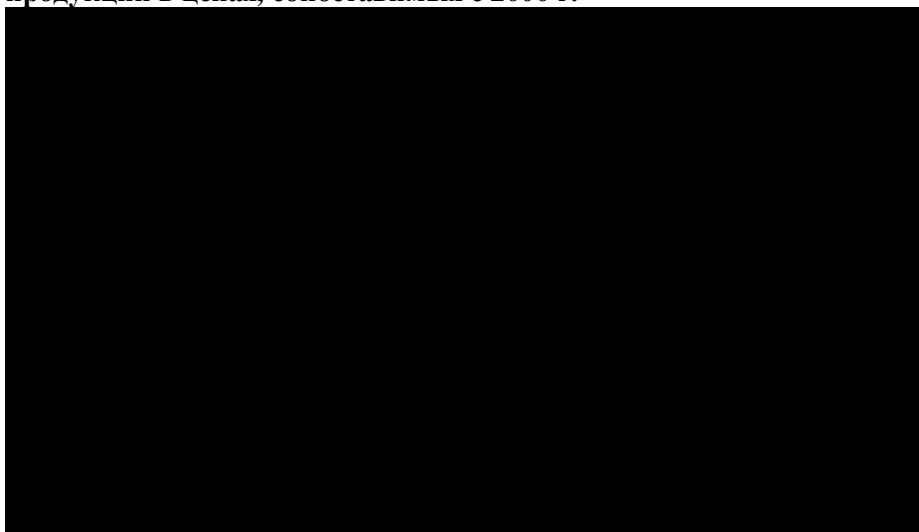
**Пример. Динамика основных показателей подотрасли в СФ, млн. руб.**

<b>№ пп.</b>	<b>Показатели</b>	<b>2000 г.</b>	<b>2001 г.</b>	<b>2002 г.</b>	<b>2003 г.</b>
1.	Объем промышленной продукции в ценах соответствующих лет, млн. руб.				
2.	Объем промышленной продукции в сопоставимых ценах к 2000 г., млн. руб.				
3.	Доля убыточных предприятий, %				
4.	Поступления налогов от промышленности в бюджеты всех уровней				
5.	том числе в городской бюджет				
6.	Среднемесячная заработная плата, руб.				
7.	Прибыль балансовая, млн. руб.				
8.	Применяемый индекс-дефлятор, %				

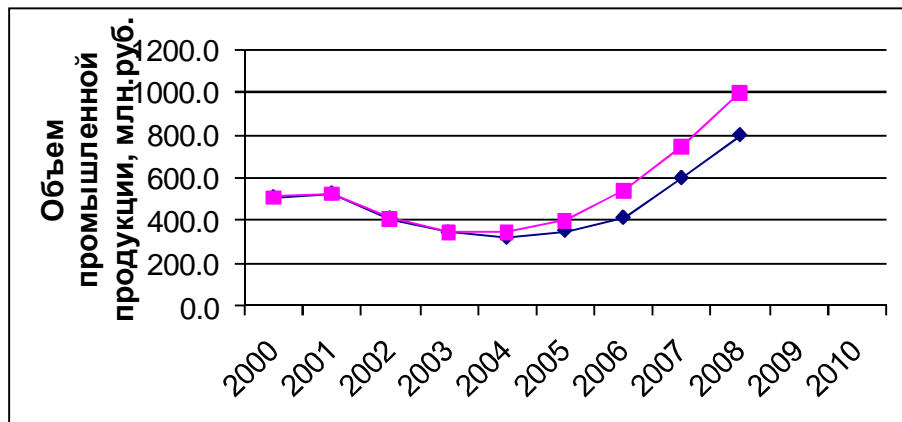
**Сценарии развития Липецкой области по объему производства промышленной продукции (в ценах соответствующих лет, млн. руб.)**



**Результаты реализации региональных программ развития (Усманский район Липецкой области). Объем промышленной продукции в ценах, сопоставимых с 2000 г.**



**Прогноз сроков удвоения результатов. Объем промышленной продукции в ценах, сопоставимых с 2000 г.**



**Пример. Оценка потенциально возможного роста объема производства реального сектора экономики.**

№ п/п	Отрасли	2002 г.	2006 г.	2008 г.
1	Промышленность, млн. руб.	585	2 000	2 600
2	% к 2002 г.	100	341	440
3	Сельское хозяйство, млн. руб.	1 234,6	1 450	1 650
4	% к 2002 г.	100	117	133
5	Розничная торговля и платные услуги населению, млн. руб.	364	550	800
6	% к 2002 г.	100	151	219
7	Строительство, млн. руб.	65	150	250
8	% к 2002 г.	100	230	384
9	Всего, млн. руб.	2 248,7	4 150	5 300
10	% к 2002 г.	100	184	235
11	Прирост, млн. руб.	0	1 901,3	3 051,3

**Приоритетные проекты развития предприятий района,  
которые могут дать основной вклад в рост объемов  
производства**

№ пп	Проекты	Объем производ- ства в 2002 г., млн. руб.	Потенциал прироста объема к 2006 г., млн. руб.	В т.ч. в 2004 г. (*)	Затраты	Отдача на рубль гос.поддер- жки
1.	Освоение опыта реформирования систем управления и переподготовка управленческих кадров для всех предприятий района	-	350	150	10	35
2.	Создание кирпичного завода мощностью 90-100 млн. шт. в год	-	350	-	350	1
3.	СООА «Приморское»	37	265	20	70	3,8
4.	ООО Птицефабрика «Приморская» и ООО «Восток»	117,4	170	10	49	3,5
5.	ОАО «Азовтара»	79,5	120	10	7	17
6.	ООО «АЗАК»	20	110	10	91	1,2
7.	ОАО «Ахтарский рыбзавод»	25,6	120	90	(100)	(1,1)
8.	Райпо	72	107	15	(30)	(3,5)
9.	Племзавод «Бейсуг» ЗАОСС	96,7	75	10	54	1,4
10.	ОАО «Ахтарская судоверфь» и порт	3,7	62	10	169	0,4
	<b>Всего по приори-</b>	<b>351,9</b>	<b>1 719 (из</b>	<b>200</b>	<b>930 (из</b>	

	тетным проектам		них 1 509 – промышленные товары)		них 500 – кирпичный завод и порт)	
--	-----------------	--	----------------------------------	--	-----------------------------------	--

**Пример. Результат предприятия**

№	Показатель	1997 г.	1998 г.	1999 г.	2000 г.	2001 г.
1	Прирост выручки, %		26%	50%	93%	53%
2	Доля «живых денег», %	20,9	11,4	38,7	65,9	93,4
3	Коэффициент текущей ликвидности	1,41	1,28	1,15	1,11	1,86
4	Коэффициент обеспеченности собственными оборотными средствами	0,19	0,09	0,06	0,009	0,24
5	Оборачиваемость капитала, дни	783	750	554	384	271
6	Оборачиваемость оборотных активов, дни	243	277	231	154	112
7	Оборачиваемость готовой продукции, дни	29	63	40	18	10
8	Рентабельность реализованной продукции, %	6,3	12,3	15	18,8	21,5
9	Рентабельность собственного капитала, %	1,9	6,3	14,4	28,2	32
10	Коэффициент обновления основных средств, %	0,9	8,2	2,5	19	5,9

11	Фондоотдача	0,79	0,86	1,29	1,73	2,55
12	Затраты на рубль товарной продукции, руб.	0,92	0,83	0,84	0,82	0,75
13	Средняя заработная плата сотрудника, тыс. руб.	0,894	1,029	1,518	2,81	4,45

### Структура службы управления изменениями





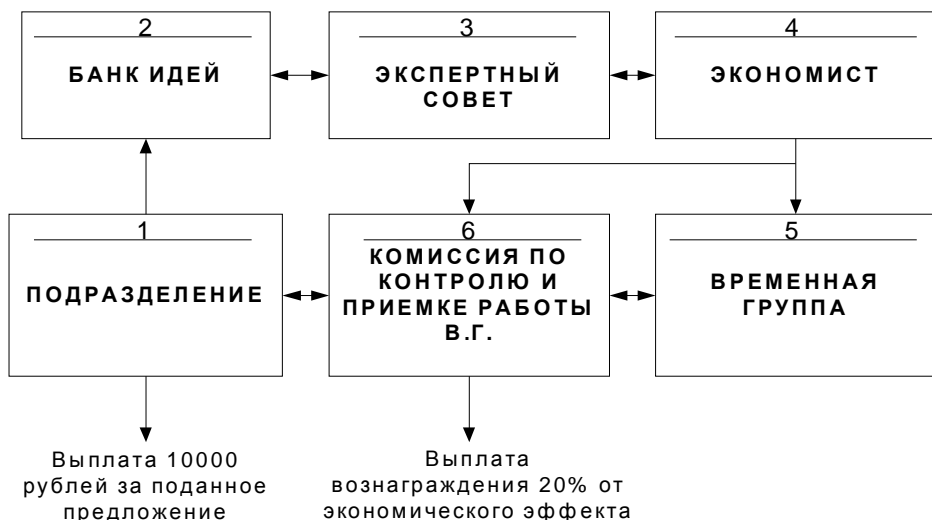
## Центр активного развития

Формирование структуры механизма активного развития.

Разработка положений, регламентирующих инновационную деятельность:

- о Центре активного развития;
- о порядке поиска, отбора, разработки и внедрения инновационного предложения;
- о порядке формирования Временных творческих групп по разработке и внедрению предложений;
- о стимулировании за участие в инновационной деятельности;
- о порядке взаимодействия подразделений в рамках инновационной деятельности;
- об охране авторских прав;
- о системе пропаганды результатов инновационной деятельности;
- о формировании банка инновационных идей и вариантов.

## Схема подачи, рассмотрения и внедрения инновационного предложения



## Схема организации работы временных творческих групп



## Литература

1. Поспелов Г.С. К вопросу о программном методе управления многоотраслевым производством. В кн. «Программный метод управления». – М.: ВЦ АН СССР, 1971.
2. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление. – М.: Сов.радио, 1974.
3. Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевое планирование и управление. – М.: Сов.радио, 1976.
4. Программно-целевое управление социалистическим производством. Под ред. Аганбегяна А.Г. – М.: Экономика, 1980.
5. Поспелов Г.С., Ириков В.А., Курилов А.Е. Процедуры и алгоритмы формирования комплексных программ. – М.: Наука, 1985.
6. Ириков В.А. Технология стратегического планирования и формирования финансово-экономической политики фирмы. Учебное пособие с дискетой, 2-е издание. – М.: МФТИ, 1997.
7. Леонтьев С.В., Масютин С.А., Тренёв В.Н. Стратегия успеха: обобщение опыта реформирования российских промышленных предприятий. – М.: Новости, 2000.
8. Ириков В.А., Тренев В.Н. Распределенные системы принятия решений. – М.: Наука, 1999.
9. Балашов В.Г., Ириков В.А., Ларин В.Д. Механизмы, обеспечивающие удвоение темпов экономического роста регионов. – М.: ВИТОС, 2004.
10. Ханс де Брюйн. Управление по результатам в государственном секторе. – М.: Институт ИКСИ, 2005.
11. Каплан Р., Нортон Д. Стратегические карты. – М.: Олимп-Бизнес, 2005.
12. Сборник материалов круглого стола в Совете Федерации «Инновационное развитие регионов». – М.: Совет Федерации Федерального собрания РФ, 2005.
13. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления. – М.: ДЕЛО, 2006.
14. Новиков Д.А., Иващенко А.А. Модели и методы организационного управления инновационным развитием фирмы. – М.: ЛЕНАНД, 2006.

15. Ириков В.А. Методы программно-целевого управления, включая бюджетирование, ориентированное на результат. – М.: РосНОУ, 2007.
16. Система муниципального управления (под редакцией Зотова В.Б.) – СПб.: Питер, 2008.
17. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2008.
18. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
19. Региональное управление в федеративном государстве (под редакцией Мау В.А.). – М.: ДЕЛО, 2008
20. Балашов В.Г., Ириков В.А., Иванова С.И. Рост и прорыв в лидеры. Практикум по преодолению кризиса. – М.: ДЕЛО, 2009.
21. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное планирование. – М.: Экономика, 2009.
22. Бурков В.Н., Коргин Н.А., Новиков Д.А. Введение в теорию управления организационными системами. – М.: Книжный дом Либроком, 2009.
23. Аганбегян А.Г. Кризис: беда и шанс для России. – М.: АСТРЕЛЬ, 2009.
24. Балашов В.Г., Ириков В.А. Технологии повышения финансовых результатов. Практика и методы. – М.: МЦФР, 2006, 2009.
25. Ириков В.А. Активное инновационное антикризисное управление: успешный опыт и рекомендации по его применению. – М.: РосНОУ, 2009.

Ириков В.А., Новиков Д.А., Тренёв В.Н.

**Целостная система государственно-частного управления  
инновационным развитием как средство удвоения темпов  
выхода России из кризиса и посткризисного роста**

Формат 60×90 1/16. Тираж 400.

Отпечатано в типографии

Производственно-торговой фирмы

Московского института энергобезопасности и энергосбережения.

105043, Москва, ул. 4-я Парковая, д. 27,

[www.mieen.ru](http://www.mieen.ru), e-mail: [ptf@mieen.ru](mailto:ptf@mieen.ru)