

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение  
высшего профессионального образования

Владимирский государственный университет  
имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых

На правах рукописи



Русанов Роман Юрьевич

**СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ ПРОГРАММАМИ  
РЕГИОНАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ  
(НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ ЦФО)**

Специальность 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством  
(региональная экономика)

диссертация на соискание ученой степени  
кандидата экономических наук

Владимир 2012

04201267850

27.07.2012

## Содержание

Введение .....	3
Глава 1. Особенности стратегического управления программами комплексного развития региональных социально-экономических систем .....	11
1.1. Понятие региона как социально-экономической системы .....	11
1.2. Теоретические аспекты стратегического планирования регионального развития .....	22
1.3. Программа развития как инструмент стратегического управления регионом .....	37
Глава 2. Анализ стратегического управления региональными социально-экономическими системами .....	54
2.1. Особенности и проблемы развития и управления развитием регионов ЦФО .....	54
2.2. Анализ степени взаимодействия регионов ЦФО .....	69
2.3. Анализ стратегий и программ регионального развития центрального федерального округа .....	83
Глава 3. Подходы к управлению программами регионального социально-экономического развития .....	100
3.1. Управление развитием отношений с общественностью в процессе разработки и реализации программ и проектов регионального развития .....	100
3.2. Методические подходы к управлению рисками программ и проектов регионального развития .....	116
3.3. Методические подходы к управлению качеством программ и проектов регионального развития .....	127
Заключение .....	147
Библиографический список .....	151
Приложение 1 .....	165
Приложение 2 .....	171

## Введение

**Актуальность темы исследования.** В последние годы органы государственного управления, научное, экспертное сообщества и общество в целом проявляют все большую заинтересованность в решении проблем управления разработкой и реализацией программ регионального развития.

Перспективы страны во многом определяются возможностями роста и модернизации наиболее развитых регионов, а также постепенного приближения к их уровню территорий, обладающих конкурентными преимуществами: природными ресурсами, человеческим капиталом или удачным географическим расположением. Среди федеральных округов ЦФО как макрорегион выделяется своим ведущим местом в экономике и социальной сфере Российской Федерации, в настоящее время он во многом определяет позиционирование России в мире. Однако не существует федеральных программ, направленных на развитие ЦФО в целом. Внутри самого округа практически по всем основным показателям состояния и развития наблюдается высокий уровень межрегиональной дифференциации, что обуславливается спецификой тех или иных регионов. Московский регион оказывает наиболее существенное влияние на уровень развития ЦФО в целом.

С одной стороны, к настоящему времени уже создана достаточно детально проработанная и научно обоснованная методологическая основа для использования и внедрения стратегического управления в региональных экономических системах. Но с другой – существующие стратегические планы регионального развития в большинстве случаев не выполняются в полном объеме с установленными критериями эффективности, что свидетельствует о наличии проблемы их разработки и управления реализацией.

Можно выделить следующие главные причины, вызывающие низкое качество планирования и реализации стратегий регионального развития:

- отсутствие системной иерархии целей стратегических планов, что не дает возможности выявить причинно-следственные связи между целями

различного уровнями и определенными для их достижения задачами и приводит к несоответствию стратегической цели стратегии;

- отсутствие отлаженных механизмов использования результатов предыдущих лет в проектах последующих лет, что вызывает организационные сложности при переходе от этапа к этапу в различные интервалы времени;

- отсутствие определенных ролей и полномочий участников по авторизации решений, что не дает возможности прямого соотнесения принимаемых решений с целями стратегий;

- большая часть предлагаемых в стратегиях программных мер, мероприятий носит формальный, декларативный характер и не отвечает требованиям, предъявляемым к программным мероприятиям;

- отсутствие успешной практики разработки и реализации межрегиональных программ и проектов как внутри округов, так и на федеральном уровне – в целом для округа или между округами, обусловленное недооценкой возможностей синергетического взаимодействия и недостаточностью проработки соответствующего методического обеспечения;

- программным документам развития регионов ЦФО свойственен инерционный характер прогнозируемых трендов. Он сохраняется и в новых разработках – стратегиях социально-экономического развития, принятых в ряде регионов ЦФО. Проведенный анализ показал, что прогнозируемые и фактические темпы роста ВРП отличаются друг от друга.

Таким образом, существующая система управления разработкой и реализацией программ регионального развития в настоящее время имеет, скорее, аналитический, а не управленческий характер, что, с нашей точки зрения, обусловлено фрагментарностью использования современных технологий менеджмента на государственном уровне. Как показывает опыт экономически развитых стран, наиболее продуктивным подходом к управлению стратеги-

ческими программами регионального развития является использование методов и технологий проектного менеджмента.

**Степень научной разработанности темы исследования.** Разнообразие точек зрения по вопросам, связанным с ролью инструментов стратегического управления в решении проблем социально-экономического развития региональной социально-экономической системы, а также по вопросам совершенствования данных инструментов отражает всю сложность и многогранность данной темы.

В числе отечественных ученых, исследующих проблемы формирования и реализации стратегий регионального социально-экономического развития, можно назвать В.С. Бочко, И.В. Бойко, В.Г. Глушковой, Ю.А. Дмитриева, С.В. Дорошенко, В.В. Кистанова, Н.В. Копылова, В.Б. Крымова, А.Н. Кузнецова, Ю.Н. Лапыгина, М.В. Мельничук, Б.И. Прокопова, В.В. Прохоровой, Е.В. Рюминой, Ю.А. Симагина, К.В. Хартановича и др. В то же время специфика применения инструментов стратегического планирования в условиях повышения устойчивости национального хозяйства, радикальных социально-экономических и политических трансформаций в регионах требует дальнейшей проработки.

Теорию и практику реализации долгосрочных целевых программ регионального развития рассматривают в своих работах такие ученые, как: Т.В. Бутова, В.О. Казанцев, А.Л. Линденбратен, А.Н. Мырынюк, Ф.С. Эркенова и др. Вместе с тем в исследованиях перечисленных ученых недостаточно проанализировано влияние программ на развитие регионов.

К числу малоисследованных задач, решение которых необходимо для повышения эффективности регионального развития, следует отнести формирование условий, обоснование выбора инструментов стратегического планирования с учётом региональных особенностей, применение методов проектного управления.

Эти обстоятельства, относительная неразработанность и дискуссионность данной проблемы predeterminedелили выбор темы диссертационного исследования.

**Основной целью** является разработка организационно-методического инструментария стратегического управления социально-экономическим развитием регионов ЦФО.

**Задачи** диссертационного исследования:

- идентифицировать методические подходы к управлению программами регионального развития на основе обобщения и систематизации отечественного и зарубежного опыта и определить наиболее эффективные из них для реализации процесса управления программами и проектами регионального развития;
- выявить системообразующие факторы и показатели, отражающие региональную специфику, на основе которых провести анализ эффективности взаимодействия регионов внутри макрорегиона;
- оценить существующее влияние уровня доверия заинтересованных сторон на реализацию стратегических программ и определить направления обеспечения вовлечения бизнес-сообщества и социума в процесс управления региональным развитием;
- выявить наиболее существенные факторы недостаточно эффективной разработки и реализации программ регионального развития, разработать методическое обеспечение снижения их негативного влияния;
- разработать направления и выбрать адекватные специфике территориального управления методы повышения качества разработки региональных проектов/программ.

**Объект исследования** - социально-экономическая система регионов ЦФО.

**Предмет исследования** – организационно-управленческие отношения, возникающие в процессе стратегического управления развитием регионов.

**Информационную** базу исследования составили статистические данные о состоянии и динамике параметров развития экономики России, ее отраслевых и региональных формирований, опубликованные Росстатом РФ и Статистическим управлением Владимирской области, материалы, собранные автором в органах государственной власти и управления ЦФО и Владимирской области.

**Область исследования** соответствует требованиям паспорта специальностей ВАК 08.00.05 – «Экономика и управление народным хозяйством (региональная экономика)» п. 3.17. «Управление экономикой регионов. Формы и механизмы взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и структур гражданского общества. Функции и механизмы управления. Методическое обоснование и разработка организационных схем и механизмов управления экономикой регионов; оценка их эффективности».

**Теоретико-методологической основой** диссертационного исследования явились труды отечественных и зарубежных ученых в области теории регионального управления, стратегического планирования, методов управления социально-экономическим развитием, работы по анализу инструментов стратегического планирования, проблемам региональной конкурентоспособности, управления сложными социально-экономическими системами.

**Инструментарно-методический аппарат** исследования включает принципы, обеспечивающие возможность применения общенаучных методов исследования – системного подхода, логического и сравнительного анализа, синтеза и систематизации. При подготовке диссертации использованы также экономико-математические методы, методы проектного управления, теория стейкхолдеров и др.

**Информационно-эмпирической и нормативно-правовой базой** обеспечения доказательности концептуальных положений, достоверности выводов и рекомендаций исследования стали международные стандарты управления проектами, официальные данные Федеральной службы государственной статисти-

стики РФ, Министерства экономического развития РФ, Министерства регионального развития РФ, Государственной думы Федерального собрания РФ, Совета федерации Федерального собрания РФ, материалы научно-практических конференций и симпозиумов, информация, опубликованная в периодической печати, специальной научной литературе, глобальной информационной сети, собственные исследования автора.

При исследовании практики разработки планов и программ развития регионов были использованы опубликованные материалы, отражающие опыт субъектов Центрального федерального округа.

**Научная новизна** исследования состоит в разработке комплекса теоретических и методических положений по совершенствованию инструментов стратегического управления социально-экономического развитием регионов на основе подходов проектного менеджмента.

Новыми являются следующие научные результаты:

1. Разработаны новые методические подходы к управлению программами регионального развития, основанные на иерархической декомпозиции проектов, портфелей проектов, программ и требованиях регионального стандарта проектного управления, позволяющего регламентировать процесс управления программами и проектами регионального развития и обеспечивать их синергетическое взаимодействие.

2. Выявлена необходимость оценки взаимодействия регионов на основе индекса Морана, и предложен алгоритм, включающий в себя построение пространственной матрицы, отбор системообразующих факторов, отражающих специфику регионов, позволяющий формировать организационные объединения субъектов федерации для использования эффекта межрегионального взаимодействия при реализации комплексных программ развития

3. Разработаны основы нового механизма формирования доверия к властным структурам на основе подходов к управлению отношениями со стейкхолдерами, отличающегося от известных выбором методов воздействия

на основе научно обоснованной оценки уровня вовлеченности бизнес-сообщества и социума в разработку и реализацию программ и проектов регионального развития.

4. Предложена методика управления рисками программ регионального развития, отличающаяся от существующих блоком снижения рисков приоритетных программ и проектов, а также методом «быстрого прохода», предполагающего организацию специального проектного финансирования, позволяющего сокращать сроки реализации проекта путем максимально возможного параллельного выполнения частей проектов и программ.

5. Разработаны подходы к управлению качеством региональных проектов/программ, включающие новую совокупность процессов управления качеством программ и проектов, шаблон плана управления качеством на стадиях планирования и реализации, систему инструментов контроля качества, методические рекомендации к оценке затрат на качество проектов / программ.

**Практическая значимость диссертации.** Полученные в диссертационной работе результаты ориентированы на широкое использование в практической деятельности федеральных и региональных органов власти в процессе формирования и использования инструментов стратегического управления соответствующих уровней.

Содержащиеся в работе выводы и рекомендации позволяют повысить качество управления разработкой и реализацией региональных и межрегиональных программ и проектов, обеспечить согласованность интересов различных по уровню и статусу экономических субъектов при разработке и реализации стратегических планов развития субъектов Российской Федерации.

Основные научные положения и выводы диссертации, являются базой для дальнейшего исследования процессов управления региональными социально-экономическими системами, основой при разработке социально-экономических программ, а также могут использоваться в процессе изучения

учебных дисциплин «Стратегический менеджмент», «Региональная экономика», «Государственное регулирование экономики», «Управление проектами».

**Апробация результатов работы.** Диссертация выполнена в рамках научно-исследовательских работ по гранту РГНФ № 11-12-33001а/Ц «Формирование и развитие механизмов реализации и актуализации стратегического планирования инновационного социально-ориентированного развития регионов центральной России».

Основные положения и выводы диссертационной работы изложены, обсуждены и получили одобрение на ряде международных, региональных, межвузовских научно-практических и научно-методических конференциях в 2009 - 2011 гг.

Разработанные практические рекомендации внедрены и успешно используются в практической деятельности Администрации Владимирской области.

Материалы диссертации используются в учебном процессе и научной работе ФГБОУ ВПО «Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых» в преподавании учебных дисциплин «Управление проектами», «Стратегический менеджмент», «Инновационный менеджмент».

Внедрение результатов исследования подтверждено справками и актами о внедрении.

**Публикации.** Основные результаты представленного исследования опубликованы автором в открытой печати. По теме диссертации опубликовано 6 работ общим объемом 1,75 п.л. (авторский объем – 1,2 п.л.), в том числе 3 статьи опубликованы в журналах, определенных ВАК Российской Федерации.

**Структура и объем работы.** Работа состоит из введения, трех глав, заключения и списка литературы.

# Глава 1. Особенности стратегического управления программами комплексного развития региональных социально-экономических систем

## 1.1. Понятие региона как социально-экономической системы

Роль регионов в экономической жизни страны заметно возрастает. Проведение эффективной региональной политики становится важнейшим направлением модернизации государственного управления. Это относится не только к развитию федеративных отношений, но и к выбору концепции социально-экономического развития Российской Федерации.

Особое значение в настоящее время имеют вопросы развития региональных экономических систем. Вопросы регионального развития, региональной политики достаточно широко освещены как в зарубежной, так и в отечественной научной литературе. Среди зарубежных ученых выделим У. Изарда, Э. Куклински, Ф. Перу, А. Лёша, Т. Паландера, А. Предёля, В. Кристаллера, И.Г. фон Тюнена, А. Вебера, Р.Л. Акоффа и др. В числе ведущих отечественных ученых, разрабатывающих фундаментальные проблемы территориального разделения труда, экономического районирования, размещения производительных сил, управления региональным развитием, рыночной экономики, труды которых легли в основу методологии настоящего исследования – Л.И. Абалкин, А.А. Адамеску, Э.Б. Алаев, П.М. Алампиев, С.С. Артоболевский, М.К. Бандман, Н.Н. Баранский, В.К. Бугаев, А.Г. Гранберг, В.П. Каганский, В.В. Кистанов, Н.Н. Колосовский, Г.М. Кржижановский, В.Н. Лексин, Н.Н. Некрасов, В.Ф. Павленко, А.Е. Пробст, Л.В. Смирнягин, А.Н. Швецов, Б.М. Штульберг и другие.

Прежде чем перейти к проблемам развития регионов и формированию стратегий развития необходимо рассмотреть регион как социально-экономическую систему, представляющую собой феномен жизни общества, который определяет «систему координат», в котором оно осуществляет свою жизнедеятельность.

Системой является совокупность объектов и процессов, называемых компонентами, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой, которые образуют единое целое, обладающее свойствами, не присущими составляющим его компонентам, взятым в отдельности<sup>1</sup>.

Социально-экономическая система неизбежно локализована в экономическом времени и пространстве, а также по отношению к ее альтернативным вариантам. Она имеет определенные исторические, географические, этнические, духовные, политические и экономические границы. Это в свою очередь означает, что она может воплощаться в конкретных государственно-политических образованиях или в форме иных, меньших по масштабу, общественно-хозяйственных организаций. По мере усиления эффекта глобализации в качестве социально-экономической системы правомерно рассматривать все человечество. Этим обуславливается историчность исследования: любая изучаемая система, с одной стороны, неизбежно исторически обусловлена, а, с другой, исторически обусловлены все категории и законы этой системы.

Под экономической системой подразумевают «совокупность экономических форм, связанных в единую, развившуюся из одного основания систему» и составляющих «специфическую природу экономического организма»<sup>2</sup>.

Таким образом, социально-экономическая система – это целостная совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих социальных и экономических институтов (субъектов) и отношений по поводу распределения и потребления материальных и нематериальных ресурсов, производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг.

Е.А. Лазичева<sup>1</sup> рассматривает региональную систему как объект и субъект управления региональным развитием (рис. 1.1.). Основными харак-

---

<sup>1</sup> Ерохина Е.А. Теория экономического развития: системно-синергетический подход – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1999. – 160 с. - С. 58.

<sup>2</sup> Ильенков Э.В. Диалектика абстрактного и конкретного в научно-теоретическом мышлении. – М: РОССПЭН., 1997. - 463с.

теристиками региональной системы, по ее мнению, являются эколого-географическая, социальная, экономическая и политико-правовая подсистемы, которые объективно могут считаться подсистемами первого уровня системы «регион» (их составляющие соответственно подсистемами уровней далее по иерархии). Однако в предложенной модели сделано отступление от идеальной иерархической структуры. Субординация подсистем организована в зависимости от их целенаправленного «вклада» в социально-экономическое положение региона.

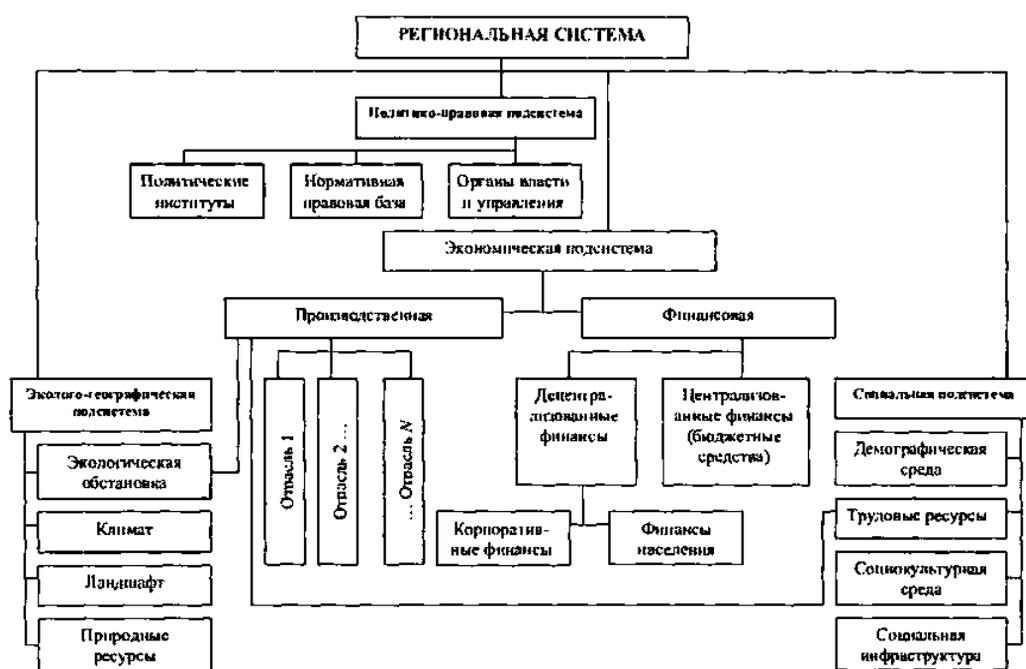


Рис. 1.1. Модель состава региональной системы

В основании модели расположены эколого-географическая и социальная подсистемы, которые образуют ресурсный потенциал региона. Необходимо отметить, что компонента «экологическая обстановка» имеет двойное подчинение, поскольку с одной стороны, она является составляющей эколого-

<sup>1</sup> Лазичева Е.А. Региональная система как объект и субъект управления региональным развитием // Известия Томского политехнического университета. 2008. - Т. 312. - № 6. - С. 19 – 23.

го-географической подсистемы, с другой – складывается в результате воздействия на природную среду хозяйствующих субъектов региона. Основой социальной подсистемы региона является население, его различные характеристики составляют две подсистемы более низкого уровня – «демографическую» и «трудовые ресурсы». Компонента «трудовые ресурсы», отражающая участие населения в экономической подсистеме, также имеет двойное подчинение: выступая как ресурс для производственной подсистемы, она претерпевает изменения под ее воздействием. Характерное для региона особое сообщество людей с определенными национальным составом, традициями и образом жизни продуцируют еще одну подсистему – «социокультурная среда». Так как качество жизни населения региона определяется социальной инфраструктурой (это жилой фонд, объекты социальной сферы, торговли, коммунального хозяйства, транспорта), она также выделена подсистемой следующего уровня. Центральное место в модели региона занимает экономическая подсистема, это основа региона. Она содержит два крупных блока: производственный и финансовый. Производственный блок представляет собой совокупность хозяйствующих субъектов различных отраслей экономики региона и экономических связей между ними, здесь происходит производство реального дохода региона (ВНП, ВВП, национального дохода, ВРП).

Финансовый блок тесно взаимосвязан с производственным блоком и имеет в каждом конкретном случае свой набор элементов, поскольку регион пока рассматривается как универсальная категория (например, страна или межрегиональная кооперация).

Политико-правовая подсистема занимает ведущее положение и включает следующие подсистемы более низкого уровня: органы власти и управления, политические объединения и другие политические институты нормативно-правовую базу. Данная подсистема содержит управляющую систему, которая вырабатывает внутреннее управление регионом.

Ч.Б. Дамдинова изучая подходы к определению категории «Региональные социально-экономические системы» выделила, что исходя из различных

определений понятие «регион» можно рассматривать как социальноэкономическую категорию. С данной позиции регион можно рассматривать как: территориальное образование, имеющее четко очерченные административные границы, в пределах которых воспроизводятся социальные и экономические процессы обеспечения жизни населения, обусловленные местом региона в системе территориального и общественного разделения труда; неотъемлемая часть единой системы производительных сил и производственных отношений, представляющая совокупность взаимосвязанных естественных и исторически сложившихся экономических, национальных, географических, природных и иных элементов экономической системы; система, представляющая собой общность населяющих определенное географическое пространство людей, наделенных определенными материальными ресурсами и организованных во взаимодействующие экономические, политико-административные, этнические, социокультурные, правовые, политические звенья для достижения определенных социально-экономических целей; социально-экономическая система, которая включает в себя совокупность ресурсов и экономических субъектов, взаимосвязанных и взаимодействующих между собой в сфере производства, распределения, обмена и потребления, образующих единую целостную структуру в рамках определенной территории<sup>1</sup>.

Как показывают научные исследования, в современной практике мирового управления можно выделить, четыре парадигмы регионального развития: регион-квазигосударство, регион-квазикорпорация, регион-рынок и регион-социум<sup>2</sup>.

Регион как квазигосударство самостоятельно регулирует свою экономику, аккумулирует большую часть финансовых ресурсов и выступает как достаточно самостоятельный субъект национальной экономики, регулируя

---

<sup>1</sup> Дамдинова Ч.Б. Подходы к определению категории «Региональные социально-экономические системы» // Вестник Бурятского государственного университета. - 2009. - № 2. - С.32-37.

<sup>2</sup> Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза / А.Г. Гранберг, И.М. Бусыгина, В.Г. Введенский и др.; Руководитель авт. коллектива и отв. ред. А.Г. Гранберг – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.

свои взаимоотношения с другими регионами и центром. Использование данной концепции приводит к применению к региону законов макроэкономики, определение его как «мезо уровень», и, как следствие, к доминированию в исследованиях производственных факторов, занятости, доходов.

Регион как квазикорпорация сосредотачивает крупную собственность, выступает как агент рынка и конкурент другим регионам, на экономическое положение региона большое влияние оказывают размещенные на его территории филиалы и штаб-квартиры корпораций, их ценовая и кадровая политики, а также системы доходов. Данный подход осуществляется в региональной налоговой политике государства, когда перенос штаб-квартиры корпорации, а фактически – смена юридического адреса – приводит к уходу из регионов крупного налогоплательщика, перераспределению доходов (между данным регионом и центром или другим регионом) при сохранении непосредственно производства.

Регион как рынок с определенными границами уделяет большее внимание предпринимательскому климату, специфическим для данного региона сегментам рынка и позволяет применять маркетинговые методы анализа к деятельности региона в целом.

Подход к региону как социуму позволяет исследовать институциональные факторы, такие как систему власти, культурные традиции, местную законодательную базу, а также воспроизводство и размещение трудовых ресурсов, здравоохранение и образование.

Каждый из подходов использует свой аппарат анализа, проблема заключается в том, что методы исследования для каждой концепции недостаточно разработаны, особенно это касается региона как рынка.

Тем не менее, более эффективной некоторые ученые считают парадигму региона как квазикорпорации. При этом парадигма региона как квазикорпорации является значимой в двух смыслах. С одной стороны, она указывает на необходимость развития конкурентных преимуществ, которыми обладают существующие региональные компании, в том числе и за счет интеграции с

компаниями, базирующимися в других регионах. С другой стороны, она указывает на целесообразность создания на наиболее слаборазвитых и депрессивных территориях новых корпоративных образований, обладающих капиталом и управленческими технологиями, способными оказать реальное позитивное влияние на процессы регионального развития<sup>1</sup>.

Среди ученых регионалистов редко встречаются приверженцы крайних позиций: или полностью рыночная экономика (радикальный либерализм), или централизованно-управляемая экономика. Множество теоретических оттенков уместается на платформе «социальное рыночное хозяйство», поэтому в теориях экономического региона значительное внимание уделяется преодолению фиаско рынка, принципам развития нерыночной сферы, производству и использованию общественных благ, регулированию естественных монополий, защите от негативных последствий частнопредпринимательской деятельности и т.п.<sup>2</sup>.

Подход к региону как к многофункциональной и многоаспектной сложной социально-экономической системе, связанной множеством отношений как с внешней (в том числе с государством, как надсистемой), так и внутренней средой, специфика которой представлена отношениями региона с территориальными единицами и хозяйствующими субъектами, рассмотрение его в аспекте каждой из указанных парадигм делает очевидным необходимость наличия стратегии для полноценного функционирования и развития его экономики и социума<sup>3</sup>. В политической, научной и экономической элите общества формируются основные цели региональных стратегий: повышение качества жизни населения, обеспечение конституционных прав и свобод, повышение конкурентоспособности и устойчивый экономический рост региона.

---

<sup>1</sup> Федоляк В.С. Приоритеты региональной экономической политики федерального центра // Известия Саратовского университета. – 2009. – Т. 9. – Сер. Экономика. Управление. Право. – вып. 2. – С. 27 – 31.

<sup>2</sup> Решетило В.П. Синергия становления и развития региональных экономических систем: монография / В.П. Решетило; Харк. нац. акад. город. хоз-ва – Х.: 2009. – 218 с. ISBN 978-966-695-163-5

<sup>3</sup> Тищенко А.Н. О необходимости региональных стратегий для развития территорий // Проблемы экономики. – 2010. – № 3. – С. 55 – 60.

Регионы в современных условиях воспринимаются как ключевой уровень для экономического роста и развития. Именно на локализованных территориях создается значительная доля добавленной стоимости всех стран, и региональные условия во многом определяют конкурентоспособность производимых товаров<sup>1</sup>.

Новый регионализм вызывает ряд проблем. Обладая большей самостоятельностью, регионы становятся менее управляемыми в рамках национальной экономики, имея все стимулы конкурировать с государством, особенно в том, что касается привлечения инвестиций и высокотехнологичной продукции<sup>2</sup>.

Обобщая вышеизложенное, можно сказать, что существует множество трактовок к категории региональных социально-экономических систем, при этом в качестве региона подразумевается субъект Федерации. Таким образом, можно отметить следующее: трактовка категории региональных социально-экономических систем большинства авторов характеризуется следующими общими чертами:

1) системы привязаны к территориям, которые определяют эффективность экономических процессов;

2) существуют неоднородные элементы, между которыми есть определенные связи;

3) в составе региональных СЭС выделяются различные подсистемы. Все эти подсистемы в своем развитии подчинены единой цели – удовлетворению материальных и духовных потребностей населения региона при сохранении устойчивости природной среды.

---

<sup>1</sup> Российские регионы: экономический кризис и проблемы модернизации / Под ред. Л. М. Григорьева, Н. В. Зубаревич, Г. Р. Хасаева. – М.: ТЕИС, 2011. – 357 с.

<sup>2</sup> Царикаев Ю. Теоретическое содержание регионализма // Обозреватель – Observer. – 2010. – № 3. – С. 64 – 73.

Колесниченко Е.А., исследуя подходы к рассмотрению регионального хозяйства выявила три основных подхода<sup>1</sup>: административный (регион рассматривается как совокупность административно-территориальных единиц (городов, сельских районов и др.) или самостоятельная административная единица); экономико-географический (регион рассматривается как часть территории страны, обладающая совокупностью однородных признаков (природно-климатических, географических, экономических); системный (регион рассматривается как подсистема национального хозяйства и как система, состоящая из совокупности элементов).

С точки зрения С.А. Зубенко<sup>2</sup>, регион – это территория, находящаяся в административных границах субъекта Российской Федерации, имеющая сходные природные и общественно-политические условия, относительную однородность социально-экономических показателей и характеризующаяся целостностью и постоянством своих границ, пространственной близостью к одному из центров, комплексным использованием всех видов имеющихся ресурсов, наличием отраслевой специализации предприятия и организаций, наличием структур для осуществления управленческой деятельности в масштабах всего региона и/или общих программ развития федерального (центрального) уровня, и основными чертами которого являются: единство и целостность; общность и единство экономики; комплексность хозяйства; наличие определенного контингента населения, обладающего соответствующим уровнем образования, квалификации и традиционно сложившимися навыками производства; специализация; управляемость. Следовательно, важнейшими признаками региона как социально-экономической системы выступают:

- целостность, что означает вполне рациональное использование природно-ресурсного потенциала региона, пропорциональное сочетание

---

<sup>1</sup> Колесниченко Е.А. Концепция снижения дифференциации развития национального регионального пространства. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Тамбов. – 2009.

<sup>2</sup> Зубенко С.А. Регион как организованная социально-экономическая система // Вестник Тамбовского университета. Серия: Гуманитарные науки. – 2008. - № 11 (67). – 501 – 505.

различных отраслей, формирование устойчивых внутрирегиональных и межрегиональных производственных и технологических связей, наличие особого сообщества людей с определенными традициями и образом жизни;

- комплексность, которая достигается посредством сбалансированного и пропорционального развития производительных сил региона. Она характеризуется наличием такой взаимосвязи между элементами хозяйства, которая обеспечивает эффективное выполнение основной хозяйственной функции – размещения и производственной специализации региона, нивелирования внутрирегиональных диспропорций и сохранения способности региона осуществлять в своих пределах расширенное воспроизводство в условиях ограниченности ресурсов;

- управляемость подразумевает наличие политико-административных органов управления, что, в свою очередь, непосредственно связано с территориально-административным делением Российской Федерации. Территориально-административные органы обеспечивают координацию всех элементов региональной системы хозяйствования: материального производства, природно-ресурсного потенциала, инфраструктуры, трудовых ресурсов. Кроме того, должно учитываться многообразие связей (торговых, финансовых, социальных, экологических, производственных), которые обладают определенной пространственной и временной устойчивостью;

- экономическая самостоятельность региона выражает степень обеспеченности его экономическими (в первую очередь финансовыми) ресурсами для самостоятельного, заинтересованного и ответственного решения социально-экономических вопросов, которые входят в компетенцию регионального уровня хозяйствования.

Р.И. Шнипер<sup>1</sup> выделил четыре основных признака, характеризующих регион как самостоятельную экономическую систему:

---

<sup>1</sup> Шнипер Р.И. Регион = region: экономические методы управления. – Новосибирск: Наука, 1991. – 308 с.

1) наличие прямых и обратных связей с единой экономической системой государства;

2) осуществление полных циклов воспроизводства трудовых ресурсов, основных и оборотных фондов, денежного обращения, отношений по поводу производства, распределения, обмена и потребления продукции;

3) взаимодействие органов управления предприятий и объединений с органами местного управления в интересах обеспечения комплексного социально-экономического развития региона

4) рациональное использование трудовых ресурсов и природного комплекса в соответствии с региональной специализацией и участием региона в территориальном разделении труда.

Региональная социально-экономическая система является базовым элементом социально-экономической системы страны, который представляет собой систему, состоящую из большого числа компонентов, подсистем, элементов, взаимодействующих между собой, образующих совокупность отношений (экономических, политических, социальных, экологических), целью которых является наиболее эффективное использование потенциала региона как субъекта Федерации для обеспечения устойчивого социально-экономического развития и повышения качества жизни населения.

Большое влияние на развитие региональных социально-экономических систем в современных условиях оказывают процессы глобализации, которые размывают административные границы между регионами. В современных условиях хозяйствования целесообразно рассматривать национальное хозяйство не как совокупность регионов, а единое национальное региональное пространство, обладающее разнородными характеристиками, присущими ему элементам. Глобализация создает для региональных экономик не только новые возможности, но также новые вызовы и угрозы, вследствие чего получают свое развитие тенденции регионализации, с одной стороны, представ-

ляющие собой некую альтернативу, противопоставляемую глоболизирующей экономике, а с другой - органично дополняющие ее<sup>1</sup>.

В сложившейся ситуации, на наш взгляд, развитие различных форм взаимодействия регионов может стать одним из эффективных инструментов развития национальной экономики. Вместе с тем достижение подобного эффекта потребует как смены самих подходов к разработке и формированию программ и проектов регионального развития, так и выработки рекомендаций по практической реализации необходимого для этого комплекса мер.

### *1.2. Теоретические аспекты стратегического управления региональным развитием*

Стратегические планы пришли на смену бюджетным планам и программам. В отличие от последних «стратегические планы» предполагали возможность использования для развития городов и регионов ресурсов бизнеса и гражданского общества, а потому в качестве инструментов развития широко использовали механизмы частно-государственного партнерства<sup>2</sup>. Для формирования согласия государственных (муниципальных) властей, представителей бизнеса и гражданского общества были использованы специальные процедуры и механизмы в виде публичных дискуссий, конституирования «стратегического плана» в виде соглашения, придания его участникам специального статуса «стейкхолдеров», формирования из них тематических комиссий, собирающих предложения и интегрирующих их в общий план развития территорий.

---

<sup>1</sup> Родионова Н.Д. Инновационное развитие проблемных регионов в условиях глобализации и регионализации экономик // Экономические науки. – 2011. – № 1 (74). – С. 61 – 65.

<sup>2</sup> Княгинин В.Н., Липецкая М.С. Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ // Научные ведомости БелГУ. - № 2 (42). – Вып. 6. – 2008. – С. 163 – 168.

В свете предстоящего формирования в России инновационной экономики, регионы становятся не менее значимыми «авторами» и «исполнителями», чем федеральный центр в создании условий для развития и становления механизмов инновационной трансформации. Наиболее остро эта задача встает перед так называемыми «старопромышленными регионами». Таким территориям присуще наличие обостренных проблем гуманитарного плана (от демографии до экологии). Но основная проблема регионов такого типа – избыток производственных мощностей, представленных крупными и средними предприятиями с устаревшим оборудованием и технологиями. К началу 2008 г. более чем в половине субъектов РФ степень износа основных фондов составляла от 40 до 55 %. Отличительными признаками старопромышленных регионов являются: исторически сложившаяся специализация региона в территориально-производственном разделении труда, характеризующаяся доминированием в ней индустриальных отраслей; преобладание использования устаревших технологий и средств производства; производство промышленной продукции низкого уровня наукоемкости; локализация рынков сбыта выпускаемой продукции; низкая восприимчивость к инновациям<sup>1</sup>. Указанные признаки, несмотря на их несколько «отрицательное звучание» на современном этапе, предопределяли особую роль в соответствующие периоды развития государства, обуславливали его индустриальную мощь и способность обеспечивать выполнение ими своих функций, поскольку именно на этих территориях на протяжении многих лет концентрировались ресурсы, развивалась инфраструктура.

Логика экономического прогресса и структурные трансформации в нем привели к тому, что некогда опора государства — старопромышленные регионы — стали в большинстве своем, так называемыми, проблемными территориями, которые, особенно в контексте задач инновационного развития,

---

<sup>1</sup> Глonti К. М. Старопромышленные регионы: проблемы и перспективы развития. Проблемы федерализма // Регионоведение. – 2008. – №4. – С 27-40.

нуждаются в соответствующей трансформации<sup>1</sup>. В условиях современной экономической ситуации, именно старопромышленные регионы Центра, в экономике которых высока доля обрабатывающих отраслей, отличаются наиболее депрессивным состоянием промышленности. При этом в качестве исходных причин усиления депрессивности выступают следующие факторы:

- резкое возрастание затрат на производство в связи с ускоренным ростом цен на топливно-энергетические ресурсы и транспортные услуги;
- разрыв межгосударственных и межрегиональных товарообменных связей;
- общий низкий уровень конкурентоспособности на внутреннем и мировом рынках многих видов отечественной продукции обрабатывающей промышленности;
- крайне низкий уровень платежеспособного спроса производственного сектора и населения;
- резкое сокращение централизованного финансирования предприятий ВПК и государственных капиталовложений в целом.

Специфическим для указанных старопромышленных регионов фактором депрессивности стала неконкурентоспособность профилирующих отраслей на товарных рынках в условиях либерализации цен и внешнеэкономических связей. Как правило, на практике имело место тесное переплетение воздействия различных причин депрессивности с явно выраженным эффектом мультипликатора.

Основные характерные проблемы и одновременно формы проявления депрессивности регионов являются:

- наиболее глубокий уровень спада и крайне тяжелое текущее положение промышленного производства;
- сравнительно низкий уровень инвестиционной активности в данных регионах;

---

<sup>1</sup> Кушлин В. И. Траектории экономических трансформаций. – М., 2004. – С. 12.

- тяжелое в целом финансовое положение профилирующих предприятий и, как следствие, низкий уровень бюджетной обеспеченности за счет собственных источников доходов;
- относительно низкий уровень денежных доходов населения;
- высокий уровень безработицы, в том числе в скрытой форме, среди экономически активного населения.

Важная черта депрессивности состояния экономики - постоянное ухудшение всех основных параметров хозяйственного и социального развития регионов. Таким образом, упадок старопромышленных регионов в России привел к экономической стагнации, замедлению процесса технологического обновления, адекватного современным требованиям. Этим обуславливается объективная необходимость разработки конкретных концепций социально-экономического развития регионов, которые учитывают региональные приоритеты, структуру и особенности, одновременно вписываясь в общероссийскую модель экономического роста. Всё это предполагает, с одной стороны, вычленение новых, более привлекательных секторов регионального хозяйства, связанных с другой сферой, нетрадиционной для старопромышленного региона, с другой, обоснование их перспективных трансформаций на основе разработки соответствующих ориентиров развития. Таким образом, определив точки роста, необходимо будет сконцентрировать имеющиеся конкурентные преимущества на приоритетных направлениях, развитие которых принесет наибольший эффект. Развитие социально-экономической системы региона в долгосрочной перспективе невозможно без формирования стратегии и обоснования необходимых императивов, адекватно отражающих направления реализации потенциальных возможностей отраслей, подсистем и комплексов региональной экономики.

Все это обуславливает рассмотрение теоретических аспектов разработки стратегии развития. Слово «стратегия» в среде менеджеров приобрело широкую популярность. Вместе с тем этот термин для менеджеров обозначает высшее проявление управленческой деятельности. Это слово является

важным, и поэтому исследователи в области стратегического управления дают различные определения этого понятия. Рассмотрим научные взгляды некоторых специалистов.

Наиболее полная классификация школ стратегического управления представлена Г. Минцбергом, Б. Альстрендом, Дж. Лэмпелом<sup>1</sup>, согласно которой стратегия не может иметь одной простой дефиниции, она может являться планом (будущий результат, ориентир, направление развития на базе прогноза), принципом поведения (реально осуществляемая модель поведения), позицией (реальное расположение на конкретных рынках), перспективой (желательное будущее), приемом (особый маневр в конкурентной борьбе).

Специалисты в теории и практике управления Майкл Х. Мескон, Майкл Альберт и Франклин Хедоури считают, что стратегия представляет собой детальный всесторонний комплексный план, предназначенный для того, чтобы обеспечить осуществление миссии организации и достижение ее целей<sup>2</sup>.

Существует немало формулировок термина «стратегическое управление» как отечественных, так и зарубежных авторов. Вот некоторые из них.

Зарубежные специалисты, одни из разработчиков теории стратегического управления Шендел Д.Е. и Хаттен К.Дж., рассматривают его как «процесс определения и установления связи организации с ее окружением, состоящий в реализации выбранных целей и в попытках достичь желаемого состояния взаимоотношений с окружением посредством распределения ресурсов, позволяющего эффективно и результативно действовать организации и ее подразделениям»<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Минцберг Г., Альстренд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий. – СПб.: Питер, 2000. – 336 стр.

<sup>2</sup> Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С. 257.

<sup>3</sup> Schendel D.E., Hatten K.J. Business Policy or Strategis Management: A Broader View for an Emerging Discipline. Academy of Management Proceedings, August 1972. – P. 5.



вернутым, так как стратегия является одной из основных составляющих стратегического управления.

В 60-70-е г.г. прошлого века для обозначения разницы между текущим управлением на нижних уровнях и управлением, осуществляемым на высшем уровне, был введен в обиход термин «стратегическое управление». Необходимость фиксации такого различия была вызвана изменениями в условиях ведения бизнеса. Идея необходимости переноса центра внимания высшего руководства на окружение, для того чтобы соответствующим образом и своевременно реагировать на происходящие в нем изменения, стала основной мыслью, которая отражала сущность перехода от оперативного управления к стратегическому.

Что касается стратегий регионального развития, то в данном вопросе также не существует единого мнения. Стратегия рассматривается как средство координации усилий и достижения взаимопонимания<sup>1</sup>, как договор общественного согласия, инструмент организованного, прозрачного диалога властей, бизнеса, и регионального сообщества<sup>2</sup>, как процесс формирования картины будущего<sup>3</sup>.

Подходы к разработке стратегических планов регионального социально-экономического развития дифференцируются по различным странам в зависимости от того, ориентированы они на внутреннюю или на внешнюю среду. Общая стратегия развития определяется высшим руководством страны и реализуется на уровнях министерств или департаментов.

Научные и методологические основы экономического планирования и прогнозирования регионального развития традиционно разрабатываются в Совете по изучению производительных сил (СОПС) при Российской акаде-

---

<sup>1</sup> Слонимская М.А. Малое предпринимательство в стратегиях регионального развития // Белорусский экономический журнал. – 2004. – № 3. – С. 67.

<sup>2</sup> Методические рекомендации по разработке стратегий развития регионов Приволжского федерального округа в рамках решения задачи удвоения внутреннего валового продукта Российской Федерации к 2010 г. «2ВВП – к 2010 году». Проект. – Н. Новгород, 2004. – с. 4.

<sup>3</sup> Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: Учебник. – М. Омега-Л, 2004. – С. 367.

мии наук и Министерстве экономического развития и торговли РФ, в Ресурсном центре стратегического планирования при Леонтьевском центре (Санкт-Петербург) и освещаются в трудах таких исследователей как О.Б. Алексеев, Б.С. Жихаревич, В.Н. Княгинин, А.Н. Праздничных, Д.И. Шейман, П.Г. Щедровицкий и других. Работа по изучению опыта стратегического планирования развития российских регионов и поиску возможностей его унификации ведется во всех федеральных округах, практически все регионы имеют формально закрепленные стратегии развития. Обобщение опыта исследований показало, что вопросы теории, методологии и практики стратегического планирования регионального развития еще не получили исчерпывающей научной интерпретации.

В научной литературе выделено множество типологий стратегий регионального развития: на основе инновационного развития<sup>1</sup>, эталонных стратегий<sup>2</sup>, по степени развития рыночной инфраструктуры регионов и его конкурентных позиций<sup>3</sup>, в зависимости от ориентации на тот или иной доминирующий тип производства, с точки зрения оценки рисков<sup>4</sup>. Исходя из положительного опыта развития кластеров, большое внимание отечественными и зарубежными авторами уделяется условиям развития регионов для применения кластерных стратегий развития<sup>5</sup>.

Выделяют пять основных этапов, прохождение которых позволит получить информацию о состоянии региона, его окружения, сформировать стратегическую систему целей, систему критериев и ограничений, а также систе-

<sup>1</sup> Инновационный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. В. М. Аньшина, А. А. Дагаева. – М.: Дело, 2003. С. 196-197.

<sup>2</sup> Стратегия развития муниципалитета / Под. общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.

<sup>3</sup> Рой О.М. Стратегии регионального маркетинга. //Вестник Омского университета. Сер. Экономика. – 2003. – № 3: К юбилею экономического факультета ОмГУ. – С. 20 – 23.

<sup>4</sup> Методические рекомендации по разработке Стратегий развития регионов Приволжского федерального округа в рамках решения задачи удвоения внутреннего валового продукта Российской Федерации к 2010 г. «2 ВВП – к 2010 году». Проект. – Н. Новгород, 2004.

<sup>5</sup> Cluster-Based Community Development Strategies. A Guide for Integrating Communities with Regional Industry Cluster Strategies. Carnegie Mellon Center for Economic Development. – 2002. – <http://www.heinz.cmu.edu/ced/>; Economic Development Strategy. Hamilton's Clusters of Innovation. – Hamilton, 2005. – 111 p.

му показателей регионального развития, которые необходимы для принятия решения при разработке стратегии развития региона.

#### Этап 1. Актуализация потребности в разработке стратегии

Актуализация потребности в разработке стратегического плана развития региона может быть как инициативной (внутрирегиональной, как инициатива администрации или иных региональных субъектов целеполагания), так и директивной (установленной к исполнению нормативными актами надсистемы).

Этап 2. Определение региональных целей, их детализация и разработка системы показателей развития региона.

Цели региона представляют собой детализированную до описанного качественными показателями модель состояния региона, соответствующую его видению. Если видение — это образ, миссия — предназначение, то цель — это не существующее на данный момент, но требуемое для реализации миссии, идеальное состояние региона.

Система показателей развития региона — это комплексная количественная модель, характеризующая состояние региона и позволяющая судить об относительном уровне его развития, которая должна либо быть построена на основе общих показателей, используемых для характеристик уровня развития региона либо государства, либо позволять переходить к таким показателям.

В соответствии с поставленными целями при определении направлений развития необходимо идентифицировать возможные опасности и угрозы при достижении запланированных результатов.

#### Этап 3. Определение текущего состояния региона

При определении текущего состояния региона необходимо рассматривать его сильные стороны (свойства региона, определяющие стержневые компетенции) и слабые стороны (свойства региона, определяющие главные противоречия в его развитии).

Определение текущего состояния региона требует анализа трех объектов (состояние социума; состояние материальных систем и подсистем; текущая стратегия региона) в четырех аспектах его деятельности: научно-техническом, социальном аспекте развития общества, развития экономики и экологии.

#### Этап 4. Определение состояния внешней среды региона

Состояние внешней среды региона представляет множество факторов, условно разделяемых на возможности и угрозы, среди которых состояние управляющей надсистемы, а также систему, управляемую волеизъявлением населения. В этой связи можно говорить о взаимно регулируемых категориях. Регион опосредованно принимает участие в управлении государством в целом и способен в некоторой части воздействовать на политико-экономическую ситуацию, государство же, со своей стороны, нормативно определяет приоритеты этого влияния или, иначе, стратегию государственного развития. Оттого значительную роль приобретает политическая позиция региона при решении вопросов государственного масштаба, уровень его привязаний на суверенность выбора направлений своего развития.

На данном этапе важно учесть вступление России в ВТО и провести широкий анализ его последствий, так как оно окажет существенное влияние на макроэкономику, экономику регионов и отраслей, а также, судя по всему, на уровень жизни многих социальных слоев населения России и субъектов Федерации.

#### Этап 5. Определение критериев оценки и ограничений

Если показатель - это количественная модель состояния, то критерий - это оценочная модель сопоставления альтернатив, позволяющая осуществить выбор.

В основу системы критериев может быть положена система показателей развития региона. При сравнении альтернатив эксперты выносят суждения, исходя из которых принимается окончательное решение<sup>1</sup>.

Стратегическое управление ориентировано, в первую очередь, на поддержание устойчивого развития в долгосрочной перспективе. Это значит, что разработка стратегических решений связана с рассмотрением альтернатив в выборе сфер бизнеса, распределении ресурсов, систем мотивации, союзников и т.п.

В связи с этим необходимо выделить основные требования к стратегическим планам регионального развития:

1. Наличие следующих взаимосвязанных элементов: видение, ценности, миссия, цели, стратегии, задачи, инструменты реализации, механизмы оценки достижения целей.

2. Уровень теоретизации: в связи с тем, что стратегические планы развития разрабатываются для управления их реализацией органами государственной власти, представляются на рассмотрение стейкхолдерам и населению, теоретическая база должна подводить к разработке и публиковаться как научно-методическое обеспечение в отдельных источниках, но не являться составной частью стратегических планов.

3. Согласование различных интересов участников. В стратегических планах должны быть выделены различные группы влияния, их цели, интересы, возможный вклад. Между этими группами вследствие несовпадения интересов могут возникать различного рода конфликты, игнорирование которых не даст возможности эффективной реализации стратегических планов. Возможно использование механизмов бриджинга, создания сетевых структур и дискуссионных площадок.

4. Уровень детализации. Для различных групп стейкхолдеров должны представляться отдельные стратегические планы с разной степенью детали-

---

<sup>1</sup> Лапыгин Д.Ю. Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона. Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – №6.

зации. Можно выделить две группы стейкхолдеров: внутренние, имеющие непосредственное отношение к разработке и реализации стратегических планов (предприниматели, органы, реализующие стратегию) и внешние, на которых реализация стратегии окажет опосредованное влияние (банки, крупные предприятия). Для внутренних стейкхолдеров необходим больший уровень детализации, нежели для внешних.

5. Четкое распределение полномочий и наличие связей между уровнями разработчиков стратегических планов развития: Федерация, регион, муниципальное образование. Для баланса тенденций децентрализации, стремления регионов к самостоятельности и самоуправлению и централизации, сохранения и укрепления центра, его ведущих позиций в государственном регулировании, должна быть обеспеченная итеративная связь между центром и субъектами Федерации, что позволит более эффективно осуществлять корректировку стратегических планов, реагировать на изменения внешней среды.

6. Наличие вариантности. Данное требование предполагает разработку и выбор наилучшего варианта из имеющихся, которые различаются между собой по составу участников, объемам и формам финансирования, срокам реализации.

Выбор стратегии и ее реализация составляют основную часть государственной политики в области регионального развития. Приоритеты стратегии развития регионов определяются исходя из имеющихся ресурсов; географического расположения; понимания, что инновационное развитие в развитых странах имеет большее значение, нежели развитие сферы торговли и общественного питания для стабильного роста экономики и что в современном мире факторы знания приобретают большее значение.

Однако, многие подходы стратегического управления и планирования в бизнесе, несомненно, приемлемы и для региона, и могут быть адаптированы или использованы для разработки стратегий развития.

Современный стратегический менеджмент встает перед разрешением серьезной проблемы перехода от разработанной стратегии к ее реализации. Суть указанного противоречия состоит в том, что разработанная стратегия организации обязательно корректируется на основе оценки эффективности ее реализации. С данной позиции представляется обоснованным внесение изменений в стратегию для обеспечения синергетического эффекта.

Так же как и стратегия, категория «синергия» заимствована из греческого языка (*synergikos* (греч.) – «совместный, согласованно действующий»)<sup>1</sup>.

Закон синергии можно определить по-разному:

1. Сумма свойств организованного целого, не равная арифметической сумме свойств каждого из его элементов по отдельности.

2. Сумма свойств организованного целого, превышающая арифметическую сумму свойств каждого из его элементов по отдельности.

3. Наличие для любой организации такого набора элементов, при котором ее потенциал всегда будет либо существенно больше простой суммы потенциалов входящих в нее элементов (людей, компьютеров и т.д.), либо существенно меньше.

4. С точки зрения системного подхода закон синергии формулируется так: сумма свойств системы (организации) не равна сумме свойств ее компонентов (частей, элементов)<sup>2</sup>.

Необходимо отметить, что стратегия социально-экономического развития региона реально осуществима только в качестве неотъемлемой согласованной части стратегии социально-экономического развития страны и макрорегиона. Одновременно она приобретает смысл и значение как интегрирующая индикативная стратегия для микроэкономических единиц самого региона и ориентирующая для других хозяйственных образований различного

---

<sup>1</sup> Акимова Т.А. Теория организации. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.

<sup>2</sup> Лафта Дж.К. Теория организации. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – С. 172.

масштаба из внешней среды (НК, ФПГ, ТНК, интеграционные союзы и альянсы, международные организации и т. п.)<sup>1</sup>.

Наращение кризисных проявлений в экономике и в обществе связано с неэффективным использованием имеющихся возможностей для развития регионов, несбалансированностью регулятивных воздействий государства в отношении стратегий развития территорий, что отрицательно сказывается на состоянии экономики страны в целом.

С одной стороны, имеет место недооценка ресурсных возможностей регионов, имеющих сложные природные условия и неосвоенный ресурсный потенциал, а с другой – низкий уровень менеджмента на региональном уровне, который нуждается в перестройке под характер стратегических задач, стоящих перед экономикой регионов и экономикой страны в целом.

Органы региональной власти все чаще становятся перед выбором на основе каких механизмов следует формировать новую социально-экономическую политику, какие подходы и инструменты использовать в системе стратегического и тактического территориального развития регионов.

Одним из важных инструментов в настоящее время является вовлечение общественности в процесс стратегического управления разработкой и реализацией программ регионального развития. Обеспечение гражданского участия в системе стратегического управления развитием регионов связано с решением двух проблем: во-первых, вовлечения заинтересованных лиц – стейкхолдеров (руководители администраций, авторитетные эксперты, представители бизнес-сообщества, политических партий, профсоюзов, общественных объединений и др), которых необходимо идентифицировать информировать, заинтересовывать и т.д., во-вторых, организации общественного участия в процессе разработки и реализации стратегических планов и программ регионального развития.

---

<sup>1</sup> Иншаков, О. В. Развитие эволюционного подхода в стратегии модернизации региона и макрорегиона [Текст] : препринт / О. В. Иншаков, Е. И. Иншакова, И. В. Митрофанова, Е. А. Петрова ; Гос. образоват. учреждение высш. проф. образования «Волгогр. гос. ун-т». – Волгоград : Изд-во ВолГУ, 2009. – 66 с.

Другим не менее важным инструментом является использование технологий проектного менеджмента для реализации региональных проектов и программ. Широкомасштабное применение проектного управления позволит в относительно короткое время (2-3 года) значительно ускорить решение ряда задач регионального развития.

К настоящему моменту в России сделаны лишь первые шаги в применении практик управления проектами в органах государственной власти. Практическими шагами в этом направлении стала разработка и реализация принципов и подходов проектного управления при реализации стратегий регионального развития. Например, в Свердловской области начата реализация «Концепции портала U2020 для Министерства экономики Свердловской области»<sup>1</sup>.

Целью создаваемого портала является повышение эффективности работы Министерства экономики в части:

- работы над стратегией развития Свердловской области;
- управления портфелем проектов Министерства экономики;
- удаленного взаимодействия и координации участников портала при работе над проектами и мероприятиями Министерства экономики.

Следует отметить, что применение проектного управления затрудняется вследствие организационной и территориальной разобщенности органов законодательной и исполнительной власти в регионах. Особо сильно это проявляется при разработке программ межрегионального сотрудничества.

Именно межрегиональное взаимодействие позволит повысить эффективность функционирования национальной экономической системы. Согласно данным экспертных оценок, приведенных в официальных документах Министерства экономического развития и торговли РФ, считается, что еже-

---

<sup>1</sup> <http://www.advanta-group.ru>

годные потери Российской Федерации от неэффективной пространственной организации оцениваются в 2,25–3,0% ВВП в год<sup>1</sup>.

Разработка межрегиональных проектов должна стать новым инструментом стратегического управления региональным развитием. Межрегиональный проект необходимо рассматривать как интегральную целевую программу межрегионального масштаба, макроэкономического значения и глобального характера, включающую множество взаимосвязанных проектов, объединенных общей целью, выделенными ресурсами и определенным для его исполнения временем. Данный инструмент позволит обеспечить межотраслевое взаимодействие при использовании ресурсов многопланового характера и формировании новых территориально-производственных комплексов, кластеров; реализацию проектов долговременного действия с существенными экономическими, социальными и экологическими последствиями; комплексное использование всех резервов интенсификации и модернизации, лежащих в сфере как отраслевого, так и пространственного развития.

Именно поэтому использование современных технологий и инструментов при разработке стратегических планов и программ развития регионов стратегического планирования позволит сформировать эффективную модель стратегического управления регионом.

### **1.3. Сущность и классификация программ регионального развития**

Необходимость решения стратегической задачи перехода российской экономики с экспортно-сырьевого к новому инновационному и социально ориентированному типу является основным фактором, определяющим основные приоритеты развития экономики и социальной сферы в России. К таковым в настоящее время относятся: улучшение качества жизни населения,

---

<sup>1</sup> Концепция стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации. <http://www.regionalistica.ru/library/minregion.php>

внедрение инноваций, ускоренное развитие науки, технологий и высокотехнологических производств, повышение эффективности отраслей экономики, модернизация базовых промышленных производств и сельского хозяйства, развитие инфраструктуры. Решению данных задач способствует применение программно-целевых методов управления.

Среди форм реализации региональной политики в настоящее время и в перспективе особое место отведено разработке и осуществлению федеральных целевых программ социально-экономического развития регионов. Перечни таких федеральных целевых программ, подлежащих проработке, определяются при подготовке общероссийских концепций и программ на среднесрочную и долгосрочную перспективу и входят в состав этих документов<sup>1</sup>.

Программно-целевое планирование как способ реализации важнейших социально-экономических функций государства осуществляется в соответствии с утвержденными целевыми программами, на федеральном уровне - в форме федеральных целевых программ, федеральной адресной целевой программы, приоритетных национальных проектов. Последние можно считать промежуточным этапом к долгосрочному, результативному и эффективному финансовому обеспечению приоритетных направлений развития экономики и социальной сферы на основе долгосрочных целевых программ.

Любая программа одновременно может классифицироваться по нескольким признакам, которые взаимно дополняют друг друга. В то же время они позволяют системно расположить (сгруппировать) определенные программы в соответствии с заданными критериями. При этом, по нашему мнению, опираясь на некоторые признаки, можно принять решение о необходимости включения или исключения программы из планируемого комплекса программ развития исследуемой территории (например, исходя из сроков достижения поставленных целей, глубины решаемых задач развития). Другие

---

<sup>1</sup> Вукович Г.Г., Горланова А.Э. Регулирование регионального развития и реализация региональной экономической политики // Общество: политика, экономика, право. – 2007. – № 2. – С. 49 – 52.

характеристики могут явиться базой для формирования первоначальных оценок эффективности ее реализации, прежде всего посредством выделения целевых ориентиров и потребностей в ресурсах. Классификация программ регионального развития приведена в табл. 1.1.

Таблица 1.1

Классификация программ регионального развития

Классификационный признак	Виды программ
Период действия	Долгосрочные
	Среднесрочные
	Краткосрочные
Уровень управления	Межгосударственные
	Федеральные
	Макрорегиональные
	Региональные
	Муниципальные
Целевая ориентация	Локальные, «точечные»
	вопросы комплексного социально-экономического развития региона
	программы возрождения народов России
	программы по решению неотложных вопросов развития социальной сферы
	программы по ликвидации последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций
По уровню развития территории	программы связаны с разработкой и внедрением новейших научно-технических разработок
	хронически отстающих по уровню главных социально-экономических индикаторов (занятости и душевым доходам) от среднего показателя по стране.
	программы развития депрессивных регионов
	программы хозяйственного освоения относительно новых территорий

Долгосрочные целевые программы являются новшеством для российской бюджетной практики – первые шаги в этом направлении были предприняты в 2008 и 2009 годах. В этой связи в настоящее время высветился ряд проблем, связанных с финансовым обеспечением этих программ, в том числе в области их финансирования, изыскания дополнительных источников финансовых ресурсов, а также определения результативности и эффективности использования последних.

Долгосрочные целевые программы в настоящее время рассматриваются как системы взаимосвязанных по ресурсам, исполнителям и срокам мероприятий органов власти публично-правовых образований, нацеленных на реализацию приоритетных общенациональных (региональных, муниципальных) интересов страны (ее соответствующих территорий) в области развития экономики на инновационной основе, человеческого потенциала и обеспечения социальной стабильности в долгосрочной перспективе; определены виды и характерные признаки долгосрочных целевых программ, а также их роль и место в системе бюджетных отношений как формы реализации программно-целевого бюджетирования<sup>1</sup>.

Прототипами долгосрочных целевых программ, реализуемых на федеральном уровне, стали приоритетные национальные проекты, действующие в России с 2006 г. Проанализировав зарубежный и российский опыт программно-целевого бюджетирования, можно сделать вывод, о том, что оно является шагом к переходу экономики на инновационный и социально ориентированный путь развития. Однако отсутствие законодательной регламентации и методического обеспечения не позволяют в полной мере отнести приоритетные национальные проекты к эффективным финансовым инструментам реализации приоритетов развития российской экономики и социальной сферы.

В соответствии со статьей 179 Бюджетным кодексом РФ долгосрочные целевые программы финансируются за счет средств бюджетов. Однако, анализ статистических данных свидетельствует о том, что объемов финансирования из такого источника для реализации долгосрочных целевых программ недостаточно, особенно в условиях мирового финансового кризиса. Так, в целом финансирование приоритетных национальных проектов в 2009 г. составило лишь 5,5% от запланированных расходов федерального бюджета.

---

<sup>1</sup> Кусмарцева В.С. Финансовое обеспечение долгосрочных целевых программ в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Саратов, 2010.

Понимание недостаточности объемов бюджетных средств заставляет государство искать альтернативные источники финансирования указанных программ. Такими альтернативными источниками являются внебюджетные финансовые ресурсы, а именно: средства стейкхолдеров.

По уровню управления выделяют следующие программы развития:

- региональные программы общегосударственного значения разрабатываются и реализуются на уровне федеральных органов государственной власти с привлечением администраций регионов, действуют на территории практически всех крупных экономических районов России (программы «Миграции», «Чернобыль», «Малочисленные народы Севера» и др.), служат для обеспечения неотложных федеральных нужд и преодоления крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, за выполнение программ отвечают федеральные органы власти;
- региональные программы крупного межрайонного значения составляются и осуществляются на уровне федеральных органов государственной власти с активным привлечением администраций субъектов, реализуются на территории одного крупного или двух-трех смежных экономических районов России (программы «Каспий», «Освоение Нижнего Приангарья», «Возрождение Волги» и др.), служат для обеспечения неотложных государственных (на уровне субъектов Федерации) и федеральных нужд и преодоления крупномасштабных чрезвычайных ситуаций, за выполнение программ отвечают федеральные и региональные органы государственной власти;
- региональные программы развития субъектов Российской Федерации разрабатываются и реализуются в основном на уровне администраций субъектов Федерации, служат для обеспечения неотложных государственных (на уровне субъектов Федерации) и федеральных нужд, преодоления региональных чрезвычайных

ситуаций; за выполнение программ в основном отвечают региональные органы государственной власти, при сохранении полной ответственности за федеральными органами (государственные заказчики);

- региональные межмуниципальные программы готовятся и применяются на уровне администраций субъектов Федерации и местных администраций, в отдельных случаях (программа «Курилы») с участием федеральных органов власти, осуществляются на территории одного или нескольких экономических подрайонов внутри субъекта РФ или на территории нескольких МО (программы «Кавказские Минеральные Воды», «Краснодарское водохранилище» и др.), служат для обеспечения приоритетных федеральных, государственных (на уровне субъектов Федерации) и муниципальных нужд, преодоления региональных чрезвычайных ситуаций, отвечают за выполнение федеральные, региональные и муниципальные органы власти;
- региональные (локальные) программы развития муниципальных образований разрабатываются и реализуются на уровне администраций субъектов Федерации и местных администраций, осуществляются на территории одного муниципального образования (программы по развитию города-курорта Сочи, сохранению исторической части г. Санкт-Петербурга, оздоровлению экологической обстановки городов Череповец, Чапаевск, Нижний Тагил, Братск и др.), служат для обеспечения неотложных муниципальных, государственных (на уровне субъектов Федерации) и федеральных нужд, преодоления локальных чрезвычайных ситуаций; ответственность за выполнение программ лежит на муниципальных, региональных и федеральных органах власти.

По целевой ориентации выделяют следующие программы:

- федеральные программы социально-экономического развития регионов, муниципальных образований, при реализации которых решаются вопросы комплексного социально-экономического развития региона, формирования прогрессивной структуры экономики;
- федеральные программы социально-экологической реабилитации регионов (комплексное решение проблем оздоровления окружающей среды, социально-экологической реабилитации территории);
- федеральные программы возрождения народов России (связаны с реабилитацией репрессированных народов или с поддержкой развития экономики и социальной сферы малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока, направлены на развитие социальной сферы и сохранение национальных культурных и трудовых навыков);
- федеральные программы по решению неотложных вопросов развития социальной сферы (в их числе «Дети Севера», «Дети Чернобыля», миграционные программы, программы развития рекреационных и туристических районов общенационального значения);
- федеральные программы по ликвидации последствий аварий, катастроф и других чрезвычайных ситуаций (зависят от ликвидации радиационного загрязнения территорий, восстановления объектов производственной и инженерной инфраструктур, проведения мер по реабилитации населения от поражения радиацией, от последствий землетрясений, наводнений, иных природных катастроф, последствий техногенных аварий и катастроф и др.);
- федеральные инновационные программы связаны с разработкой и внедрением новейших научно-технических разработок в промышленность и сельское хозяйство конкретных территорий района, города, с развитием наукоемких производств на основе использования уникальных сырьевых ресурсов района.

По уровню развития территории можно выделить следующие программы:

- программы развития регионов, хронически отстающих по уровню главных социально-экономических индикаторов (занятости и душевым доходам) от среднего показателя по стране. Средством решения социальных проблем таких территорий является индустриализация или модернизация сельского хозяйства.
- программы развития депрессивных регионов, т.е. промышленно (иногда сельскохозяйственно) развитых, но пришедших в упадок по различным причинам. Средством решения подобных проблем может быть реструктуризация отраслей (изменение специализации региона) и использование стратегии диверсификации производства в нем.
- программы хозяйственного освоения относительно новых территорий. Это программы особого типа, поскольку речь идет о слабозаселенных или вовсе незаселенных территориях.

Экономическая самостоятельность регионов означает ответственность за решение задач, в совокупности составляющих содержание функций управления. Поэтому, одно из основных требований, предъявляемых к системе программных документов, заключается в том, что поставленные задачи должны отражать функции региональной администрации соответствующего уровня. Общая эффективность системы управления регионом будет зависеть от того, насколько содержание и результаты прогнозно-плановой деятельности отражают функции и полномочия разных уровней управления, насколько они непротиворечивы и соответствуют целям социально-экономического развития регионов. К важному требованию, которому должна отвечать система прогнозно-программных документов, относится также преемственность и связь долгосрочной стратегии социально-экономического развития региона с прогнозом и программами на среднесрочный и краткосрочный периоды, а также с целевыми государственными, региональными и муниципальными

программами. Это требование, к сожалению, не находит своей реализации в современной прогнозно-программной практике.

В рамках стратегии развития Владимирской области в настоящее время сформулированы долгосрочные цели в той или иной сфере, развитие которой выделено в качестве регионального приоритета. Однако, как показал проведенный анализ стратегий муниципальных образований Владимирской области не всегда существует взаимосвязь между региональными и муниципальными стратегическими планами.

Наличие целого ряда одновременно реализуемых и взаимодействующих друг с другом региональных программ и проектов порождает необходимость их согласования между собой, формирования взаимоувязанной совокупности программ и научно-методических основ их классификации. Поэтому необходим переход от набора разрозненных отраслевых программ к единой, связанной стратегии социально-экономического развития (рис. 1.2).

Стратегия регионального развития состоит из комплекса взаимосвязанных программ развития по различным направлениям, являющимся в большей или меньшей степени приоритетными для того или иного региона. Намеченные приоритетные направления должны быть ориентированы на наиболее прогрессивные отрасли, связанные с развитием человеческого капитала – важнейшим компонентом успешного развития региона. Таким образом, складывается ситуация, при которой все общество в целом является как заказчиком, так и участником реализации стратегий развития.

Каждая программа содержит множество взаимосвязанных проектов, поскольку они поддерживают реализацию конкретных целей развития региона. Совокупность данных проектов составляет портфель проектов, но с другой стороны, проекты могут быть независимыми. Основное отличие проектов от программ заключается в их природе, в том, что они являются тактическими.

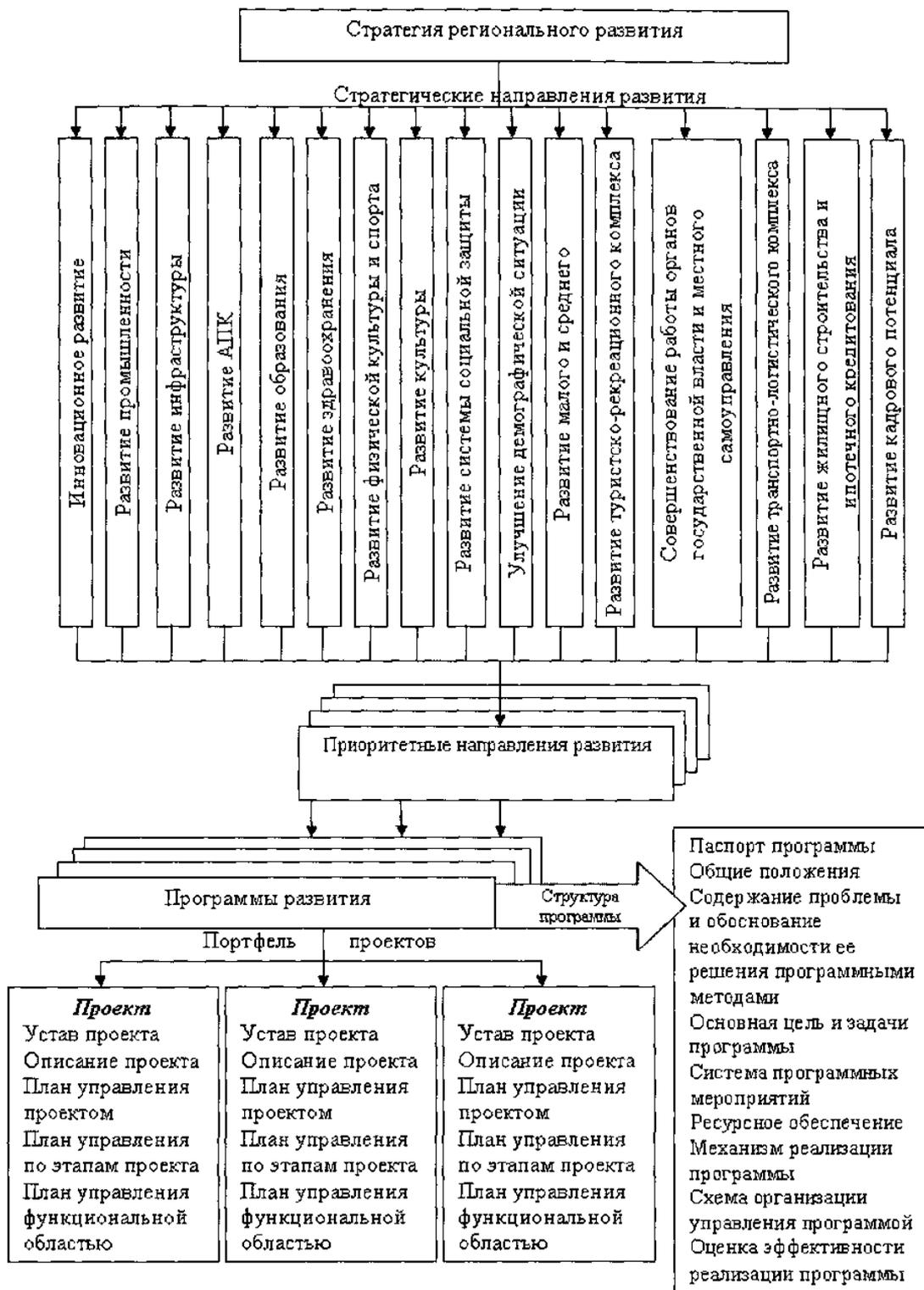


Рис. 1.2. Взаимосвязь стратегии развития, программ развития и проек-

ТОВ

Одним из ключевых аспектов управления портфелем региональных проектов является то, что это процесс, который четко характеризуется соответствием с направлением развития региона. Приоритеты устанавливаются посредством соответствующего процесса оптимизации для региона, особенно в условиях дефицита бюджетных средств в регионах на их реализацию. Риски реализации отдельных проектов должны учитываться и балансироваться, а отбор приоритетных программ осуществляться на основе их эффективности. Сложность и многогранность программно-целевого подхода к управлению государственными и муниципальными расходами ведет к многообразию методических процедур оценки целевых программ, но основными показателями являются продуктивность, результативность и экономичность. Взаимосвязь данных критериев приведена на рис. 1.3.

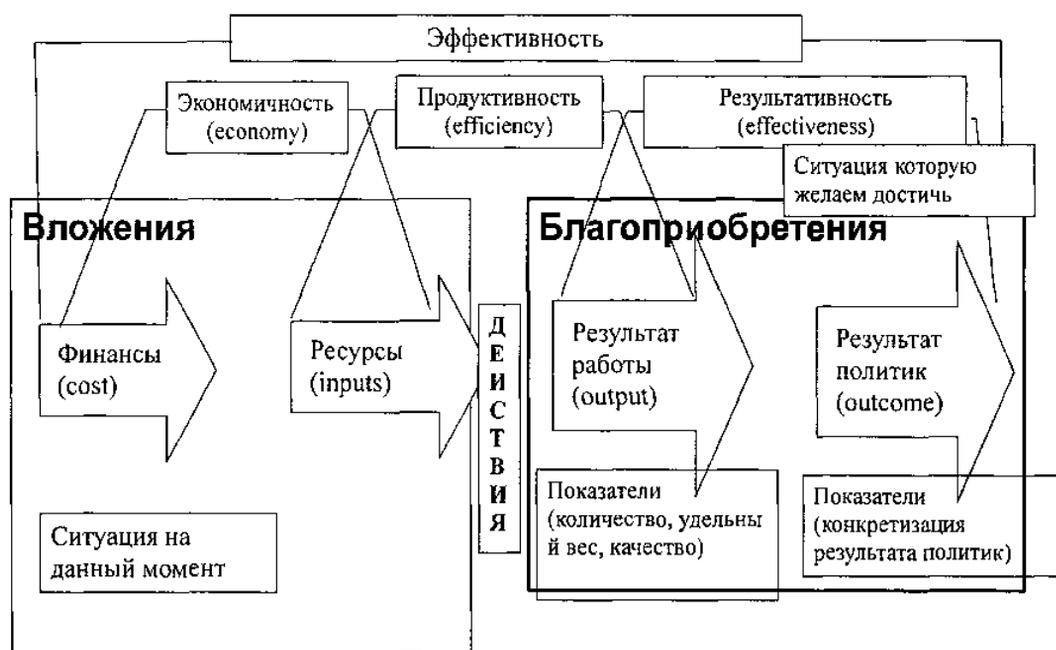


Рис. 1.3. Показатели оценки органов государственной власти по критериям экономичности, продуктивности, результативности

Рассматривая зарубежный опыт применения показателей оценки эффективности органов государственной власти разграничивают понятия прямых (inputs) и конечных результатов (результатов деятельности органов власти (outputs) и результатов, реализуемых политик (outcome)). Под прямыми,

обычно понимают объем предоставляемых государством услуг. Конечными в данном случае будут, например, поддержание определенного уровня образованности, увеличение средней продолжительности жизни, снижение безработицы и т.д. При этом считается, что достижение конечных результатов реализации политик (outcome) – цель деятельности органов власти определенного уровня или вида, а осуществлением государством услуг – инструмент, эффективность которого должна быть достигнута в первую очередь.

В настоящее время, перевод отдельных программ развития в «проектную» форму (основанную на принципах проектного управления) – только задача, а не свершившийся факт.

Следует отметить, что применение проектного управления затрудняется вследствие организационной и территориальной разобщенности органов исполнительной власти и организаций, принимающих участие в реализации стратегий регионального развития.

Новые экономические условия заставляют искать адекватные формы, методы и инструменты государственного управления, применять принципы и технологии стратегического управления, реализуемые на уровне предприятий, к социально-экономическим территориальным системам. Общей тенденцией совершенствования государственного управления является все более широкое использование разработанных и апробированных на практике методов менеджмента организациями, в том числе и коммерческими. Это связано с тем, что государство с некоторыми оговорками, – это корпорация, занимающаяся оказанием услуг своим гражданам-клиентам<sup>1</sup>.

Анализ государственной деятельности показывает, что все основные направления деятельности типичной компании: организация системы и процессов управления, планирование и прогнозирование, управление структурой и бизнес-процессами, финансовый и коммерческий менеджмент, управление

---

<sup>1</sup> Григорьев, Л. Применение бизнес-инжиниринга к задачам государственного управления [Электронный ресурс] / Л. Григорьев, Ф. Скрипка. – Режим доступа: <http://www.big.spb.ru/publications/bigspb/metodology/besm.shtml>

персоналом и т.д. В последнее время обуславливается необходимость развития маркетинга территорий, имиджа страны, регионов<sup>1</sup>.

Наиболее известными и успешными примерами использования методов менеджмента в государственном управлении являются<sup>2</sup>:

- в США – использование модели Захмана оптимального проектирования организаций,
- в Новой Зеландии – использование системы «конкурирующих корпораций» - исполнительные органы заключают друг с другом договоры по оказанию взаимных услуг на конкурсной основе;
- в Великобритании – проектный менеджмент в государственных организациях;
- в Бразилии - just-in-time в поставках по государственным закупкам;
- в большинстве экономически развитых стран - принцип NPM (new public management) - использование в государственном управлении показателей, аналогичных используемым в бизнесе;
- во многих странах развивается практика электронных управленческих регламентов, которая уже опробована на бизнес-площадках.

С начала 90-х годов органы государственного управления за рубежом все чаще применяют в своей повседневной деятельности методы и средства проектного управления. По данным Японской ассоциации управления проектами (JPMF) все инвестиционно-строительные проекты, осуществляемые в рамках программ развития территорий, оцениваются и реализуются с помо-

---

<sup>1</sup> Важенина, И. С. Имидж и репутация территории как основа продвижения в конкурентной среде [Текст] / И.С. Важенина // Маркетинг в России и за рубежом. – 2006. – № 6 (56). – С. – с. 82 – 98.

<sup>2</sup> Козлов, А. С. Методология управления портфелем программ и проектов [Текст] : Монография / А. С. Козлов. – М. : Проектная ПРАКТИКА, 2009. – 194 с. – ISBN 978-5-904574-01-7.

щью технологий проектного управления. В России же — не больше 1,5-2% от их общего количества<sup>1</sup>.

Применение проектного менеджмента в органах государственной власти, как показывает зарубежный опыт, дает возможность повышения эффективности осуществления административно-управленческих процессов; эффективного контроля издержек деятельности; фокусирования внимания органов исполнительной власти на основной деятельности и повышения качества государственных услуг; повышения доступности новых технологий; сокращения капитальных затрат.

По данным Международной ассоциации управления проектами (IPMA), использование современной методологии и инструментария проектного управления позволяет сэкономить до 20-30% времени и около 15-20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ<sup>2</sup>. Это дает возможность утверждать, что управление проектами является эффективным механизмом подготовки и реализации программ территориального развития.

На сегодняшний момент практически все федеральные и региональные министерства и ведомства участвуют в реализации целевых программ, однако не используют единую методологию и подходы к управлению, что пагубно отражается на эффективности и результатах.

Рассмотрение региональных программ развития показывает, что их реализация далеко не совершенна как с содержательной точки зрения (достаточно часто выявленные нарушения, ошибки, недочеты «переходят» из отчета в отчет), так и с ресурсной — высокие затраты, недостаточный уровень финансирования, длительные, а зачастую и не четко определенные сроки выполнения тех или иных программных мероприятий.

Автором предлагается структура управления отдельными направлениями проектной деятельности в программах территориального развития, ко-

---

<sup>1</sup> Ципес, Г. Л. Менеджмент проектов в практике современной компании [Текст] / Г. Л. Ципес, А. С. Товб. — М. : Олимп-Бизнес, 2006. — 304 с. — ISBN 5-9693-0054-3.

<sup>2</sup> Там же.

торая представлена на рис. 1.4. Данная структура позволяет применять единые подходы при планировании и реализации различных программ регионального развития, обеспечить их преемственность.

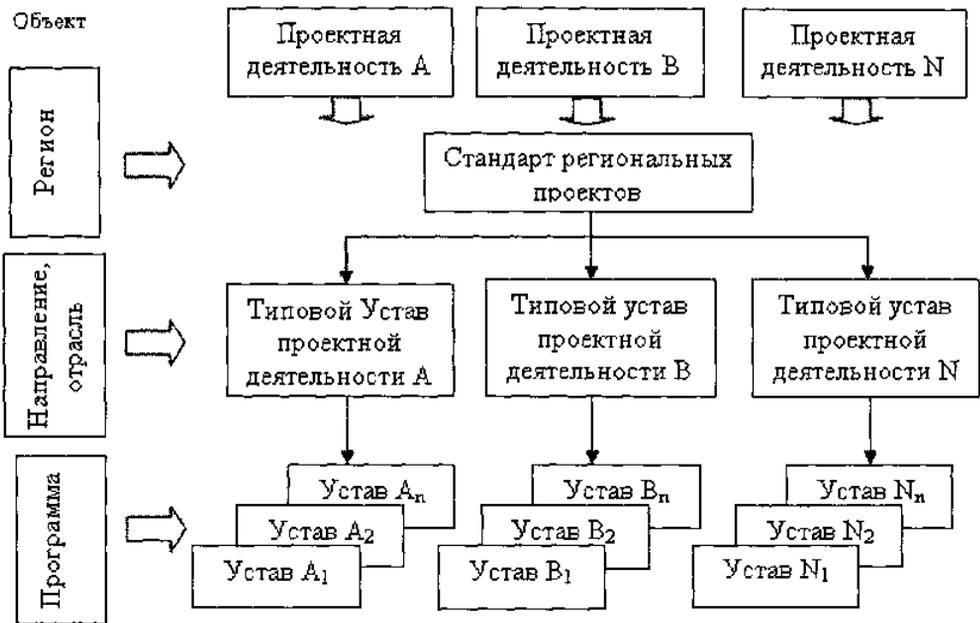


Рис. 1.4. Структура управления отдельными направлениями проектной деятельности в программах территориального развития

Стандарт региональных проектов предназначен для стандартизации проектной деятельности по всем направлениям и регламентирует управление проектами по единым стандартам для всех отраслей и стратегических направлений развития региона и обеспечивает преемственность программ. На основе данного стандарта проектной деятельности формируются Типовые Уставы проектной деятельности по направлениям.

Устав проекта является обязательным документом для конкурентных проектов в рамках реализации программ территориального развития. Устав проекта находится на самом низком уровне в приведенной иерархии. Устав проекта разрабатывается непосредственно перед реализацией каждого проекта и является ключевым детальным документом для осуществления конкретного текущего проекта по заданному направлению проектной деятельности.

Однако внедрение данных технологий может столкнуться с рядом проблем:

- отсутствие системы мониторинга реализации стратегий и программ муниципального развития, основанной на стандартах управления проектами;

- отсутствие системы бюджетного финансирования процесса развития проектного менеджмента;

- отсутствие национальных стандартов по управлению проектами.

В условиях отсутствия национального стандарта не определено, какой из действующих в мировой практике стандартов управления проектами рекомендуется использовать всем участникам реализации стратегий социально-экономического развития. В то же время стандартизация методик проектного управления, позволит значительно сократить расходы на подготовку специалистов и последующую реализацию проектов;

- с развитием проектного менеджмента в России нарастает дефицит высокопрофессиональных руководителей проектов. Мировой опыт показывает, что практически во всех крупнейших вузах мира ведется подготовка проектных менеджеров. Во многих региональных университетах отсутствует программы подготовки и переподготовки кадров в области управления проектами.

Поэтому возникает необходимость разработки программы продвижения использования проектного менеджмента при реализации крупных региональных программ, проектов государственного уровня.

Эта программа должна включать следующие мероприятия: создание единого регионального стандарта по управлению программами, мероприятия по постепенной регламентации управления проектами на основе современных версий управления проектами, создание инфраструктуры использования проектного менеджмента в органах государственной власти.

С помощью инфраструктуры проектного менеджмента, которая включает в себя представителей органов государственной власти, специалистов в области проектного управления и бизнес-сообщества, возможно обеспечить подготовку методических материалов, стандартов, инструкций; планирова-

ние и контроль реализации проектной деятельности в разрезе проектов; ведение архива проектов; создание баз данных характеристик типовых работ и их фрагментов по проектам с отражением проектного времени и потребностей в материальных и трудовых ресурсах; консолидацию информации по группам проектов и проектной деятельности в целом; обучение персонала методикам, стандартам, инструкциям; разработку системы мотивации участников проектной деятельности.

Таким образом, внедрение проектного управления в деятельность органов государственной власти при стратегическом управлении разработкой и реализацией программ регионального развития позволит повысить результативность их планирования и реализации за счет большей эффективности использования финансовых средств, реализации целей проекта в меньшие сроки, обеспечения успешного и качественного управления.

## **Глава 2. Анализ стратегического управления региональными социально-экономическими системами**

### **2.1. Особенности и проблемы развития и управления развитием регионов ЦФО**

Региональные социально-экономические систем в РФ существенно различаются как по потенциалу, так и по результатам развития. Для определения направлений повышения эффективности управления их развитием необходимо выявить, какие факторы формируют наиболее существенные различия. В диссертационной работе в качестве объекта исследования выбран Центральный федеральный округ (ЦФО), как самый крупный по экономическому потенциалу.

Центральный федеральный округ обеспечивает 32,1 % поступлений в бюджетную систему России, 43,2 % российского экспорта и 57,7 % импорта. Здесь сосредоточено около 80 % научного потенциала страны, в том числе 56 % научных работников с учеными степенями, выполняется 25,5 % инновационных разработок, размещается 38,4 % всех высших учебных заведений, в которых обучается 31,4 % студентов.

Производительность труда в целом по Центральному федеральному округу в 1,4 раза выше, чем в среднем по России. Такое соотношение достигается очень высокими показателями г. Москвы (в 2,9 раза выше среднероссийского значения). Показатели производительности труда других регионов Центрального федерального округа ниже среднероссийского уровня, причем у 12 регионов практически в два и более раз.

Существенное влияние на основные экономические показатели оказывает растущая региональная асимметричность, где доминирующую роль играют Москва и Московская область, без учета которых общая картина по большинству показателей существенно ухудшается. Общая численность населения г. Москвы и Московской области составляет 46,7 % численности населения ЦФО.

На долю Центрального федерального округа приходится 36 % суммарного ВРП России (рис. 2.1).



Рис.2.1. Структура ВРП по федеральным округам, 2010г.

Несмотря на большой удельный вес, занимаемый центральным федеральным округом в структуре ВРП, ВРП на душу населения по федеральным округам выше в уральском федеральном округе (рис.2.2).

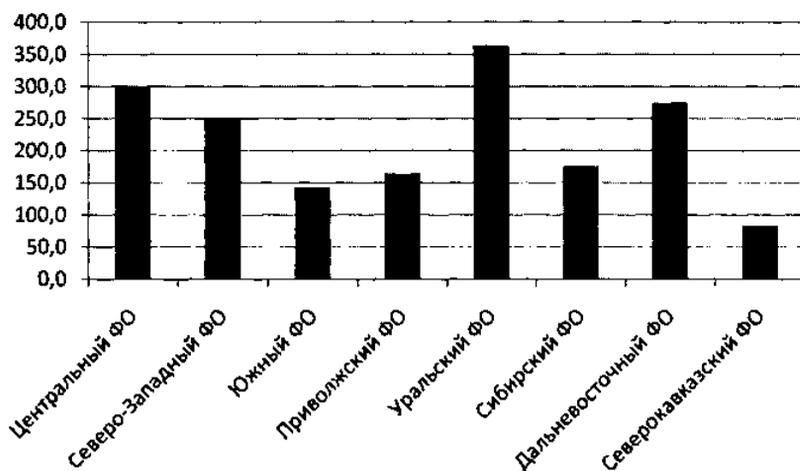


Рис.2.2. ВРП на душу населения по федеральным округам, 2010 г., тыс.руб./чел

Структура ВРП по центральному федеральному округу представлена на рис.



Рис.2.3. Структура ВРП центрального федерального округа по видам экономической деятельности, 2009 г.

ЦФО имеет широко диверсифицированную структуру экономики с высокой долей оптовой и розничной торговли и, располагающих значительным потенциалом роста, обрабатывающих производств, Лидеры в структуре промышленного комплекса – машиностроение и металлообработка; к сфере производственной специализации также относятся химическое производство, производство пищевых продуктов, производство полиграфической продукции, текстильное и швейное производства.

Структура ВРП в Москве и остальных регионах ЦФО принципиально различна. Основным сектором, определяющим ВРП нестоличных регионов ЦФО, является промышленное производство и сельское хозяйство, для Москвы ведущим является торговля и прочие сервисные производства. Такая ситуация отчасти обусловлена особенностями статистического учета торгово-посреднической деятельности: он учитывает зарегистрированные на территории Москвы организации, которые могут осуществлять реальное производство в других регионах, – головные офисы крупнейших компаний. Однако, помимо специфики учета доходов торговли, существует реальный отрыв Москвы от всех российских регионов в развитии торгово-посреднического сектора.

Уровень благосостояния населения определяется, прежде всего, денежными доходами населения, которые в расчете на душу населения в целом по Центральному федеральному округу в 2010 г. составили 24840,0 рубля в месяц (в целом по России – 18697,2 рубля в месяц).

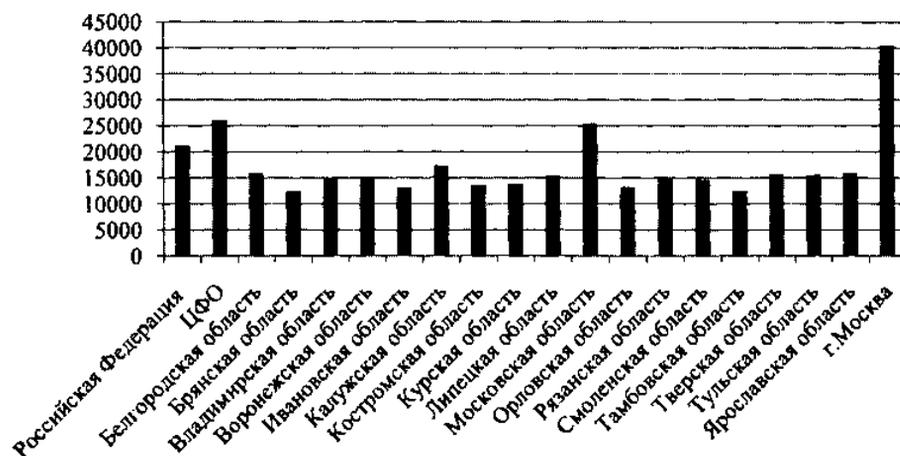


Рис.2.4. Среднемесячная начисленная заработная плата, 2010 г.

В целом дифференциация уровня жизни между самыми развитыми и отсталыми районами субъектов ЦФО существенно выше, чем в среднем по России за счет г. Москва (рис.2.5). Численность населения, обладающих среднедушевыми доходами свыше 25000 руб. в г. Москва превышает 50 %, тогда как в других регионах ЦФО колеблется в пределах 7 – 13 %. Большая часть населения регионов (за исключением г. Москва и Московской области) сосредоточена в группе населения имеющего доход 10000 – 15000 рублей (18 – 22 %). Данное обстоятельство в перспективе чревато ростом социальной напряжённости, а также отсутствием стимулов в ряде регионов для выхода из «депрессивной ловушки».

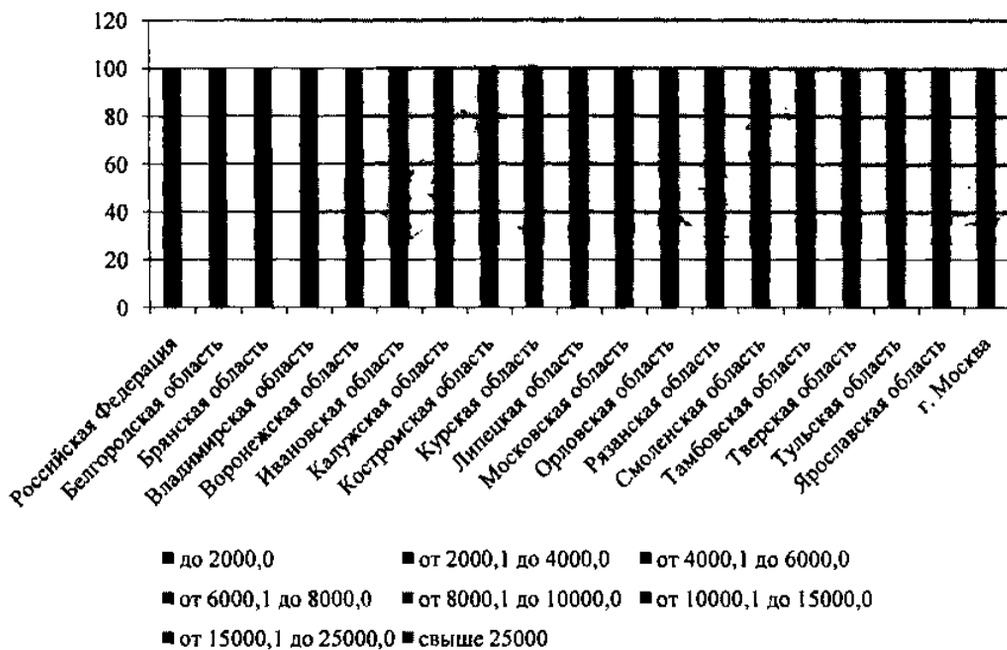


Рис.2.5. Структура дифференциации доходов населения в ЦФО

По общей демографической ситуации субъекты Центрального федерального округа относят к «самым демографически депрессивным» регионам России. Смертность населения значительно превышает рождаемость, что обуславливает самую высокую естественную убыль населения по стране (рис. 2.6).

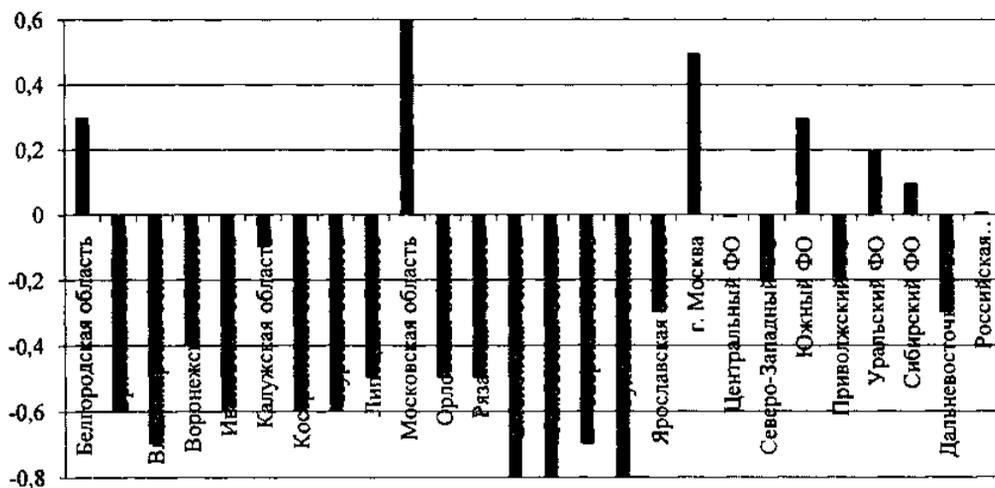


Рис.2.6. Прирост численности населения за 2009 год, %

Прирост населения происходит только за счет миграции (рис.2.7), причем миграционный прирост в округе значительно выше среднероссийского показателя и имеет наибольшее значение в стране (ЦФО – 46 чел. на 10 тыс. жителей; Россия – 18 чел. на 10 тыс. жителей).

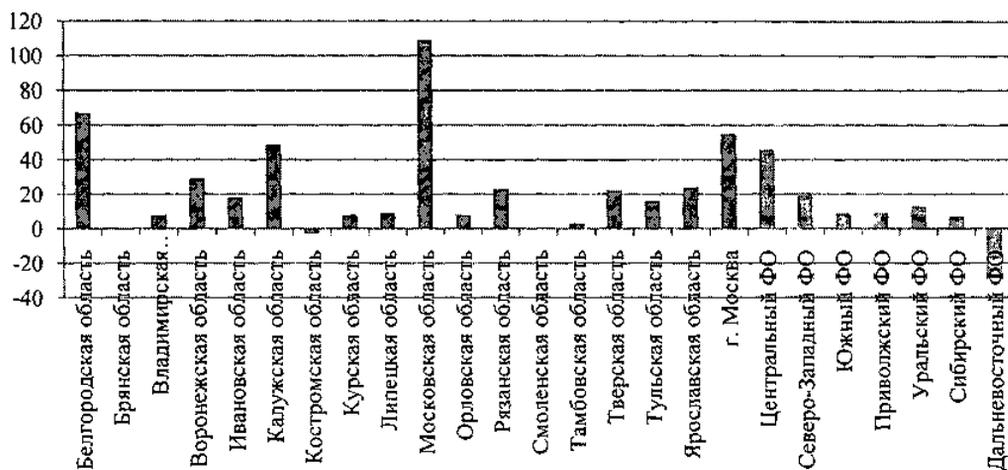


Рис. 2.7. Коэффициент миграционного прироста за 2009 г. на 10000 человек населения

Центральный федеральный округ обладает высокой миграционной привлекательностью, при этом основным принимающим регионом является Московская область; а миграционные потоки по остальным субъектам Округа в большинстве своем носят взаимопогашающий характер.

Москва, имея статус федеральной столицы, концентрирует большие объемы финансовых ресурсов, при этом она занимает ключевое географическое положение и является крупным транспортным узлом не только в рамках ЦФО, но и всей страны, что делает ее крайне привлекательной с точки зрения емкости рынка труда. Развитие рынка труда Московского региона в целом определяется темпами роста экономики Московской области, расположением на ее территории научно-инновационных центров и крупных промышленных предприятий, а также исторически сложившимися связями Московской области со столицей (традиционная занятость жителей ближайшего Подмосковья на московских предприятиях) и формированием встречного потока тру-

довой маятниковой миграции, когда жители столицы ездят на работу в область.

Низкий уровень безработицы ЦФО определяются главным образом г. Москва и Московской областью. В остальных регионах динамика занятости населения нестабильна, а уровень безработицы выше (рис.2.8).

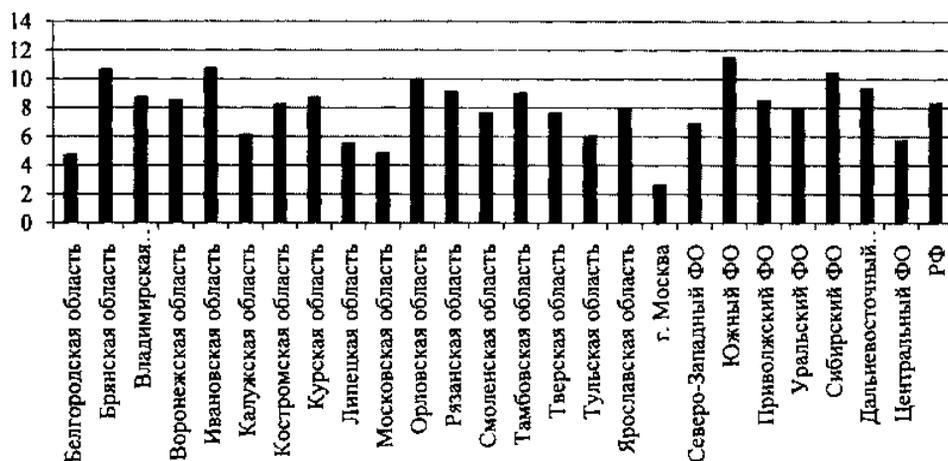


Рис.2.8. Уровень безработицы в 2009 году

Что касается гендерного аспекта, то по всем федеральным округам численность безработных женского пола преобладает над численностью безработных мужского пола (рис.2.9). Исключение составляет только г. Москва.

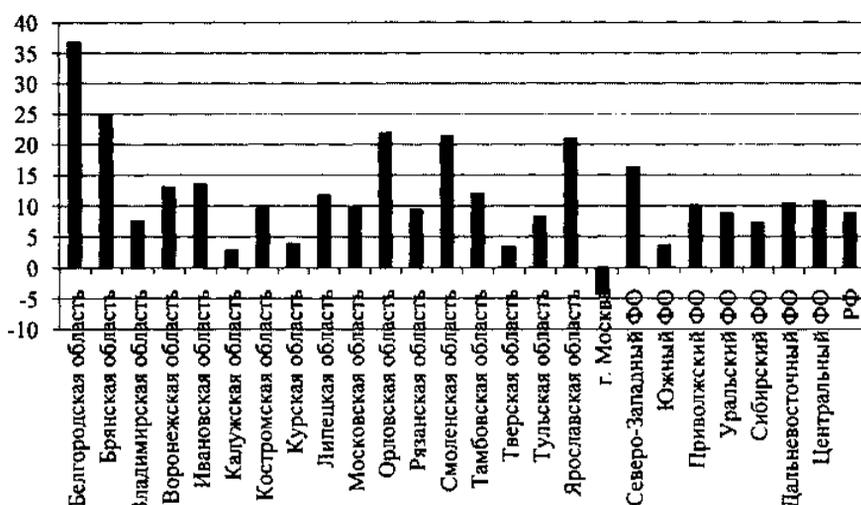


Рис.2.9. Превышение удельного веса безработных женского пола над безработными мужского пола

В промышленности нарастает прогрессирующее старение основных фондов, предприятия теряют возможности производить конкурентоспособную продукцию (табл.2.1).

Таблица 2.1

Степень износа основных фондов

Регион	Степень износа основных фондов, %	Место, занимаемое в РФ	Темпы роста износа основных фондов за 2005 – 2009 гг.
Российская Федерация	44,3		1,00
Центральный ФО	38	5	1,02
Белгородская область	33,5	57	0,96
Брянская область	46,3	27	1,02
Владимирская область	41,5	39	1,01
Воронежская область	44,9	32	0,99
Ивановская область	46	28	1,01
Калужская область	38,4	48	0,99
Костромская область	35	52	0,96
Курская область	46,9	22	0,99
Липецкая область	46	28	1,02
Московская область	38,6	47	0,99
Орловская область	42,5	37	1,01
Рязанская область	46,7	24	1,00
Смоленская область	43,1	35	1,02
Тамбовская область	54,9	10	1,00
Тверская область	38,4	48	1,00
Тульская область	46,8	23	0,99
Ярославская область	46,9	22	1,00
г. Москва	33,2	58	1,04
Северо-Западный ФО	39,5	4	0,99
Южный ФО	42,6	3	1,01
Приволжский ФО	50,5	2	1,01
Уральский ФО	55,3	1	1,01
Сибирский ФО	33,7	6	0,96
Дальневосточный ФО	25,3	7	0,92

Структура инвестиционной деятельности приведена на рис.2.10

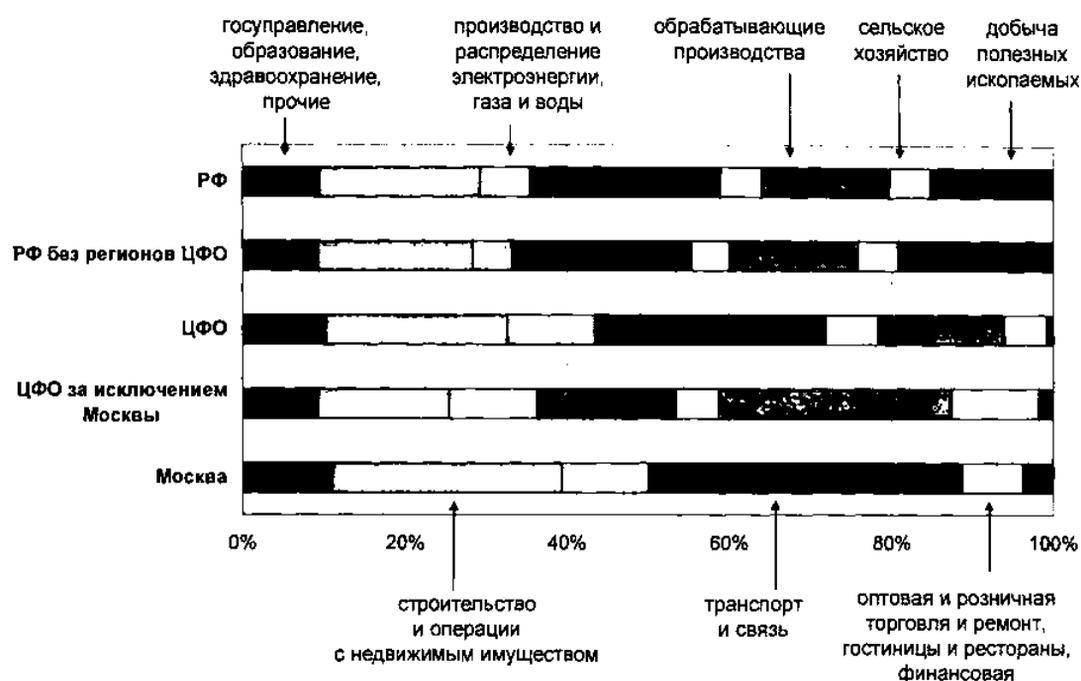


Рис.2.10. Направления инвестиционной активности ЦФО

Для нестоличных регионов ЦФО распределение инвестиций в основной капитал по видам деятельности ближе к структуре инвестиций остальных федеральных округов России. Однако важнейшей особенностью ЦФО является более активное инвестирование в сельское хозяйство и обрабатывающие производства: на долю этих видов деятельности приходится почти 40% всех инвестиций в их экономику нестоличных регионов ЦФО – эта доля вдвое превышает аналогичный показатель для остальных федеральных округов России.

Рассматривая источники инвестиций по регионам РФ (рис.2.11), можно сделать вывод, что основным источником финансирования инвестиционной деятельности г. Москва являются собственные и в большей степени бюджетные средства, тогда как в регионах ЦФО основным инвестиционным источником являются собственные средства и прочие источники, за исключением Воронежской области.

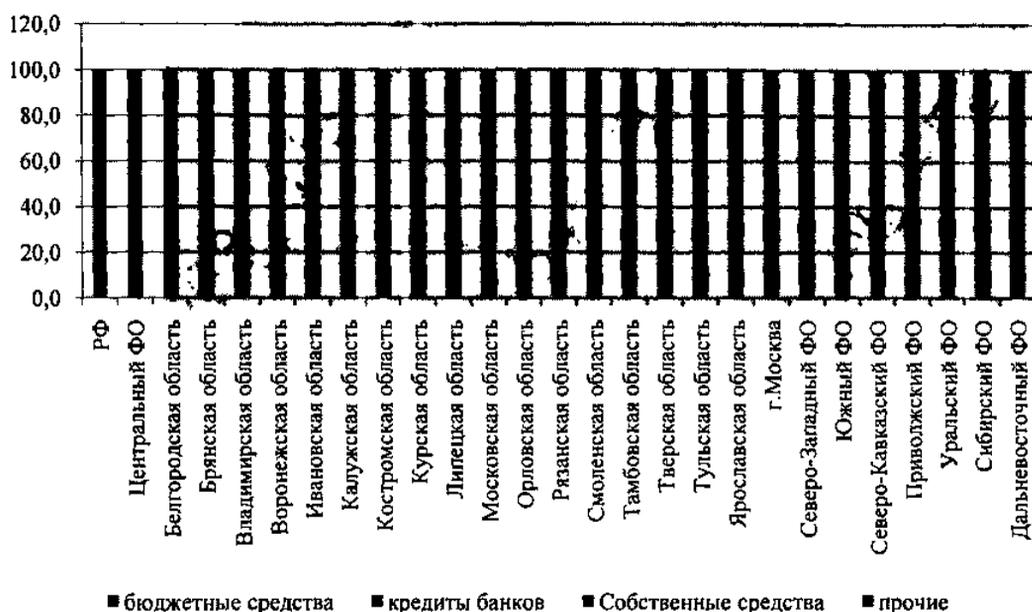


Рис.2.11. Структура инвестиций в основной капитал по источникам финансирования за 2010 год<sup>1</sup>

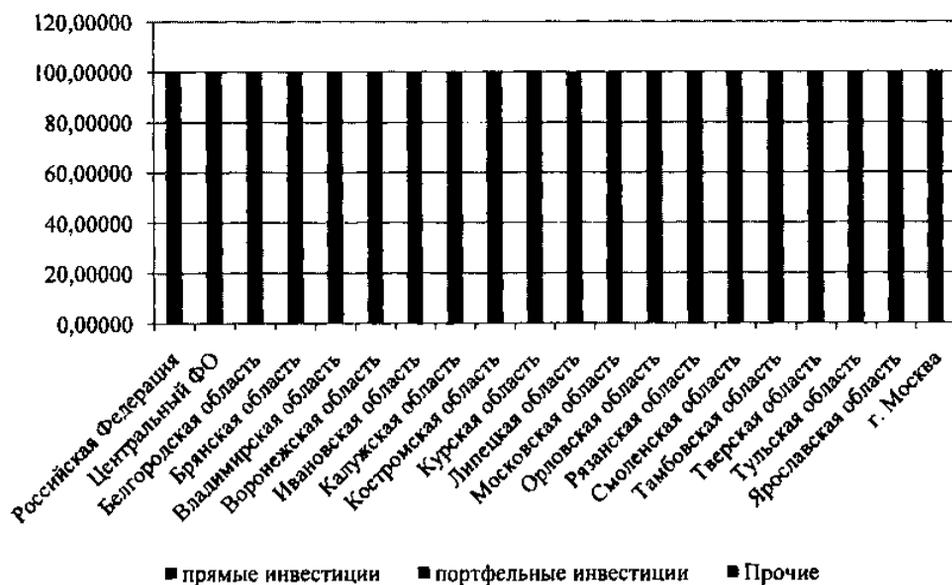


Рис.2.12. Структура инвестиций по видам за 2009 г.

Перспективы страны во многом определяются возможностями роста и модернизации наиболее развитых регионов, а также постепенного прибли-

<sup>1</sup> <http://www.gks.ru/>

жения к их уровню территорий, обладающих конкурентными преимуществами: природными ресурсами, человеческим капиталом или удачным географическим расположением. С учетом сложной конфигурации и неоднородности России не менее важным аспектом развития является положение депрессивных территорий. Большой разрыв между регионами будет провоцировать рост социального напряжения, что станет тормозом развития. В то же время интенсивное перераспределение ресурсов в пользу отсталых регионов может сдерживать экономический рост в передовых городах и областях. Данное обстоятельство вызывает необходимость оценки степени (тенденции) дифференциации регионов центрального федерального округа.

Во многих исследованиях для оценки степени дифференциации регионального развития используется показатель размах асимметрии. Размах асимметрии показывает степень дифференциации по крайним значениям, однако, этот показатель не содержит информации о региональной дифференциации внутри интервала, ограниченного минимальным и максимальным значениями. Между тем, возможны случаи, когда по подавляющему числу регионов наблюдаются близкие значения какого-либо показателя, а существенное расхождение максимума и минимума определяются одним — двумя регионами, резко отличающимися в ту или другую сторону.

С учетом вышесказанного для оценки степени дифференциации регионов центрального федерального округа в диссертационной работе был использован индекс Тейла, который основывается на понятии информационной энтропии. Преимущество данного индекса заключается в том, что он основывается на аксиоме декомпозиции, то есть может четко раскладываться на межгрупповую и внутригрупповую компоненты, которые в сумме будут равны значению агрегированного индекса.

Для сравнительной оценки влияния факторов на неравенство целесообразно использовать среднее логарифмическое отклонение,  $GE(0)$ , — вторую меру Тейла, декомпозиция которой зависит от долей населения.

Среднее логарифмическое отклонение рассчитывается как:

$$GE(0) = \frac{1}{n} \sum_i \ln\left(\frac{\mu}{y_i}\right),$$

где  $\mu$  – показатель;  $y_i$  – среднее значение показателя;  $n$  – размер выборки.

В случае абсолютного равенства регионов по рассматриваемым показателям индекс принимает значение ноль и возрастает до максимальной энтропии по мере нарастания неравенства.

Рассмотрим степень дифференциации основных показателей социально-экономического развития регионов ЦФО: ВРП, инвестиции в основной капитал, среднедушевые денежные доходы населения, уровень безработицы, потребление электроэнергии, удельный вес инновационных предприятий. Для обеспечения сопоставимости данных показатели были приведены либо к численности населения региона, либо взяты в процентном соотношении. Кроме того, учитывая большую роль Московского региона в развитии центрального федерального округа, степень дифференциации оценивалась по двум вариантам с учетом влияния данного региона и без учета его влияния.

Оценка степени дифференциации регионов центрального федерального округа приведена в табл.2.2.

Высокий уровень межрегиональной дифференциации по центральному федеральному округу наблюдается практически по всем рассмотренным показателям, что обуславливается спецификой тех или иных регионов. Московский регион оказывает существенное влияние на уровень развития центрального федерального округа по таким показателям как ВРП на душу населения, среднедушевые доходы населения и существенно превышает средние значения по округу. По другим показателям уровень безработицы, объем товаров, работ и услуг по виду деятельности «Обрабатывающие производства», потребление электроэнергии, удельный вес инновационных предприятий уровень дифференциации при включении, либо исключении г. Москва из расчетов уровень дифференциации практически не изменяется.

Таблица 2.2.

Оценка степени дифференциации регионов центрального федерального округа

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ВРП на душу населения с учетом г. Москва	0,483	0,428	0,448	0,465	0,503	0,581	0,587	0,596	0,589	0,499
без учета г. Москва	0,162	0,144	0,160	0,178	0,239	0,225	0,222	0,229	0,234	0,195
Инвестиции на душу населения с учетом г. Москва	0,361	0,369	0,356	0,386	0,415	0,402	0,424	0,385	0,361	0,276
без учета г. Москва	0,272	0,298	0,257	0,297	0,362	0,334	0,333	0,322	0,313	0,253
Среднедушевые доходы населения с учетом г. Москва	0,518	0,493	0,453	0,481	0,497	0,461	0,428	0,412	0,298	0,324
без учета г. Москва	0,114	0,118	0,104	0,093	0,106	0,11	0,123	0,133	0,132	0,131
Уровень безработицы с учетом г. Москва	-	-	-	0,319	0,312	0,308	0,3	0,316	0,27	0,3
без учета г. Москва	-	-	-	0,3	0,312	0,297	0,323	0,35	0,277	0,253
Объем товаров, работ и услуг по виду деятельности "Обрабатывающие производства" с учетом г. Москва	-	-	-	-	-	0,460	0,437	0,451	0,412	0,449
без учета г. Москва	-	-	-	-	-	0,433	0,428	0,419	0,443	0,412
Потребление эл. энергии с учетом г. Москва	0,257	0,245	0,25	0,268	0,256	0,246	0,28	0,26	0,269	0,231
без учета г. Москва	0,259	0,247	0,252	0,27	0,26	0,252	0,285	0,264	0,279	0,236
Удельный вес инновационных предприятий с учетом г. Москва	0,378	0,293	0,325	0,317	0,325	0,371	0,29	0,208	0,228	0,208
без учета г. Москва	0,348	0,299	0,308	0,303	0,292	0,356	0,287	0,210	0,204	0,184

Низкая степень различия наблюдается по показателю среднедушевые доходы населения.

Таким образом, регионы Центрального федерального округа отличаются высокой дифференциацией уровней экономического развития: экономический потенциал нестоличных субъектов ЦФО в настоящее время несопоставим с Москвой. Однако, каждый из них имеет собственную специфику и потенциал долгосрочного развития.

Определение тенденций в области дифференциации регионов центрального федерального округа проводится с помощью полиномиальной линии тренда. Полученные трендовые модели приведены в табл.

Таблица 2.3

Показатель	Модель	Величина достоверности аппроксимации
ВРП на душу населения	$y = -0,002x^2 + 0,031x + 0,106$	0,724
Инвестиции на душу населения	$y = -0,003x^2 + 0,038x + 0,218$	0,545
Среднедушевые доходы населения	$y = -0,006x + 0,118$	0,671
Объем товаров, работ и услуг по виду деятельности «Обрабатывающие производства»	$y = -0,001x^2 + 0,005x + 0,426$	0,164
Потребление эл. энергии	$y = 0,009x + 0,239$	0,172
Удельный вес инновационных предприятий	$y = -0,002x^2 + 0,012x + 0,309$	0,753

С одной стороны анализ трендов социально-экономических показателей развития регионов ЦФО отображает высокую управляемость тенденциями изменения социально-экономических показателей. На фоне незначительного роста дифференциации регионов по показателю ВРП (без г. Москва) происходит снижение различий по размеру инвестиций в основной капитал на душу населения, по уровню безработицы, по удельному весу инновационных предприятий. Рост степени дифференциации приходится на 2004 – 2006 гг.

По показателям объем товаров, работ и услуг по виду деятельности «Обрабатывающие производства» и потребление электрической энергии за весь рассмотренный период отсутствуют явные тенденции конвергенции либо дивергенции. Величина достоверности аппроксимации находится на дос-

таточно низком уровне 0,16 – 0,17. Это дает возможность определить данный процесс как сложно управляемый. Из множества используемых для оценки характеристик одним из наиболее надежных измеряемых параметров экономической активности является показатель электропотребления. Метод, основанный на анализе физических объемов потребления электроэнергии, является хорошим индикатором для измерения объема теневой экономической деятельности. Основная идея этого метода состоит в том, что почти для всех видов теневой экономической деятельности необходима электроэнергия. Значит, если потребление электроэнергии превышает то количество, которое необходимо для производства официального ВВП, то электроэнергия используется в теневой экономике<sup>1</sup>. Отсутствие выраженной тенденции скорее всего свидетельствует о значительном (и непостоянном) уровне теневой экономики.

Высокие показатели уровня развития экономики центрального федерального округа выглядят достаточно привлекательными, но во многом это обусловлено подавляющей ролью в экономике округа г. Москвы, который, как считается, имеет системообразующее значение<sup>2</sup>. В нем проживает 28 % населения, производится более 65 % ВРП и более 40 % объема промышленной продукции округа. Москва обеспечивает работой почти 40 % граждан, занятых в экономике округа. Город является основной торговой площадкой, крупнейшим центром оказания услуг для всей страны и Центрального федерального округа. Уровень жизни в г. Москве намного выше, чем в среднем по округу, бюджетная обеспеченность выше почти в 2 раза, отношение заработной платы к прожиточному минимуму выше в 1,5 – 1,6 раза.

---

<sup>1</sup> Бродский Б.Е. Типовые структуры и «виртуальные ловушки»: модели неформального сектора переходных экономик // Экономический журнал ВШЭ. – 2000. - № 4. С. 433 – 453.

<sup>2</sup> Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года. Url: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/cfo\\_dev/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/cfo_dev/) (Дата обращения: 14.03.2011).

Таким образом, можно выделить следующие особенности развития регионов центрального федерального округа, препятствующие их эффективно-му взаимодействию в реализации стратегий регионального развития:

- рост выпуска промышленной продукции обеспечивается нестоличными регионами, но для обеспечения создания ВРП столичный регион «оттягивает» человеческие ресурсы из других регионов, снижая их потенциал развития;
- высокие темпы роста ВРП в целом по ЦФО обеспечиваются Московской агломерацией при отставании нестоличных регионов от среднероссийской динамики, что подтверждается проведенным анализом степени дифференциации регионов с включением и без включения столичного региона. Это приводит к снижению внимания к развитию других регионов ЦФО со стороны органов государственной власти на федеральном уровне;
- высокая доля ВРП ЦФО в ВВП России не обусловлена высокотехнологичным развитием, о чем свидетельствует 5 место ЦФО среди 7 округов по уровню износа основных фондов;
- несмотря на рост показателей ЦФО в целом большая часть нестоличных регионов продолжает стагнировать, т.е. сформированный макрорегион не обеспечивает положительного синергетического эффекта.

Для решения выявленных проблем в области стратегического регионального управления необходимо более детально исследовать характеристики межрегионального взаимодействия.

## *2.2. Анализ степени взаимодействия регионов ЦФО*

Для повышения эффективности взаимодействия регионов в соответствии с Указом президента РФ №849 «О полномочном представителе Прези-

дента Российской Федерации в федеральном округе» от 13 мая 2000 были созданы Федеральные округа. Основной целью создания федеральных округов является обеспечение реализации Президентом Российской Федерации своих конституционных полномочий, повышения эффективности деятельности федеральных органов государственной власти и совершенствования системы контроля за исполнением их решений.

Укрупнение регионов обосновывается как минимум двумя причинами. Во-первых, 89 субъектов Российской Федерации усложняют оптимальный баланс интересов, взаимоотношений, связей как между федеральным Центром и субъектами Федерации, так и между самими субъектами. Это также усложняет устойчивое, эффективное функционирование системы власти, системы управления страной. Во-вторых, существование так называемых составных субъектов РФ – краев и областей, на территории которых находятся автономные округа. Такое положение порождает множество экономических, социальных, управленческих и прочих проблем<sup>1</sup>.

Институт федеральных округов не предусмотрен российской конституцией, что предопределяет его вторичность в территориально-государственной системе, основой которой было и остается деление России на 89 субъектов федерации. Сам президент был вынужден неоднократно заявлять, что федеральные округа не являются ни новыми административно-территориальными образованиями, ни прообразом новых субъектов федерации.

Можно выделить следующие причины формирования макрорегионов:

- Необходимость консолидации региональных инфраструктур, позволяющей снизить издержки хозяйственного процесса и социальных коммуникаций;
- Осуществление обмена институциональными элементами, необходимыми для преодоления барьеров между региональными системами;

---

<sup>1</sup> Шерстянкина Т.В. Диалектика внутрирегионального взаимодействия в Забайкальском крае // Вестник ЧитГУ - 2009. - № 4. - С. 201-206.

- формирование интеграционных структур капитала, обладающих необходимой конкурентоспособностью и адекватным потенциалом развития для функционирования;
- комбинирование и переплетение потенциалов региональных звеньев единой вертикали государственной власти – данная потребность обусловлена императивом согласования экономических и политических преобразований. Интеграция создает возможность для формирования качественно новых механизмов и инструментов государственного администрирования и социально-экономического регулирования (эффект социально-политической синергии интеграционного взаимодействия региональных систем);
- осуществление защиты и рационального использования имеющихся ресурсов, которые в условиях интеграции не только обретают дополнительные возможности для эффективной реализации, но и испытывают повышенное давление со стороны участников интегрированного рынка;
- осуществление системообразующих функций. Среди системообразующих функций следует выделить: институциональную, заключающуюся в поддержании и развитии институциональной среды, в которой реализуется региональный хозяйственный процесс; регулирующую - задающую направленность экономических действий субъектов хозяйствования, интегрируя их частные бизнес-процессы в совокупный экономический процесс; синхронизирующую экономическое время участников хозяйственных процессов с общим экономическим временем совокупного экономического процесса; корректирующую, состоящую в согласовании действий между различными субъектами хозяйствования; оптимизирующую, направленную на снижение транзакционных издержек субъектов хозяйствования; информационную, которая аккумулирует, обрабатывает и передает потоки информации субъектам хозяйствования с целью снижения энтропии и повышает уровень организованности, что в совокупности позволяет повысить эффективность функционирования региональной экономики.

Однако результаты развития в условиях вновь сформированных административно-территориальных образований не показали эффективности проведенной интеграции. Рассмотрим существующую структуру управления в макрорегионах и выделим проблемы, возникающие в новых интегрированных структурах.

Институт федеральных округов развивается только в рамках президентского указного права, что определяет специфику и ограничения его легитимности<sup>1</sup>. Институт полномочных представителей в федеральных округах не предусмотрен в федеральном законодательстве, что означает отсутствие у них распорядительных полномочий. Другими словами, полномочные представители являются ответвлением президентской власти, но никак не автономным органом власти. Их легитимность ограничена, а функции могут относиться к сферам контроля, координации и согласования, но не принятия властных решений.

В каждом федеральном округе создана своя система управления, своя организационная структура, позволяющая обеспечить выполнение основных функций. Анализ организационной структуры приведен в приложении 1. В системе управления роль полпредов заключается в координации действий территориальных органов федеральных органов исполнительной власти (министерств и ведомств). Поэтому структура управления каждого федерального округа включает в себя Контрольный департамент, осуществляющий контроль и проверку исполнения территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации, находящимися в пределах округа, их должностными лицами, а также организациями федеральных законов, указов, распоряжений и иных решений Президента Российской Федерации, постановлений и распоряжений Правительства Российской Федерации, а так же контроль за реализацией посланий Президента Российской Федерации Федеральному Собра-

---

<sup>1</sup> Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» № 849 от 13.05.2000.

нию Российской Федерации и федеральных программ в округе и подготовку на основании проведенных контрольных мероприятий информации для полномочного представителя о выявленных нарушениях и предложений по их предупреждению и устранению. В сибирском федеральном округе эти функции выполняет Совет при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Сибирском федеральном округе

Неотъемлемой частью аппарата управления любого федерального округа так же является Департамент по кадровым вопросам, государственным наградам и государственной службе, который ставит перед собой следующие задачи:

- обеспечение реализации полномочным представителем в Северо-Западном федеральном округе кадровой политики Президента Российской Федерации и единой политики в области государственных наград;
- содействие в организации работы по реализации органами государственной власти в Северо-Западном федеральном округе основных направлений реформирования и развития государственной службы Российской Федерации;
- кадровое и организационно-штатное обеспечение деятельности аппарата полномочного представителя

Информационно-аналитическое обеспечение деятельности полномочного представителя Президента Российской Федерации в федеральном округе по реализации правоохранными органами основных направлений политики национальной безопасности Российской Федерации в федеральных округах занимается Департамент по взаимодействию с правоохранными органами .

На представителей Президента РФ возложена обязанность проведения социально-экономической политики развития и выработка основных решений в области обеспечения управленческих функций федерального уровня на территории округа. В для этих целей в Южном федеральном округе существует Департамент по вопросам экономической и социальной политики а в

Северо-Западном федеральном округе Департамент социально-экономического и финансового мониторинга, в Дальневосточном федеральном округе он называется Департамент экономической и социальной политики. В Уральском федеральном округе данные функции разделены на два департамента Департамент по социальной политике и Департамент по экономической политике.

Так же общей чертой всех федеральных округов является наличие служб отвечающих за документационное обеспечение, планирование и внутренний контроль. В некоторых округах этими функциями заведует один департамент, а где то они делегированы.

Разумеется, структура управления каждого федерального округа имеет свои особенности в зависимости от его месторасположения, наличия природных ресурсов и других факторов. Например, Дальневосточный федеральный округ имеет Департамент миграционной и информационной политики и Департамент по вопросам природопользования и топливно-энергетического комплекса. В Центральном Федеральном округе имеются специализированные департаменты по работе со средствами массовой коммуникации и общественными организациями и СМИ, а так же отдел по работе с общественными и религиозными объединениями.

Отличную от всех остальных федеральных округов структуру управления имеет Сибирский федеральный округ, там аппарат управления при полпреде Президента Российской Федерации составляют Совет при полномочном представителе, экспертно-консультативный совет, координационные и совещательные органы, а так же окружные совещания.

Проведенный анализ показал, что как общие, так и специфические органы управления федеральными округами не обеспечивают скоординированное формирование и управление реализацией национальных проектов и программ, долгосрочных целевых программ и проектов, эффективность и результативность которых усиливается за счет управляемого межрегионально-

го взаимодействия. Этот вывод подтверждается отсутствием соответствующих функций в аппаратах управления федеральными округами.

Для решения выявленной проблемы необходимо, в первую очередь уточнить требования к формированию макрорегионов.

Сама структура должна способствовать развитию и совершенствованию интеграционного механизма взаимодействия субъектов федерации. Регион должен рассматриваться не только как территориальное образование, но и как сложная система, имеющая экономическую и технологическую составляющие с имманентными законами функционирования. Большое значение имеет межрегиональная интеграция внутри федеральных округов.

Устойчивое и эффективное развитие макрорегиона возможно только на основе механизма согласования интересов основных субъектов хозяйственного, социального и политического процессов, протекающих в его едином пространстве. При этом надо исходить из того, что в указанном пространстве взаимодействуют субъекты-носители интересов, как позиционированные на мезоуровне макрорегиона, так и осуществляющие экспансию на данный уровень с верхних и нижних базовых уровней глобальной хозяйственной системы: мега-, макро- и микроуровней. Данная ситуация обуславливает необходимость поиска и обоснования современных научных подходов к согласованию позиционированных на различных уровнях интересов<sup>1</sup>.

Осуществление регионального воспроизводственного процесса предполагает единство внутрирегиональных и межрегиональных материально-вещественных, финансово-кредитных, трудовых и информационных связей, обеспечивающих последовательный процесс производства, распределения, обмена и потребления. Внутрирегиональные связи интегрируют единичные процессы воспроизводства на уровне предприятий с региональным воспроизводственным процессом. Межрегиональные связи обеспечивают взаимодей-

---

<sup>1</sup> Керашев А.А., Целина О.И. Видовые отличия макрорегионального хозяйственного комплекса как особой формы интеграционного образования // Вестник Адыгейского государственного университета. 2008. - № 2. - С. 124-126.

ствии регионального воспроизводственного процесса с экономикой страны. Нормальное осуществление регионального воспроизводственного процесса происходит при действии вертикальных и горизонтальных экономических связей. Вертикальные связи выполняют регулирующие функции, направляя региональную систему на выполнение ее главной функции - участие в территориальном разделении труда, развитие хозяйства региона в соответствии с интересами экономики страны. Горизонтальные связи обусловлены тем, что расположенные на территории предприятия являются не только элементами отраслевых систем, но и частями единой региональной системы. В этом случае у предприятий возникает объективная необходимость в решении не только отраслевых, но и региональных проблем.

Таким образом, с нашей точки зрения, необходимо различать административное относительно постоянное деление и экономическое – для реализации крупных проектов, стратегии развития страны.

Для оценки межрегионального взаимодействия и определения наиболее эффективных вариантов объединения в макрорегионы, в диссертационном исследовании предлагается подход, позволяющий измерить взаимное влияние регионов друг на друга.

Для начального представления состояния и взаимосвязей внутри системы межрегионального взаимодействия в диссертационном исследовании предлагается использовать дескриптивные, то есть описательные, модели потокового типа, применяющие аппарат теории графов и относящиеся к моделям сетевого планирования (рис. 2.13).

Каждый поток имеет свою оценку – характеристику перемещения  $j$ -го ресурса  $i$ -му региону. Оценка-характеристика может быть исключительно стоимостной, в этом случае она отражает транспортные расходы, а может иметь комплексный характер: включать, помимо транспортных расходов, временные параметры перемещения, а также условные «потери» за счет потенциального наличия других вариантов ресурсообеспечения из-за возможной взаимозаменяемости ресурсов.

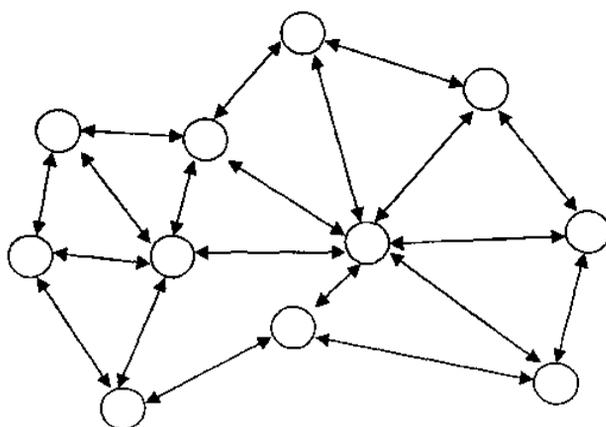


Рис.2.13. Условное представление дескриптивной потоковой модели расположения и взаимосвязей регионов ЦФО

Рассмотренное условное изображение можно сделать более наглядным, если наложить его на карту региона, а также ввести цветовые либо другие обозначения как для отдельных видов ресурсных потоков, так и для отдельных регионов, что может быть без труда реализовано с применением современных информационных технологий.

Данная модель является дескриптивной, поскольку дает возможность наглядного представления размещения ресурсов региона и связывающих их ресурсных потоков. С ее помощью можно принимать решения о локализации вновь создаваемых производств с целью снижения транспортных, временных и прочих издержек, что повысит эффективность функционирования региональной экономики. Наличие таких моделей в открытом доступе для предпринимателей области позволит более рационально размещать производства на территории региона без применения административного ресурса. Кроме того, данная модель может использоваться и в целях дальнейшего моделирования, например, служить графической иллюстрацией задачи транспортного типа.

В процессе интеграции каждый субъект преследует свои интересы экономического и неэкономического характера. Силы притяжения интеграционного характера формируются между региональными системами тогда, когда элементы объектной структуры региональных систем могут сложиться в об-

ладающую потенциалом синергии комбинацию. Для оценки потенциала синергии применялись классификационные признаки гомогенности или гетерогенности, а также комбинируемости, позволяющие выделить элементы, необходимые для интеграционного взаимодействия. Концентрация гомогенных и гетерогенных комбинируемых элементов указывает на возможность горизонтальной и вертикальной интеграции региональных систем и наличие необходимых сил взаимного притяжения.

Миграция, технологические эффекты, торговые связи и политика общественного сектора могут связывать экономики регионов, несмотря на политические границы между территориями. Игнорирование возможных пространственных взаимодействий при проведении эмпирического оценивания на основе использования региональных данных приводит к некорректным выводам в отношении величины и значимости влияния изучаемых факторов. В этом случае имеет место эффект пропущенных переменных, в результате полученные эконометрические оценки будут смещенными и несостоятельными.

На основе взаимосвязей определенных в дескриптивной модели, проведем оценку межрегионального взаимодействия регионов ЦФО по разработанному автором алгоритму (рис. 2.14), позволяющему на основе ряда показателей социально-экономического развития оценить возможности сотрудничества регионов.

В основе пространственной методологии лежит матрица пространственных весов, которая показывает наличие связей между регионами и их интенсивность. Матрица пространственных весов задается экзогенно, поэтому ее спецификация является наиболее сложным и спорным вопросом в моделировании пространственных взаимосвязей.

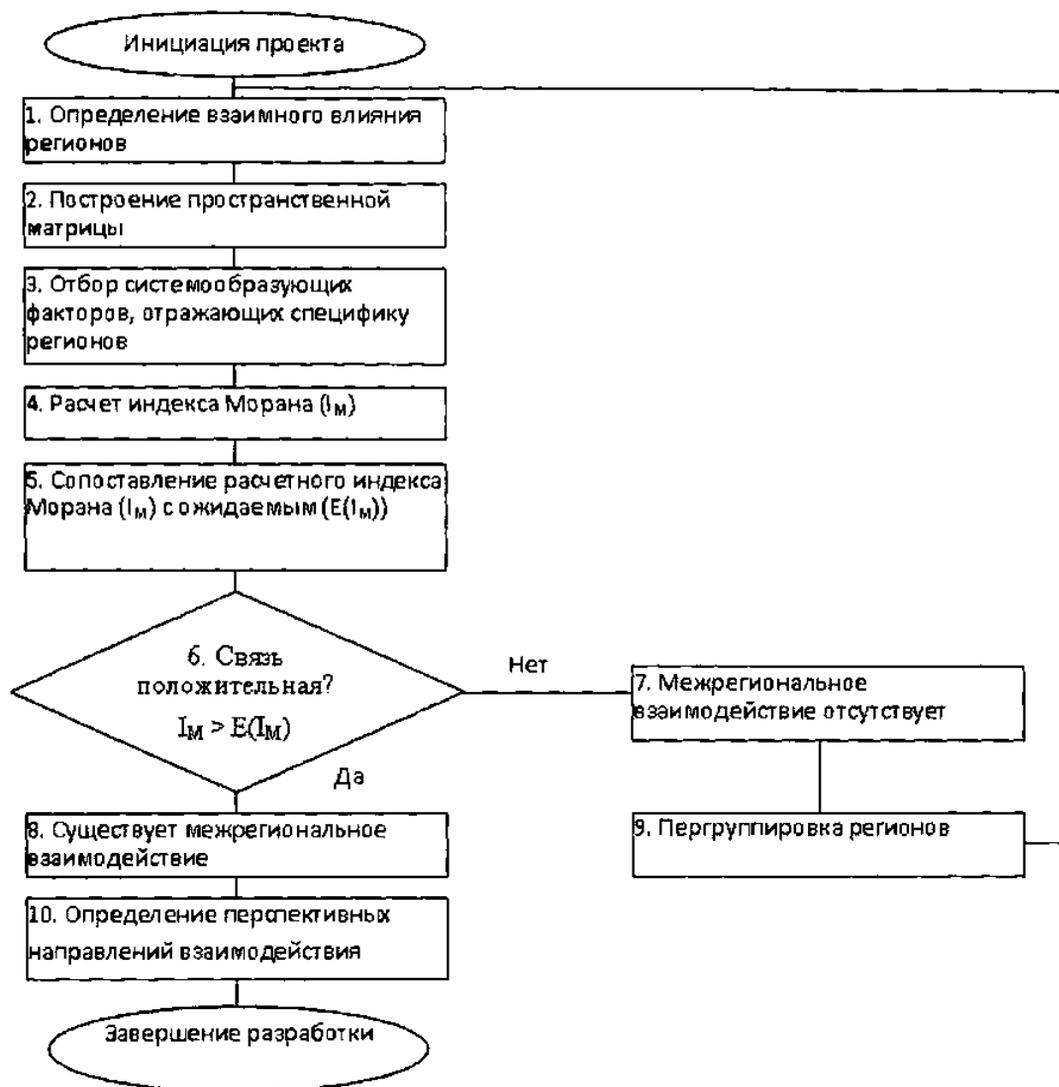


Рис.2.14. Алгоритм формирования макрорегионов на основе анализа их взаимодействия

Элемент матрицы  $w_{ij}$  отражает влияние региона  $j$  на регион  $i$ . Все матрицы пространственных весов – квадратные. Так как в матрице исключается возможность влияния региона на себя, то по диагонали матрицы стоят нули. Как правило, матрица весов стандартизируется по строкам для упрощения процедуры ее обращения и для улучшения качества оценки пространственных эффектов.

Наличие в соседних регионах свободных трудовых ресурсов, крупных промышленных предприятий и природных ресурсов, высокие показатели

производительности труда и инвестиционной активности, темпы роста ВРП, развитая дорожная сеть и многие другие факторы могут способствовать или, наоборот, негативно сказываться как на развитии, так и на состоянии окружающей среды близлежащих регионов. Таким образом, анализируемые показатели могут быть автокоррелированы в пространстве.

Индекс Морана – один из показателей, позволяющих определить пространственную автокорреляцию. Индекс рассчитывается по формуле:

$$I_M = \frac{N}{\sum_i \sum_j w_{ij}} \times \frac{\sum_i \sum_j (w_{ij} \times (x_i - \mu) \times (x_j - \mu))}{\sum_i (x_i - \mu)^2}$$

где  $N$  – число регионов;

$w_{ij}$  – элемент матрицы пространственных весов для регионов  $i$  и  $j$ ;

$\mu$  – среднее значение показателя;

$x$  – анализируемый показатель.

Матрицы пространственных весов широко используются в пространственной эконометрике и необходимы для понимания взаимного влияния регионов друг на друга. Одним из способом учета пространственных связей является бинарная матрица граничных соседей – предполагается, что на экономику объекта могут влиять только граничащие с ним регионы. В данной работе мы применяли матрицу граничных соседей, элементы которой задаются следующим образом:

$$w_{ij} \begin{cases} 0 & \text{– регион не имеет границы с регионом } i; \\ 1 & \text{– регион имеет границу с регионом } i. \end{cases}$$

Элементы главной диагонали пространственной матрицы равны нулю, что исключает влияние региона на самого себя. Все регионы центрального федерального округа имеют границы друг с другом.

Выберем факторы, учитывающие региональную специфику.

1. Параметры развития структуры региональных экономик.

В силу важной роли в экономике России добывающего сектора параметры развития структуры региональных экономик могут оказаться важным фактором регионального развития, кроме того, большое влияние на экономику

ческий рост оказывают инвестиции. В связи с этим для оценки степени взаимодействия использованы следующие показатели:

Валовой региональный продукт на душу населения;

- промышленное производство на душу населения по виду экономической деятельности «Добывающие производства»;
- Промышленное производство на душу населения по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства»;
- инвестиции на душу населения.

## 2. Развитие технологий.

Как было указано выше, теоретической основой для учета внешних эффектов является предположение о диффузии технологий. Таким образом, чтобы получить качественные оценки внешних эффектов, необходимо учесть собственное технологическое развитие регионов. В качестве показателя технологического развития выбрано отношение полученных в регионе патентов к ВРП.

## 3. Параметры инфраструктуры.

С теоретической точки зрения, интенсивность распространения внешних эффектов зависит от развитости региональной и межрегиональной инфраструктуры. Таким образом, можно предполагать значимость для учета внешних эффектов переменных, отражающих уровень развития транспорта и связи. В связи с этим в модель введены следующие переменные:

- плотность автодорог (км/кв. км);
- развитость телефонной связи (аппаратов на 1000 чел.);
- развитость использования интернет-ресурсов (количество компьютеров с подключением к интернет на 100 чел.).

Расчеты индекса Морана приведены в табл.2.4.

Индекс Морана принимает значения в интервале от  $-1$  до  $1$ . Ожидаемое значение индекса рассчитывается по формуле:

$$E(I_M) = \frac{-1}{N - 1}$$

Таблица 2.4

Расчет индекса Морана для регионов ЦФО<sup>1</sup>

Показатель	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
ВРП на душу населения	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,1861	0,2167	0,2071	0,2137	0,2115	0,2231	0,1938	0,2001	0,1436	0,0991
Инвестиции на душу населения	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,9235	0,8423	0,8820	0,8979	0,8396	0,8138	0,2123	0,1749	0,9121	0,9396
Промышленное производство на душу населения по виду экономической деятельности «Добывающие производства»	-	-	-	-	-	-	0,1748	0,1778	0,1713	0,1763
Промышленное производство на душу населения по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства»	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	0,1786	0,1994	0,2076	0,2076	0,1695
Среднедушевые доходы	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,3117	0,2704	0,2602	0,2236	0,2017	0,0921	0,1159	0,1153	0,0854	0,0362
Отношение выданных патентов к ВРП	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	0,0732	-	0,0737	0,0809	0,0784
Густота автомобильных дорог с твердым покрытием км дорог на 1000 км <sup>2</sup> территории	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,0327	0,0363	0,0391	0,0347	0,0347	0,1415	0,0081	0,0681	0,0484	0,0832
Наличие телефонов на 1000 чел. населения	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	0,0963	-	-	-	-	0,1022	-	-	0,0950	0,1042
Количество компьютеров с подключением к интернет на 100 чел. работников	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
	-	-	-	-	-	0,0566	0,0421	0,0309	0,1723	0,1144

В случае если  $I_M > E(I_M)$  – положительная пространственная автокорреляция изучаемых процессов, если  $I_M < E(I_M)$  – отрицательная пространственная автокорреляция изучаемых процессов.

<sup>1</sup> Отсутствие ряда данных обусловило неполноту расчетов по некоторым позициям

Проведенные расчеты показывают, что по большинству показателей расчетное значение индекса Морана меньше ожидаемого значения (ВРП на душу населения, промышленное производство на душу населения по виду экономической деятельности «Добывающие производства», среднедушевые доходы, отношение выданных патентов к ВРП, густота автомобильных дорог с твердым покрытием км дорог на 1000 км<sup>2</sup> территории, наличие телефонов на 1000 чел. населения, количество компьютеров с подключением к интернет на 100 чел. работников). Данное обстоятельство означает отсутствие межрегионального взаимодействия.

По таким показателям как «инвестиции на душу населения», «промышленное производство на душу населения по виду экономической деятельности «Обрабатывающие производства» межрегиональное взаимодействие присутствует.

В результате исследования выявлено, что реальное взаимодействие регионов по большинству показателей отсутствует или имеет очень низкий уровень, что подтверждает ранее сформулированные нами выводы о неэффективности взаимодействия внутри макрорегионов.

### *2.3. Анализ стратегий и программ регионального развития центрального федерального округа*

Управление региональным развитием базируется на разработке и реализации стратегий развития регионов. Рассмотрим порядок и характеристики существующих стратегий, их пригодность для целенаправленного и скоординированного в рамках макрорегионов развития и их результативность.

Субъекты Федерации в рамках собственных полномочий и ресурсных возможностей решают задачи развития своих территорий, прежде всего, путем разработки и реализации стратегий и программ социально-

экономического развития. При этом возможности большинства субъектов РФ финансировать мероприятия по решению задач развития из собственных бюджетов ограничены.

Накопленный в субъектах центрального федерального округа опыт разработки стратегий свидетельствует как о недостаточной обоснованности их средств и функций, так и о необходимости выявления общих приоритетов, ориентиров и императивов развития всех субъектов макрорегиона, их актуальной координации с вектором экономической динамики России.

Основным документом, определяющим подход исполнительной власти в лице Министерства регионального развития России к стратегическому планированию регионального развития, является «Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации»<sup>1</sup>. Второй документ – проект «Требований (технический стандарт) к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ» – предлагает некоторый унифицированный набор требований методического характера, определяющий формат и содержание региональных стратегий как документов, представляемых для согласования в Межведомственной комиссии при Министерстве регионального развития России<sup>2</sup>.

В соответствии с указанными требованиями Министерство региональной экономики России рассматривает представленную региональную программу и приложения к ней на предмет соответствия типовому макету. В случае несоответствия документы возвращаются с конкретными замечаниями на доработку.

В настоящее время в «Стратегии социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года» основным приоритетом развития Центрального федерального округа на мировом уровне

---

<sup>1</sup> Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации URL: [http://econom.ulgov.ru/normativnie\\_pravovie\\_dok\\_2/federal\\_doc/1](http://econom.ulgov.ru/normativnie_pravovie_dok_2/federal_doc/1) (Дата обращения: 02.03.2011).

<sup>2</sup> «Методические рекомендации по подготовке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Проект. URL: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/forum/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/forum/). (Дата обращения: 02.03.2011).

не является превращение Московского региона в современный комфортный столичный центр мирового значения. В то время как периферийное кольцо округа серьезного значения в общемировом смысле не имеет (кроме металлургического кластера и отдельных видов машиностроительной, химической и пищевой продукции)<sup>1</sup>. Основным ориентиром развития центрального федерального региона являются интересы «локомотива роста» столичного региона. Что же касается остальных субъектов, то их перспективы в условиях реализации стратегии во многом неясны.

Министерством регионального развития ведется мониторинг хода разработки и утверждения стратегий социально экономического развития субъектов Российской Федерации<sup>2</sup>. По данным министерства регионального развития РФ из 83 стратегий развития субъектов Российской Федерации 73 стратегии полностью соответствуют концепции долгосрочного развития, и 63 – имеют утверждающий документ.

В настоящее время не удалось достичь обязательного, обоснованного и своевременного формирования всеми хозяйственными субъектами ЦФО собственных стратегий развития; координации и субординации их композиции, идеологического, правового и политического обеспечения в рамках единой многоуровневой системы стратегического программирования.

Принято считать, что наличие стратегий и программ развития регионов должно стимулировать их социально-экономическое развитие. В этой связи интересным представляется анализ того, насколько, действительно, наличие, а также качество программ благотворно влияет на развитие регионов.

Дать однозначную оценку текущей ситуации в области стратегического планирования регионального развития довольно сложно, поскольку этот процесс еще далек от завершения.

---

<sup>1</sup> Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года. Url: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/cfo\\_dev/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/cfo_dev/) (Дата обращения: 14.03.2011).

<sup>2</sup> [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/)

Существует ряд исследований, посвященных оценке влияния стратегического планирования на уровень регионального развития. Анализ влияния на экономическое развитие региона наличия (отсутствия) стратегий или программ из развития, а также уровня проработанности этих документов, не позволяет сделать вывод о том, что такая взаимосвязь существует<sup>1</sup>.

Объяснение данного вывода состоит в следующем. Технология подготовки программ, ключевым элементом которой является соответствие Типовому макету, предопределяет появление достаточно формальных документов. Таких стратегий и программ в настоящее время большинство. Но даже если удаётся подготовить качественно более хорошую программу, по всем правилам и неформально, это также не гарантирует её востребованность и, соответственно, положительное влияние на динамику экономического развития. Текущие проблемы заставляют уходить от средне- и долгосрочных приоритетов. Мероприятия, намеченные в программах, всё больше расходятся с текущими планами, преимущества стратегического развития нивелируются. Этот недостаток характерен и для федерального уровня, когда стратегии и программы начинают жить своей, обособленной от текущего экономического развития жизнью. Чтобы изменить такое положение, необходимо:

- изменить само отношение к документам стратегического характера, которые реально должны стать руководством к текущим планам;
- повысить уровень научной проработанности стратегий и программ;
- каждая программа должна конкретизироваться в плане действий, увязанном по срокам, исполнителям и объёмом финансирования;
- обеспечить контроль выполнения мероприятий программ.

С одной стороны, можно сказать, что к настоящему времени уже создана прочная методологическая основа для использования и внедрения стратегического управления в региональных экономических системах. Но, с

---

<sup>1</sup> Аналитический доклад «Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)» ФБК, Департамент стратегического анализа, 2006.

другой стороны, имеют место проблемы разработки и реализации стратегических планов регионального развития, особенно с учетом возможностей межрегионального взаимодействия.

Анализ стратегических планов социально-экономического развития регионов ЦФО, показал следующее: стратегии значительно отличаются друг от друга как по структуре, так и по содержанию. При этом авторы вкладывают разный смысл в идентичные или близкие понятия экономического развития; предложения по стратегическому развитию не опираются в полной мере на результаты комплексного анализа внутренних и внешних факторов развития; не имеют стройной системы количественно определенных целей; они практически не содержат намеченных к реализации местных целей и задач в различных сферах экономики и жизнеобеспечения территории; не увязаны с аналогичными материалами, разрабатываемыми на отраслевом уровне; не являются в действительности продуктом общественного согласия; нет четко прописанного механизма реализации намеченных стратегий развития.

Всю совокупность проблем можно разделить на методические и организационные проблемы.

К наиболее трудноразрешимым методическим проблемам относятся трудности при формулировании целей и задач в стратегиях регионального развития, показателей результативности: при декомпозиции целей, при определении набора показателей для отдельной цели и для иерархии целей.

В числе сложных организационных проблем – запаздывание методического и нормативного обеспечения, неготовность органов власти принимать на себя обязательства в части обеспечения результатов деятельности, изолированность программ и стратегий регионального развития, отсутствие полноценной системы мониторинга и контроля реализации стратегий, программ, проектов.

Таким образом, система стратегического планирования в настоящее время имеет ограниченный и скорее аналитический, а не системный управ-

ленческий характер. Они пока не являются инструментом реализации перспективных направлений развития.

Рассмотрим некоторые из названных проблем более детально.

Методологической проблемой является определение показателей эффективности реализации стратегий. Общим экономическим индикатором развития региона является показатель валового регионального продукта (ВРП). Анализ темпов роста ВРП согласно официальным статистическим данным и прогнозируемым в стратегических планах регионального развития приведен на рис. 2.15.

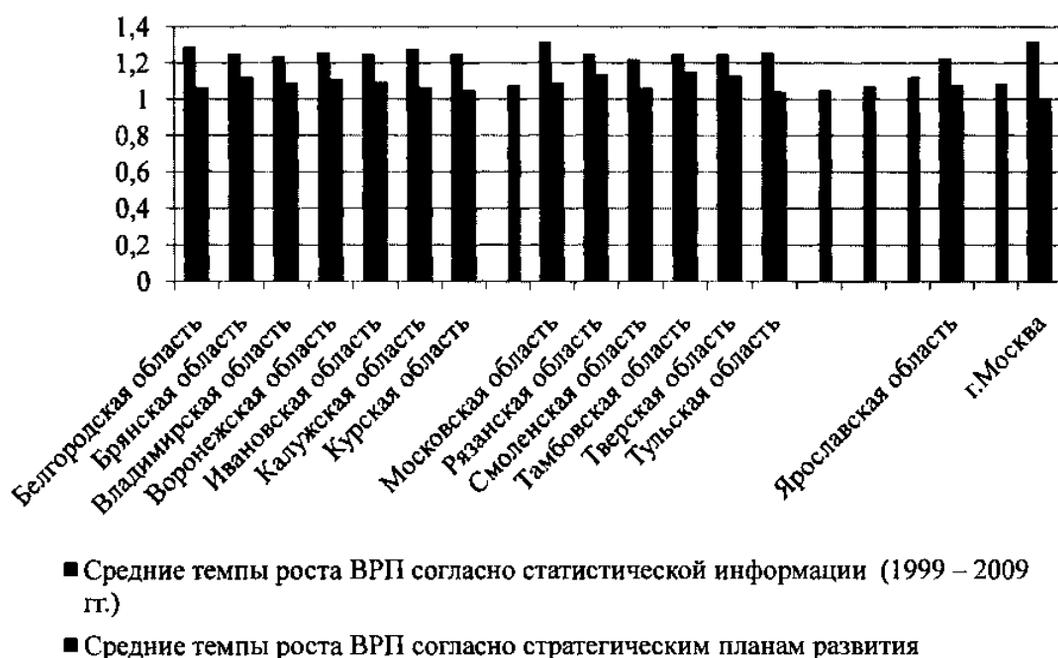


Рис. 2.15. Сопоставление темпов роста ВРП согласно фактическим данным и прогнозным значениям стратегий развития регионов ЦФО

Программным документам развития регионов ЦФО свойственен инерционный характер прогнозируемых трендов. Он сохраняется и в новых разработках – стратегиях социально-экономического развития, принятых в ряде регионов ЦФО. Проведенный анализ показал, что фактические темпы роста ВРП за период 1999 – 2009 гг. существенно превышает средние темпы прогнозируемого роста ВРП регионов ЦФО, что подтверждает ранее сделан-

ные выводы о неэффективности системы установления целей регионального развития.

Основой определения стратегических направлений развития в большинстве региональных стратегий является SWOT анализ. В работе проведен анализ сильных и слабых сторон регионов согласно стратегиям социально-экономического развития, результаты которого представлены в табл.2.5.

Источником информации для анализа являлись стратегии развития регионов, представленные в сети Интернет на официальных сайтах администраций - все они, за исключением Костромской области, представлены в сети интернет на сайтах администраций регионов.

Наиболее часто встречающиеся сильные стороны в развитии регионов ЦФО представлены на рис.2.16.



Рис.2.16. Сильные стороны регионов ЦФО

## Сильные и слабые стороны регионов ЦФО

Признак сравнения	Белгородская область	Брянская область	Владимирская область	Воронежская область	Ивановская область	Калужская область	Костромская область	Курская область	Липецкая область	Московская область	Орловская область	Рязанская область	Смоленская область	Тамбовская область	Тверская область	Тульская область	Ярославская область	г.Москва	Итого
	Сильные стороны																		
1. Благоприятные климатические условия	*			*							*	*		*			*		6
2. Выгодное географическое положение	*			*				*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	13
3. Высокий уровень развития сельского хозяйства	*	*		*				*			*	*		*			*		7
4. Уникальный научно-производственный текстильный комплекс					*														1
5. Развитая схема транспортных коммуникаций	*		*	*	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	14
6. Высокая доля отчислений на социальные нужды									*		*								2
7. Наличие развитой сети учебных заведений для подготовки и переподготовки кадров	*	*	*	*				*		*				*			*	*	7
8. Задел инновационных производств и проектов	*		*	*		*						*		*			*	*	6
9. Наличие природных ресурсов			*	*	*	*		*			*			*		*	*	*	7
10. Наличие перспективных			*		*			*		*		*		*			*	*	7

объектов туристического показа, а также природно-рекреационных ресурсов												
11. Благоприятный инвестиционный климат						*		*	*	*		
	6	2	5	4	4	5		7	3	5	4	6
<b>Слабые стороны</b>												
1. Низкий уровень развития транспортно-логистической инфраструктуры	*				*							*
2. Низкая инновационная активность предприятий	*		*	*		*			*			*
3. Неразвитая инфраструктура туристско-рекреационного бизнеса	*		*		*							*
4. Дефицит квалифицированных кадров на рынке труда	*	*										
5. Дисбаланс спроса и предложения квалифицированной рабочей силы, несоответствие системы профессионального образования потребностям рынка труда	*	*	*	*		*			*			
6. Старение населения	*			*	*			*	*		*	*
7. Нехватка квалифицированного персонала низшего и среднего звена		*	*			*			*			
8. Низкий уровень заработной платы		*	*		*			*				*
9. Обученные специалисты не мотивированы работать на селе		*	*	*	*							
10. Значительная нехватка квалифицированного персонала в сфере образования и здравоохранения		*			*				*			*
11. Значительная степень износа	*		*		*	*		*	*			*

х фондов																
ысокий уровень миграции									*			*	*			
лохая экологическая ситуа-			*					*	*	*						*
	7	6	8	4	7	4		3	7	2	2	7	6	5	2	4

Чаще всего (77,8 % регионов ЦФО) в качестве сильной стороны указывается развитая схема транспортных коммуникаций. Однако одновременно в регионах выделяется ряд проблем в данной области, для реализации которых разработана транспортная стратегия<sup>1</sup>. До настоящего времени не завершено формирование опорной сети федеральных автомобильных дорог, связывающей все регионы России; нормативным требованиям соответствует лишь около 38 % автомобильных дорог федерального значения; федеральные автомобильные дороги исчерпали свою пропускную способность; ускорение автомобилизации страны не привело к соответствующему росту объемов строительства и реконструкции дорожной сети, а ремонт автомобильных дорог в последние годы даже несколько сократился; рост цен на дорожно-строительные материалы за последние 5 лет в 1,5 раза превысил рост индексов цен в строительстве за этот же период. Именно транспорт играет важную роль в социально-экономическом развитии, обеспечивает условия экономического роста, повышения конкурентоспособности национальной экономики и качества жизни населения. Таким образом выделенная сильная сторона на самом деле таковой не является.

Другая наиболее распространенная сильная сторона – выгодное экономико-географическое положение. ЦФО находится в центральной европейской части России, граничит с Украиной и Беларусью. Кроме того, наличие столичного региона, способствует развитию транспортных потоков на территории округа и развитию транспортной инфраструктуры. Однако эта сильная сторона является данностью, на ее формирование органы регионального управления не могут оказывать никакого влияния, но должны эффективно использовать.

Остальные наиболее часто встречающиеся сильные стороны присутствуют у регионов ЦФО в пределах 33 – 44 %.

Наиболее часто встречающиеся слабые стороны в развитии регионов ЦФО представлены на рис. 2.17.

---

<sup>1</sup> Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р.



Рис. 2.17. Слабые стороны регионов ЦФО

Основные слабые стороны регионов – это низкая инновационная активность предприятий и старение населения, что говорит о необходимости более эффективной реализации демографических программ и программ инновационного развития территорий.

В стратегиях выделены общие для регионов ЦФО проблемы, в числе которых:

- структурная деформированность экономики (территориальные диспропорции в размещении производительных сил, отсутствие интегрированных комплексов с полным циклом производства — от добычи до выпуска продукции — с высокой степенью товарной готовности);
- высокий уровень износа основных фондов и технологическая отсталость большинства отраслей;
- низкая конкурентоспособность выпускаемой продукции;
- ограниченный потенциал инновационного развития экономики;

- недостаток собственных инвестиционных ресурсов и недостаточная инвестиционная привлекательность;
- диспропорции в демографическом развитии (выбытие трудовых ресурсов,
- нарастание дефицита высокопрофессиональных кадров рабочих специальностей, диспропорции системы начального и среднего профессионального образования).

Для выявления причин низкой эффективности реализации стратегий рассмотрим существующее положение с разработкой и реализацией долгосрочных целевых программ (ДЦП), как инструментов стратегического управления на примере Владимирской области. В качестве объекта исследования была выбрана ДЦП «Улучшение демографической ситуации во Владимирской области на 2009-2011 годы», направленная на решение одной из наиболее существенных для регионов ЦФО проблемы старения населения. В ДЦП установлены следующие критерии эффективности реализации:

- сократить убыль населения, стабилизировать к концу 2011 года численность населения области на уровне не ниже 1407,4 тыс.человек, создать условия для ее дальнейшего роста;
- сократить коэффициент естественной убыли населения до 7,0 - 6,8;
- увеличить долю вторых, третьих и последующих рождений в структуре рождаемости до 44 процентов;
- снизить смертность до 17,5 - 18,0 на 1000 человек населения;
- сохранить число рождений на уровне 15,3 - 14,4 тыс.человек в год;
- сохранить ожидаемую продолжительность жизни населения на уровне 2008 года (66,1 лет) за счёт сохранения и улучшения здоровья и качества жизни населения;
- создать условия для роста удельного веса детей первой и второй групп здоровья в общей численности учащихся государственных (муниципальных) общеобразовательных учреждений с 81,2 до 84 процентов.

Анализ позволил оценить качество этих целевых установок:

1. Все критерии относятся к категории абсолютных показателей, отсутствуют сравнительные показатели. Так смертность в РФ уже в 2006 году составляла 15,2 и 14,3 в 2010 году, т.е. отсутствие относительных показателей от среднероссийского уровня дезориентирует как участников программы так и пользователей результатов. То же можно сказать и о естественной убыли, которая значительно выше среднероссийской. Т.е. в данной ДЦП должны быть критерии типа «темпы роста рождаемости на ...% выше среднероссийских».

2. Отсутствуют показатели динамики. Эффективная программа должна в такой ситуации нацеливать на динамику показателей выше среднероссийской, однако показатели динамики вообще не включены в программу – темпы снижения смертности, темпы повышения рождаемости, темпы снижения естественной убыли и т.д.

3. Очевидно что данная ДЦП разрабатывалась в начальном периоде мирового финансового кризиса, что повлияло на установление в качестве критериев показатели, начинающиеся с «сохранить..», не улучшить положение а сохранить его. Ситуация значительно улучшилась, однако в ДЦП не предусмотрены сценарные варианты – улучшение общеэкономической ситуации позитивно влияет на ожидания населения, что должно вести само по себе к росту рождаемости и, в определенной степени, снижению смертности. Т.е. в критериях должен быть предусмотрен разброс целевых значений от оптимистического варианта (быстрый выход з кризиса) к пессимистическому (углубление кризиса).

Анализ совокупности ДЦП по Владимирской области, реализуемых на конец 2011 года показал несоответствие масштабов направленности средств по направлениям с региональной стратегий. На рис. 2.18 представлена структура планируемых расходов на реализацию ДЦП из всех источников.

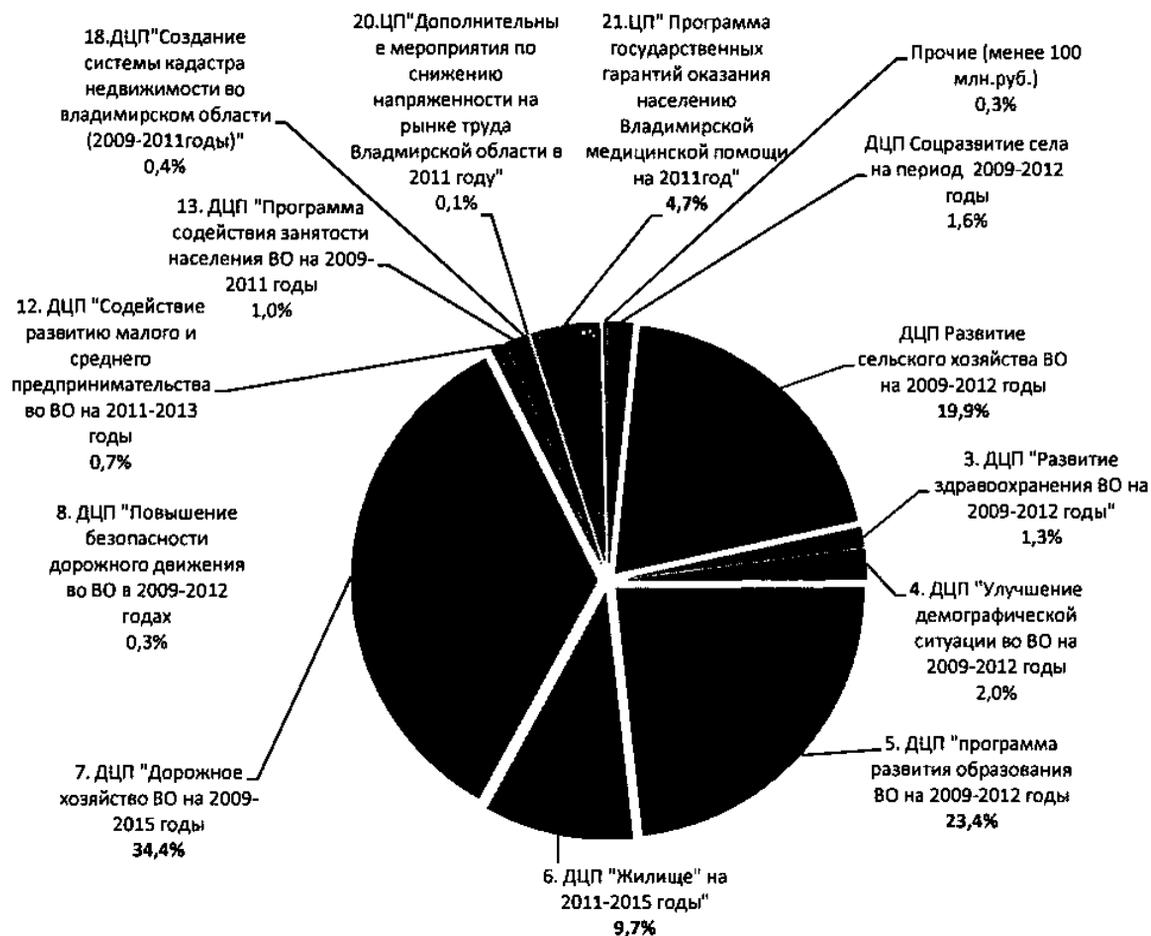


Рис. 2.18. Структура плановых расходов на финансирование реализуемых ДЦП во Владимирской области

Можно выделить следующие причины, вызывающие низкое качество планирования и реализации программных мероприятий:

- отсутствие системной иерархии целей Программ регионального развития, что не дает возможности выявить причинно-следственные связи между целями различного уровнями и определенными для их достижения задачами и приводит к несоответствию стратегической цели программы;
- отсутствие критериев и принципов распределения средств между программными мероприятиями, а также алгоритмы, определяющие порядок корректировки финансовых средств в случае изменения объемов

финансирования или отклонения параметров реальных эффективности от запланированных;

- отсутствие отлаженных механизмов использования результатов предыдущих лет в проектах последующих периодов, что вызывает организационные сложности при переходе от этапа к этапу в различные интервалы времени;

- отсутствие определенных ролей и полномочий участников по авторизации решений, что не дает возможности прямого соотнесения принимаемых решений с целями Программы;

- большая часть предлагаемых в перечне программных мероприятий носят формальный, декларативный характер и не отвечают требованиям, предъявляемым к программным мероприятиям;

- отсутствие точных сроков исполнения для ряда мероприятий.

Что касается оценки эффективности стратегий регионального развития, то текущая многоступенчатая экспертиза ориентирована на недопущение недостатков, а не на достижение позитивных целей и не дает возможности определения и принятия корректирующих мероприятий в случае необходимости; в случае обнаружения недостатков в требованиях или нормах отсутствуют способы прекращения вложения ресурсов в ошибочные работы. Еще одной причиной является отсутствие преемственности между стратегиями и программами развития различного уровня, что ведет к низкой эффективности использованию бюджетных средств, т.к. происходит дублирование мероприятий, недостаточная их проработка, постановка нечетких целей.

Данные обстоятельства подтверждают необходимость совершенствования используемых подходов в процессе планирования, разработки и реализации стратегий территориального развития.

На сегодняшний момент практически все федеральные и региональные министерства и ведомства участвуют в реализации целевых программ, однако

не используют единую методологию и подходы к управлению, что пагубно отражается на эффективности и результатах.

Таким образом, в настоящее время приобретает актуальность следующие задачи по совершенствованию методов и внедрению инструментов стратегического планирования регионального развития:

- разработка комплекса понятий и аналитического инструментария, отражающих необходимость «новой регионализации страны», обеспечивающей ее международную конкурентоспособность, – в частности, разработка типологии регионов, понятия «опорного региона» и соответствующих критериев, а также механизмов межрегионального взаимодействия, обеспечивающих влияние регионов-лидеров на развитие других территорий;
- совершенствование механизмов согласования и синхронизации стратегий регионального развития субъектов Российской Федерации, стратегий развития муниципальных образований и федеральных отраслевых стратегий, обеспечивающих повышение темпов роста и эффективное использование бюджетных средств;
- совершенствование методов программно-целевого управления региональным развитием (формирование нового поколения федеральных целевых программ регионального развития, на региональном уровне – разработка комплексных программ развития и т.д.);
- совершенствование механизмов взаимодействия органов государственной власти разных уровней, органов местного самоуправления и предприятий. Формирование эффективных форм государственной поддержки развития предприятий, создания производственных кластеров, частно-государственного партнерства.

## **Глава 3. Разработка механизмов управления программами регионального социально-экономического развития**

### ***3.1. Механизм формирования доверия заинтересованных сторон программ и проектов регионального развития***

Решение поставленной в диссертационном исследовании задачи совершенствования методов программно-целевого управления региональным развитием на основе развития механизмов взаимодействия органов государственной власти разных уровней, органов местного самоуправления, бизнес-сообщества, социума предлагается путем создания механизма формирования доверия заинтересованных сторон крупных региональных программ и проектов.

Исследования практики управления крупными региональными программами и проектами позволили выявить ряд наиболее значимых причин их несоответствующей реализации.

В первую очередь это отсутствие доверия между участниками, которые по-сути должны стать в проекте/программе партнерами. Доверие можно определить как ожидание от партнёра надёжности в отношении своих обязательств, предсказуемости поведения. Укреплению доверия и прозрачности способствует последовательное и непрерывное проявление открытости, искренности и обязательности. Укрепление доверия – необходимый шаг при создании и становлении мультикультурных и географически рассредоточенных команд, характерных для крупных региональных программ и проектов.

Вторым по значимости проблемным фактором являются стереотипы. Стереотипы – это чрезмерные обобщения, с одной стороны помогающие людям осмысливать происходящее вокруг, но с другой мешающие объективности, поскольку опираются на избирательные мнения и фрагменты информации, соответствующие уже существующим представлениям. Стереотипы со стороны партнёров могут быть основаны на их профессиональных и культурных различиях, а также на прежнем опыте – как негативном, так и позитивном, но соот-

ветствующем другой ситуации.

Третий по силе фактор - неверные ожидания. Ожидания – движущая сила проектов и программ. Одним из основных факторов, вызывающих коммуникационные сбои или провал проектов, является разница между результатами, которых, по мнению участников, можно ожидать от кого-либо, и теми результатами, которые они фактически получают или считают, что получили. Без гармонизации целей, устраивающих все стороны, и без четкого определения соответствующих этим целям задач остается большая неопределенность в отношении того, что считает целесообразным каждая сторона. Разные участники кооперации имеют разные выраженные документально или подразумеваемые (а иногда и не до конца осознаваемые самими интересантами) ожидания в отношении программы/проекта. При несовпадении ожиданий часто возникает ситуация, когда партнеры не понимают логику действий другой стороны. Выраженные и реальные интересы и соответствующие им ожидания часто существенно различаются, участники их попросту скрывают. Зарубежными авторами считается что по существу, это сводится попросту к неэффективной коммуникации, однако для российских условий этого недостаточно. Для того чтобы добиться успеха в проекте/программе должен быть запущен механизм управления взаимоотношениями партнеров на основе гармонизации их интересов.

Опасение совершить ошибку и потерпеть неудачу зачастую само по себе является фактором, влекущим за собой провал проекта/программы. Согласно последним исследованиям, ошибки и неудачи занимают второе и третье места в списке самых распространенных опасений людей в западном обществе. В то же время руководители считают, что ошибки являются нормой повседневной жизни в бизнесе и что они считают ошибки одной из движущих сил прогресса. Однако большинство участников проектов/программ признает, что они предпочли бы исправлять свои ошибки, прежде чем сообщать о них деловому партнеру. Необходимо учитывать, что при реализации программ и проектов плохие новости порой более ценны, как хорошие, поскольку такая информация необходима

для управления рисками (методические рекомендации по управлению рисками в программах и проектах регионального развития представлены в п.3.2, 3.3. диссертационного исследования). Негативный эффект плохих новостей можно смягчать, объясняя причины и выбирая деликатную форму изложения.

В России создаются различные технологии управления этими проблемами и их разрешением, например для международных проектов в рамках проекта ISTOK-SOYUZ с участием НП «Российская сеть трансфера технологий» подготовлено методическое руководство «Как эффективно строить нетворкинг/коммуникации в международных научно-исследовательских проектах». Авторы руководства – Олег Лукша (председатель правления, старший консультант НП RTTN) и Светлана Клесова (директор консалтинговой компании inno, Франция – Германия).

Культура нетворкинга является важным фактором успеха в международных научно-исследовательских проектах. В Руководстве основное внимание уделяется рекомендациям по формированию основных навыков нетворкинга/коммуникации (необходимых как отдельным исследователям, так и персоналу организаций инновационной инфраструктуры). По-мнению автора сущность руководства во-многом соответствует сущности рекомендаций стандартов Управления проектами в части управления коммуникациями в проекте и не охватывает значительной части базовых проблем.

В других разработках по вопросам отношений с заинтересованными сторонами внимание уделено рассмотрению вопросов управления отношениями с акционерами (корпоративное управление), клиентами (CRM), поставщиками (SCM), обществом в целом (PR), с сотрудниками (HR). В большинстве публикаций отражены достаточно общие подходы к управлению отношениями со стейкхолдерами. Современные системы управления программами и проектами регионального развития могут быть эффективными только тогда, когда они адаптированы к динамике как внешней, так и внутренней среды региона и обеспечивают своевременные изменения всех процессов для реализации вновь

возникающих проектов, использующих новые возможности или минимизирующие угрозы и риски.

Решение данной проблемы нам видится в необходимости последовательной разработки современного подхода и формировании на этой основе механизма управления заинтересованными сторонами программ и проектов регионального развития с учетом исторических, экономических и социальных особенностей национального управления.

К основным группам заинтересованных сторон проектов и программ регионального развития можно отнести следующие.

1. Властные институты, цель которых - преодоление дифференциации населения по уровню жизни и территорий по уровню экономического развития. На всех стадиях жизненного цикла проектов и программы властные институты проводят диагностирование всех аспектов реализации программ/проектов социально-экономического развития региона и его территорий с целью выявления основных тенденций развития отдельных отраслей и кластерных образований, главным результатом чего является осведомленность о характере и темпах социально-экономического развития отдельных территорий, отраслей, комплексов и подкомплексов, а также об эффективности взаимодействия всех субъектов пространственной экономики.

Субъектами проведения мониторинга программ/проектов на уровне властных институтов региона выступают Министерства экономического развития регионов, отраслевые органы власти, органы статистики, высшие учебные заведения и научно-исследовательские институты соответствующего профиля, которые получают заказы от органов государственной власти на проведение исследований относительно состояния и выявления тенденций функционирования региональных социально-экономических систем.

2. Вторая группа заинтересованных сторон - бизнес-сообщество. Его интересы - развитие предпринимательской среды, рынков сбыта и перспективных рынков продукции и комплектующих, рыночных «ниш», рост конкуренто-

способности региона в различных географических сегментах. Участниками (интересантами) проектов и программ могут выступать:

- непосредственно сами предпринимательские структуры (отдельные хозяйствующие субъекты);
- общественные объединения и ассоциации поддержки предпринимателей;
- консалтинговые и рейтинговые агентства;
- научно-исследовательские институты и высшие учебные заведения.

Целями-интересами реализации программ и проектов социально-экономического развития региона для бизнес-сообщества являются развитие предпринимательской среды региона, инфраструктурной обеспеченности и степени государственного вмешательства, которое может характеризоваться как стимулирующими эффектами, так и ограничивающими.

3. Инвесторы - третья группа участников программ и проектов, которая заинтересована, прежде всего, в снижении рисков при осуществлении инвестиционных проектов, а также возможностей их нивелирования. Кроме того, для инвесторов важно выявить потенциальные стимулы для размещения инвестиционных ресурсов, предоставляемые властными институтами, либо обусловленные природно-ресурсным, кадровым и инновационным потенциалом территории.

Немаловажное значение на управление отношениями с инвесторами оказывает срок инвестирования средств. Отношения с позиции инвесторов должны предусматривать обратную связь с государством, которое в свою очередь, реализуя функции регионального менеджмента, стимулирует создание научных центров инновационного развития отраслей региональной экономики, инициирует проведение форумов, конференций и выставок инновационных проектов с целью доведения до конечных инвесторов информации.

4. **Общественность (население)**, которая зависит от типа групп общест-венности на основе характера коммуникационного поведения, выделенную<sup>1</sup> J.E. Grunig. 1. **Общественность, реагирующая на все проблемы**, то есть прояв-ляющая активность по любому вопросу. 2. **Равнодушная общественность**, то есть индифферентная, не проявляющая активности ни по каким проблемам. 3. **Общественность вокруг одной проблемы**, то есть активная по поводу одного или ограниченного числа взаимосвязанных вопросов (к примеру, защита жи-вотных). 4. **Общественность вокруг обострившейся проблем**, которая начинает активно действовать после того, как благодаря средствам массовой информа-ции проблема уже известна практически всем и стала предметом широкого об-суждения в обществе (например, падение рождаемости в стране). Именно ком-муникационный характер поведения определяет возможность использования того или иного инструмента вовлечения общественности, например, проведе-ние обучающих тренингов и семинаров, фокус-группы, телефонные опросы, анкетирование населения, «горячей телефонной линии», публикации в прессе.

Успешность организации диалога органов государственной власти с общественность основана на соблюдении следующих требований:

- наличие единой понятийной базы, как основы общего языка общения (стратегия, стратегический план, миссия, видение, цель, точки роста, результативность, эффективность);
- признание права каждой из сторон в диалоге на собственную точку зрения;
- вариативность и динамизм целей в процессе организации диалога;
- завершенность каждого из этапов диалога в форме документа, постановления, проекта, программы, позволяющего переходить к решению следующей проблемы.

Состав предложенного механизма управления отношениями с заинтере-

---

<sup>1</sup> Excellence in Public Relations and Communication Management. Edited by James E. Grunig. Published by Routledge. 680 p.

сованными сторонами в программе или проекте регионального развития представлен в табл. 3.1, где функционирование и инструментарий системы менеджмента отношениями отражают средства и мотивы воздействия, стадия управления отношениями определяет адекватную совокупность организационных и экономических компонентов, а ожидаемая реакция заинтересованных сторон отражает результаты мотивационной деятельности.

К общим принципам построения и функционирования механизмов управления, таким как системность, наличие обратной связи, целеполагание, примат объекта над субъектом и т. д. на основе анализа особенностей управления отношениями органов управления проектами и программами регионального развития со стейкхолдерами, добавлены и конкретизированы специфические принципы, учитывающие специфику состава заинтересованных сторон проектов и программ регионального развития:

- принцип проактивности: встроенная возможность упреждающего влияния на заинтересованные стороны во избежание превращения потенциальных угроз в реальные проблемы реализации программ и проектов;
- принцип гуманности: в отношениях со стейкхолдерами учитываются не только их явно выраженные интересы, но и пожелания;
- принцип эффективности, реализуемый через управление соотношением вклада и степенью удовлетворенности стейкхолдеров;
- принципы взаимоотношений со стейкхолдерами: полноты состава, открытости коммуникаций, взаимозависимости, минимизации риска, признания возможных конфликтов.

Таблица 3.1

Механизм управления взаимоотношениями с заинтересованными сторонами

Наименование фазы	Инструментарий	Действия	Ожидаемая реакция стейкхолдеров
Определение уровня зрелости и целей	Параметрический метод Аналитические методы	Оценка уровня развития управле-	Обратная связь по спе-

развития		ния отношениями. Определение целей управления отношениями	цифическим целям стейкхолдеров
Идентификация стейкхолдеров программы/проекта	Анкетирование Деловые встречи с заинтересованными лицами Семинары Площадки на сайтах Мозговой штурм	Формирование реестра стейкхолдеров Сбор уточняющей информации Определение интереса, типов связей и направлений связей	Идентификация стейкхолдерами своей позиции относительно организации (интерес, направление и характер взаимосвязей)
Классификация стейкхолдеров, назначение ответственных	Шкаловые методы. Параметрический метод	Ранжирование стейкхолдеров по признакам: власть, степень участия, безотлагательность взаимодействия. «Отсечение» несущественных стейкхолдеров. Закрепление ответственных за группы стейкхолдеров	Лояльное принятие статуса и ответственного
Оценка ожиданий и определение методов гармонизация интересов стейкхолдеров с интересами региона	Интервью, фокус-группы, согласительные комиссии, анкетирование, метод аналогов, переговоры, конференции, семинары, площадки на сайтах Бенчмаркинг, втягивание стейкхолдеров в диалог	Фиксация и оценка потребностей и ожиданий стейкхолдеров. Формулирование требований стейкхолдеров. Гармонизация интересов стейкхолдеров с интересами организации	Согласие с позициями по общим интересам
Оценка и классификация влияния стейкхолдеров		Оценка реального отношения стейкхолдеров: уровень поддержки и лояльности, определение целевого уровня поддержки и лояльности (через влияние). Определение требований, которые останутся нереализованными. Разъяснение выгод взаимодействия	Формальные и неформальные соглашения по вкладу стейкхолдера. Принятие на себя обязательств по реализации вклада. Осознание сбалансированности вклада и интересов с новыми стейкхолдерами
Выбор стратегий взаимодействия со стейкхолдерами	Позиционирование	Выбор стратегии взаимодействия по признакам: уровень интересов, влияния; потенциальных угроз, потенциала сотрудничества	Готовность развивать взаимоотношения на основе установленной стратегии
Выбор стратегии коммуникации со	Позиционирование. Содержательный пара-	Определение эффективной страте-	Готовность к коммуникации на основе вы-

стейкхолдерами	метрический анализ	гии коммуникации в зависимости от типа стейкхолдера	бренных стратегии и тактики
<b>Реализация решений</b>			
Оценка эффективности стратегии взаимодействия со стейкхолдерами	Содержательный параметрический анализ	Получение обратной связи, оценка эффективности. Принятие решений о корректирующих действиях.	Позитивная оценка траектории развития отношений. Поддержка корректирующих действий
Определение уровня зрелости и целей развития СМОС	Параметрический метод Аналитические методы	Оценка уровня развития СМОС. Определение целей развития СМОС	Обратная связь по целям стейкхолдеров
Идентификация стейкхолдеров	Анкета Конференции Семинары Площадки на сайтах Мозговой штурм	Формирование списка стейкхолдеров Сбор уточняющей информации Определение стейка, типов связей и направлений связей	Идентификация стейкхолдерами своей позиции относительно организации (стейк, направление и характер взаимосвязей)
Классификация и категоризация стейкхолдеров, назначение ответственных	Шкаловые методы. Параметрический метод	Ранжирование стейкхолдеров по признакам: власть, степень участия, безотлагательность взаимодействия. «Отсечение» не существенных стейкхолдеров. Закрепление «владельцев» стейкхолдеров	Лояльное принятие статуса и «владельца»
Классификация ожиданий и гармонизация интересов стейкхолдеров с интересами организации	Интервью, фокус-группы, согласительные комиссии, анкетирование, метод аналогов, рефрейминг, переговоры, конференции, семинары, площадки на сайтах Бенчмаркинг (лучшие практики, новые знания), втягивание стейкхолдеров в диалог	Фиксация и оценка потребностей и ожиданий стейкхолдеров. Формулирование требований стейкхолдеров. Гармонизация интересов стейкхолдеров с интересами организации	Согласие с позициями по общим интересам
Оценка и классификация влияния стейкхолдеров		Оценка реального отношения стейкхолдеров: уровень поддержки и лояльности, определение целевого уровня поддержки и лояльности (через вклад). Определение требований, которые останутся нереали-	Формальные и неформальные соглашения по вкладу стейкхолдера. Принятие на себя обязательств по реализации вклада. Осознание сбалансированности вклада и интересов с новыми стейкхолдерами

		зованными. Разъяснение выгод взаимодействия	
Выбор стратегий взаимодействия со стейкхолдерами	Позиционирование	Выбор стратегии взаимодействия по признакам: уровень интересов, влияния; потенциальных угроз, потенциала сотрудничества; стадия зрелости СМОС	Готовность развивать взаимоотношения на основе установленной стратегии
Выбор стратегии коммуникации со стейкхолдерами	Позиционирование. Содержательный параметрический анализ	Определение эффективной стратегии коммуникации в зависимости от типа стейкхолдера	Готовность к коммуникации на основе выбранных стратегии и тактики
Реализация решений			
Оценка эффективности стратегии взаимодействия со стейкхолдерами	Содержательный параметрический анализ	Получение обратной связи, оценка эффективности СМОС. Принятие решений о корректирующих действиях.	Позитивная оценка траектории развития отношений. Поддержка корректирующих действий

Механизм включает реализацию следующих фаз управления взаимоотношениями со стейкхолдерами:

1) Определение уровня зрелости и целей развития менеджмента отношений со стейкхолдерами (табл. 3.2). Для установления эффективности внедрения любой новой методики важно понимать текущее состояние объекта, поэтому в методике – в рамках системного подхода – предлагается оценить уровень управления на начальном и конечном этапах.

2) Идентификация стейкхолдеров. На этом этапе формируется список индивидуумов, групп индивидуумов, организаций, групп организаций, соответствующих определению стейкхолдеров на плановый период; осуществляется сбор дополнительной информации для детальной классификации. Для целей идентификации предлагается определить форму участия данного объекта в

программе или определить, какой «стейк» (stake) принадлежит данному стейкхолдеру (табл. 3.3.). Результатом анализа является уточненный список стейкхолдеров.

3) Классификация и категоризация стейкхолдеров. Предлагается метод приоритизации (ранжирования), включающий наиболее значимые признаки: власть, степень участия, безотлагательность взаимодействия. Для оценки используются шкаловые методы, эффективность использования которых в значительной степени определяется уровнем информированности и компетенциями проводящей ее команды. После ранжирования стейкхолдеров с позиции важности взаимоотношений с ними, возможно «отсечение» части несущественных в предстоящем периоде для организации стейкхолдеров и, в соответствии с рангом и функциональной областью взаимоотношений, за каждым стейкхолдером закрепляется ответственный за взаимоотношения со стороны организации менеджер. Эта ответственность закрепляется документально, данный менеджер обязан обеспечить достижение целей взаимоотношений, для чего он наделяется соответствующими полномочиями. Он входит в команду и одновременно является лидером команды более низкого уровня, обеспечивающей отношения установленного типа.

4) Классификация ожиданий и гармонизация интересов стейкхолдеров и программе. На этом этапе необходимо понять, оценить и зафиксировать в документах потребности, пожелания и ожидания стейкхолдеров в отношении организации, для того чтобы определить требования, которые должны предъявляться в процессе управления отношениями со стейкхолдерами. Для эффективного управления интересы должны быть в максимальной степени гармонизированы, т. е. необходимо попытаться выявить те из них, которые бы сближали наиболее значимых стейкхолдеров одного типа, и обеспечить их однонаправленность с интересами организации.

5) Оценка и классификация влияния стейкхолдеров (выявление показателей удовлетворенности конкретных групп). Вклад, который стейкхолдер

вносит в программу, вполне ощутим и измеряем: например, для инвесторов это может быть капитал для развития, принятие большего риска, долгосрочная поддержка. Философской основой этой стадии является осознание того, что хотя некоторые стейкхолдеры весьма влиятельны, преимущество менеджмента самой программы – в более глубоком и полном знании программы. Часть требований стейкхолдеров неизбежно останется нереализованной в рамках данной программы, но стейкхолдер должен получить убедительное объяснение, почему что-либо оказалось невозможным сделать.

### Стадии управления

Стадия управления	Характеристика стадии	Масштаб реализации	Отчеты / Методы	
Приспособительная стадия: использование отдельных процессов управления	Потребность в управлении определена для одной области деятельности	Базируется на упрощенных процессах, таких как вовлечение в коммуникацию и оценка ее эффективности	Разработанные в программе средства: текстовые бланки, таблицы	Требуются дополнительные усилия менеджмента
Процессная стадия: концентрация на формировании соответствующих процессов и использовании альтернативных средств управления	Управление отношениями является частью реализации других систем	Отдельные шаги менеджмента стейкхолдеров реализуются, но в усеченном и упрощенном варианте	Стандартизованные средства: текстовые формы, таблицы с макросами, простые базы данных	Требуются значительные усилия со стороны менеджмента для измерения
Взаимоотношения: концентрация на самих стейкхолдерах и на выгодах	Осознается польза управления для поддержки программы	Все шаги реализуются, информация начинает использоваться при принятии решений	Полнофункциональные средства: таблицы с макросами и полнофункциональные базы данных	Необходимо ожидать снижения рисков когнитивных процессов
Интеграция: разработана и применяется единая методология управления отношениями со стейкхолдерами в текущей деятельности	Система становится повседневной практикой для всех проектов и некоторых областей текущей деятельности	Все шаги демонстрируют жизнеспособность и успешность системы	Графические отчеты, визуализация, KPI, ССП	Следует избегать полного отстранения стейкхолдера
Проактивная: используется контроль, прогноза и разработки стимулирующих действий для снижения рисков взаимоотношений со стейкхолдерами	Реализация всей методологии и поддерживающих средств	Анализ опыта реализации, формирование интегрированных баз данных для сравнения и извлечения полезного опыта. Команда проекта учится на собственных ошибках и учитывает собственные успехи	Отчеты с прогнозами, проактивная идентификация рисков, выявление нестандартных проблем, подготовка информации для принятия упреждающих управленческих решений	Обеспечение непрерывности систем-факторов программы

Таблица 3.3

## Форма определения участия объекта в проекте

Форма участия	Определение и примеры
Интерес	Индивидуум или группа индивидуумов, на которые влияют решения по программе или последствия их реализации: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>временное закрытие моста на реконструкцию;</i></li> <li>• <i>строительство АЭС</i></li> </ul>
Права	Право обслуживаться определенным образом или наличие особых закрепленных прав: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>законные права: профессиональные требования по защите здоровья и обеспечению безопасности; защита прав собственности;</i></li> <li>• <i>моральные права: защита исторического наследия, окружающей среды</i></li> </ul>
Собственность	Обстоятельства, в которых индивидуумы или группы индивидуумов имеют закрепленное законом право собственности: <i>интеллектуальная собственность</i>
Знания	знания в предметной области
Влияние	Стейкхолдеры, подверженные влиянию работы или ее результатами: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>населении, предприниматели.</i></li> </ul> Стейкхолдеры, влияющие на работу или ее результаты: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>спонсоры, правительственные организации, гражданское общество</i></li> </ul>
Вклад	Материальные ресурсы: <i>материалы, персонал.</i> Финансовые ресурсы: <i>банки, инвесторы.</i> Трудовые ресурсы: <i>поддерживающий руководитель.</i> Информационные ресурсы: <i>СМИ, профсоюзы</i>

Таблица 3.4

## Ранжирование поддержки и информационной лояльности

Признак	Ранг	Значение признака
Поддержка	5	позитивная поддержка и пропаганда продвижения программы
	4	пассивная поддержка: поддерживает, но не активно
	3	нейтральное отношение: выдерживает нейтралитет
	2	пассивное противодействие: может делать негативные заявления о программе, но не предпринимает ничего, что влияло бы на успех или неудачу
	1	активное противодействие: яркие негативные высказывания и вероятные действия, направленные на противодействие успеху программы
Информационная лояльность	5	высокая: активно приветствует получение информации и содействует этому
	4	средняя: согласен получать информацию
	3	низкая: может согласиться получить информацию
	2	скорее негативная: не готов получать информацию
	1	негативная: резкий отказ получать информацию

б) Выбор стратегии взаимодействия со стейкхолдерами. Выбор

стратегии взаимодействия основывается на классификации стейкхолдеров по следующим признакам: уровень интересов; влияния; потенциальных угроз; потенциала сотрудничества; стадия зрелости менеджмента стейкхолдеров. В зависимости от комбинации значений этих признаков может быть выбрана стратегия сотрудничества, вовлечения, защиты или мониторинга.

7) Выбор стратегии коммуникации со стейкхолдерами. Управление, согласно классическим определениям менеджмента, является коммуникационным процессом, поэтому для эффективного управления взаимоотношениями со стейкхолдерами принципиально важно определить эффективную стратегию коммуникации в зависимости от типа стейкхолдера. Исходной информацией здесь является результат классификации, выполненной в фазе 2. Варианты стратегии коммуникации: удовлетворение требований, управление, мониторинг, информирование. Выбор тактики ведется с учетом сильных сторон и потенциальных сложностей, при этом важно, чтобы выбранная стратегия позитивно воспринималась самим стейкхолдером, поэтому проводить ее оценку желательно самому стейкхолдеру.

8) Оценка эффективности стратегии взаимодействия со стейкхолдерами. Оценка обеспечивает менеджеров обратной связью о реальных результатах процесса и в случаях необходимости позволяет принимать решения по корректирующим действиям. Оценка эффективности управления может быть выполнена на базе модели «уровня зрелости менеджмента стейкхолдеров». Сначала определяется иерархия потребностей для каждой группы стейкхолдеров, затем их конкретное воплощение (ожидаемые результаты) и индикаторы достижения этих результатов во времени. В установленные сроки проводится контроль степени удовлетворения по каждому стейкхолдеру и результаты визуализируются. При успешном эволюции системы потребностей удовлетворяется все больше, и развитие региона проходит по все более инновационному пути.

Результаты эффективной работы механизма управления взаимоотно-

шениями с заинтересованными сторонами выражаются в повышении эффективности реализации программ регионального развития, что в конечном счете сказывается на повышении качества жизни населения.

### *3.2. Методические подходы к управлению рисками программ и проектов регионального развития*

В п.1.3. диссертационного исследования был сделан вывод о необходимости применения подходов проектного менеджмента в управлении проектами и программами регионального развития. Наиболее существенной проблемой реализации проектов и программ регионального развития является низкий уровень соответствия реализации первоначально установленным целям, срокам, ресурсам. Автором предлагается адаптации элемента стандарта РМВоК «Управление рисками проекта», использование которого приведет к повышению уровня выполнимости проектов и программ. В данном разделе описаны методические положения управления одной из наиболее характеристики проектов и программ – риска, разработанные на базе сопоставления существующих подходов и методов, представленных в международных стандартах управления проектами.

В методиках управления рисками различают собственно риски, как неблагоприятные исходы, и рисковые события – причины этих неблагоприятных исходов. Рисковыми событиями – причинами несоответствующей реализации программ на всех стадиях разработки и исполнения являются: нечеткое определение целей в рамках приоритетов, недостаточно объективный подход к принятию, отсутствие среднесрочного бюджетного планирования программ и координации их финансирования из различных источников, низкое качество мониторинга, а также рассеивание ответственности по управлению программами. Очевидно, что проблемы реализации по сути закладываются на стадии планирования программ.

В методических рекомендациях по разработке и анализу долгосрочных целевых программ приводятся схемы, которые могут быть основой для анализа, однако эти схемы не отражают все цели. Например, для анализа плана программы рекомендуется анализировать:

1. Распределение количества мероприятий и объемов их финансирования по направлениям профилактической работы.
2. Соответствие мероприятий программы ее задачам.
3. Соответствие мероприятий программы ее ожидаемым результатам.
4. Соответствие целевых индикаторов программы ее ожидаемым результатам.

Сама структура плана не подвергается анализу, в то время как в рекомендуемых вариантах структуры отсутствует критически важный для достижения поставленных целей раздел – управления рисками реализации программы. Отсутствует анализ соответствия программы стратегии развития, анализ надежности ресурсообеспеченности программы.

Таким образом, для оценки программы можно предложить дерево целей (декомпозицию работ) в котором по уровням должны быть представлены следующие критерии:

- верхний уровень – миссия;
- первый уровень – оценка уровня соответствия целям стратегии развития региона, оценка уровня синергетического взаимодействия с другими (реализуемыми и планируемыми к реализации) ДЦП; оценка вероятности достижения поставленных целей;
- второй уровень – для цели «оценка вероятности достижения поставленных целей» оценка адекватности предлагаемых механизмов решения проблем; оценка рисков недофинансирования; уровень менеджмента программы (мониторинг достижения целей, финансовый мониторинг на третьем уровне).

При проведении оценки риска ДЦП необходимо проводить анализ соответствия плана ДЦП структуре проекта. Данное соответствие, согласно рекомендациям стандарта управления проектами РmВОК, может быть оценено по наличию в плане ДЦП следующих обязательных разделов - необходимых структурных элементов программы – «Процессы планирования», которые определяют и уточняют цели и планируют действия, необходимые для достижения целей и содержания, ради которых был предпринят проект:

1. План управления ДЦП;
2. Планирование содержания ДЦП;
3. Определение содержания ДЦП;
4. Создание иерархической структуры работ (ИСР) ДЦП;
5. Определение состава операций ДЦП;
6. Определение взаимосвязей операций ДЦП;
7. Оценка ресурсов операций ДЦП;
8. Оценка длительности операций ДЦП;
9. Разработка расписания ДЦП;
10. Стоимостная оценка реализации ДЦП;
11. Разработка бюджета расходов ДЦП;
12. Планирование качества ДЦП;
13. Планирование человеческих ресурсов ДЦП;
14. Планирование коммуникаций в процессе реализации ДЦП;
15. Планирование управления рисками ДЦП;
16. Идентификация рисков ДЦП;
17. Качественный анализ рисков ДЦП;
18. Количественный анализ рисков ДЦП;
19. Планирование реагирования на риски ДЦП;
20. Планирование покупок в ДЦП;
21. Планирование контрактов в ДЦП.

Отсутствие хотя бы одного из представленных элементов говорит о не полном соответствии программы проекту.

Декомпозиция работ является структурной частью программы проекта. Нижний уровень декомпозиции должен быть представлен показателями эффективности.

В качестве иллюстрации работоспособности подхода рассмотрим Комплексный инвестиционный план (далее – КИП) модернизации монопрофильного муниципального образования город Камешково Владимирской области, который по своей структуре соответствует ДЦП и создан на базе наиболее современных подходов.

Основная цель анализа – определить соответствие целевых результатов КИП (ДЦП) определенному уровню целевых результатов стратегии развития региона, и, в рамках общей стратегии развития региона, объекта КИП (ДЦП) и работоспособность ДЦП. Второе предполагает качество разработки ДЦП – полноту, обоснованность, сбалансированность, наличие и качество плана формирования системы управления ДЦП.

В рассматриваемой КИП указано, что реализация комплексного инвестиционного плана развития города позволит:

- инвестировать в экономику города около 5,9 млрд. руб., из них не менее 4,1 млрд. руб. частных инвестиций;
- осуществить диверсификацию существующего производства, снизить долю занятых в традиционных отраслях экономики, снизить зависимость доходов местного бюджета от градообразующего предприятия;
- создать новые виды производств с высокой добавленной стоимостью;
- создать не менее 600 новых постоянных рабочих мест со стабильным гарантированным доходом не менее средней заработной платы по Владимирской области;
- сократить безработицу с 7,3 % до 1,8 %;

- обеспечить подъем и дальнейший устойчивый рост экономики города, с постепенным отказом от государственных дотаций после 2020 г.

Анализ численных значений ключевой цели данной КИП – уровня безработицы – показывает, что разработчики программы как минимум не являются квалифицированными специалистами в области развития рынка труда. В научной литературе указывается, что минимально допустимый уровень «нормальной» безработицы разными специалистами оценивается от 3 до 5%, т.е. уровень 1,8% является показателем напряженности на рынке труда и явно не соответствует тенденциям развития рынка труда, тенденциям формирования новых стандартов качества жизни.

Рекомендации по выбору целевых показателей, снижающих риск нечеткого определения целей – содержания программы. Целевые показатели должны отражать эффективность и результативность проекта или программы. В научной литературе они классифицируются следующим образом:

1. Абсолютные показатели эффективности, т.е. те, которые характеризуют достижение поставленных целей или запланированных результатов в натуральных или стоимостных показателях.

2. Качественные показатели эффективности, т.е. те, которые отражают качество работы объекта или системы управления при использовании тех или иных ресурсов.

3. Относительные показатели – это те, которые показывают «цену» результативности с точки зрения финансовых затрат на единицу продукции или услуг.

4. Динамические показатели, т.е. те, которые показывают динамику как абсолютных, так и относительных показателей во времени.

Автором предлагается перечень показателей, соответствующий приведенной классификации для программ и проектов регионального развития (прил.3.1).

Полный перечень показателей определяется в каждом конкретном случае на этапе планирования программы или проекта. Но всегда эти показатели должны иметь количественное значение. Пример на конкретной программе представлен в п.2.3 диссертационной работы.

По РМВоК - цель управления рисками - увеличить вероятность положительных для проекта событий, и снизить вероятность отрицательно влияющих. Риск - неизвестное событие или условие, которое при проявлении затрагивает минимум одну цель проекта. Риск-менеджмент должен осуществляться в течение всего жизненного цикла проекта.

Процессы управления рисками:

1. Планирование управления рисками,
2. Идентификация рисков,
3. Качественный анализ рисков,
4. Количественный анализ рисков,
5. Планирование реагирования на риски,
6. Управление рисками (Monitor and Control Risk).

*План управления рисками* носит общий характер и описывает методологию управления рисками и ответственности в основном, на основе рисков всех других планов.

*Идентификация рисков* - итеративный процесс сквозь весь ЖЦ проекта. Для идентификации предлагаются как стандартные инструменты - брэйн-стормы, дельфи-группы, экспертная оценка, диаграммы, так и достаточно нестандартные в качестве анализа рисков, например SWOT-анализ. Выходом этого этапа является реестр рисков.

*Качественный анализ рисков* - это процесс их структуризации (приоритизации, классификации) для дальнейшего анализа или действий. Работа здесь идёт по оценке вероятности и влияния. Составляется матрица Вероятность-Влияние, теперь с подразделами Возможности - угрозы. По произведению

влияния на вероятность риск относят либо к допустимым, средним, и совсем недопустимым (рис.3.1.)

Вероятность события	Влияние на проект			
	Слабое	менее 20%	от 20 до 60%	более 60%
Низкая			Непредоставление информации	Изменение нормативных требований к кадастровому учету
Средняя		Изменения объектов учета	Срыв сроков работ из-за недостатка специалистов	Неполнота информации по части объектов учета
Высокая			Недофинансирование	Нарушение графика финансирования

Рис. 3.1. Матрица «Оценки допустимости риска»

Риск «Недофинансирование» имеет высокую вероятность, а его влияние на проект от 20 до 60%, соответственно данный риск является критическим с точки зрения реализации проекта, т.е. проект в принципе не может быть выполнен при реализации этого риска. Если бы вероятность недофинансирования из местных источников была средней, то такой риск можно было бы рассматривать как средний и разрабатывать меры его снижения во вторую очередь.

*Количественный анализ рисков* - это оценка в цифрах потенциальных проблем. В инструментах - уже более мощные аналитические инструменты. Оценка по трём точкам, распределение вероятностей, моделирование. В моделировании рассматриваются анализ чувствительности, дерево решений. Для больших проектов это всё крайне важно. Например, для Владимирской области при оценке реализации ДЦП "СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ ВО ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ (2009 - 2011 ГОДЫ)" к основным рискам относится риск недофинансирования ДЦП за счет регионального и муниципального бюджетов, что обусловлено их дотационностью как на момент формирования ДЦП, так и на весь срок ее реализации (по про-

гнозам и планам). Для рассматриваемой здесь ДЦП можно попробовать рассчитать возможную задержку реализации проекта по срокам или снижение охвата объектов и уже, исходя из целей ДЦП оценить допустимость или недопустимость подобных последствий реализации рискованного события. Пример количественной оценки риска приведен в прил. 2.

*Планирование реагирования на риски.* Предлагается выбрать стратегии реагирования на оцененные риски. На выбор предлагается - избегание, передача на сторону, смягчение и принятие. С нашей точки зрения недостатком существующих подходов является отсутствие стратегий для позитивных "рисков" - возможностей. Применительно к нашему примеру, можно рассматривать данный риск как возможность показать федеральному центру глубину проблемы бюджетного дефицита по отдельным муниципальным образованиям или региону в целом и, тем самым, инициировать процесс пересмотра бюджетной политики центра относительно Владимирской области.

*Мониторинг и контроль рисков* предполагает:

- выполнение плана по риск-менеджменту в проекте,
- оценку: верны ли предположения проекта, изменилось ли состояние каждого риска, процедуры по управлению рисками выполняются, резервы стоимости и времени соответствуют текущему состоянию рисков.

Управление во многом аналогично многим другим процессам управления другими объектами.

В методических положениях по управлению рисками проектов должна быть отражена формальная сторона управления рисками, а именно:

- Процедуры, регламентирующие основные этапы работы с рисками - идентификация рисков, мониторинг и анализ рисков, разработка, планирование и реализация мероприятий по противодействию рискам.
- Шаблоны документов, отражающих процесс работы с рисками - карточка риска, журнал рисков проекта и т.д.

Из всего многообразия методов управления рисками должны быть отобраны те из них, которые адекватны проектам, в которых они будут применяться. Здесь мы имеем в виду, прежде всего, стоимость реализации управленческих процедур. Большинство известных методов, такие как уклонение от рисков, передача и распределение рисков, хеджирование рисков должны применяться еще на стадии планирования программы или проекта, однако анализ показывает, что в реальных условиях чаще всего реализуется риск недофинсирования и, еще чаще – несвоевременного финансирования, что не позволяет выполнить все планируемые работы и, соответственно, «освоить» выделенные финансовые и прочие ресурсы. На рис. 3.2. представлена диаграмма распределения затрат по проекту/программе в течение жизненного цикла при соблюдении графика финансирования – «нормальное финансирование».

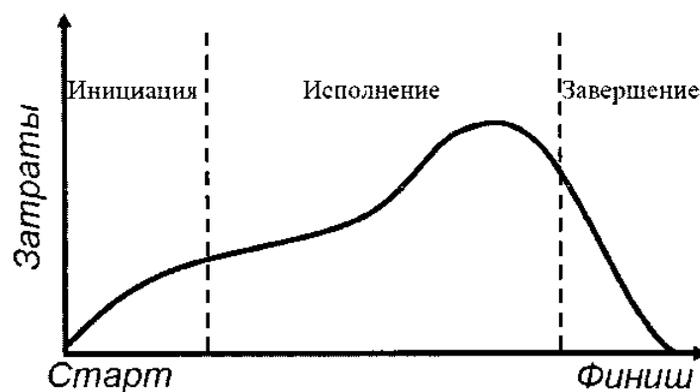


Рис. 3.2. Распределение затрат по проекту в течение жизненного цикла (финансирование по графику)

Например, по программе, начатой в 2009 году (инициация и планирование в основном завершены) и со сроком завершения в 2011 году на середину 2011 года должно быть очевидно профинансировано не менее 60-80% от общего объема. На практике, и это подтверждает диаграмма на рис.3. , ситуация совершенно другая. Диаграмма построена по результатам финансирования региональных ДЦП Владимирской области, которые должны быть за-

вершены в 2011 году по фактическому финансированию на конец 1 полугодия 2011 года. Очевидно, что реальное финансирование существенно отстает от графика, и это не частный случай, а сложившаяся и повторяющаяся практика.

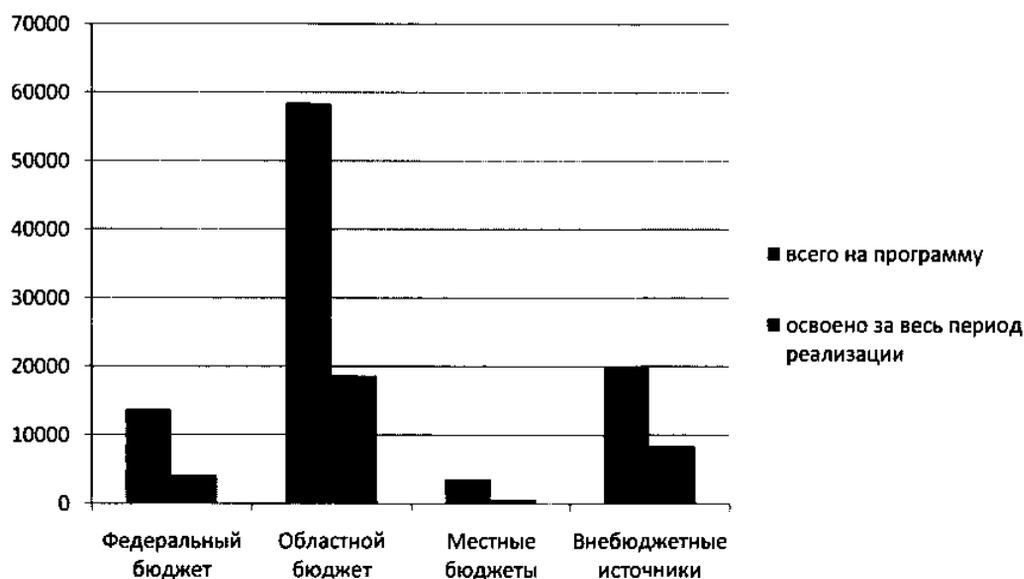


Рис.3.3. Оценка финансирования программ регионального развития

Риски в данном случае обусловлены снижением возможности повлиять на результат к концу программы из-за большого объема уже выполненных работ, вносить изменения для выполнения хотя бы наиболее значимых частей проекта или невозможно или слишком дорого. На основе анализа практики реализации большого числа проектов специалистами выявлены зависимости, представленные на рис. 3.4. – 3.5.

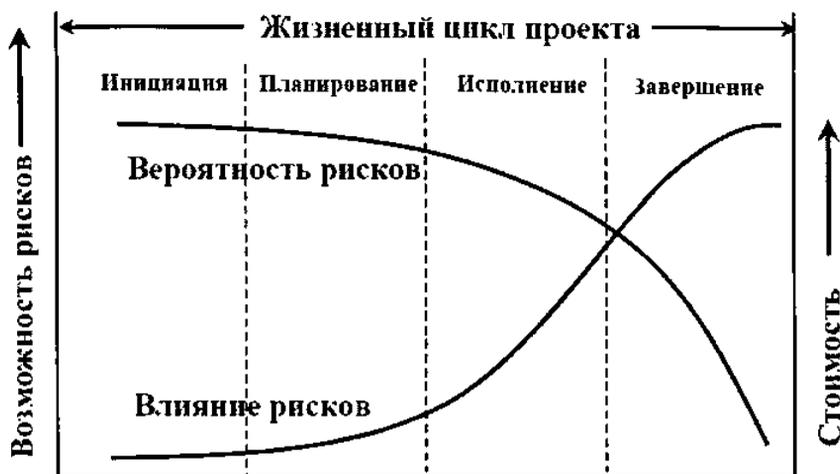


Рис. 3.4. Динамика вероятности и влияние рисков в жизненном цикле проекта

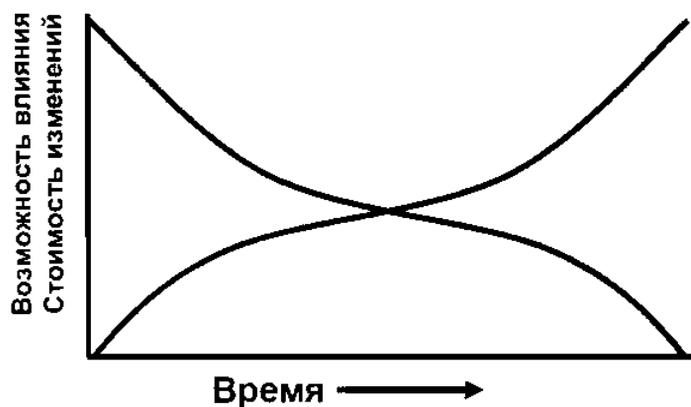


Рис.3.5. Динамика возможности влияния на программу и стоимости изменений в программах

Вероятность рисков при «нормальном» проходе должна снижаться к концу выполнения программы, однако, как уже указывалось раньше, в условиях неисполнения графиков финансирования в России и вероятность рисков также остается достаточно большой.

Управление рисками неисполнения программы в этом случае предлагается реализовывать методами «сжатия» и «быстрого прохода»<sup>1</sup>. Выбор метода обусловлен спецификой конкретной программы.

Метод «сжатия» сокращает сроки выполнения программы без изменения содержания (конечных результатов), причем сохраняются ограничения на сроки, требуемые даты или иные цели, указанные в плане реализации программы. При этом проводится анализ компромиссов стоимости и сроков, для определения, каким образом можно максимально сжать сроки при минимальных дополнительных затратах. Этот метод не всегда позволяет получить приемлемое решение и может привести к увеличению стоимости. «Быстрый проход» предполагает, что фазы и операции, выполняемые обычно последовательно, планируются параллельно, часть задач, не критичных по отношению к основному результату проекта, опускается. Для реализации этого метода требуется привлечение экспертов и быстрое согласование изменений по программе, требующее специального регламента.

Таким образом, в диссертационном исследовании предложена методика управления рисками программ регионального развития, отличающаяся от существующих блоком снижения рисков приоритетных программ и проектов методом «быстрого прохода», предполагающего организацию специального проектного финансирования, позволяющего сокращать сроки реализации проекта путем максимально возможного параллельного выполнения частей проектов и программ.

### ***3.3. Методические подходы к управлению качеством программ и проектов регионального развития***

В п.3.2. диссертационного исследования были методические рекомендации по управлению рисками программ регионального развития и показано,

---

<sup>1</sup> Термины РmBoK

что значительная часть рисков закладывается на стадии планирования программы. Автором предлагается адаптации элемента стандарта РМВоК «Управление качеством проекта» и элементов стандарта к оценке качества программ и проектов еще до начала их исполнения.

Стандарт PRINCE2 включает мощные методы оценки качества, - от визуального контроля документов на соответствие ранее закрепленным в уставе проекта требованиям к обсуждению по результатам доклада руководителя проекта на официальном заседании. Все зависит от специфики проекта. Контроль качества в данном стандарте состоит из трех этапов:

1. Подготовка - проверяется качество критериев, содержащихся в описании результата группой экспертов, которые имеют необходимый опыт и возможности для подготовки вопросников для верификации продукции.

2. Непосредственно оценка качества - результат находится на рассмотрении производителя и согласованного списка экспертов.

3. Корректирующие меры - дефекты и ошибки в результате исправляются, по результатам делается заключение о завершении проекта.

Из PRINCE2 автором рекомендуется использовать первый этап процесса контроля, именно определение критериев качества контрольных мероприятий является задающим фактором для качества.

#### Методические рекомендации:

1. Команда проекта определяет на основе анализа требований потребителя критерии качества программы/проекта.

2. Из числа экспертов Владимирской области выбираются эксперты, наиболее компетентные в предметной области и проводят экспертизу критериев.

3. С учетом результатов экспертизы уточняются критерии и их целевые значения (индикаторы качества).

Для реализации данного элемента автором предлагается использовать процессы управления качеством, представленные в Pmbok:

1. Планирование качества – определение того, какие требования качества относятся к данному проекту и как их удовлетворить.

2. Процесс обеспечения качества – выполнение плановых систематических операций по качеству, обеспечивающих выполнение всех предусмотренных процессов, необходимых для того, чтобы проект соответствовал оговоренным требованиям.

3. Процесс контроля качества – мониторинг определенных результатов с целью определения их соответствия принятым стандартам качества и определение путей устранения причин, вызывающих неудовлетворительное исполнение.

Модель управления качеством, описанная в этом разделе Pmbok, в основе своей соответствует требованиям Международной организации по стандартизации (ISO). Управление качеством программы должно быть направлено как на управление ею, так и на ее результаты. Конкретные меры и методы обеспечения качества результата зависят от конкретного типа результата, получаемого в рамках проекта или программы. Например, удовлетворение требований за счет сверхурочной работы команды проекта может вызвать негативные последствия в виде появления необоснованных ошибок или доработок. Достижение целей, обозначенных в уставе проекта, за счет поспешного проведения проверок качества может привести к отрицательным последствиям, если ошибки останутся незамеченными. Качество – это "степень, в какой совокупность внутренних характеристик чего-либо соответствует требованиям" (Американское общество по качеству, 2000 г.). Важнейшим элементом в управлении качеством проекта является возможность превратить потребности, пожелания и ожидания участников проекта, проводимого в рамках управления содержанием проекта.

#### 1. Планирование качества

Планирование качества включает определение того, какие стандарты качества применимы к проекту, и разработку способов удовлетворения их

требованиям. Это один из ключевых процессов при осуществлении планирования и при разработке плана управления проектом; он должен выполняться параллельно с другими процессами планирования проекта. Например, изменения в результате проекта, необходимые для приведения его в соответствие установленными стандартами качества, могут потребовать изменений в стоимости или сроках, или же для достижения желаемого качества результата может потребоваться детальный анализ рисков, связанных с выявленной проблемой. Одним из фундаментальных принципов современного управления качеством является постулат: качество необходимо планировать, разрабатывать и внедрять, а не проверять.

### 1.1. Планирование качества: входы (исходная информация)

#### 1. Факторы внешней среды проекта/программы

На проект всегда оказывают влияние нормативные акты различного уровня, правила, стандарты и предписания, свойственные определенным областям приложения.

#### 2. Активы организационного процесса

На проект могут влиять политика в области качества, процедуры и предписания, исторические базы данных и накопленные знания из предыдущих проектов, свойственные объекту и предмету проекта. Однако если исполняющей организации нет формальной политики качества, или если в проекте занято несколько исполняющих организаций (часто в проектах регионального развития), то команде управления проектами придется разрабатывать политику качества для проекта. Независимо от того, на основе чего формулируется политика в области качества, команда управления проектом должна добиться понимания этой политики всеми участниками проекта, например, посредством распространения соответствующей информации.

#### 3. Описание содержания проекта

Описание содержания проекта является ключевым входом для планирования качества, так как оно содержит описание главных результатов про-

екта, целей проекта, которые служат для определения требований (разрабатываемых на основе потребностей, пожеланий и ожиданий участников проекта), пороговых величин и критериев приемки.

В состав описания содержания проекта могут входить пороговые величины (пороги), определяемые как значения стоимости, времени или ресурсов и используемые в качестве параметров. Если происходит превышение указанных величин, то со стороны команды управления проектом могут потребоваться определенные действия. Критерии приемки включают в себя требования к исполнению и другие существенные условия, которым должны удовлетворять результаты проекта. Критерии приемки могут существенным образом повлиять на стоимость качества проекта, как в сторону ее повышения, так и снижения. Если результаты соответствуют всем критериям приемки, то это означает, что результат или услуга удовлетворяет нуждам заказчика. Формальная приемка подтверждает факт того, что результат или услуга соответствуют критериям приемки. В определении содержания проекта, являющейся частью описания содержания проекта часто содержатся описания технических проблем и иных аспектов, способных повлиять на планирование качества.

## 1.2. Планирование качества: инструменты и методы

### 1. Анализ прибыли и затрат

При планировании качества необходимо принимать во внимание соотношение прибыли и затрат. Основная выгода от выполнения требований к качеству заключается в уменьшении числа изменений по проекту (затратная часть) и увеличении выхода проекта с соответствующим снижением потерь или ростом доходов (прибыли).

Основные затраты на выполнение требований к качеству – это затраты, связанные с деятельностью по управлению качеством проекта – определение и уточнение требований по качеству, планирование качества, подготовка и применение методов управления качеством, контроль качества.

## 2. Бенчмаркинг

Бенчмаркинг включает в себя сопоставление действующего или планируемого проекта с другими проектами с целью выработать идеи для усовершенствования и критерии оценки исполнения.

## 3. Планирование экспериментов

Планирование экспериментов (ПЭ) – это статистический метод, помогающий определить факторы, способные оказывать влияние на определенные переменные величины результата или процесса в ходе разработки или производства. Этот метод также играет существенную роль в оптимизации результатов или процессов. Например, организация использует метод планирования экспериментов с целью снизить зависимость эффективности результата от источников отклонений, вызванных различиями в окружающей среде или в процессе производства. Наиболее важным аспектом данного метода является статистическая система, предназначенная для анализа систематических изменений всех важных факторов, в отличие от системы, при которой происходит изменение одного фактора в единицу времени. Анализ экспериментальных данных должен способствовать разработке оптимальных условий для результата или процесса, обнаружению факторов, оказывающих влияние на результат, и выявлению взаимодействий и синергизма этих факторов. Для Администрации региона это использование аналитической системы для осуществления анализа социально-экономических показателей развития области и показателей областного и местных бюджетов, прогноза данных показателей и поиска зависимости между показателями для выявления факторов снижения/повышения качества жизни населения в ходе реализации программ и проектов регионального развития.

## 4. Стоимость качества (СК)

Стоимость качества – это совокупная стоимость всех действий, направленных на повышение качества результата или услуги и обеспечение их соответствия определенным требованиям, а также на предупреждение факто-

ров, способных вызвать снижение качества результата или услуги и их несоответствие требованиям (доработка).

Для проектов и программ такими факторами могут быть недостаточный объем информации, недостоверность информации, отсутствие времени или отсутствие возможностей (соответствующего инструментария, специалистов) для адекватного уровню проблемы анализа ситуации.

Для осознаний проблем, вызванных несоответствующим качеством, необходимо учитывать все затраты, связанные с качеством, что в настоящее время не делается. Автором определены затраты на качество. Стоимость соответствия качеству включает затраты на : планирование качества; обучение персонала; контроль выполнения процессов; оценка соответствия результатов ожидаемым в контрольных точках программ; подтверждение соответствия характеристик результатов проекта целевым; подтверждение соответствия характеристик процессов программы целевым; окончательная оценка результатов проекта; аудит качества; поддержка процессов оценки соответствия.

Стоимость несоответствия качеству включает: незапланированные отходы и неиспользованные неликвидные ресурсы; повторная работа; доплаты за срочность из-за исправлений и переделок; дополнительные ресурсы на переделки и повторные работы; незапланированное обслуживание по окончании программы; удовлетворение жалоб; прямые потери; возврат результатов (не подписан акт приемки); изменения в конечных результатах.

Для определения ситуации и планирования эффективных операций по управлению качеством также часто используются другие инструменты планирования качества: мозговой штурм, анализ силовых полей, методы номинальных групп, матричные диаграммы, диаграммы зависимостей (связей, mind-map) и матрицы назначения приоритетов. Краткая характеристика методов приведена в прил.3.3.1.

### 1.3. Планирование качества: выходы

## 1. План управления качеством

План управления качеством описывает, каким образом команда управления проектом будет претворять политику в области качества. План управления качеством обеспечивает входную информацию для общего плана управления проектом и содержит описания процессов контроля качества (КК), обеспечения качества (ОК) и постоянного улучшения качества проекта. План управления качеством может быть формальным и неформальным, очень подробным или обобщенным, в зависимости от потребностей проекта. В плане управления качеством мероприятия по обеспечению качества должны быть изложены в самом начале проекта. Это необходимо для обеспечения того, чтобы решения, принимаемые в начале проекта, например, относящиеся к концепции, оценке требуемого объема и проверки достоверности информации были верными и безошибочными. Эти мероприятия должны проводиться на основе независимых экспертных оценок, а в составе исполнителей не должно быть тех, кто уже работал с материалами данных экспертных оценок. Результатом таких мероприятий могут быть снижение стоимости и создание расписания расходования дополнительных средств, вызванных доработкой. Предлагаемый автором алгоритм управления качеством программы представлен в табл.3.5.

Таблица 3.5

Алгоритм управления качеством программы/проекта

Этап	Результат.	Риски
1. Анализ требований результатов программы	Документы по требованиям, матрица отслеживания требований	Неполнота оценки при отсутствии ИСР и реестра заинтересованных сторон
2. Выбор и утверждение стандартов выполнения программы	Утвержденные требования	Затянутость согласования
3. Разработка и утверждение плана управления рисками программы	План управления рисками	Недостаточность информации и ресурсов для управления рисками
4. Задачи обеспечения качества		
4.1. Разработка и утверждение процедуры управления проблемами (отклонениями) в программе	Стандартизованные процедуры	Формальный характер процедур

Этап	Результат.	Риски
4.2. Мониторинг статуса рисков и проблем программы	Регулярный отчет по состоянию рисков	Недооценка потенциальных проблем
4.3. Совещания рабочей группы программы (еженедельно)	Оценка текущей ситуации и оперативные решения	Формальный характер совещаний при отсутствии достаточных полномочий
4.4. Рецензирование и утверждение программных документов, передаваемых Заказчику	Проверенные документы	Недостаточность или недостаточная квалификация внутренних аудиторов
4.5. Совещание по анализу результатов этапа программы	Оценка соответствия	Формальный характер совещаний при отсутствии достаточных полномочий
5. Задачи организации и проведения контроля качества		
5.1. Разработка и утверждение методики проверки качества	Методика проверки качества	Нежелание исполнителей использовать инструменты контроля
5.2. Разработка и утверждение плана проверки качества	План проверки	Противодействие исполнителей
5.3. Разработка и утверждение отчета по результатам проверки качества	Утвержденный отчет	Формальный характер отчета
5.4. Подготовка и утверждение акта приемки программы	Утвержденный акт	Длительная процедура, давление
6. Внутренние и внешние аудиты программы		
6.1. Внутренние аудиты (отдельно в фазах инициации, выполнения, завершения)	Заключения аудиторов	Формальный аудит
6.2. Внешний аудит по выполнению методологии управления программы экспертами-аудиторами и аудит хода выполнения программы представителями Заказчика	Заключения аудиторов	Недостаточная квалификация аудиторов заказчика
7. Подготовка и утверждение отчета о выполненной программе или этапе программы	Утвержденный отчет	Не выделяются сильные стороны

План по качеству должен определять, как в программе будет обеспечено качество выполнения работ с позиции организационной структуры, ресурсов, методического обеспечения. На стадии планирования качества рекомендуется разработать документы, регламентирующие действия по контролю качества управления проектом (форму отчетности по выполнению проекта, анкеты мониторинга проекта) и процедуры управления качеством, например контроль качества результатов проекта, контроль качества документов проекта, утверждение документов проекта, подготовка и проведение контроля

проекта. Для контроля качества документов проекта в плане по качеству следует определить список лиц, согласующих и утверждающих каждый документ проекта, сроки и форму их согласования.

Программа обеспечения качеством - план действий, обеспечивающий соответствие фактического качества проекта запланированному качеству.

## 2. Результаты оценки качества

Результаты оценки качества – это функциональное определение, описывающее в специальных терминах параметры, используемые в управлении качеством, и способы измерения этих параметров. Измерение – это фактическая величина. Например, недостаточно указать, что критерием для управления качеством программы является выполнение запланированных сроков. Команда управления программой должна определить, должна ли каждая работа непременно начинаться в определенное время или только завершиться не позже определенного срока, а также, все ли операции должны контролироваться или только отдельные результаты, и если так, то какие именно. Результаты оценки качества используются в процессах обеспечения качества и контроля качества. В качестве примеров результатов оценки качества разработки программы можно привести: легкость чтения, краткость, степень аналитической проработки, неповторяемость документов предыдущих программ.

## 3. Контрольные списки процедур контроля качества

Контрольный список – это структурированный документ, обычно относящийся к определенным элементам, который используется для подтверждения выполнения всех намеченных этапов аудита. Контрольные списки могут быть простыми или сложными.

Для контроля качества региональных программ и проектов могут быть использованы вопросы:

Есть ссылки на все источники получения информации?

Анализ проведен на сопоставимых данных?

Даты в плане-графике соответствуют общим целям программы?

#### 4. План совершенствования процессов

План совершенствования процессов представляет собой вспомогательный план, входящий в состав плана управления программой. План совершенствования процессов содержит подробные описания шагов аналитического процесса, способствующего идентификации избыточных или не приносящих результатов операций, повышающих стоимость результата для заказчика, например:

- Границы процесса. Содержит описания целей и задач, начала и окончания этапов аудита, входы и выходы, необходимые данные, а также описания участников работы.

- Конфигурация процесса. Диаграмма зависимостей работ для анализа, с указанием средств взаимодействия.

- Метрики (измерители, количественные показатели) процесса. Поддержание контроля над состоянием процессов.

- Объекты, эффективность которых необходимо улучшить. Руководство операциями по повышению эффективности процесса.

#### 5. Базовый план по качеству

В базовом плане по качеству содержатся требования к качеству данного проекта. Базовый план по качеству является частью базового плана исполнения и служит основой для оценки и составления отчетов по исполнению требований качества.

#### 6. План управления проектом (обновления)

Обновление плана управления проектом происходит вследствие добавления к нему вспомогательного плана управления качеством и плана улучшения процесса.

## 2. Процесс обеспечения качества программ/проектов регионального развития

Процесс обеспечения качества (ПОК) – это принятие плановых систематических мер, обеспечивающих выполнение всех предусмотренных процессов, необходимых для того, чтобы проект удовлетворял требованиям по качеству. Наблюдение за процессом обеспечения качества должен быть поручен группе по обеспечению качества. Эти функции могут выполнять: команда проекта, руководящий состав исполняющей организации, заказчик, а также другие участники проекта, не принимающие активного участия в работе проекта.

Постоянный процесс улучшения предусматривает выполнение итеративных мер по повышению качества всех процессов. Улучшение процесса производится вследствие изучения, анализа и внесения изменений в организационные или производственные процессы. Процесс улучшения может применяться от микро процессов, например, визуализация программы в виде диаграмм, до макро процессов, например, организация взаимодействия с населением.

## 2.1. Процесс обеспечения качества: входы

### 1. План управления качеством

План управления качеством содержит описание того, как осуществлять обеспечение качества в рамках проекта.

### 2. Результаты оценки качества

### 3. План улучшения процесса

### 4. Информация об исполнении работ

Информация об исполнении работ, включая техническое измерение исполнения, состояние результатов исполнения проекта, необходимые корректирующие действия и отчеты об исполнении – все это является очень важной входящей информацией для обеспечения качества и может использоваться в таких областях, как аудит, экспертная оценка качества и анализ процессов.

### 5. Одобренные запросы на изменение

Одобрённые запросы на изменение могут содержать изменения, касающиеся методов работы, требований к результату, требований к качеству, содержанию и расписанию. Все одобренные изменения необходимо подвергать тщательному анализу на предмет их воздействия на план управления качеством, метрики качества или контрольные списки качества. Одобрённые изменения являются важной входящей информацией для обеспечения качества и могут использоваться в таких областях, как экспертные оценки качества и анализ процессов. Все изменения должны иметь вид формальных письменных документов, и обсуждены в устной форме, однако изменения, не представленные в документальном виде, не подлежат обработке и внедрению.

#### 6. Результаты контроля качества

Результаты контроля качества являются результатом выполнения операций по контролю качества. Эти данные в виде обратной связи передаются исполняющей организации для использования в процессе обеспечения качества, для повторной оценки и анализа стандартов качества и процессов.

#### 7. Обработанные запросы на изменение

#### 8. Выполненные корректирующие действия

#### 9. Выполненное исправление дефектов

#### 10. Выполненные предупреждающие действия

### 2.2 Процесс обеспечения качества: инструменты и методы

#### 1. Инструменты и методы планирования качества

Инструменты и методы планирования качества могут также использоваться для операций по обеспечению качества.

#### 2. Аудит качества

Аудит качества – это независимая экспертная оценка, определяющая, насколько операции проекта соответствуют, и соответствуют ли, установленным в рамках проекта или организации правилам процессам и процедурам. Целью аудита качества является выявление неэффективных и экономич-

чески не оправданных правил, процессов и процедур, используемых в проекте. Соответствующие усилия по исправлению этих недостатков способствуют снижению стоимости качества и повышению процентного содержания принятия результата или услуги заказчиком или спонсором исполняющей организации. Аудит качества может выполняться по расписанию или случайным образом внутренними специально обученными аудиторам или третьей организацией, внешней по отношению к исполняющей организации. Аудит качества подтверждает выполнение одобренных запросов на изменение, корректирующих действий, исправление дефектов и предупреждающих действий.

### 3. Анализ процесса

Анализ процесса предусматривает выполнение действий, описанных в плане улучшения процесса, и направленных на выявление нуждающихся в улучшении моментов с технической и организационной точек зрения. При анализе процесса параллельно происходит изучение проблем, ограничений и бесполезных операций, выявленных при изучении процесса. Анализ процесса включает в себя анализ первопричины, специальную методику анализа проблемы/ситуации, выявление глубинных причин, приведших к их возникновению и разработку предупреждающих действий для решения подобных проблем.

### 4. Инструменты и методы контроля качества

#### 2.3 Процесс обеспечения качества: выходы

##### 1. Запрошенные изменения

Повышение качества предусматривает проведение специальных мероприятий по повышению действенности и эффективности правил, процедур и процессов в исполняющей организации, целью которых является получение дополнительного экономического эффекта в интересах участников всех проектов.

##### 2. Рекомендованные корректирующие действия

Повышение качества включает в себя рекомендованные операции, предназначенные для повышения эффективности и результативности исполняющих организаций. Корректирующее действие – это рекомендованное к немедленному исполнению действие, выработанное в результате мероприятий по обеспечению качества, например, аудита или анализа процессов.

### 3. Активы организационного процесса (обновления)

Обновленные стандарты качества используются для проведения проверки эффективности и действенности стандартов качества и процессов исполняющей организации на предмет соответствия требованиям. Эти стандарты качества используются в процессе контроля качества.

### 4. План управления проектом (обновления)

План управления проектом подлежит обновлению согласно изменениям в плане управления качеством, выработанных в результате процесса обеспечения качества. Обновления могут включать в себя объединения процессов, протекавших в процессе постоянного улучшения, и готовых к повторению цикла, а также выявленные, измеренные и готовые к внедрению улучшения для процессов. Запрошенные изменения в план управления проектом и во вспомогательные планы (добавления, изменения, удаления) подвергаются экспертной оценке и вносятся в соответствующие планы в процессе общего управления изменениями.

### 3. Процесс контроля качества

Процесс контроля качества включает в себя мониторинг определенных результатов проекта для того, чтобы установить, удовлетворяют ли они соответствующим стандартам качества, и определить пути устранения причин, вызывающих неудовлетворительные результаты. Управление качеством должно производиться на всех этапах выполнения проекта. Стандарты качества включают в себя процессы проекта и цели результата. Результаты проекта включают в себя —результаты управления проектом, например, стоимость и выполнение расписания. Контроль качества обычно осуществляется

отделом контроля качества или иным подразделением, имеющим схожее название. Контроль качества может включать в себя операции по устранению причин, вызывающих неудовлетворительное исполнение проекта. Команда управления проектом должна обладать знаниями и навыками статистического анализа качества, особенно методом выборочных оценок и теорией вероятности, необходимых для того, чтобы выразить в цифрах результаты управления качеством. Помимо всего прочего, для команды проекта, возможно, окажется полезным знать различия между следующими парами терминов:

- Предотвращением (недопущением ошибок в процессах) и проверкой (недопущением попадания ошибочных результатов к потребителю).
- Выборочным контролем свойств (результат либо удовлетворителен, либо нет) и выборочным контролем параметров (результат оценивается по непрерывной шкале, измеряющей степень удовлетворенности).
- Особыми причинами (необычными событиями) и общими причинами (вариантами нормального хода процесса). Общие причины также называются случайными причинами.
- Допустимым отклонением (результат приемлем, если он находится в допустимых рамках) и контрольными границами (процесс управляем, если результат находится в контрольных границах).

### 3.1. Процесс контроля качества: входы

1. План управления качеством
2. Результаты оценки качества
3. Контрольные списки процедур контроля качества
4. Активы организационного процесса
5. Информация об исполнении работ

Информация об исполнении работ, включая техническое измерение исполнения, состояние завершенности результатов поставки проекта и исполнение необходимых корректирующих действий – являются важной входящей информацией для контроля качества. Информация, содержащаяся в

плане управления проектом, и относящаяся к планируемому или ожидаемым результатам, равно как и информация о фактических результатах и выполненных запросах на изменения, должна быть доступной.

#### 6. Одобренные запросы на изменение

Одобренные запросы на изменения могут содержать такие изменения, как исправленные методы работы и исправленное расписание. Периодически выполняемые одобренные изменения необходимо тщательно проверять.

#### 7. Результаты

##### 3.2. Процесс контроля качества: инструменты и методы

Первые семь инструментов из приведенного ниже списка известны как семь основных инструментов качества.

##### 1. Диаграмма причинно-следственных связей

Диаграмма причинно-следственных связей, которую также называют диаграммой Ишикавы или диаграммой рыбьего скелета, иллюстрирует связь различных факторов с возможными проблемами или эффектами.

##### 2. Контрольные диаграммы

Контрольные диаграммы предназначены для определения, насколько стабильно протекает тот или иной процесс и насколько предсказуемо его развитие. Например, использование контрольных диаграмм в программе позволяет определить, насколько отклонения по стоимости и отклонения по срокам выходят за рамки допустимых пределов (например, +/- 10 процентов). Для проектов и программ регионального развития они могут использоваться для наблюдения за колебаниями издержек и исполнением расписания, за объемом и частотой изменения содержания проекта, за ошибками в документах проекта или другими результатами управления. Это позволяет определить, насколько действенным является процесс управления проектом.

##### 3. Диаграммы зависимостей

Диаграммы зависимостей помогают анализировать причины возникновения проблем. Диаграмма зависимостей представляет собой графическое отображение процесса.

#### 4. Гистограмма

Данное инструментальное средство позволяет выявить причину проблемы по форме и ширине распространения.

#### 5. Диаграмма Парето

Метод Парето используется, прежде всего, для оценки несоответствий. Порядок ранжирования элементов в диаграмме Парето используется для принятия решений о проведении корректирующих действий.

#### 6. Схема прогноза

Схема прогноза отображает историю и модель изменений.

#### 7. Диаграмма разброса

Диаграмма разброса отображает модель взаимоотношений между двумя переменными. При помощи данного инструмента квалифицированная команда может проводить изучение и определять возможные взаимоотношения между изменениями, наблюдаемыми в двух переменных.

#### 8. Выборочные оценки

Выборочные оценки предполагают выбор части интересующей совокупности для проверки (например, случайный выбор десяти чертежей из списка в семьдесят пять единиц). Представительная выборка зачастую может сократить стоимость управления качеством.

#### 9. Инспекция

Инспекция представляет собой изучение работы результата с целью определения его соответствия стандартам.

10. Проверка устранения нарушений и отклонений – это действие, предпринимаемое группой контроля качества, с целью удостовериться, что

отклонения и нарушения устранены, и сам результат полностью соответствует требованиям или спецификации.

### 3.3 Процесс контроля качества: Выходы

#### 1. Результаты контроля качества

Результаты контроля качества представляют собой результаты мероприятий по контролю качества, переданные в рамках обратной связи в отдел обеспечения качества (раздел 2) с целью оценить заново и произвести анализ стандартов качества и процессов, существующих в исполняющей организации.

#### 2. Утвержденное —устранение нарушений и отклонений

Объект подвергается повторному аудиту либо нарушения считаются устранёнными при наличии соответствующего документа.

#### 3. Базовый план по качеству (обновления)

#### 4. Рекомендованные корректирующие действия

Корректирующее действие предполагает проведение определенных мероприятий, вызванных результатами операций по контролю качества, указывающих на то, что процесс производства или разработки выходит за пределы установленных параметров.

#### 5. Рекомендованные предупреждающие действия

Предупреждающее действие предполагает проведение специального мероприятия, возможно, вызванного результатами измерений контроля качества, по предупреждению возникновения условий, при которых деятельность аудируемых объектов может выйти за пределы установленных параметров.

#### 6. Запрошенные изменения

Если в результате рекомендованных корректирующих или предупреждающих действий требуется внесение изменений в проект, то в соответствии с утвержденными процедурами общего управления изменениями необходимо инициировать запрос на изменение.

## 7. Рекомендованное устранение нарушений и отклонений

Команда проекта должна прилагать все возможные усилия для того, чтобы свести к минимуму количество ошибок, способных вызвать необходимость исправления дефектов. Для формирования набора рекомендаций по устранению отклонений и нарушений, можно использовать журнал их регистрации.

## 8. Активы организационного процесса (обновления)

- Заполненные контрольные списки. Когда используются контрольные списки, заполненные контрольные списки должны стать частью архива проекта.
- Документация о накопленных знаниях. Причины отклонений, обоснования в пользу выбора того или иного корректирующего действия, и другие знания, накопленные в результате процесса контроля качества, должны быть оформлены документально для того, чтобы стать частью исторической базы данных, как для данного проекта, так и для других проектов исполняющей организации. Накопленные знания оформляются в виде документов на всем протяжении жизненного цикла проекта, но к моменту закрытия проекта все должно быть выполнено.

## 9. Утвержденные результаты

Цель контроля качества – определение соответствия результатов определенным требованиям. Результатом процесса контроля качества является утвержденные результаты.

## 10. План управления проектом (обновления)

План управления проектом подлежит обновлению с тем, чтобы отобразить изменения в плане управления качеством, вызванных результатами процесса контроля качества. Запрошенные изменения (добавления, изменения, удаления) плана управления проектом и вспомогательных планов подвергаются экспертной оценке и вносятся в соответствующие планы в процессе общего управления изменениями.

Таким образом автором разработаны подходы к управлению качеством региональных проектов/программ, включающие: новую совокупность процессов управления, качеством программ и проектов, шаблон плана управления качеством на стадиях планирования и реализации, систему инструментов контроля качества, методические рекомендации к оценке затрат на качество проектов/программ.

## Заключение

В настоящее время проведение эффективной региональной политики становится важнейшим направлением модернизации государственного управления. Одним из инструментов развития региональных социально-экономических систем являются долгосрочные целевые программы.

Долгосрочные целевые программы являются новшеством для российской бюджетной практики - первые шаги в этом направлении были предприняты в 2008 и 2009 годах. В этой связи в настоящее время высветился ряд проблем, связанных с финансовым обеспечением этих программ, в том числе в области их финансирования, изыскания дополнительных источников финансовых ресурсов, а также определения результативности и эффективности использования последних. Данные обстоятельства вызывают необходимость использования современных методов управления в программах регионального развития.

Общей тенденцией совершенствования государственного управления является все более широкое использование разработанных и апробированных на практике методов менеджмента организациями, в том числе и коммерческими. Наиболее известными и успешными примерами являются использование методов проектного менеджмента в государственном управлении.

Применение проектного менеджмента в органах государственной власти, как показывает зарубежный опыт, дает возможность повышения эффективности осуществления административно-управленческих процессов; эффективного контроля издержек деятельности; фокусирования внимания органов исполнительной власти на основной деятельности и повышения качества государственных услуг; повышения доступности новых технологий; сокращения капитальных затрат, что связано с тем, что данные инструменты позволяют экономить до 20-30% времени и около 15-20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ.

Предложенная в диссертационном исследовании структура управления отдельными направлениями проектной деятельности в программах территориального развития позволяет применять единые подходы при планировании и реализации различных программ регионального развития, обеспечить их преемственность.

В процессе исследования уровня социально-экономического развития регионов центрального федерального округа выявлены следующие факторы, препятствующие их эффективному взаимодействию в реализации стратегий регионального развития: снижение потенциала развития регионов, за исключением г. Москвы и Московской области, из-за оттока наиболее высококвалифицированных трудовых ресурсов из регионов в Московскую агломерацию; снижение внимания органов государственной власти к регионам центрального федерального округа, в связи с высоким уровнем развития округа, обеспечиваемым столичным регионом; несмотря на рост показателей ЦФО в целом большая часть нестоличных регионов продолжает стагнировать, т.е. сформированный макрорегион не обеспечивает положительного синергетического эффекта.

Для решения выявленных проблем в области стратегического регионального управления в диссертационном исследовании проанализированы характеристики межрегионального взаимодействия. В результате исследования выявлено, что реальное взаимодействие регионов отсутствует или имеет очень низкий уровень, что подтверждает вывод о неэффективности взаимодействия внутри макрорегионов. Одной из причин вызывающих низкую степень взаимодействия является низкая эффективность проработанности и реализации стратегических планов развития в регионах, в которых не всегда предусматривается взаимодействия с другими регионами для решения стратегических задач развития.

Для выявления причин низкой эффективности реализации стратегий в диссертационном исследовании проанализировано существующее положение

с разработкой и реализацией долгосрочных целевых программ (ДЦП), как инструментов стратегического управления на примере Владимирской области. Их анализ показал отсутствие системной иерархии целей Программ регионального развития, отсутствие критериев и принципов распределения средств между программными мероприятиями, отсутствие отлаженных механизмов использования результатов предыдущих лет в проектах последующих периодов, отсутствие определенных ролей и полномочий участников по авторизации решений, большая часть предлагаемых в перечне программных мер мероприятий носят формальный, декларативный характер, отсутствие точных сроков исполнения для ряда мероприятий. Данные обстоятельства подтверждают необходимость совершенствования используемых подходов в процессе планирования, разработки и реализации стратегий территориального развития.

Решение поставленной в диссертационном исследовании задачи совершенствования методов программно-целевого управления региональным развитием на основе развития механизмов взаимодействия органов государственной власти разных уровней, органов местного самоуправления, бизнес-сообщества, социума предлагается путем создания механизма формирования доверия со стейкхолдерами крупных региональных программ и проектов.

Другой наиболее важной проблемой реализации проектов и программ регионального развития является низкий уровень соответствия реализации первоначально установленным целям, срокам, ресурсам. Автором предлагается адаптации элемента стандарта РМВоК «Управление рисками проекта», использование которого приведет к повышению уровня выполнимости проектов и программ. В диссертационном исследовании описаны методические положения управления одной из наиболее характеристики проектов и программ – риска, разработанные на базе сопоставления существующих подходов и методов, представленных в международных стандартах управления проектами.

В диссертационном исследовании в результате анализа долгосрочных программ регионального развития выявлено, что значительная часть рисков закладывается на стадии планирования программы. Автором предлагается адаптации элемента стандарта РМВоК «Управление качеством проекта» и элементов стандарта к оценке качества программ и проектов еще до начала их исполнения. В связи с этим автором разработаны подходы к управлению качеством региональных проектов/программ, включающие: новую совокупность процессов управления, качеством программ и проектов, шаблон плана управления качеством на стадиях планирования и реализации, систему инструментов контроля качества, методические рекомендации к оценке затрат на качество проектов/программ.

### Библиографический список

1. Агафонов В.А. Инвестиционная стратегия региона и "точки роста" // Экон. наука соврем. России. - 2008. - N 2. - С.66-76.
2. Агафонов В.А. Инновационная стратегия развития региона // Экон. наука соврем. России. - 2009. - N 3. - С.20-27.
3. Акимова Т.А. Теория организации. – М. : ЮНИТИ-ДАНА, 2003. – 367 с.
4. Актуальные социально-экономические проблемы регионов России: сб. ст. / под ред. Макарова В.Л., Клейнера Г.Б., Татевосяна Г.М. - М.: ЦЭМИ, 2005. - 157с.
5. Алексеев А.В. Разработка стратегии национального и регионального развития: российский и американский подходы // Россия и совр. мир. - 2011. - N 4. - С.145-157.
6. Алушкин Ю.А. Стратегическое планирование экономического развития и муниципальная экономическая политика в депрессивных муниципальных образованиях - моногородах // Экономика и управление. - 2011. - № 4. - С.106-108.
7. Аналитический доклад "Стратегии и программы развития регионов (сравнительный анализ)" ФБК, Департамент стратегического анализа, 2006.
8. Аношкина Е.А. Региональная и производственная интеграция как условие повышения инновационной активности высокотехнологичного сектора экономики // Инновации. - 2008. - N 2. - С.90-93.
9. Апарина Н. Взаимодействие региональной администрации и бизнеса в процессе использования ресурсов региона / Н.Апарина, М.Курбатов // Вопр. экономики. - 2003. - N 11. - С.110-119.
10. Аузан А., Золотов А. Коалиции за модернизацию: анализ возможности возникновения // Вопросы экономики. - 2008. - № 1.
11. Барабанов А. Оценка конкурентоспособности региона // Пробл. теории и практики управл. - 2011. - N 3. - С.69-81

12. Баранов В. Оценка конкурентных преимуществ российской экономики // Государственная служба. - 2010. - № 6. - С.52-55.
13. Батаева Б.С. Политика российских компаний в отношении местных сообществ в решении социальных проблем регионов // Экономика и управление. - 2010. - № 9. - С.26-31.
14. Безруков Л.А. Глобальный кризис в региональном измерении / Л.А.Безруков, Е.А.Бондаренко // ЭКО. - 2010. - N 3. - С.46-63.
15. Белоусов В. Региональная стратегия: формальность или действительность? // Экономист. - 2010. - N 9. - С.48-54
16. Белоусов В.И. Региональная стратегия социально-экономического развития: современная практика и направления совершенствования планирования // Региональная экономика: теория и практика. - 2011. - N 2. - С.12-18
17. Бенко К. Управление портфелями проектов. Соответствие проектов стратегическим целям компании: [пер. с англ.] / Бенко К., Мак-Фарлан Ф.У. - М., СПб., Киев: Вильямс, 2007. - 239 с.
18. Бирюков Ю.М. Исследование устойчивости развития региональных экономических систем // Микроэкономика. - 2010. - N 6. - С.100-109.
19. Богданов, Вадим Валерьевич. Управление проектами в Microsoft Project 2007 : учебный курс / В. В. Богданов .— Санкт-Петербург : Питер, 2008 .— 592 с. : ил. + 1 CD-ROM .— Алф. указ.: с. 585-590 .— Предм. указ.: с. 591-592 .— ISBN 978-5-469-00283-3.
20. Бондарева А.Е. Мониторинг социально-экономического развития региона // Регион: экономика и социология. - 2010. - N 4. - С.187-202.
21. Бродский Б.Е. Типовые структуры и «виртуальные ловушки»: модели неформального сектора переходных экономик // Экономический журнал ВШЭ. – 2000. - № 4. С. 433 – 453.
22. Булгаков В.К. Моделирование динамики обобщающих показателей развития региональных экономических систем России / В.К.Булгаков, О.В.Булгакова // Экономика и матем. методы. - 2006. - Т.42, N 1. - С.32-49.

23. Вавулин Д.А. О стратегической цели и системе целевых показателей развития регионов России / Вавулин Д.А., Федотов В.Н. // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. - 2011. - N 28. - С.44-48.
24. Важенин С.Г. Контурь территориальной конкуренции / С.Г.Важенин, И.С.Важенина // Регион: экономика и социология. - 2008. - N 2. - С.271-288
25. Важенина, И. С. Имидж и репутация территории как основа продвижения в конкурентной среде [Текст] / И.С. Важенина // Маркетинг в России и за рубежом. – 2006. – № 6 (56). – С. – с. 82 – 98.
26. Виханский О.С., Наумов А.И. «Другой» менеджмент: время перемен // Российский журнал менеджмента. – 2004. – №3. – С. 105–126.
27. Вишнеvский Д.С. Макроэкономическое зонирование как метод стратегического анализа: Дальний Восток России // Пространственная экономика. - 2010. - № 4. - С.6-31.
28. Выбор регионов - объектов государственной политики регулирования экономического роста / Магомедов Р. // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. - 2010. - № 3. - С.320-326.
29. Габитова А.Р. Прогнозирование экономической динамики региона / А.Р.Габитова, А.Р.Абдрашитова // ЭКО. - 2006. - N 12. - С.124-134.
30. Гаврилов А.И. Региональная экономика и управление. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2002. – 239 с.
31. Гапоненко А.Л., Панкрухин А.П. Стратегическое управление: Учебник. – М. Омега-Л, 2004. – С. 367.
32. Глисин Ф. Мониторинг региональных инновационных систем / Ф.Глисин, В.Калюжный // Экономист. - 2011. - N 6. - С.18-26.
33. Глonti К. М. Старопромышленные регионы: проблемы и перспективы развития. Проблемы федерализма. // Регионология. – 2008. – №4. – С 27-40.
34. Глушченко К.П. Методы анализа межрегионального неравенства по доходам // Регион: экономика и социология. - 2010. - N 1. - С.54-87.

35. Григорьев, Л. Применение бизнес-инжиниринга к задачам государственного управления [Электронный ресурс] / Л. Григорьев, Ф. Скрипка. – Режим доступа: <http://www.big.spb.ru/publications/bigspb/metodology/besm.shtml>
36. Гританс Я.М. Комплексное развитие ПФО: концептуальные направления и практическая реализация // Государственная служба. - 2010. - № 6. - С.33-37.
37. Гусев А. Оптимальные уровни экономического неравенства регионов в федеральных округах // Общество и экономика. - 2010. - № 12. - С.52-84.
38. Дамдинова Ч.Б. Подходы к определению категории «Региональные социально-экономические системы». Вестник Бурятского государственного университета, 2009/2
39. Деминг У.Э. Новая экономика: [пер с англ.] / Деминг У.Э.; [ред. Шульпина Н.]. - М.: Эксмо, 2006. - 198 с.
40. Дмитриев Ю.А. Инновационность - основа стратегической модернизации региональной экономики: Монография / Ю.А. Дмитриев, И.Л. Каверзин,
41. Дмитриев Ю.А., Хартанович К.В., Скорик В.М., Шустров Л.И. Актуальные проблемы развития региональной экономики. Монография. - Владимир, Собор, 2011. - 352 с.
42. Дмитриев Ю.А., Максимов С.А., Хартанович К.В. Концептуальные подходы к совершенствованию инновационной деятельности в региональных экономических системах: монография. – Владимир: Собор, 2010. – 444 с.
43. Доклад о развитии человека 2010: Реальное богатство народов: пути к развитию человека: опубликовано для Программы развития ООН (ПРООН): [пер. с англ.]. - 20-е изд. - М.: Весь Мир, 2010. - 228 с.
44. Домащенко Д.В. Управление рисками в условиях финансовой нестабильности. - М.: Магистр: ИНФРА-М, 2010. - 238 с.
45. Ерохина Е.А. Теория экономического развития: системно-синергетический подход – Томск: Изд-во Томского ун-та, 1999. – 160 с.

46. Ершов Ю.С. Межрегиональные аспекты современного этапа развития российской экономики // Регион: экономика и социология. - 2008. - N 4. - С.47-67.
47. Жихарев К. Проектное управление развитием региональной инновационной системы: общая схема и принципы // Пробл. теории и практики управл. - 2010. - N 7. - С.50-57.
48. Жихаревич Б.С. Стратегическое планирование как фактор стимулирования региональной конкуренции // Регион: экономика и социология. - 2011. - N 1. - С.3-14.
49. Завьялова Т.А. Теоретические аспекты оценки потенциала конкурентоспособности национальной экономики // Экономический анализ: теория и практика. - 2010. - № 19. - С.29-31.
50. Злобин Б.К. Регион как территориально-производственная экономическая система / Б.К.Злобин, Л.В.Плахова // Нац. интересы: приоритеты и безопасность. - 2008. - N 10. - С.39-44.
51. Зуб А.Т., Локтионов М.В. Системный стратегический менеджмент: методология и практика. – М.: Генезис, 2001.
52. Зубенко С.А. «Регион как организованная социально-экономическая система». Вестник ТГУ, выпуск 11 (67), 2008. С.501-504
53. Иванов П. М. Устойчивое региональное развитие: концепция и модель управления // Экономика и математические методы. - 2006. - N2. - С.51-59.
54. ИВЧЕНКО, В. В. Региональное экономическое программирование: трудный путь становления / В. В. Ивченко / ЭКО.- 2002.-N11.-С.130-134
55. Ильенков Э.В. Диалектика абстрактного и конкретного в научно-теоретическом мышлении. – М: РОССПЭН., 1997. - 463с.
56. Инновационный менеджмент: Учеб. пособие / Под ред. В. М. Анышина, А. А. Дагаева. – М.: Дело, 2003. С. 196-197.

57. Институциональные меры реализации стратегии регионального развития: обзор международного опыта // Регион: экономика и социология. - 2007. - № 3. - С.259-277.
58. Интеграция в логистике северных регионов РФ / Золотова А. // Логистика. - 2010. - № 4-10. - С.39-41.
59. Информационные технологии регионального управления / Емельянов С.В., Олейник А.Г., Попков Ю.С., Путилов В.А. - М.: Едиториал УРСС, 2004. - 398с.
60. К.В. Хартанович. - Владимир: ВИБ, 2010. - 184с.
61. Кearnс К.П. Миссия организации. В сб. Государственное управление. Словарь – справочник (по материалам «International Encyclopedia of Public Politic and Administration»). – СПб.: Петрополис, 2001. – С. 285 – 290.
62. Кендалл Д., РоллинзС., "Современные методы Управления портфелями проектов и Офис управления проектами: Максимизация ROI" - Пер. с англ. - М.: ЗАО ПМСОФТ, 2004. - 576 с., ил. ISBN 1 - 932159 - 02 -9 (англ.) ISBN 5 - 9900281 - 1 - 3 (рус.).
63. Керашев А.А., Целина О.И. Видовые отличия макрорегионального хозяйственного комплекса как особой формы интеграционного образования // Вестник Адыгейского государственного университета. 2008. - № 2. - С. 124-126.
64. Кинг У., Клиланд Д. Стратегическое планирование и хозяйственная практика. – М.: Прогресс, 1982. – 74.
65. Классификация региональных программ.  
<http://www.corpinvest.ru/company/project/regionprogram/klassific.html>.
66. Княгинин В.Н., Липецкая М.С. Практические аспекты разработки стратегий социально-экономического развития регионов РФ // Научные ведомости БелГУ. - № 2 (42). – Вып. 6. – 2008. – С. 163 – 168.

67. Козлов, А. С. Методология управления портфелем программ и проектов [Текст] : Монография / А. С. Козлов. – М. : Проектная ПРАКТИКА, 2009. – 194 с. – ISBN 978-5-904574-01-7
68. Козловская О. В. Региональное стратегическое планирование. Опыт Томской области // ЭКО. - 2006. - №3. - С.43-52/
69. Колесниченко Е.А. Концепция снижения дифференциации развития национального регионального пространства. Автореферат диссертации на соискание ученой степени доктора экономических наук. Тамбов. – 2009.
70. Комплексный инвестиционный план модернизации монопрофильного муниципального образования город Камешково Владимирской области.
71. Концептуальные и методические основы аудита эффективности использования бюджетных средств и государственной собственности. Утверждены решением Коллегии Счетной палаты Российской Федерации (протокол № 40 (410) от 3 декабря 2004 г.).
72. Концепция Стратегии социально-экономического развития регионов Российской Федерации URL: [http://econom.ulgov.ru/normativnie\\_pravovie\\_dok\\_2/federal\\_doc](http://econom.ulgov.ru/normativnie_pravovie_dok_2/federal_doc)
73. Корицкий Э.Б., Нинциева Г.В., Шетов В.Х. Научный менеджмент: российская история. — СПб. : Изд-во «Питер», 1999. – С. 35.
74. Кузнецова О.В. Системная диагностика экономики региона / Кузнецова О.В., Кузнецов А.В. - М.: ЮРСС, 2006. - 231 с.
75. Кузьмин Д.В. Национальная конкурентоспособность, глобальная нестабильность и макроэкономическое равновесие. - М.: Восток - Запад, 2010. - 222 с.
76. Кушлин В. И. Траектории экономических трансформаций. – М., 2004.
77. Лазичева Е.А. «Региональная система как объект и субъект управления региональным развитием», Известия Томского политехнического университета. 2008. Т. 312. № 6. С.19-23

78. Лапыгин Д.Ю. Методическое обеспечение процесса разработки плана стратегического развития региона. Менеджмент в России и за рубежом. – 2005. – №6.
79. Лапыгин Ю.Н. Методы стратегического менеджмента. – М.: МЭСИ, 2006. – 142 с.
80. Лафта Дж.К. Теория организации: Учеб. пособие. — М. : ТК Велби, Изд-во Проспект, 2003. – С. 172.
81. Лексин В. "Региональные столицы" в экономике и социальной жизни России // Вопросы экономики. - 2006. - N 7. - С.84-93.
82. Лексин В.Н. К методологии исследования и регулирования процессов территориального развития // Регион: экономика и социология. - 2009. - N 3. - С.19-40.
83. Липина С.А. Приоритеты развития республик Северного Кавказа / Региональная экономика: теория и практика. – 2008. – № 17 (74).
84. Мазура И. И., Шапиро В. Д. Управление проектами Справочное пособие. - М.: Высшая школа, 2001. – 875 с. – ISBN 5-06-003998-6.
85. Малган Дж. Искусство государственной стратегии: Мобилизация власти и знания во имя всеобщего блага: пер. с англ. - М.: Изд-во Ин-та Гайдара, 2011. - 467 с.
86. Марченко Е.М. Комплексная оценка инновационной инфраструктуры регионов Центрального федерального округа // Экономический анализ: теория и практика. - 2011. - № 24. - С.37-45.
87. Межевич Н.М. Региональная дифференциация - фактор экономического развития регионов // Экономика и управление. - 2011. - № 5. - С.156-158.
88. Мескон М.Х., Альберт М., Хедоури Ф. Основы менеджмента: Пер. с англ. – М.: Дело, 2000. – С. 257.
89. Месропян К.Э. Современные подходы к измерению эффективности региональной экономики // Экономический анализ: теория и практика. - 2011. - № 21. - С.34-41.

90. Методические рекомендации по подготовке стратегий социально-экономического развития субъектов Российской Федерации» Проект. URL: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/forum/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/forum/).
91. Методические рекомендации по разработке стратегий развития регионов Приволжского федерального округа в рамках решения задачи удвоения внутреннего валового продукта Российской Федерации к 2010 г. «2ВВП – к 2010 году». Проект. – Н. Новгород, 2004.
92. Методологические аспекты измерения факторов экономического роста (на примере областей Центрального федерального округа) / Осиневич Л.М. // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2011. - № 32. - С.32-37.
93. Мироедов А.А. Использование показателя валового регионального продукта в оценке экономического развития региона / А.А.Мироедов, О.А.Шарамыгина // Вопр. статистики. - 2003. - N 9. - С.29-36.
94. Митрофанова И.В. К вопросу о стратегии развития Северо-Кавказского федерального округа и поиске приоритетов // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2010. - № 34. - С.31-38.
95. Модель зрелости управления портфелями, программами и проектами - инструкция по улучшению производительности. <http://www.Pmtoday.ru>.
96. Модернизация России как условие ее успешного развития в XXI веке. - М.: РОССПЭН, 2010. - 313 с.
97. Муниципальное и государственное управление: разработка и реализация стратегии / под ред. Ю.Н. Лапыгина. – ВлГУ, ВГПУ, 2005. – 466 с.
98. Непряев Н.И. Региональная политика и системы менеджмента качества в органах государственного управления // Методы менеджмента качества. - 2006. - N 10. - С.5-8.
99. Нещадин А. Новый подход к разработке стратегий и комплексных планов (программ) развития регионов, агломераций и муниципальных образований // Общество и экономика. - 2011. - № 4-5. - С.215-227.

100. Никишина Е.С. Разработка стратегических направлений инновационного развития регионов // Проблемы современной экономики. - 2010. - № 3. - С.295-298.
101. Новокшонова Л. Международная интеграция: региональные институциональные структуры / Л.Новокшонова, Н.Шмелева // Пробл. теории и практики управл. - 2012. - N 2. - С.8-18.
102. Новоселов А.С. Регион как исходное понятие теории регионального воспроизводства // Регион: экономика и социология. - 2006. - N 3. - С.3-14.
103. Орленко Л.П. Модернизация экономики в России: проблемы, состояние и перспективы (или как выполнить послание Президента России?) // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2010. - № 34. - С.20-30.
104. Павлова Н. Стратегический подход к развитию территорий: опыт Китая и России // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. - 2011. - № 2. - С.235-248.
105. Польшнев А.О. Межрегиональная экономическая дифференциация: Методология анализа и государственного регулирования. - М.: Едиториал УРСС, 2011. - 207 с.
106. Полянин А.В. Теория размещения производительных сил и экономика регионов // Экономика и управление. - 2011. - № 5. - С.51-53.
107. Понятия «регион» и «макрорегион» в современных научных концепциях / Григорьев А.М. // Актуальные проблемы социально-экономического развития России. - 2010. - № 4. - С.63-68.
108. Попов Ю.И. Управление проектами: учеб. пособие / Попов Ю.И., Яковенко О.В. - М.: ИНФРА-М, 2007. - 208 с.
109. Попов, Ю. И. Управление проектами : учебное пособие : учебник для образовательных учреждений по программе МВА и другим программам подготовки управленческих кадров / Ю. И. Попов, О. В. Яковенко ; Институт экономики и финансов "Синергия". - Москва : Инфра-М, 2005. - 208 с.

110. Попова Г.Л. Социально-экономическое развитие региона как объект системного анализа // Экономический анализ: теория и практика. - 2011. - № 2. - С.49-53.
111. Принципы современного менеджмента в условиях модернизации социально-экономических систем: Монография / Ю.А. Дмитриев, О.П. Звягинцева, И.Л. Каверзин, К.В. Хартанович. - Владимир: ВИБ, 2010. - 272с.
112. Программное обеспечение управления проектами  
<http://www.pmssoft.ru>.
113. Пути модернизации: траектории, развилки, тупики / под ред. Гельмана В., Маргания О.; Европ. ун-т в С.-Петербурге, Центр исслед. модернизации (М-Центр). - СПб.: [Изд-во Европ. ун-та в С.-Петербурге], 2010. - 406 с.
114. Различия между управлением портфелем, программой и проектом.  
<http://www.Pmtoday.ru>.
115. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза [Электронный ресурс] / [А.Г. Гранберг, И.М. Бусыгина, В.Г. Введенский и др.]; Руководитель авт. коллектива и отв. ред. А.Г. Гранберг – М.: ГУ ВШЭ, 2001. – 495 с.
116. Региональное развитие: опыт России и Европейского Союза/ Отв. ред. А.Г. Гранберг - М. : Экономика , 2000. - 435с.
117. Рейтинг инвестиционной привлекательности регионов: тематический подбор материалов // Эксперт. - 2010. - 20-26 декабря. - № 50. - С.95-129.
118. Рейтинг регионов центрального федерального округа по уровню социально-экономического развития / Резвяков А.В. // Экономический анализ: теория и практика. - 2010. - № 40. - С.42-53.
119. Решетило В.П. Синергия становления и развития региональных экономических систем: монография / В.П. Решетило; Харк. нац. акад. город. хоз-ва – Х.: 2009. – 218 с. ISBN 978-966-695-163-5
120. Рой О.М. Стратегии регионального маркетинга. //Вестник Омского университета. Сер. Экономика. – 2003. – № 3. – С. 20 – 23.

121. Российская Ассоциация Управления Проектами "СОВНЕТ"  
<http://www.sovnet.ru>.
122. Сайт менеджеров проектов <http://www.anryk.ru>.
123. Серегин Е. Подмосковский регион: социально-экономический потенциал и стратегия развития // Российский экономический журнал. - 2009. - №5. - С.92-95.
124. Скатурица Е.Е., Макара С.В. Основные проблемы и направления социально-экономического развития Южного федерального округа / Региональная экономика: теория и практика. – 2008. - № 21 (78).
125. Слонимская М.А. Малое предпринимательство в стратегиях регионального развития // Белорусский экономический журнал. – 2004. – № 3. – С. 67.
126. Смирнов В.В. Раскрытие методологических аспектов повышения эффективности социально-экономического развития региона // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2011. - № 5. - С.28-37.
127. Стратегическое планирование / Под ред Уткина Э.А. – М. : «ТАНДЕМ», 1998. – С.329.
128. Стратегическое управление: регион, город, предприятие : [монография] / , Д. С. Львов (ГУУ) , А. Г. Гранберг (ГУУ) , С. А. Обозов , [и др.] , ред. Д. С. Львов (ГУУ) , ред. А. Г. Гранберг (ГУУ) , ред. А. П. Егоршин , кол. авт. РАН, Отд-ние обществ. наук , кол. авт. Нижегород. ин-т менеджмента и бизнеса - М. : Экономика , 2004. - 603 с.
129. Стратегия развития муниципалитета / Под. общ. ред. Г.В. Гутмана и А.Е. Илларионова. – М.: ЮРКНИГА, 2003. – 256 с.
130. Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года. Url: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/cfo\\_dev/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/cfo_dev/)

131. Стратегия социально-экономического развития Центрального федерального округа на период до 2020 года. Url: [http://www.minregion.ru/activities/territorial\\_planning/strategy/federal\\_development/cfo\\_dev/](http://www.minregion.ru/activities/territorial_planning/strategy/federal_development/cfo_dev/) (Дата обращения: 14.03.2011).
132. Сухарев О.С. Анализ развития региональных систем: теоретические подходы и практические рекомендации // Экономический анализ: теория и практика. - 2011. - № 23. - С.2-9.
133. Тарасов В. Тектология А. Богданова и неоклассическая теория организаций — предвестник эры Реинжиниринга // Проблемы теории и практики управления. – 1998. – № 4. – С. 70.
134. Тищенко А.Н. О необходимости региональных стратегий для развития территорий // Проблемы экономики. – 2010. – № 3. – С. 55 – 60.
135. Тодаро М.П. Экономическое развитие: Учеб. пособие / Пер. с англ. по ред. С.М. Яковлева, Л.З. Зевина. – М.: Экономический факультет МГУ, ЮНИТИ. – 1997. – 671 с.
136. Толстова М. Л. Региональная финансовая стратегия: принципы и этапы формирования // Российское предпринимательство. Выпуск 1. - 2011. - N 6. - С.174-178.
137. Транспортная стратегия Российской Федерации на период до 2030 года. Утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 22 ноября 2008 г. N 1734-р.
138. Тренин Ю. Региональный и экономический потенциал: структура и основные элементы // РИСК: ресурсы, информация, снабжение, конкуренция. - 2011. - № 2. - С.192-196.
139. Указ Президента РФ «О полномочном представителе Президента РФ в федеральном округе» № 849 от 13.05.2000
140. Урбанович А.Р. Сила региона // Креативная экономика. - 2010. - № 12. - С.102-108.

141. Факторы социально-экономического развития региона / Заграновская А.В. // Современные аспекты экономики. - 2011. - № 4. - С.28-38.
142. Факторы стратегического развития муниципальных образований / под ред. Ю.Н. Лапыгина. - Владимир: ВГПУ, ВлГУ, 2005 - 165 с.
143. Федоляк В.С. Приоритеты региональной экономической политики федерального центра // Известия Саратовского университета. – 2009. – Т. 9. – Сер. Экономика. Управление. Право. – вып. 2. – С. 27 – 31.
144. Феофилова Т.Ю. Концепция безопасного развития регионов: формирование понятийного аппарата // Экономика и управление. - 2010. - № 8. - С.48-52.
145. Фетисов Г. Г. Региональное прогнозирование в системе государственного регулирования рыночной экономики: проблемы теории и практики // Вестник Московского университета. Серия 6 Экономика. - 2006. - N1. - С.29-50.
146. Фетисов Г. Г. Региональное прогнозирование в системе государственного регулирования рыночной экономики: проблемы теории и практики // Вестник Московского университета. Серия 6 Экономика. - 2006. - N1. - С.29-50.
147. Хасбулатов О. Региональное регулирование как часть государственной макроэкономической политики // Международная экономика. - 2007. - N7. - С.52-64.
148. Храпылина, Л. П. Региональная стратегия социального развития. Методика разработки : учебно-метод. рекомендации / Л. П. Храпылина , Н. А. Волгин , Т. В. Ярыгина , кол. авт. Рос. акад. гос. службы при Президенте РФ - М. : РАГС , 2011. - 140 с.
149. Царикаев Ю. Теоретическое содержание регионализма // Обозреватель – Observer. – 2010. – № 3. – С. 64 – 73.

150. Ципес, Г. Л. Менеджмент проектов в практике современной компании [Текст] / Г. Л. Ципес, А. С. Товб. – М. : Олимп-Бизнес, 2006. – 304 с. – ISBN 5-9693-0054-3.
151. Чубарова Т.В. Социальная ответственность в рыночной экономике: работник, бизнес, государство: [монография]. - СПб.: Нестор-История, 2011. - 319 с.
152. Шедько Ю.Н. Регион как большая социально-экономическая система // Национальные интересы: приоритеты и безопасность. - 2010. - № 6. - С.32-37.
153. Шерстянкина Т.В. Диалектика внутрирегионального взаимодействия в Забайкальском крае // Вестник ЧитГУ - 2009. - № 4. - С. 201-206.
154. Экономический рост по-прежнему неустойчив // Экономика и жизнь. - 2011. - 13 мая. - № 18. - С.4-5.
155. PMI PMBOK3, 2004, Рус.
156. PMI PMBOK4, 2008, Рус, [www.pmi.org](http://www.pmi.org).

Рекомендуемый перечень целевых показателей

***В производственной сфере***

Абсолютные показатели:

- валовой региональный продукт,
- объемы производства продукции по видам и отраслям,
- объемы реализации продукции по видам и отраслям,
- объемы потребления продукции населением,
- объемы сокращения расходной части бюджета,
- объемы увеличения доходной части бюджета и др.

Качественные показатели:

- себестоимость продукции,
- доход, прибыль,
- производительность труда,
- рентабельность и др.

Относительные показатели:

- уровень экономической безопасности региона,
- уровень продовольственной безопасности,
- уровень экологической безопасности,
- уровень отдачи продукции на рубль вложенных средств,
- уровень доходности вложенных средств (на единицу вложений),
- уровень отчислений в налоговую систему на рубль полученных средств и др.

Динамические показатели:

- темпы прироста на рубль вложенных средств,
- темпы прироста отчислений на рубль вложенных средств,
- темпы роста (снижения) объемов производства,
- темпы роста прибыли и т.д.

***В непроизводственной сфере***

#### Абсолютные показатели:

- численность родившихся,
- численность умерших,
- численность безработных,
- количество преступлений,
- численность богатых и бедных,
- численность трудоспособных,
- численность нетрудоспособных,
- количество семей,
- средняя заработная плата,
- цена потребительской корзины и т.д.

#### Качественные показатели:

- уровень реальной заработной платы,
- уровень пенсионного обеспечения,
- уровень обеспеченности социальными благами,
- уровень обеспеченности жильем,
- уровень обеспеченности услугами (бытовые, связи),
- уровень безработицы и др.

#### Относительные показатели:

- объем социальных услуг на единицу вложенных средств,
- прирост рождаемости (уменьшение смертности) на единицу вложенных средств,
- сокращение преступности, безработицы, заболеваемости и т.п. на единицу вложенных средств.

#### Динамические показатели:

- темпы прироста рождаемости,
- темпы прироста реальной заработной платы,
- темпы прироста пенсионного обеспечения,

- темпы снижения заболеваемости, смертности, преступности и т.п.

### ***В производственной сфере***

Абсолютные показатели:

- валовой региональный продукт,
- объемы производства продукции по видам и отраслям,
- объемы реализации продукции по видам и отраслям,
- объемы потребления продукции населением,
- объемы сокращения расходной части бюджета,
- объемы увеличения доходной части бюджета и др.

Качественные показатели:

- себестоимость продукции,
- доход, прибыль,
- производительность труда,
- рентабельность и др.

Относительные показатели:

- уровень экономической безопасности региона,
- уровень продовольственной безопасности,
- уровень экологической безопасности,
- уровень отдачи продукции на рубль вложенных средств,
- уровень доходности вложенных средств (на единицу вложений),
- уровень отчислений в налоговую систему на рубль полученных средств и др.

Динамические показатели:

- темпы прироста на рубль вложенных средств,
- темпы прироста отчислений на рубль вложенных средств,
- темпы роста (снижения) объемов производства,
- темпы роста прибыли и т.д.

### ***В непроизводственной сфере***

Абсолютные показатели:

- численность родившихся,
- численность умерших,
- численность безработных,
- количество преступлений,
- численность богатых и бедных,
- численность трудоспособных,
- численность нетрудоспособных,
- количество семей,
- средняя заработная плата,
- цена потребительской корзины и т.д.

Качественные показатели:

- уровень реальной заработной платы,
- уровень пенсионного обеспечения,
- уровень обеспеченности социальными благами,
- уровень обеспеченности жильем,
- уровень обеспеченности услугами (бытовые, связи),
- уровень безработицы и др.

Относительные показатели:

- объем социальных услуг на единицу вложенных средств,
- прирост рождаемости (уменьшение смертности) на единицу вложенных средств,
- сокращение преступности, безработицы, заболеваемости и т.п. на единицу вложенных средств.

Динамические показатели:

- темпы прироста рождаемости,
- темпы прироста реальной заработной платы,
- темпы прироста пенсионного обеспечения,

- темпы снижения заболеваемости, смертности, преступности и  
т.п.

Пример количественной оценки риска ДЦП "СОЗДАНИЕ СИСТЕМЫ КАДАСТРА НЕДВИЖИМОСТИ ВО ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ (2009 - 2011 ГОДЫ)"

Риск - задержка реализации ДЦП по срокам. Можно прогнозировать по имеющемуся отставанию, предположим полный охват объектов кадастрового учета будет осуществлен не к концу 2011 а к концу 2012г. Вероятность задержки близка к 1 (по фактическому состоянию реализации ДЦП). Определить вероятность задержки можно, если будет составлен и будет ежемесячно фиксироваться выполнение помесячного графика работ (данные условные)

Период	Плановый объем (число объектов, подлежащих внесению в базу)	Фактический объем	Число объектов, не охваченных кадастровым учетом в плановые сроки нарастающим итогом в % к общему объему работ
Январь 2011	12	10	45,1
Февраль 2011	10	9	45,2
Март 2011	15	16	45,1
Итого 1 квартал 2011	37	35	

С учетом накопленного отставания вероятность реализации риска составляет около 1.

Величина риска в суммовом выражении определяется недостижением целей кадастрового учета (которые в ДЦП не указаны), а именно:

– рост налоговой базы и, соответственно, рост поступлений в бюджет налоговых платежей – если бы при грамотной разработке ДЦП была эта цель установлена, предположим дополнительные поступления 20 млн.руб., то

риск составит  $20 * 0,45 = 9$  млн.руб. – столько бюджет может недополучить из-за неполного охвата объектов учетом.

- улучшение инвестиционной привлекательности региона, прирост инвестиций. Соответственно неполнота исполнения снизит объем первоначально планируемого прироста. Здесь риски могут уточняться просто по отдельным инвестиционным проектам, например на текущий момент возможен срыв инвестиционного проекта фирмы Пауль Хатрман в г.Гусь-Хрустальный (завод по производству медицинских изделий). Стоимость проекта 26 млн.евро, если предположить что не менее половины из них (а скорее больше) средства немецкого партнера, то регион рискует потерять примерно пол-миллиарда рублей инвестиций.

Причины реализации риска:

- слабая активность органов власти и органов местного самоуправления по обеспечению формирования единого кадастра всех видов объектов недвижимости, не сформирован механизм постоянного контроля и ежемесячного учета проделанной работы всеми участниками-исполнителями;

- недофинансирование ДЦП за счет регионального и муниципальных бюджетов.