

УДК 658.562

ЦЕЛОСТНАЯ СИСТЕМА ГОСУДАРСТВЕННО-ЧАСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ИННОВАЦИОННЫМ РАЗВИТИЕМ КАК СРЕДСТВО УДВОЕНИЯ ТЕМПОВ ВЫХОДА РОССИИ ИЗ КРИЗИСА И ПОСТКРИЗИСНОГО РОСТА

(Отдельные главы из книги)

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

Институт проблем управления РАН,

*Отделение информационно-институциональных технологий управления РАЕН,
Москва, Россия*

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

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

ВВЕДЕНИЕ.

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

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

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

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

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

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

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

ускорение преодоления кризиса.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Соответственно, в качестве методической, инструментальной основы первой очереди СУР создаваемой в 2010 году, авторы предлагают использовать методы и механизмы программно-целевого управления, разработанные с учётом рыночных и других современных аспектов (в частности, механизмы государственно-частного управления на общие результаты; бюджетирование, ориентированное на результат и другие).

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

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

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

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

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

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

- есть только одна стратегическая альтернатива развития России, приемлемая с социальной, экономической и оборонной точек зрения, и это – сценарий инновационного развития, предполагающий и повышение доли в ВВП несырьевых отраслей, и существенное повышение эффективности использования ресурсов, и эффективности управления (государственное стратегическое планирование и др.); при этом желательно, чтобы страна развивалась темпами более высокими, чем страны-конкуренты;

- поскольку этого пока нет, из кризиса страна должна выйти существенно отличающейся от той, которой она вошла в кризис.

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

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

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

Очевидно, что срок достижения докризисного уровня должен быть минимальным. Быстрее, чем за 2 года это сделать практически нереально. В частности, в связи с тем, что потери за год кризиса очень значительны (некоторые отрасли «упали» в 3-4 раза в, среднем – в 1,5-2 раза) и нужно расти в среднем с темпом более 25 % в год, что в 2,5-3 раза выше достигнутых в докризисный период.

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

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

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

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

Рассмотрим возможности решения задачи ускорения выхода из кризиса.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Выбор этого примера обусловлен следующими соображениями:

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

- наконец, важнейшая часть выполняемых предприятиями проектов развития входит в муниципальные, региональные и федеральные целевые программы (ЦП) и должна в рамках них более эффективно координироваться;
- основные реальные результаты в 2010-12 годах могут быть получены от реализации уже идущих и утвержденных в 2009 году ЦП, поэтому практически важно реализовать сравнительно небольшие изменения в управлении ими.

Основные выводы:

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

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

Уровень предприятий и их объединений.

Как отмечалось выше, главным элементом объекта управления развитием, с точки зрения практического получения результатов, является предприятие (организация), остальное – надстройки и наши представления об идущих в них процессах). Если федеральные и региональные программы изменений не «заземлены» на конкретные и достаточно сильные предприятия, то намеченные государственные и региональные цели не будут достигнуты. Если само предприятие не развивается, то теряет конкурентоспособность, прибыль, становится нерезультативным, убыточным, сокращает зарплату, штаты и создает социальную напряженность.

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

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

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

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

Основные потери происходят по следующим причинам:

- планы развития (например, производства) часто бывают не привязаны к конечным целям и имеют неудовлетворительное экономическое и маркетинговое обоснование;
- ответственность за развитие обычно возлагается на одного из функциональных руководителей, например, на главного инженера (или директора по экономике и т. п.), который, естественно, не в состоянии обеспечить полноту, целостность и конечный результат;
- почти никто профессионально не владеет технологиями проектного (и мультипроектного, т. е. программного) управления, тем более – с учётом особенностей управления инновационным развитием;
- целевой бюджет развития, как правило, не выделен и средства на реализацию проектов развития их «общего котла» выделяются по остаточному принципу (не полностью и не регулярно) и др.

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

Работы начинались с оценки инновационного потенциала развития предприятия (методика и практические примеры приведены, например, в работах [20, 24, 25 и др.]), поэтапного создания системы управления изменениями (развитием) и целевой переподготовки персонала.

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

- государственных предприятиях и корпорациях, начиная с оборонных;
- социально-значимых (градообразующих и др.) предприятиях, начиная с городов-предприятий;
- тысячах других (системообразующих и частных предприятий), поддерживаемых в кризис бюджетными средствами;
- предприятиях социальной сферы (образования, здравоохранения, особенно ЖКХ).

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

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

(государственно-частного партнёрства).

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

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

Работы в 2010-11 годах можно выполнять в рамках планов и бюджетов комплекса антикризисных программ и комитетов предприятий, МО, СФ и ФО, обеспечивающих максимальную результативность и эффективность использования государственных средств, выделенных на реализацию антикризисных мер. В каждом регионе как правило, уже имеется свой регламент (процедура) подготовки и утверждения этих документов. Эти процедуры, являющиеся обязательной частью программно-целевого управления, по трудоемкости составляют около 80 % процесса управления развитием, хорошо освоены и безусловно должны использоваться в будущем. Однако небольшие дополнительные затраты (на 3-5 %) могут существенно (на 25-30 %) повысить результаты.

Уровень субъекта федерации (региона).

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

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

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

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

Не предусмотрена оценка и рассмотрение потенциала (особенно – инновационного) достижения цели (набора альтернативных средств: направлений и проектов изменений), способных дать вклад в достижение поставленной цели. В то время, как на основе многовариантного анализа потенциала можно выбрать более результативный и эффективный набор программ и проектов, обеспечивающий более высокие (на 10-20 %) результаты за те же деньги или достижение цели с меньшими (на 15-20 %) затратами.

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

апробирован внешний (в т.ч. – общественный) контроль результатов.

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

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

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

Неудивительно, что фактически выделяемые на ЦП средства часто очень далеки от 100 % по отношению к плановому бюджету. Соответственно, не достигается и часть запланированных результатов.

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

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

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

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

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

Однако уже есть положительные сдвиги в этом вопросе. Примеры:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Для реализации этих резервов достаточно выполнение следующих требований:

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

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

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

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

В частности, в части контроля результатов в большинстве ЦП уже заложена неопределённость - и в Паспорте, и в тексте ЦП есть два посвященных этому раздела: в начале «Цели ЦП» и в конце «Ожидаемые результаты» Совершенно ясно, что если мы хотим реально улучшить, например, социально-экономическое состояние, то это и является целью,

которая должна быть достигнута (раздел 1) с указанием критериев (целевых индикаторов), изменение значений которых определяет степень достижения цели. Тогда единственным результатом ЦП должно быть достижение поставленной цели и в разделе «Ожидаемые результаты ЦП», естественно, можно только конкретизировать сформулированную в первом разделе цель (синоним – конечный результат). Например, перечислить промежуточные результаты (поквартирно или по значащим событиям), правила определения степени достижения цели, если она окажется нереализуемой и т.п.

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

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

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

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

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

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

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

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

Добавим ещё, что в большинстве регионов отдельный координирующий орган управления развитием, как и отдельный бюджет развития отсутствуют (некоторые функции управления развитием разбросаны по разным функциональным подразделениям). Тогда

становится ясным, что СУР, как целостная Система в части управления реализацией ЦП и получения реальных результатов, чаще всего фактически отсутствует.

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

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

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

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

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

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

Задача 3. Разработка и практическое апробирование первой очереди СУР.

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

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

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

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

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

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

2.1. Назначение концепции.

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

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

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

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

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

Далее рассматривается первый этап.

ОСНОВНОЕ НАЗНАЧЕНИЕ КОНЦЕПЦИИ СУР.

Формирование целостного образа Системы, краткое описание её целей, основных элементов, их основных функций и механизмов взаимодействия, а также основных этапов её формирования и освоения.

2.2. Общая характеристика Системы инновационного развития (СУР).

2.2.1. Общая формулировка цели СУР.

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

2.2.2. Структура СУР.

Структуру СУР образуют следующие её основные элементы.

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

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

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

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

Документы государственного и частного управления развитием.

Службы СУР, обеспечивающие ее успешное функционирование в областях:

- 1) юридического и законодательного обеспечения;
- 2) информационного обеспечения: автоматизированная информационная система, включающая подсистему поддержки принятия решений и отчётности по результатам для руководителей всех уровней безбумажный документооборот и т. п.;

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

- 3) обеспечения квалифицированными кадрами, способными к результативному и эффективному управлению инновационным развитием;
- 4) научно-методического обеспечения и механизмов развития самой СУР;
- 5) финансового и материального обеспечения функционирования и развития СУР и др.

2.3. Основные требования к СУР и принципы её создания.

2.3.1. Требования:

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

2.3.1. Основные принципы создания СУР:

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

2.4. Структуризация целей развития

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

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

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

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

Следующие (3-й и 4-й) уровни подцелей детализируются, дополняются и выбираются с учётом особенностей федеральных округов, субъектов Федерации, муниципальных образований, отраслей, предприятий программ и согласуются с вышестоящим уровнем СУР. В качестве основного инструмента структуризации целей рекомендуется использовать инструментарий дерева «цели – критерии – средства».

2.5. Структуризация объекта управления.

2.5.1. Приоритеты развития.

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

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

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

2.5.1. Классификация программ.

В соответствии с уровнем подсистем СУР выделяются следующие виды программ:

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

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

2.6. Структуризация участников процесса.

2.6.1. Государственные организации и органы.

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

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

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

Федеральные органы исполнительной власти (министерства и ведомства).

Региональные органы власти:

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

Руководители целевых программ и их группы КУР:

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

2.6.1. Негосударственные организации и граждане.

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

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

Персоналии: индивидуальные предприниматели и другие отдельные личности.

2.7. Структуризация механизмов управления.

2.7.1. Типы механизмов.

Механизмы управления разделяются на системообразующие и локальные.

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

- 1) по «вертикали»:
 - целеполагание от цели к средствам;
 - желаемые целевые установки «сверху вниз»;
 - достижимые результаты «снизу вверх».
- 2) по «горизонтали»:
 - от «будущего к настоящему» с оценкой сроков и требуемых ресурсов;
 - от «настоящего к будущему» с учётом ограничений на ресурсы и др..
- 3) бюджетирование, ориентированное на результат;

- 4) непрерывное «скользящее» планирование, согласующее решение долгосрочных, среднесрочных и текущих плановых задач и корректировку планов с учётом анализа «план – факт».

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

2.7.1. Полный цикл управления.

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

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

Применительно к СУР полный цикл управления включает решение следующих задач:

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

Комплексный план включает:

- план результатов, т.е. изменения значений критериев (целевых индикаторов) в динамике;
- календарный план выполнения работ по реализации проектов и программ развития;

- бюджет развития в формате движения денежных средств, включая определение источников.

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

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

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

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

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

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

2.8. Основные функции СУР.

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

СУР в целом должна обеспечивать полный цикл управления и реализацию всего комплекса механизмов управления, приводящих к получению фактических результатов (достижению поставленных целей) в том числе стратегического, среднесрочного, краткосрочного (3 года) планирования и оперативного управления (квартал, месяц) и контроля результатов.

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

- анализ внутренних и внешних условий и тенденций развития, а также выявление возможностей и ограничений;
- конкретизация целей развития Российской Федерации и приоритетов социально-экономической политики и национальной безопасности;
- выбор путей и способов (средств, в первую очередь – инновационных) достижения целей, обеспечивающих наибольшую эффективность использования имеющихся ресурсов;
- формирование и развитие национальной инновационной системы;
- формирование комплексов мероприятий, обеспечивающих достижение целей развития в соответствующих сферах социально-экономического развития и национальной безопасности;
- формирование и координация реализации взаимовыгодных механизмов взаимодействия властей и бизнеса;
- выделение необходимых ресурсов для достижения целей и задач развития;

- координация планируемых действий по достижению целей развития между федеральным и региональным уровнями государственной власти, коммерческими организациями и гражданским обществом;
- осуществление стратегического контроля результатов и эффективности использования ресурсов;
- научно-техническое, методическое, информационное и кадровое обеспечение непрерывного совершенствования системы государственно-частного управления развитием страны.

Основные функции среднесрочного планирования (разработка программы социально-экономического развития) описаны в соответствующих инструкциях, которые необходимо актуализировать каждые три года.

Основные функции трёхлетнего планирования:

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

2.9. Стратегический контроль результатов.

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

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

Основными задачами стратегического контроля являются:

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

2.10. Основные документы.

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

Основные выходные документы

Этап 1. Прогнозирование:

Документ 1. Концепция развития РФ.

Включает:

- укрупнённую постановку долгосрочных целей по подцелям верхнего (первого) уровня (например, удвоение к 2020 г. ВВП, уровня жизни населения и т.п.);

- содержащиеся в Послании Президента ключевые проблемы развития и направления их решения.

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

Документ 2. Долгосрочный прогноз.

Включает:

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

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

Этап 2. Программно-целевое планирование.

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

Включает:

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

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

Включает:

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

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

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

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

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

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

Включая бюджет развития.

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

Документ 7. Заключение по результатам внешнего контроля. Включает:

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

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

Включает:

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

Документ 9. Сводный документ по процессу развития на перспективу.

Включает:

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

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

2.11. Распределение ответственности за результаты и соответствующих полномочий.

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

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

- Президентом РФ: по отношению к Правительству, Федеральным округам и Президентским программам;
- Премьер-министром: по отношению к Федеральным министерствам, ведомствам и Федеральным программам;

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

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

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

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

2.12. Основные задачи, решаемые при создании СУР.

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

Первая очередь задач федерального уровня, включает:

- анализ достоинств (успешных практик) и недостатков существующего процесса управления развитием страны с выделением первоочередных «узких мест» для их устранения;
- доработка проекта Закона, включая уточнение разделов, связанных с порядком осуществления процедур СУР, ответственности и полномочий участников;
- конкретизация плановых целей, содержания, сроков и исполнителей внешнего и внутреннего стратегического контроля;
- введение ежеквартального (вместо ежегодного) контроля фактических конечных и промежуточных результатов целевых программ и проектов развития всех уровней, а также оперативной обратной связи для своевременной корректировки планов и программ с целью повышения их результатов;
- разработка процедур и документов согласованного планирования, исполнения и контроля реализации долгосрочных целевых программ на уровнях РФ и СФ;
- разработка макета и методик разработки и реализации стратегии социально-экономического развития РФ и обеспечения безопасности, включая долгосрочные стратегии развития ТЭК, ОПК и др.;
- разработка долгосрочной стратегии социально-экономического развития РФ (долгосрочный прогноз уже имеется);
- разработка процедур согласованного и оперативного формирования и оценки докладов Губернаторов и Правительства РФ;
- формирование и экспертиза докладов губернаторов и Правительства РФ;

- разработка технического задания на автоматизированную информационную систему СУР и создание её первой очереди;
- экспериментальная отработка первой очереди Системы на пилотных федеральных объектах;
- принятие Федерального Закона и реализация второй очереди работ по доработке Системы СУР.

Первая очередь задач на уровне Федеральных округов (ФО).

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

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

Уровень

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

Уровень субъекта Федерации (СФ).

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

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

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

Уровень муниципальных образований (МО).

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

- освоение механизмов выделения ключевых проблем социального развития;
- формирование целевых установок по изменению значений целевых показателей (начиная с 33 показателей, утвержденных Президентом РФ);
- создание автоматизированной системы мониторинга состояния социальной сферы;
- делегирование части ответственности и полномочий от СФ к МО (по содействию развитию малого и среднего предпринимательства, по формированию и исполнению бюджета развития и др.);
- освоение методов и автоматизированной системы бюджетирования, ориентированного на результат, применительно к задачам развития МО;
- создание комплексной автоматизированной системы (в т.ч. планирования контроля и анализа результатов, формирования квартальной и годовой отчетности на уровне МО) и коммуникаций;
- целевая командная подготовка персонала администрации МО и бюджетобразующих предприятий, создание резерва руководства.

Уровень предприятий.

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

Другие участники процесса развития.

Координация на конечные результаты работы общественных и других организаций:

- региональных и других отделений партий («Единая Россия» и др.);
- региональных и муниципальных торгово-промышленных палат (в первую очередь – по организации взаимовыгодного взаимодействия властей и бизнеса);
- профессиональных ассоциаций и объединений, в том числе промышленников и предпринимателей, выпускников Президентской программы, и т.п.;
- различного рода российских и зарубежных организаций (академии, фонды, благотворительные и др. организации);
- консультационных фирм и учебных заведений;
- других организаций и лиц, готовых внести реальный вклад в достижение целей развития.

Литература.

1. Поспелов Г.С. К вопросу о программном методе управления многоотраслевым производством. В кн. «Программный метод управления». – М.: ВЦ АН СССР, 1971.
2. Клиланд Д., Кинг В. Системный анализ и целевое управление. – М.: Сов.радио, 1974.
3. Поспелов Г.С., Ириков В.А. Программно-целевое планирование и управление. – М.: Сов.радио, 1976.
4. Программно-целевое управление социалистическим производством. Под ред. Аганбегяна А.Г. – М.: Экономика, 1980.
5. Поспелов Г.С., Ириков В.А., Курилов А.Е. Процедуры и алгоритмы формирования комплексных программ. – М.: Наука, 1985.
6. Ириков В.А. Технология стратегического планирования и формирования финансово-экономической политики фирмы. Учебное пособие с дискетой, 2-е издание. – М.: МФТИ, 1997.
7. Леонтьев С.В., Масютин С.А., Тренёв В.Н. Стратегия успеха: обобщение опыта реформирования российских промышленных предприятий. – М.: Новости, 2000.
8. Ириков В.А., Тренев В.Н. Распределенные системы принятия решений. – М.: Наука, 1999.
9. Балашов В.Г., Ириков В.А., Ларин В.Д. Механизмы, обеспечивающие удвоение темпов экономического роста регионов. – М.: ВИТОС, 2004.
10. Ханс де Брюйн. Управление по результатам в государственном секторе. – М.: Институт ИКСИ, 2005.
11. Каплан Р., Нортон Д. Стратегические карты. – М.: Олимп-Бизнес, 2005.
12. Сборник материалов круглого стола в Совете Федерации «Инновационное развитие регионов». – М.: Совет Федерации Федерального собрания РФ, 2005.
13. Лапин В.А., Крестьянинов А.В., Коновалова И.Н. Основы местного самоуправления. – М.: ДЕЛО, 2006.
14. Новиков Д.А., Иващенко А.А. Модели и методы организационного управления инновационным развитием фирмы. – М.: ЛЕНАНД, 2006.
15. Ириков В.А. Методы программно-целевого управления, включая бюджетирование, ориентированное на результат. – М.: РосНОУ, 2007.
16. Система муниципального управления (под редакцией Зотова В.Б.) – СПб.: Питер, 2008.
17. Чиркин В.Е. Система государственного и муниципального управления. – М.: Норма, 2008.
18. Пикулькин А.В. Система государственного управления. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2008.
19. Региональное управление в федеративном государстве (под редакцией Мау В.А.). – М.: ДЕЛО, 2008

20. Балашов В.Г., Ириков В.А., Иванова С.И. Рост и прорыв в лидеры. Практикум по преодолению кризиса. – М: ДЕЛО, 2009.
21. Кузык Б.Н., Кушлин В.И., Яковец Ю.В. Прогнозирование, стратегическое планирование и национальное планирование. – М.: Экономика, 2009.
22. Бурков В.Н., Коргин Н.А., Новиков Д.А. Введение в теорию управления организационными системами. – М.: Книжный дом Либроком, 2009.
23. Аганбегян А.Г. Кризис: беда и шанс для России. – М.: АСТРЕЛЬ, 2009.
24. Балашов В.Г., Ириков В.А. Технологии повышения финансовых результатов. Практика и методы. – М.: МЦФР, 2006, 2009.
25. Ириков В.А. Активное инновационное антикризисное управление: успешный опыт и рекомендации по его применению. – М.: РосНОУ, 2009.