УДК 330.131.52

Золочевская Е.Ю., Кривошеева Т.Д.

Стратегическое управление государственными инновационными проектами.

В статье рассматривается стратегическое управление и модернизация государственного управления в России на основе методологии проектного управления. Представлены преимущества проектного управления применительно к управлению инновациями в сфере государственного управления. Охарактеризована нормативно-правовая база стратегического планирования и приведена классификация документов государственного стратегического планирования в Российской Федерации. Делается вывод о том, что проектное управление определяет инструментарий, который позволяет достигать стратегические цели по модернизации государственного управления наиболее эффективным способом.

Ключевые слова: стратегическое управление, государственные программы, проектное управление, инновационный проект.

Система стратегического планирования в России приобретает все более отчетливые черты и проникает во все процессы государственного управления. Однако зачастую деятельность по стратегическому управлению носит неупорядоченный характер и не содержит достаточных критериев для оценки эффективности достижения поставленных целей, отсутствует связь между планами, исполнением, результатом и мотивацией в государственном управлении. Проектное управление становится элементом стратегического управления через реализацию государственных программ и обеспечивает его тем необходимым инструментарием, который позволяет преодолеть недостатки сложившихся в России формализованных и неадаптивных методов государственного управления.

Стратегия модернизации системы государственного и муниципального управления основывается на реализации проектов по внедрению инновационных подходов, заимствованных из бизнес-менеджмента, а также основанных на информационно-коммуникационных технологиях. Среди таких подходов ведущая роль отводится методологии проектного управления, которая позволяет оптимальным образом управлять временными, ресурсными, стоимостными параметрами инновационных проектов. Это, в свою очередь, сказывается на росте эффективности внедрения инноваций. К тому же проект так же, как любая инновация, имеет четко выраженную цель, определен по содержанию, ограничен по времени реализации и бюджету, направлен на изменения и сопряжен с новизной и неопределенностью. В этом заключается противоречивость проектного управления. С одной стороны, оно позволяет решать новые задачи и внедрять инновации. С другой стороны – делает проект более уязвимым, т.к. для его успешной реализации нет достаточной информации. Но, несмотря на сложность и противоречивость проектного управления, необходимо признать его результативность как инструмента менеджмента.

Стратегическое управление модернизацией системы государственного управления предполагает развитие механизмов, обеспечивающих четкую взаимосвязь между результатами деятельности органов государственной власти и бюджетными средствами, выделенными на их достижение. Это являлось одной из задач административной реформы (Концепция административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2008 годах»), которая предусматривала также изменение функционала, организационной структуры, технологий работы органов власти, характера их взаимодействия с гражданским обществом.

Экспертное сообщество признает, что цели административной реформы не были достигнуты в полном объеме, но создали основу для дальнейших преобразований. Можно выделить следующие задачи, которые были поставлены, но не решены в процессе данной реформы:

– не внедрена единая методология разработки бюджетных целевых программ, в том числе межуровневых;

– не разработана формализованная система конкурентного распределения ресурсов между ведомствами и система ответственности за достижение целей и результатов органами власти;

– недостаточно используются механизмы проектного управления и другие.

На сегодняшний день многие из этих проблем планомерно преодолеваются благодаря реализации бюджетной реформы, внедрению информационно-коммуникационных технологий, принципов стратегического, программно-целевого и проектного управления.

Первым таким шагом на пути формирования системы стратегического управления социально-экономическим развитием страны был Указ Президента от 12.05.2009 г. №536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации». Но основным его предназначением являлось лишь определение иерархии и взаимосвязи различных типов документов стратегического планирования, и он носил гриф «Для служебного пользования» [1, с. 79].

Логическим продолжением его стал Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2012 г. №596 «О долгосрочной государственной экономической политике» и Бюджетное послание Президента Российской Федерации о бюджетной политике в 2013–2015 годах. В бюджетном послании Президент отдельно отметил, что эффективность бюджетных расходов должна значительно возрасти, в том числе за счёт перехода к формированию и исполнению бюджета на основе государственных программ. Если бюджетные средства израсходованы в большем объеме, чем намечено, а цель достигнута в меньшей степени, чем определено, то в каждом подобном случае необходимо выявлять и устранять причины такого результата использования бюджетных ассигнований. Эти принципы также должны быть включены в бюджетную стратегию России на период до 2030 года.

В 2014 году, наконец, планируется принятие закона «О государственном стратегическом планировании», который должен был быть утвержденным еще в 2012 году. В проекте закона определяю тся последовательность разработки долгосрочных и краткосрочных документов государственного стратегического планирования, механизмы координации разнообразных ресурсов для достижения поставленных целей, а также отличительные особенности стратегических документов [2].

Анализ подпрограммы «Совершенствование системы государственного стратегического управления» государственной программы №15 «Экономическое развитие и инновационная экономика» говорит о переходе к стратегическому управлению на основе программ. Так, если в 2013 году менее 20% расходов федерального бюджета распределялись по программному принципу, то уже в бюджете 2014 года более 90% расходов должны быть привязаны к 42 утвержденным государственным программам.

В соответствии с проектом Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти государственные программы выступают основными инструментами стратегического управления наряду с планом деятельности и отчетам по ним. Вспомогательными инструментами являются дорожные карты и планы мероприятий на долгосрочный период. Стратегическое управление включает в себя определение стратегических целей, направлений деятельности, ключевых событий и показателей на долгосрочный период (более 5 лет) и контроль их достижения с периодичностью один раз в квартал/год.

Следующим по иерархии идет тактическое управление, направленное на выявления проектов, процессов, ключевых событий и показателей органа исполнительной власти на среднесрочный период (от 1 до 3 лет) и контроля их достижения с периодичностью один раз в месяц/квартал.

Только после этого на оперативном уровне выделяется управление проектами, призванное обеспечить достижения целей планирования, организации и контроля трудовых, финансовых и материально-технических ресурсов проекта с планированием в среднем 1 год и периодичностью контроля – месяц/неделя. Основными инструментами выступают паспорт проекта (стадия инициации), план-график (стадия планирования), запрос на изменение (управление изменениями), отчет о статусе (контроль), итоговый отчет (завершение).

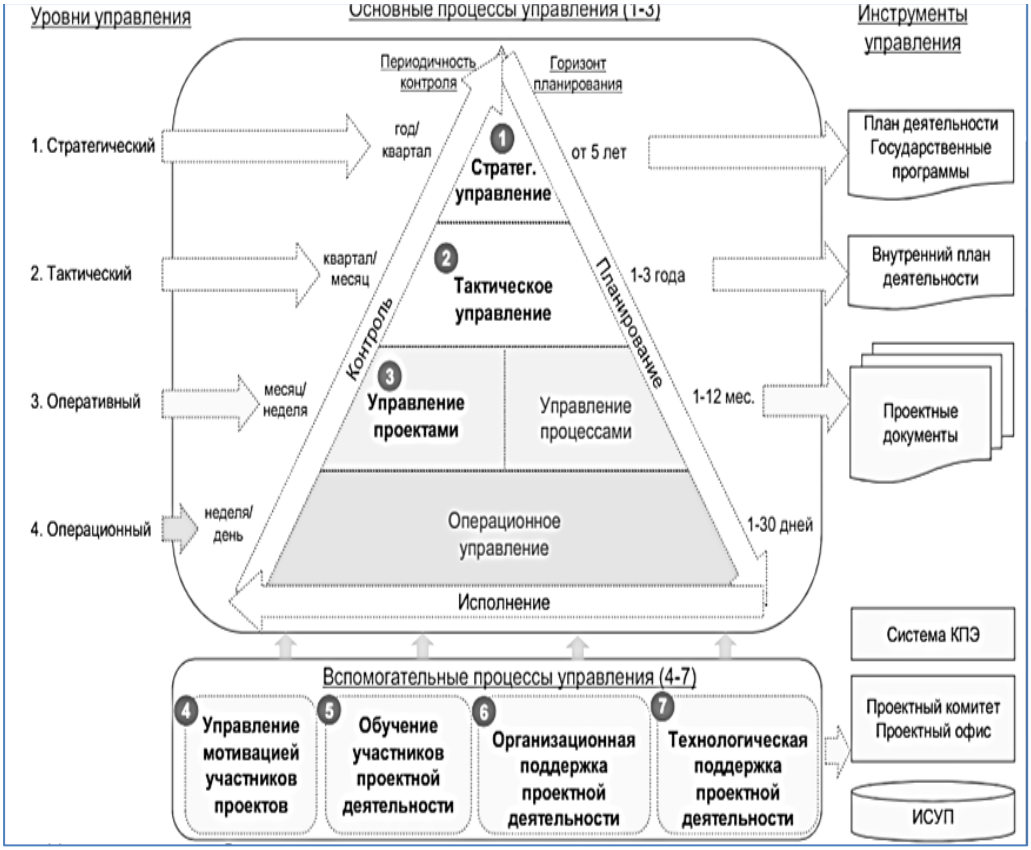


Рис. 1. Иерархия уровней управления[1]*

Особенность государственных инновационных проектов состоит в том, что они, в основном, являются составной частью государственной программы, выступающей в роли стратегии достижения задач в определенной сфере государственного управления. Программа может быть представлена как совокупность проектов, объединенных общей целью, выделенными ресурсами, временем выполнения, технологией, организацией и др. Вся программа может быть направлена на модернизацию и не относится к категории «инновационных», а вот отдельные проекты в составе программы могут являться инновационными. Инновационным проект может быть признан либо с точки зрения объектного подхода, то есть инновацией является конечный результат, внедренный объект, например информационно-аналитическая система, учитывающая специфику какого-то конкретного органа исполнительной власти. Либо с точки зрения процессного подхода, при котором инновации

* Проект методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, разработанные Министерством экономического развития РФ

рассматриваются как процесс или отдельная стадия процесса по реализации идеи и ее превращения в готовый результат, например совершенствование системы предоставления государственных и муниципальных услуг на основе инновационных технологий.

Также отметим вариант разделения понятий **процесс, проект, программа**, предлагаемый в нормативных документах АНО «Оргкомитет «Сочи 2014»: «Активность классифицируется как «Программа», если срок получения результатов больше 24 месяцев; как «Проект», если длительность получения результата больше 3-х месяцев или трудоемкость больше 3-х чел./мес. или бюджет более 1 миллиона рублей и как «Процесс», если в течение года необходимо получить похожий результат еще не менее 2-х раз. Данный подход акцентирует внимание на временных характеристиках, однако это не является основной отличительной чертой проекта от процесса или программы.

Как отмечает Кожухар В.М., рассматривая вопросы инновационного менеджмента, инструменты проектного управления позволяют:

- разрабатывать научно обоснованную концепцию проекта;
- производить оценку жизнеспособности и эффективности проектов с учетом возможных рисков;
- разрабатывать проект и систему управления им, в том числе:

- формулировать цели и результаты;
- разрабатывать календарные планы;
- осуществлять организационное моделирование;
- формировать команды;
- налаживать коммуникации в проекте;
- учитывать риски проекта;
-оформлять и осуществлять контракты и поставки;

- организовывать эффективное выполнение проекта, включая:

-подбор исполнителей;
- организацию поставок и закупок различных ресурсов;
- распределение трудовых ресурсов для выполнения плана проекта;
- организацию процесса реализации проекта;

- обеспечивать эффективный контроль и оперативное регулирование хода работ по ресурсам, срокам, расходам, качеству, рискам, контрактам;
- организовывать успешное завершение и закрытие проекта [3, с. 249].

Процесс управления проектной деятельностью в сфере инноваций требует интегрированного подхода с учетом множества сторон и аспектов, успех реализации которого зависит от выбора правильных методов и скоординированности действий разных его участников, включая органы власти разного уровня. Важнейшее значение имеет организация совместной работы представителей заказчика и исполнителя, а также использование гибких организационных структур, позволяющих координировать работу многочисленных исполнителей по различным направлениям проекта и контролировать промежуточные результаты реализации проекта. При этом необходимо включать в этот процесс научные организации, вузы и общественные организации.

Как мы видим, проектное управление комплексный и сложный подход, особенно для низкоадаптивных государственных структур, но крайне эффективный. В этой связи, учитывая практическую необходимость скорейшего внедрения технологий проектного управления в практику государственного и муниципального управления, 5 июня 2013 года в Министерстве экономического развития Российской Федерации был создан и начал свою работу Совет по внедрению проектного управления. Это коллегиальный орган, где будет аккумулироваться и систематизироваться опыт внедрения проектного управления в российских министерствах, регионах, госкорпорациях, на уровне органов госвласти в передовых стра-

нах. По итогам систематизации данной информации совету предстоит составить методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах государственной власти. Также совет должен подготовить предложения по обучению государственных служащих и формированию нормативно-правовой базы в сфере управления проектами.

На данный момент участие в работе совета подтвердили Минфин, Минпромторг, Минтранс, Минсвязь, Минрегион и Счетная палата, а также аппарат правительства. Регионы представлены правительством Москвы, Московской и Пензенской областей. Кроме того, в совет входят компании с госучастием, например Сбербанк, и вузы: Московский физико-технический институт и Высшая школа экономики. Примечательно, что курирует работу совета Департамент стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов Министерства экономического развития.

Таким образом, на государственном уровне признается актуальность и эффективность проектных методов, но для их распространения и успешного применения необходима продуманная стратегия. Стратегическое управление инновациями включает в себя планирование и реализацию инновационных проектов, поиск и внедрение крупномасштабных решений, обеспечивающих устойчивое развитие за счет выявления будущих факторов успеха. Государственные стратегии, концепции, программы определяют цели, на которые следует ориентироваться при инициировании и реализации инновационных проектов, а проектное управление дает тот инструментарий, который позволяет достигать эти цели наиболее эффективным способом.

Литература

1. Пенкин А. Стратегическое планирование: реализация государственных программ //Проблемы теории и практики управления. 2013. №11. С.79-83.

2. Проект ФЗ № 143912-6 «О государственном стратегическом планировании» (ред., внесенная в ГД ФС РФ) http://base.consultant.ru/cons/ cgi/online.cgi?req=doc;base=PRJ; n=98798;dst=0

3. Кожухар В.М. Инновационный менеджмент: Учебное пособие. М.: ИТК «Дашков и К», 2012.

4. Проект методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, разработанных Министерством экономического развития РФ.

5. Сайт Министерства экономического развития Российской Федерации [Электронный ресурс]/ Режим доступа–URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect /economylib4/mer/ about/structure/depStrategy/doc20131210_6 (дата обращения: 10.01.2014).

УДК 336.14

Стрельцова Е.Д., Богомягкова И.В., Стрельцов В.С.

Модельный инструментарий системы поддержки принятия решений по управлению межбюджетным регулированием

Статья посвящена разработке методологических и теоретических положений к созданию модельного инструментария системы поддержки принятия решений для управления межбюджетным регулированием. На основе применения методологии системного подхода поставлена задача принятия решений о долевом распределении налогов между уровнями бюджетной системы. Предложен комплекс экономико-математических моделей для оценки принимаемых решений, обладающих свойством адаптации к изменениям внешней среды. Разработана архитектура модельного инструментария в составе системы поддержки принятия решений.

Ключевые слова: межбюджетное регулирование, система поддержки принятия решений, экономико-математические модели, метод статистических испытаний, теория стохастических автоматов.