

УДК 65.012:658.562

Рыбак Анатолий Иванович

Доктор технических наук, профессор кафедры бизнес-администрирования и корпоративной безопасности

Панафидин Геннадий Сергеевич

Соискатель, специальность “Управление проектами и программами”, кафедра бизнес-администрирования и корпоративной безопасности

Международный гуманитарный университет, Одесса

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММАМИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНОВ УКРАИНЫ

Аннотация. В качестве методологической основы управления инновационными проектами используется философия стандарта P2M, которая содержит рекомендации по управлению инновационными программами развития организаций и созданию инновационных продуктов. Показано, что для разработки методологических принципов управления программой социально-экономического развития региона необходимо провести взаимосвязанный по содержанию, срокам, ресурсам комплекс мероприятий, направленный на развитие инфраструктуры природно-ресурсного потенциала региона.

Ключевые слова: методологические принципы, управление, ресурсы, инфраструктура, развитие региона

Анотація. В якості методологічної основи управління інноваційними проектами використовується філософія стандарту P2M, яка містить рекомендації з управління інноваційними програмами розвитку організацій і створення інноваційних продуктів. Показано, що для розробки методологічних принципів управління програмою соціально-економічного розвитку регіону необхідно провести взаємопов'язаний за змістом, строками, ресурсами комплекс робіт, спрямований на розвиток інфраструктури природно-ресурсного потенціалу регіону.

Ключові слова: методологічні принципи, управління, ресурси, інфраструктура, розвиток регіону

Annotation. Methodological basis of innovative project management are based on Japanese philosophy standard P2M. Subject methodology provides recommendations for management of innovative programs in organization development and creation of innovative products. Architecture of socio-economic development of the region and its use has not been investigated. The Eurasian standard for the management of social projects, programs and portfolios do not contain specific science-based mechanisms for planning and implementation of integrated regional programs. It should be noted that there are programs management mechanisms of branch development. Several studies focused on solving specific tasks in the management of social projects; however, they are not comprehensive.

In view of the above, the aim of this work is to develop methodological principles of program management of socio-economic development of the region, by which we suggest to understand interrelated content, deadlines, resources and implementing a set of activities (work) legal, institutional, economic, financial, social, aimed at solving problems in the development of infrastructure, socio-economic, natural resource potentials of the region and partially or fully secured by financial and other material resources.

Keywords: methodological bases, management, social projects, regional development

Введение

Практически все международные и отечественные эксперты, комментируя сложившуюся ситуацию в стране, сходятся во мнении, что единственным путем выхода из глубокого экономического кризиса является

децентрализация власти и всестороннее развитие системы местного самоуправления. Ни в коей мере не отрицая правильность такого вывода, в данной работе предпринимается попытка предостеречь от возможных ошибок на этом пути, которые могут иметь нежелательные или даже катастрофические последствия.

В первую очередь следует обратить внимание на неблагоприятные условия, сложившиеся сегодня в стране, которые не позволят провести быструю и эффективную децентрализацию:

- исторически и ментально сложившееся потребительское отношение к роли органов государственной власти. Наиболее популярные лозунги: “государство должно обеспечить”, “я не верю никакой власти” и т.п.;

- монополистический характер экономики, фактически полное отсутствие малого и среднего бизнеса – драйверов развития отдельных регионов;

- практически полное отсутствие нормативно-правовой базы, стимулирующее развитие конкурентной экономики (налогообложение, государственно-частное партнерство и т.п.);

- очень большая неравномерность во всех показателях качества жизни не только в различных регионах страны, но и внутри региона между отдельными территориями;

- отсутствие на региональном уровне достаточного количества квалифицированных управленческих кадров особенно ощущается в специальностях рыночно-управленческого профиля.

Несмотря на то, что проблемам управления программами регионального развития в последнее время уделяется значительное внимание, считать данную задачу решенной на методологическом уровне пока явно преждевременно.

Цель статьи

Цель статьи – разработка методологических принципов управления программой социально-экономического развития региона, под которой предлагается понимать взаимоувязанный по содержанию, срокам выполнения, ресурсам и исполнителям комплекс мероприятий (работ) правового, организационного, экономического, финансового, социального характера, направленный на решение проблем в развитии инфраструктурного, социально-экономического, природно-ресурсного потенциалов региона и обеспеченный частично или полностью финансовыми и иными материальными средствами.

Изложение основного материала

В работе [1] предлагается в качестве методологической основы управления инновационными проектами использовать философию японского стандарта Р2М. При этом справедливо отмечается, что данная методология содержит рекомендации по управлению инновационными программами развития организаций и созданию инновационных продуктов.

Возможность использования ее для разработки архитектуры программы социально-экономического развития региона в достаточной мере не исследовано. Евроазиатский стандарт по управлению социальными проектами, программами и портфелями [2] не содержит конкретных научно-обоснованных механизмов планирования и реализации комплексных региональных программ. Следует отметить работу [3], в которой достаточно полно разработаны механизмы управления программами отраслевого развития. Ряд исследований [4; 5] посвящены решению отдельных задач в управлении социальными проектами, однако, они не носят комплексный характер.

Жизненный цикл программы развития региона

По аналогии с проектным менеджментом управление программами включает следующие процессы:

- инициация;
- планирование;
- реализация;
- мониторинг и контроль;
- завершение.

Цикл управления программой развития региона в общем виде представлен на рис. 1. Процессы управления программой представлены в данной укрупненной схеме в качестве дискретных элементов с четко определенными взаимодействиями. Однако на практике они накладываются друг на друга и взаимодействуют между собой в течение всего жизненного цикла программы. Группы процессов редко бывают как дискретными, так и единовременными событиями; они являются пересекающимися действиями, происходящими на протяжении всей программы. Выход одного процесса, как правило, становится входом для другого процесса или является результатом проекта. Если программа разделена на фазы, группы процессов взаимодействуют в рамках каждой фазы. Применение процессов управления программами итеративно, и многие процессы повторяются несколько раз в течение программы.

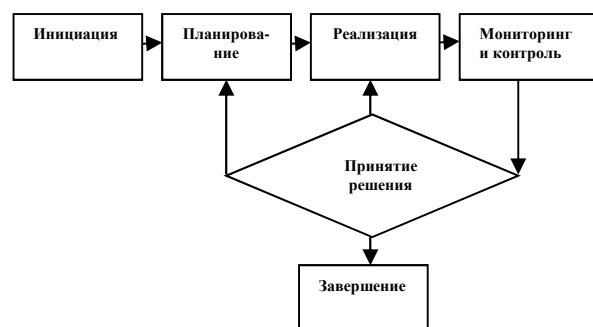


Рис. 1. Цикл управления программой развития региона

Целью процесса инициации программы является обоснование необходимости реализации программы, определение основных параметров программы и формальный запуск программы [2]. В результате процесса инициации должны быть определены и задокументированы основные параметры программы: наименование; цели и критерии успешности; основные результаты программы по отдельным направлениям и этапам; список основных рисков программы и т.д.

Следует отметить, что несмотря на то, что процесс регионального развития является перманентным, программно-целевой подход предполагает точное определение рамок реализации конкретной программы, продолжительность которой следует ограничить интервалом 3 – 4 года.

Инициатором программы развития региона должен выступать орган местного управления, на который возлагается решение комплекса следующих задач:

- предварительный отбор на конкурсной основе проектов и портфелей программы;
- согласование с основными заинтересованными сторонами программы, возможные сроки выполнения отдельных проектов, объемы и источники финансирования;
- организация и проведение специализированной экспертизы проектов программы их доработка по результатам экспертизы;
- формирование офиса управления программой развития региона.

Качество жизни как показатель ценности программы

Движущей силой инициации программы развития региона является наличие противоречия – некоторой «разности потенциалов» между имеющимся и желаемым (целевым) его состояниями. В качестве показателя, характеризующего уровень социально-экономического развития какой-либо территории, в среде специалистов в последние годы принят параметр “качество жизни” – это оценочная категория жизни человека, обобщённо характеризующая параметры всех составляющих его жизни: жизненного потенциала, жизнедеятельности и условий жизнедеятельности (инструментов, ресурсов и среды) по отношению к некоторому объективному или субъективному эталону [6]. Более подробный анализ данного показателя и метод его расчета представлен в работе [7], в которой на основании анализа многих моделей оценки качества жизни, предлагается подход, в соответствии с которым интегральный индикатор

качества жизни включает следующие основные критерии:

- качество населения, интегрирующее в себе такие его свойства, как ожидаемая продолжительность жизни, уровень образования, квалификация, рождаемость, смертность и т.п.;
- благосостояние населения, интегрирующее в себе основные показатели уровня жизни и отражающее степень удовлетворения его материальных и духовных потребностей (реальные доходы, их дифференциация, уровень потребления благ и услуг, уровень обеспечения ресурсными мощностями инфраструктуры общества и т.п.);
- социальная безопасность (или качество социальной сферы), отражающая уровень условий труда, социальной защиты, физической и имущественной безопасности члена общества, криминогенности и социально-политического здоровья самого общества и т.п.;
- качество окружающей среды (или качество экологической ниши), аккумулирующее данные о загрязнении фауны и флоры – воздушного пространства, воды, о качестве почвы, уровне биоразнообразия и т.п. (заметим, что человеческая популяция – это единственная земная популяция, не обеспечивающая утилизации отходов своей жизнедеятельности, опасных для окружающей среды и не включённых в естественные природные технологии – «трофические цепи биосферы»).

Интегральный показатель качества жизни определяется из выражения:

$$K = \sum_{i=1}^4 \alpha_i K_i$$

где α_i – коэффициенты весомости данного критерия качества жизни, определяемые методом экспертных оценок [8]; K_i – численные значения критериев качества населения, его благосостояния, качества социальной сферы и окружающей среды соответственно.

В процессе инициации программы регионального развития определяется фактическое значение каждого критерия качества жизни в данном регионе и в среднем по стране разрабатывается траектория движения (планируемое изменение значения данного критерия в процессе реализации программы). Пример такой траектории показан на рис. 2.

На стадии планирования программы разрабатывается ее архитектура – состав проектов и портфелей проектов, комплексная реализация которых обеспечит выполнение основных целей программы. Ниже предлагается метод отбора проектов в программу, базирующийся на ценностном подходе.

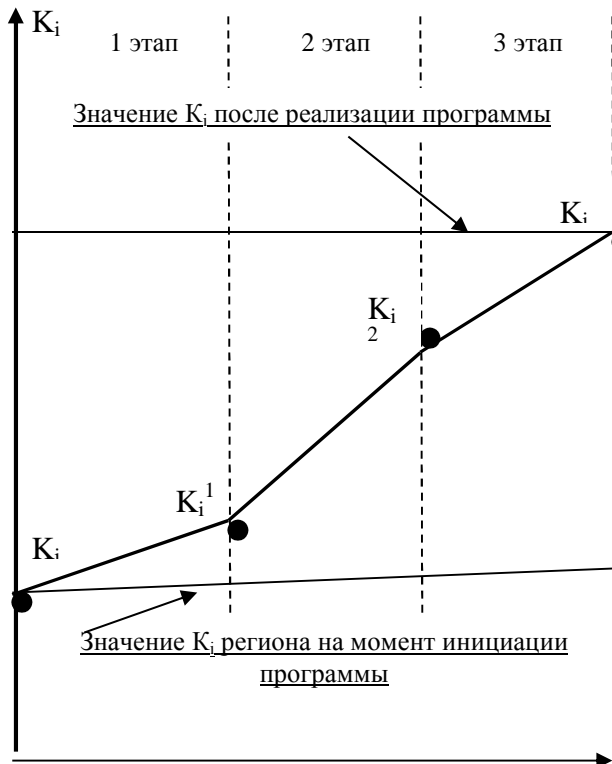


Рис. 2. Траектория изменения критерия качества жизни населения региона

Главным параметром включения проекта в программу является его ценность, которая определяется отношением полезности проекта в достижении результатов программы к затратам, необходимым на его выполнение.

Подобный метод нашел свое применение в управлении социальными проектами в области здравоохранения [9], где доказал свою корректность.

Фундаментальные трудности вызывает формирование связи между конечными результатами и социальными эффектами с непосредственными результатами деятельности проектов, которые выступают в виде параметров созданных товаров, работ, услуг. Достаточно сложным представляется оценить, какие социально-экономические результаты может дать конкретный набор проектов.

Допустим, миссия государственной программы регионального развития направлена на n социальных целей по различным показателям качества жизни $\Pi_1, \Pi_2, \dots, \Pi_n$. Методом экспертных оценок каждому показателю назначается весовой коэффициент, отражающий его весомость в интегральном значении качества жизни, то есть в совокупной ценности программы: a_1, a_2, \dots, a_n , где $\sum a_n = 1$.

Каждый потенциальный проект оценивается исходя из величины его полезности P_k в достижении

миссии программы, который, в свою очередь, определяется из выражения:

$$P_k = \sum_{n=1}^n (\Delta \Pi_n \cdot \alpha_n),$$

где $\Delta \Pi_n$ – изменение значения n -го показателя качества жизни вследствие успешной реализации k -го проекта.

Кроме того, каждый проект оценивается с точки зрения потребления ресурсов. Допустим, заявленный бюджет программы социально-экономического развития региона составляет R , тогда затратность (ресурсо-потребление) R_k каждого k -го проекта определяется как

$$R_k = \frac{r_k}{R},$$

где r_k – бюджетные затраты на реализацию k -го проекта.

Ранжирование проектов производится по ценностному критерию, отражающему отношение полезности k -го проекта к его затратности

$$W_k = \frac{P_k}{R_k}$$

В результате ранжирования проекты выстраиваются по признаку убывания показателя ценности W_k : наиболее эффективные тендерные предложения будут иметь наивысший показатель ценности и войдут в состав программы в первую очередь. Формирование оптимальной архитектуры программы можно производить на основании метода построения зависимости «полезность – затраты», алгоритм которого представлен в [10].

Результатом применения описанной выше модели селекции тендерных предложений является наиболее эффективный набор проектов программы, совокупное управление которыми позволяет добиться максимального эффекта при ограниченных ресурсах, или же достичь заданных показателей ценности программы с минимальным расходом.

На следующей стадии выполняется структурирование архитектуры программы, которая представляет собой множество спроектированных структур проектов и взаимосвязей между ними, направленных на выполнение функций отдельных проектов и программы в целом с целью достижения общей ценности программы.

В процессе инициации, планирования и реализации программы существенным является создание офиса управления программой. Основной целью такого органа является побуждение заинтересованных сторон к плодотворному диалогу и участию в эффективном взаимодействии в рамках программы. Учитывая вышеизложенное, целесообразным представляется применение корпоративных механизмов управления и

принципов государственно-частного партнерства к программному менеджменту для государственных программ регионального развития. Введение корпоративных механизмов имеет целью наиболее полно учесть и согласовать интересы разных групп людей, тем или иным способом причастных к деятельности программы. Государственно-частное партнерство может служить не только моделью взаимодействия частных предприятий с государственными структурами, но и механизмом регулировки дисбалансов в программе.

Таким образом, механизм управления программой, основанный на вертикальной корпоративной структуре взаимодействий и государственно-частном партнерстве, может быть представлен в виде совета директоров, руководителя программы и офиса управления программой (рис. 3).

Состав совета директоров (СД) включает в себя руководителей организаций и предприятий, победивших в конкурсных торгах и участвующих в программе, здесь можно провести аналогию с внутренними директорами, которые выполняют функцию контроля за соблюдением интересов всех участников. Однако, в отличие от устройства состава директоров обычных корпораций,

в составе СД государственных программ необходимо наличие представителей государства, общественных организаций и объединений, местных органов власти. Эти участники совета директоров по аналогии с внешними директорами контролируют выполнение социальных целей и упрощают проведение процедур государственно-частного партнерства.

Эффективная система корпоративного управления призвана обеспечивать выполнение советом директоров их основной обязанности при принятии важнейших корпоративных решений.

Совет директоров назначает руководителя программы, осуществляющего оперативный контроль в процессе выполнения программы и предоставляющего отчеты о ходе реализации программы на плановых заседаниях совета директоров. На руководителя программы возлагается задача компоновки состава офиса управления программой, в который входит профессиональная команда топ-менеджеров (специалисты в области управления проектами и программами) по управлению различными функциями программы.

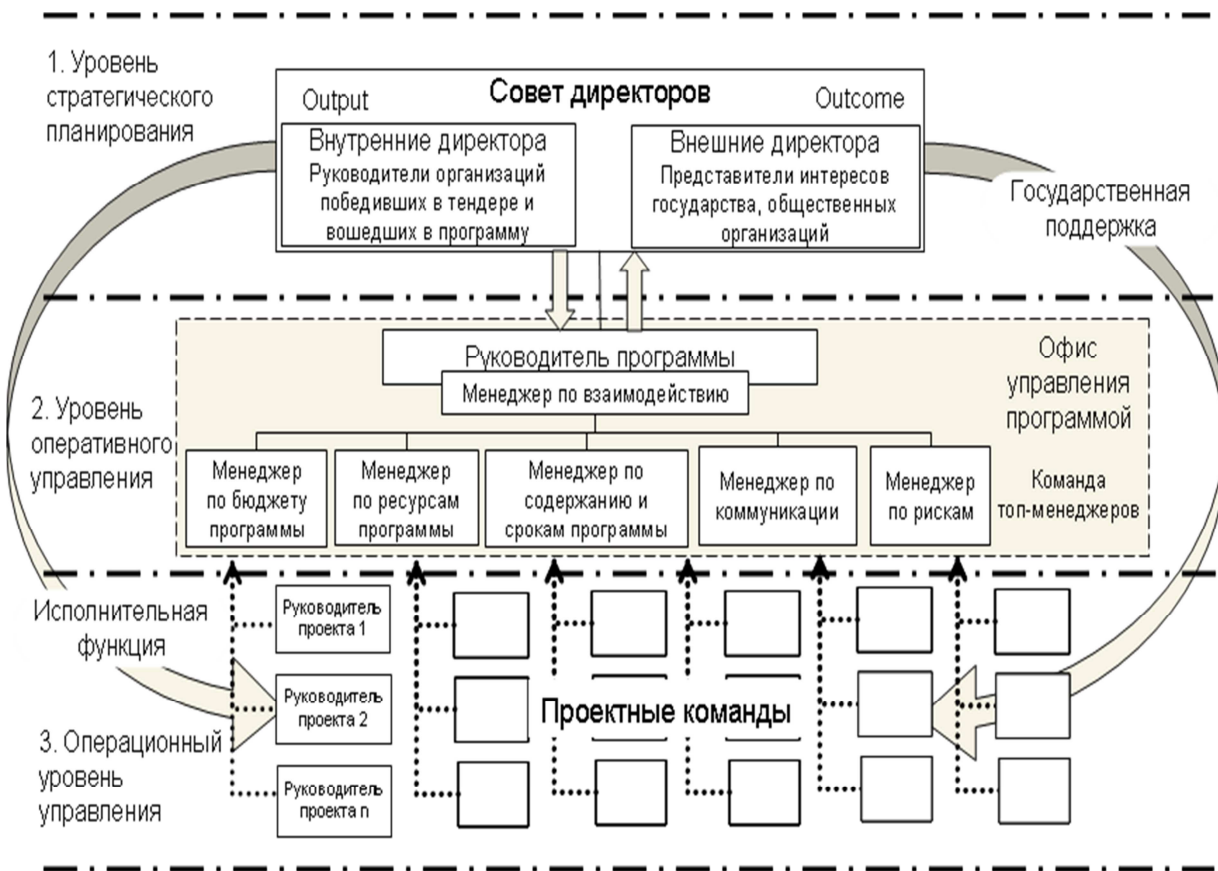


Рис. 3. Модель корпоративной структуры управления программой

Офис управления программой является главным аналитическим и координационным подразделением, которое занимается планированием программы, управлением реализацией программы, сбором информации о ходе исполнения программы, ее систематизацией и анализом, выработкой предложений по решению возникающих проблемных ситуаций, разработкой плана корректирующих действий, необходимых для балансировки интересов стейкхолдеров, выработкой предложений по реагированию на изменения во внешней и внутренней среде.

По результатам своей деятельности офис управления программой формирует отчеты о текущем состоянии и динамике хода реализации программы и предлагает возможные мероприятия по балансировке программы. Данная информация поступает через руководителя программы в совет директоров, где и принимается окончательное решение по программе и отдельным проектам.

Такая вертикально интегрированная корпоративная структура объединяет проекты, реализуемые в различных отраслях, направленные в совокупности на достижение единой миссии программы и получение синергетического эффекта. При этом директора (руководители компаний участвующих в программе), отходя от оперативного управления координацией программы, не теряют контроль за менеджментом, освобождая свое время для выполнения своих внутренних проектов. Синергетический эффект в вертикальной интеграции позволяет получить преимущества в использовании дефицитных ресурсов. Кроме того, при вертикальной интеграции в программе, когда проекты связаны тесными хозяйственными связями, в полной мере проявляются такие преимущества, как снижение потребности в оборотных средствах и, благодаря связке, в единой технологической цепочке выдерживаются высокие технологические и производственные стандарты. Очень важную роль в совете директоров играют представители государства, местных органов власти, общественных организаций. Кроме того, что эти участники совета директоров контролируют достижение социальных целей программы, они являются ее представителями в государственных и общественных структурах, что дает мощные рычаги

управления, недоступные для негосударственных программ и проектов. Именно через этих участников возможно и осуществляется государственное влияние и государственная поддержка функционирующей программы. Наличие этих внешних директоров в совете программы налаживает коммуникацию всех участников программы с государством в рамках государственно-частного партнерства.

Одной из важных функций офиса управления программой является также осуществление процессов контроля выполнения программы и управления изменениями программы в соответствии с утвержденной процедурой управления изменениями.

Выводы

Проведенные исследования позволяют сформулировать теоретические принципы инициации, планирования и реализации программ социально-экономического развития регионов:

1. Эффективное развитие Украины возможно только путем децентрализации системы управления экономикой и переноса центра принятия решений на органы местного самоуправления.

2. Методологической основой построения системы управления развитием отдельных регионов должна стать теория проектного менеджмента, а главным практическим методом реализации запланированных решений – государственно-частное партнерство.

3. Программы социально-экономического развития регионов должны включать в себя следующие разделы:

- содержание проблемы и обоснование необходимости ее решения программными методами;
- основные цели и задачи, сроки и этапы реализации программы;
- система программных мероприятий и ожидаемые результаты;
- ресурсное обеспечение программы;
- механизм реализации программы;
- организация управления программой и контроль за ходом ее реализации;
- оценка эффективности, социально-экономических и экологических последствий от реализации программы.

Список литературы

1. Стандарт Міністерства фінансів України «Управління інноваційними проектами і програмами. Методологія». МФУ 75.1 – 00013480 – 29.12:2010. – К., 2010. – 63 с.
2. Проектный менеджмент. Требования к управлению программой // Национальный стандарт Российской Федерации; Центр стандартизации управления проектами. – М. : 2009. – 17 с.

3. Леонова С. Н., Шахов А. В., Методологические особенности управления программами развития отрасли. / Восточно-европейский журнал передовых технологий // Интегрированное стратегическое управление, управление проектами и программами развития предприятий и территорий. – 2012. – 1/12 (55). – С. 14-16.
4. Бушуев С. Д. Креативные технологии в управлении проектами и программами. / С. Д. Бушуев, Н. С. Бушуева, И. А. Бабаев и др. – К. : Саммит книга, 2010. – 768 с.
5. Бушуева Н. С. Модели и методы проактивного управления программами организационного развития. – К. : Наук. світ, 2007. – 199 с.
6. Айвазян, С. А. Интегральные индикаторы качества жизни населения: их построение и использование в социально-экономическом управлении и межрегиональных сопоставлениях / С.А. Айвазян. – М. : ЦЭМИ РАН, 2000.
7. Рыбак А. И., Панафидин Г. С. Метод определения интегрального показателя качества жизни населения / Журнал «Технологический аудит и резервы производства». – 2014. – № 1/1 (15). – С. 35-39.
8. Руденко Е. С., Шахов А. В. Методы обработки результатов экспертного оценивания в управлении проектами // Сб. научн. тр. Вестник ОНМУ. – 2013. – № 36. – С. 184 - 192.
9. Романенко Н. В., Шахов А. В. [Управление ценностью проектов государственно-частного партнерства в области здравоохранения](#) // Вестник ОНМУ. – 2012. – № 35. – С. 203 – 210.
10. Бурков В. Н., Джавахадзе Г. С. Экономико-математические модели управления развитием отраслевого производства. – М. : ИПУ РАН, 1997. – 64 с.

References

1. Standard of the Ministry Finances of Ukraine "Management of innovative projects and programs. Methodology". 75.1 MFU – 00013480. – 29.12:2010. – К., 2010. – 63 p.
2. Project management. Requirements to program management // National Standard of the Russian Federation; Center of Standardization in project management. – М. : 2009. – 17 p.
3. Leonova, S. N. & Shahov A. V. Methodological features of the program management in industry development. / East European Journal of advanced technologies // Integrated strategic management, project and programs management development of enterprises and territories. – 2012. – 1/12 (55). – P. 14 -16.
4. Bushuyev, S. D. Creative technologies in project management and programs / Bushuyev S. D., Bushueva N. S., Babaev I. A. etc. – К. : Book Summit 2010. – 768 p.
5. Bushueva, N. S. The models and methods of proactive programs management of organizational development. – К. : Science.World, 2007. – 199 p.
6. Aivazyan, S. A. The integral indicators of quality life of the population: their construction and use of socio-economic management and interregional comparisons / S. A. Aivazyan. – Moscow: CEMI, 2000.
7. Rybak, A. I. & Panafidin G. S. Determination method of integral index of quality life of the population / Magazine "Technological audit and production reserves". – 2014. – № 1/1 (15). – P. 35-39.
8. Rudenko, E. S. & Shakhov, A. V. The methods of results processing of expert evaluation in project management // Collection of scientific works "Herald ONMU» № 36, 2013. – S. 184 – 192.
9. Romanenko N. V. & Shakhov A. V. Management value of public-private partnership in health area // Collection of scientific works "Herald ONMU" № 35, 2012. – S. 203 - 210.
10. Burkov, V. N. & Javakhadze, G. S. The Economic and mathematical models of management development of industrial sector. М : IPU RAN, 1997. – 64 p.

Статья поступила в редколлегию 23.06.2014

Рецензент: д-р техн. наук, проф. А.В. Шахов, Одесский национальный морской университет, Одесса.