

На правах рукописи



003462292

Хамагаева Наталия Юрьевна

**ОРГАНИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОГРАММАМИ СОЦИАЛЬНО-
ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РЕГИОНА
(ТЕОРЕТИКО-МЕТОДИЧЕСКИЙ АСПЕКТ)**

Специальность: 08.00.05 – Экономика и управление народным хозяйством

Специализация: теория управления экономическими системами

АВТОРЕФЕРАТ

диссертации на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

19 ФЕВ 2009

Москва – 2009

Работа выполнена на кафедре теории организации и управления
Государственного университета управления.

Научный руководитель: кандидат экономических наук, профессор
Смирнова Валентина Григорьевна

Официальные оппоненты: доктор экономических наук, профессор
Беляева Ирина Юрьевна;

кандидат экономических наук, доцент
Барсова Татьяна Николаевна

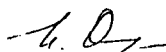
Ведущая организация: Российская академия государственной службы при
Президенте Российской Федерации

Защита состоится 5 марта 2009 г. в 14 часов на заседании диссертационного
совета Д 212.049.12 при Государственном университете управления по адресу:
109542, г. Москва, Рязанский проспект, дом 99, зал заседаний Ученого совета
Института государственного управления и права, ауд. А-319.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Государственного
университета управления

Автореферат разослан 5 февраля 2009 г.

Ученый секретарь
диссертационного совета Д 212.049.12,
кандидат экономических наук, доцент



И.А.Острина

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования. Программы социально-экономического развития региона играют важную роль в достижении целей региональной политики. Они способствуют укреплению экономических связей, территориальной целостности, становлению и развитию региональных рынков, институциональной и рыночной инфраструктуры, обеспечению занятости населения, повышению его жизненного уровня.

Однако, несмотря на все преимущества, более чем 30-летний опыт разработки и реализации региональных программ в нашей стране позволяет выявить ряд проблем, снижающих эффективность их использования. К ним можно отнести недостаточно полный учет региональной специфики, нечеткую постановку целей и задач, дублирование мероприятий по их достижению на разных уровнях государственного управления, недостаточное финансовое обеспечение. Остро стоят также проблемы, связанные с разграничением ответственности и излишней бюрократизацией. Для их решения необходим поиск и внедрение новых подходов, форм и методов управления.

Одним из таких подходов, который широко используется в государственном управлении в зарубежных странах, Великобритании, Германии, США, Австрии, Японии, Австралии, Бразилии и других, является проектное управление. Распространение проектно-ориентированного подхода в управлении территориями связано с тем, что оно позволяет более четко определять цели, более рационально распределять ресурсы, планировать работы с учетом имеющихся рисков и возможностей, своевременно реагировать на возникающие изменения и отклонения.

В нашей стране на сегодняшний день в государственном управлении методы проектного управления используются еще недостаточно широко, несмотря на то, что их внедрение в организацию управления социально-экономическим развитием региона и, в частности, в разработку и реализацию программ, имеет большой нереализованный потенциал.

Степень разработанности темы исследования. Разработкой теоретико-методологических основ программно-целевого подхода в управлении занимались такие отечественные ученые как Аганбегян А.Г., Балаян Г.Г., Бурков В.Н., Кондратьев В.В., Ириков В.А., Комков Н.И., Лейбкинд А.Р., Новиков Д.А., Рудник Б.Л. и другие. Вопросам методологии и практики проектного управления посвящены работы таких зарубежных ученых как Гутч Р., Решке Х., Шелле Х., Клиффорд Ф. Грей, Оберлендер Г.Д., Хаммер Р. и другие. В исследование этих вопросов в нашей

стране внесли вклад такие ученые как Воропаев В.И., Разу М.Л., Шапиро В.Д., Лялин А.М., Мазур И.И. и другие. Следует отметить, что большинство исследований по данной проблеме связано с использованием методов проектного управления в производстве, строительстве и других областях, в то время как изучению возможности их внедрения в организацию управления региональными программами уделено недостаточно внимания.

Целью диссертационной работы является разработка рекомендаций по совершенствованию организации управления программами социально-экономического развития региона путем внедрения методов проектного управления.

Для достижения указанной цели в диссертационной работе поставлены следующие **задачи**:

- адаптация модели жизненного цикла для ее использования в региональных программах;
- анализ отечественной практики разработки и реализации программ социально-экономического развития регионов;
- исследование зарубежного опыта использования проектного управления для развития территорий;
- определение принципов организации управления региональными программами на основе использования проектного управления;
- разработка рекомендаций по формированию организационной структуры управления программами социально-экономического развития региона;
- разработка рекомендаций по созданию проектной команды.

Объектом исследования являются управленческие структуры, осуществляющие разработку и реализацию программ социально-экономического развития региона.

Предметом исследования являются организационные отношения, возникающие в процессе разработки и реализации программ социально-экономического развития региона.

Теоретической и методологической основой исследования послужили труды ведущих отечественных и зарубежных ученых в области государственного управления, общего менеджмента, теории проектного управления, научные работы в области информационно-коммуникационных технологий. Нормативно-правовой основой диссертации являются законодательные, нормативно-инструктивные, методические материалы, стандарты российских и международных профессиональных организаций и ассоциаций в области проектного управления.

Методология исследования основывается на применении системного и комплексного подходов, общенаучных методов дедукции, индукции, анализа и синтеза, логического и сравнительного анализа, классификации.

Информационную базу исследования составили: официальные статистические данные, нормативные правовые акты федеральных и региональных органов государственного управления, материалы, содержащиеся в монографиях и статьях, опубликованных в научной и периодической печати, сети Интернет, материалы конференций, круглых столов, экспертные оценки, а также личные наблюдения и выводы автора.

Научная новизна диссертационной работы заключается в теоретическом обосновании и разработке методических рекомендаций по внедрению методов проектного управления в процесс разработки и реализации программ социально-экономического развития региона.

Автором получены новые научные результаты:

- обоснована необходимость и возможность использования проектно-ориентированного подхода при разработке и реализации программ социально-экономического развития региона. Автором предложено рассматривать в качестве проекта комплекс мероприятий, входящих в подпрограммы социально-экономического развития региона, и использовать в организации управления ими методы проектного управления, что направлено на обеспечение более четкой ориентации на конечный результат, улучшения взаимодействия между участниками, более полного учета их интересов;

- адаптирована модель жизненного цикла проекта для использования ее в подпрограммах. Так как программа социально-экономического развития региона состоит из большого количества подпрограмм, реализуемых в различных областях, то применение модели жизненного цикла проекта будет способствовать обеспечению непрерывности и цикличности управления как программой в целом, так и повышению эффективности реализации подпрограмм;

- сформулированы принципы организации управления региональными программами, которые направлены на обеспечение интеграции и комплексности проектов, реализуемых в рамках региональных программ, единой методологии проектного управления при разработке и реализации подпрограмм, персонификации и экономической ответственности руководителей проектов за результаты деятельности. Данные принципы позволяют учитывать и согласовывать интересы участников программы, усилить контроль при разработке и реализации

региональных программ за счет применения программного обеспечения, основанного на современных информационно-коммуникационных технологиях;

– разработаны рекомендации по созданию организационной структуры управления программой, ориентированной на обеспечение интеграции интересов, сокращения дублирования полномочий и программных мероприятий, осуществляемых на разных уровнях управления через создание проектных команд. Предложена схема взаимодействия такой команды с основными участниками программы социально-экономического развития региона, учитывающая ее высокую степень самостоятельности в рамках реализуемых подпрограмм;

– разработаны методические рекомендации по формированию организационной структуры, включающей определение состава участников проектной команды, их задачи и распределение ответственности. Предложенные рекомендации по созданию постоянно действующей команды для реализации каждой подпрограммы будут способствовать повышению эффективности управления региональной программой за счет согласованного взаимодействия ее участников и более полного представления их интересов.

Достоверность научных результатов и обоснованность научных положений, выводов и рекомендаций, содержащихся в диссертации, подтверждается применением научных методов исследования, достаточно представительной информационной базой, полнотой анализа теоретических и практических разработок, практической проверкой и внедрением результатов исследования.

Значение научных результатов для теории и практики. Разработанные автором рекомендации могут быть использованы в качестве теоретической основы организации управления программами социально-экономического развития региона. Практическая значимость исследования состоит в возможности использования его результатов в программах развития территорий, действующих на разных уровнях управления, федеральном, региональном и муниципальном.

Внедрение результатов исследования. Предложенные принципы организации управления региональными программами применялись в деятельности Ассоциации специалистов государственного и муниципального управления Российской Федерации. Рекомендации по организации проектной структуры управления программами социально-экономического развития региона и формированию проектной команды приняты к внедрению префектурой Юго-Восточного административного округа города Москвы при разработке и реализации

программы «Юго-Восточный административный округ г. Москвы - инновационный округ». Материалы диссертации применялись в учебном процессе в Государственном университете управления в процессе преподавания курса «Основы менеджмента».

Апробация работы. Основные положения и научные результаты обсуждались и получили одобрение на Международной научно-практической конференции «Актуальные проблемы управления» (г. Москва, ГУУ, 2006), Всероссийских конференциях молодых ученых и студентов «Реформы в России и проблемы управления» (г. Москва, ГУУ, 2007, 2008 гг.).

Публикации. По результатам исследования опубликовано 7 научных работ общим объемом 2,6 п.л., в том числе 3 статьи в ведущих рецензируемых изданиях, рекомендованных ВАК Министерства образования и науки РФ. В работах раскрыты основные теоретические положения и проведен анализ существующей практики разработки и реализации федеральных, региональных программ, предложены и обоснованы рекомендации по совершенствованию организации управления программами на основе использования системы проектного управления.

Объем работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, выводов и рекомендаций, 3 приложений, списка литературы из 104 источников. Общий объем диссертации составляет 140 страниц, в ней содержится 8 таблиц и 10 рисунков.

Структура диссертации

Введение

ГЛАВА 1. Теоретические аспекты организации управления программами социально-экономического развития региона

1.1 Реализация программно-целевого принципа в государственном управлении

1.2 Использование концепции жизненного цикла в программах социально-экономического развития региона

1.3 Развитие методов проектного управления и их использование в государственном управлении

ГЛАВА 2. Анализ организации управления региональными социально-экономическими программами в России и за рубежом

2.1. Анализ отечественной практики разработки и реализации программ социально-экономического развития регионов

2.2. Анализ зарубежного опыта использования проектного управления в социально-экономическом развитии территорий

ГЛАВА 3. Рекомендации по внедрению методов проектного управления в организацию управления программами социально-экономического развития региона

3.1 Принципы организации управления региональными программами на основе использования проектного управления

3.2. Формирование организационной структуры управления программой социально-экономического развития региона

3.3 Создание проектной команды для организации управления подпрограммой

Выводы и рекомендации

Список литературы

Приложения

ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

В диссертации обосновано значение использования программ социально-экономического развития региона как одного из основных средств государственной поддержки регионов, позволяющих системно решать вопросы экономического и социального развития субъектов Российской Федерации. Экономическая составляющая программ связана с обеспечением устойчивого развития, роста экономического потенциала, укрепления положения региона на внутреннем рынке. Социальный аспект программ направлен на повышение уровня жизни населения, создание новых рабочих мест, упорядочение внутренней и внешней миграции. Автором отмечено, что данные программы осуществляются в рамках реализации программно-целевого принципа государственного управления, который получил развитие в диссертации наряду с другими принципами, такими как ответственность, сочетание единоначалия и коллегиальности, делегирование полномочий и других.

Проведенный автором анализ показал, что в последние два десятилетия программно-целевой подход применяется практически во всех субъектах РФ для решения проблем в регионах с особыми условиями хозяйствования, имеющих недостаточно развитый экономический потенциал, наиболее подверженных депрессивным процессам, в новых приграничных районах РФ и других. Однако следует отметить, что в период с середины 90-х годов до 2000 года были приняты всего две комплексные региональные программы: социально-экономического развития Курильских островов Сахалинской области и социально-экономического

развития Республики Саха (Якутия). Основная причина заключалась в отсутствии необходимых средств у региональных органов управления, которые должны были обеспечить полное финансирование программы. В регионах осуществлялись программы, имеющие более узкую направленность и ограничивающиеся отдельными аспектами регионального развития. К ним относились такие программы, как «Развитие экономики и культуры малочисленных народов Севера» (осуществлялась с 1994 г. и являлась составной частью Президентской программы «Дети России»), «Программа возрождения, строительства, реконструкции и реставрации исторических малых и средних городов Российской Федерации в условиях экономической реформы», целый ряд программ по решению проблем экологического оздоровления и радиационной реабилитации отдельных зон, регионов и городов (зона Байкала, г. Братск, Нижний Тагил, зона влияния Чернобыльской аварии) и другие.

Однако, с конца 2001 г. процесс разработки и принятия федеральных целевых программ социального и экономического развития регионов резко активизировался. По мнению автора, этому способствовали формирование обновленной нормативной базы по федеральным целевым программам и включение первых программ в перечень финансируемых с участием федерального бюджета. Таким образом, в настоящее время утвержденными программами социально-экономического развития регионов охвачены территории 33 субъектов Российской Федерации. Если учесть подготовленные, но еще не утвержденные программы регионального назначения, их количество достигает 52 (а с учетом находящихся в разработке программ – 58). Однако анализ показал, что федеральные целевые программы все еще остаются недостаточно эффективными. Не удалось в полной мере использовать данные программы в качестве полноценного инструмента концентрации ресурсов на приоритетных направлениях развития.

По оценкам независимой экспертизы, организованной Минэкономразвития Российской Федерации в 2004 г., только две из действовавших на тот момент 149 программ и подпрограмм условно можно было считать соответствующими программно-целевому подходу. По разработанной Минэкономразвития методике оценки эффективности реализации программ в 2006 г. лишь по шести из 35 программ независимыми экспертами был установлен достаточно высокий интегральный показатель. Результаты проверки, проведенной Счетной палатой в конце 2007 г., показали, что полностью профинансированы были лишь 30 из 54 программ, что составляет только 55%.

В целях выявления причин низкой эффективности реализации программ социально-экономического развития региона автором проведен анализ практики организации управления ими. В результате анализа среди основных причин автором отмечены недостаточное отражение специфических особенностей региональных программ, отличающих их от отраслевых и функциональных, дублирование мероприятий программ СЭР региона и реализуемых на их территории отраслевых федеральных программ, громоздкость и излишнюю бюрократизацию процедуры утверждения и корректировки программ в Минэкономразвитии (рисунок 1).

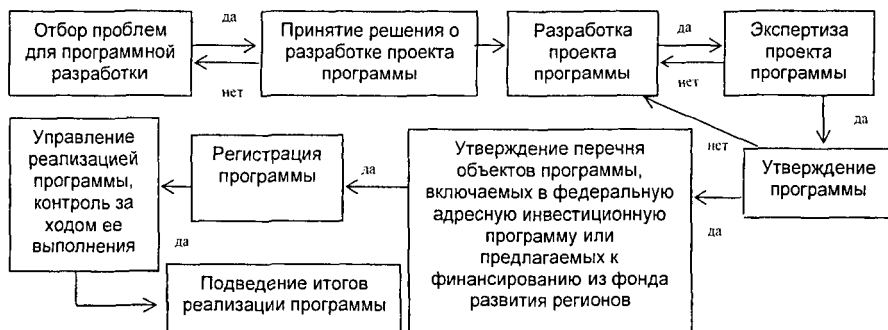


Рисунок 1 - Организация разработки и реализации программы социально-экономического развития региона

Например, чтобы внести изменения в проект программы «Восстановление экономики и социальной сферы Чеченской Республики (на 2002 г. и последующие годы)» на 2006 г., пришлось осуществить свыше 140 согласований. Отсутствие отработанного процесса корректировки привело к тому, что были отредактированы только четыре программы. Основная же часть из них так и не была скорректирована и по-прежнему имеет существенные недостатки.

Наряду с проблемами недостаточного финансового обеспечения выявлены противоречия в последовательности реализации подпрограмм, входящих в рассматриваемые программы. Как показал анализ, определение размеров государственной поддержки на эти мероприятия по установленной процедуре каждый год начинается заново с формированием очередного федерального бюджета. При этом, не выдерживается подход к программе как к целостной, взаимосвязанной системе подпрограмм. В целях совершенствования организации управления программами социально-экономического развития региона, представляющих собой комплекс научно-исследовательских, производственных,

социально-экономических и других подпрограмм, автором обоснована необходимость и возможность внедрения методов проектного управления.

С начала 90-х годов органы государственного управления за рубежом все чаще применяют в своей повседневной деятельности методы и средства проектного управления. В диссертационном исследовании проведен анализ опыта их использования в таких странах как США, Великобритания, Германия, Австрия, Япония, Франция, Австралия, Бразилия, Мексика и др. Так, например, в Японии методология проектного управления и программы (P2M) положена в основу государственной стратегии социально-экономического развития страны. Более того, по данным Японской ассоциации управления проектами (JPMF) все инвестиционно - строительные проекты, осуществляемые в рамках программ развития территорий, оцениваются и реализуются с помощью технологий проектного управления. В России же — не больше 1,5-2% от их общего количества.

На территории Шотландии действуют проекты, разрабатываемые для отдельных районов, целью которых является стимулирование экономики отстающих регионов, их адаптация к изменяющимся рыночным условиям, реконверсия промышленности, поддержка местных инициатив в малых районах. Проекты, реализуемые в рамках всего Евросоюза, направлены на решение проблем, связанных с безработицей, адаптацией сельскохозяйственных структур и др. В Канаде получили распространение проекты, направленные на совместное распоряжение природными ресурсами. Их целью является интеграция знаний коренных жителей о природе со знаниями ученых, необходимых для принятия решений относительно строительства государственных объектов, промышленных предприятий, населенных пунктов, которые могут затронуть землю, водные источники, диких животных, и в итоге – интересы местных жителей.

По данным Международной ассоциации управления проектами (IPMA), использование современной методологии и инструментария проектного управления позволяет сэкономить до 20-30% времени и около 15-20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ. В этой связи в диссертации обоснована целесообразность применения проектно-ориентированного подхода к подпрограммам, входящим в программы социально-экономического развития региона. Рассмотрение подпрограмм в качестве проектов будет способствовать более четкому определению целей и задач, состава участников, более рациональному распределению ресурсов, планированию сроков выполнения работ. Автором подчеркивается важность системности и комплексности проектного

управления, его возможность обеспечить тесное взаимодействие участников программы, что будет способствовать более эффективному достижению программных целей.

Применение методов проектного управления предполагает возможность использования концепции жизненного цикла, как одного из эффективных средств организации управления подпрограммой. Исследование научных работ Разу М.Л., Мазура М.И., Лялина А.М., Шапиро В.Д. позволило автору адаптировать модель жизненного цикла проекта для использования ее в подпрограммах, входящих в программы социально-экономического развития региона (рисунок 2).

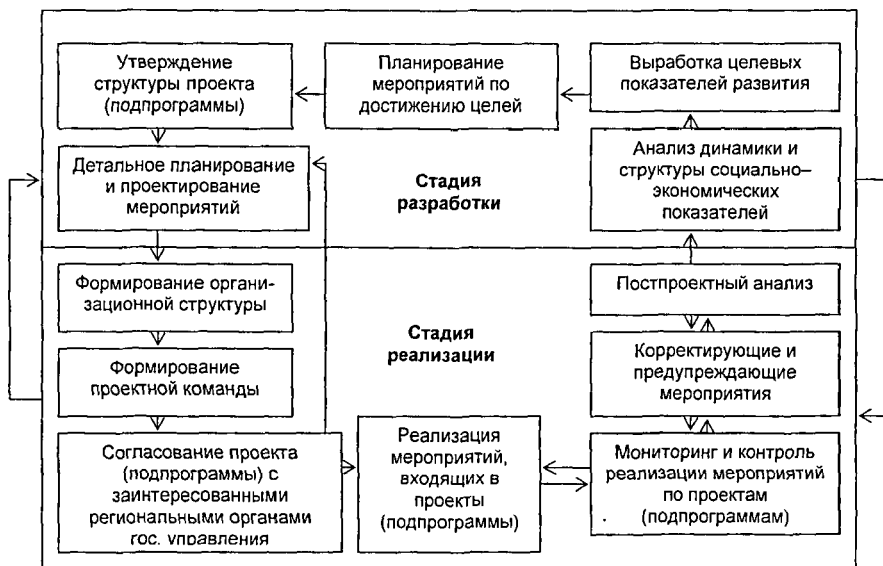


Рисунок 2 - Модель жизненного цикла проекта (подпрограммы), входящего в программу социально-экономического развития региона

На стадии реализации подпрограммы в качестве отдельного этапа выделено «формирование проектной команды». Это обусловлено необходимостью более полно учитывать интересы всех участников и обеспечивать их тесное взаимодействие в рамках программы социально-экономического развития региона. Автором также предложено выделить в качестве отдельного этапа «согласование проектов (подпрограмм) с заинтересованными региональными органами государственного управления», например, в сфере экономического развития, финансов и др. В случае их несогласия проект возвращается на этап детального планирования и проектирования мероприятий. Автором подчеркивается важность

использования модели жизненного цикла во всех подпрограммах, что позволит реализовать в целом программу развития территории более эффективно.

Внедрение проектно-ориентированного подхода в организацию управления региональными программами, по мнению автора должно базироваться на следующих принципах (таблица 1).

Таблица 1 - Принципы организации управления региональными программами на основе использования проектного управления

Принцип	Содержание
Обеспечение интеграции и комплексности проектов, реализуемых в рамках региональных программ	Означает, что согласованность действий между руководителями подпрограмм (проектов), а соответственно и более четкая координация подпрограмм, будет способствовать более эффективной реализации региональной программы. Это также направлено на реализацию принципа коллегиальности государственного управления.
Обеспечение единой методологии проектного управления при разработке и реализации подпрограмм	Предполагает использование такой методологии проектного управления, которая включает единое в рамках реализуемой региональной программы методическое, информационное, программное и другое обеспечение.
Субсидиарность	Предполагает делегирование полномочий в рамках региональной программы на нижестоящие уровни – руководителям подпрограмм, что направлено на согласование их деятельности, более гибкое и эффективное осуществление координации деятельности участников программы в целом. Делегирование полномочий будет способствовать обеспечению не только согласованного взаимодействия между участниками программы, но и более гибкому принятию решению в рамках подпрограмм.
Персонификация и экономическая ответственность руководителей проектов за результаты деятельности	Означает, что заказчик региональной программы назначает руководителей подпрограмм (проектов) на основе профессиональной компетенции и возлагает на них экономическую ответственность за результаты деятельности.
Учет и согласование интересов участников региональной программы	Для установления объективных и достижимых целей необходимо учитывать интересы всех участников программы еще на стадии разработки. В целях обеспечения согласования интересов в процессе реализации программы необходимо осуществлять своевременную корректировку действий участников программы.
Обеспечение повсеместного контроля при разработке и реализации региональных программ за счет применения программного обеспечения, используемого в проектном управлении	Использование современных информационно-коммуникационных технологий, интерактивное взаимодействие позволяет участникам программы получать быстрый и постоянный доступ к необходимым базам данных, следить за ходом выполнения работ, своевременно реагировать на возникающие отклонения.

Сформулированные принципы организации управления региональными программами могут быть приняты за основу при внедрении методов проектного управления в разработку и реализацию программ. Данные положения будут способствовать реализации таких принципов государственного управления как сочетание единоначалия и коллегиальности, делегирование полномочий, ответственность. Использование сформулированных принципов направлено на определение ответственности руководителей, учет интересов участников

региональной программы. Большое значение уделяется использованию современных информационно-коммуникационных технологий, обеспечивающих доступ к необходимым базам данных, возможность своевременно реагировать на возникающие изменения.

Автором предложена организационная структура управления программой социально-экономического развития региона. В соответствии с ней заказчиком программы СЭР региона может выступать высшее должностное лицо субъекта РФ, которое совместно с высшим исполнительным органом субъекта РФ определяет формы и методы организации управления программой, непосредственно участвует в ее реализации, а также несет ответственность за результаты. Текущее управление исполнителями подпрограмм (проектов) может осуществляться Координационным советом. Руководителем данного совета может быть назначен заместитель председателя высшего исполнительного органа субъекта РФ. Основной целью включения представителей данного Совета является повышение эффективности использования средств регионального бюджета, направляемых на реализацию целевых программ, путем управления системой целевых программ и контроля за ходом их выполнения, а также регламентация разработки и реализации программ.

В соответствии с разработанной структурой функции региональных органов управления, в ведении которых находятся вопросы экономического развития региона, статистической отчетности, финансового обеспечения, включают более широкий комплекс реализуемых задач, в отличие от других участников, задачи которых представлены исходя из их отраслевой специфики. В целях оптимизации процесса разработки и реализации программы социально-экономического развития региона автор предлагает следующее распределение полномочий и обязанностей данных участников:

- региональные органы управления, ответственные за экономическое развитие, осуществляют долгосрочное планирование развития региона, определяют его целевые показатели и разрабатывают конкретные мероприятия. На уровне местного самоуправления желательное обеспечение единства методологии планирования. Также данные органы могут осуществлять стратегический контроль достижения ранее поставленных целевых показателей развития;

- региональные органы управления, ответственные за статистическую отчетность, выполняют задачи по сбору, хранению, обработке и анализу информации, необходимой для управления подпрограммой (проектом);

- региональные органы управления, в ведении которых находятся вопросы финансового обеспечения, по поручению заказчика программы разрабатывают проект перспективного финансового плана с учетом реализуемых на территории региона подпрограмм.

На уровне высшего исполнительного органа субъекта РФ может осуществляться методическое и кадровое обеспечение, формирование проектных команд, включающих специалистов, способных руководить проектами (подпрограммами) развития.

К одной из причин низкой эффективности реализации программ можно отнести недостаточно полный учет интересов участников программы, что не позволяет устанавливать реально достижимые цели. Поэтому автор считает целесообразным включение в состав проектных команд представителей всех участников реализуемой программы СЭР региона. На рисунке 3 автором представлен состав участников проектной команды на примере Республики Бурятия.

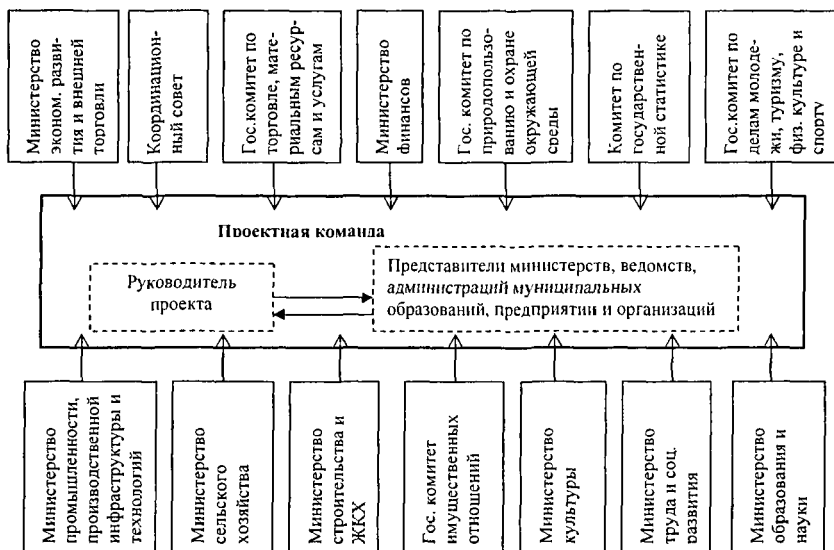


Рисунок 3– Состав участников проектной команды (на примере Республика Бурятия)

Это будет способствовать решению вышеуказанных проблем, а также учету территориальной дифференциации задач, отражающих специфику районов региона, более четкому определению ответственности руководителей за решение задач подпрограммы. Практика создания коллегиальных органов управления на уровне региона показывает, что это ведет зачастую к росту числа специалистов

государственного управления. Предлагаемая автором временная команда проекта формируется на основе существующей организационной структуры, а ее члены, занимаясь текущей деятельностью, одновременно будут участвовать в разработке и реализации подпрограммы.

По мнению автора, руководитель проекта может назначаться приказом высшего должностного лица субъекта РФ из числа сотрудников проектной команды, имеющих специальную подготовку и практический опыт. Автор считает возможным включение в его функции формирование команды, утверждение кандидатур ответственных за мероприятия, направленных на достижение целей и задач, устанавливаемых в рамках подпрограммы, согласование организационных структур, утверждение проектной документации, включая бизнес-планы и календарные планы разработки подпрограммы. Реализация конкретных проектов возможна через организации, которые образуют хозяйственную систему региона, это могут быть государственные, коммерческие, общественные организации. Главное требование, предъявляемое к данным организациям - это персонификация управления и ответственности, что позволит обеспечить экономическую ответственность за результаты отдельных проектов. Руководство каждым проектом (подпрограммой) целесообразно возложить на конкретного человека, кандидатура, права и полномочия которого могут утверждаться руководителем программы.

На рисунке 4 автором представлена схема взаимодействия проектной команды с основными участниками социально-экономической программы региона.

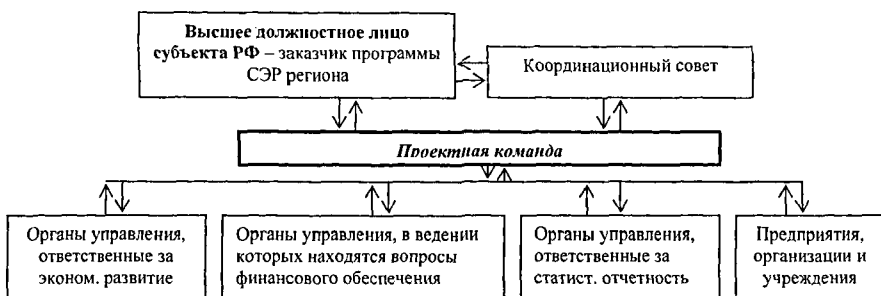


Рисунок 4 - Взаимодействие проектной команды с основными участниками программы социально-экономического развития региона

Эта структура может быть использована и в различных программах развития территорий на разных уровнях управления: федеральном, региональном, муниципальном. В этом случае название программы и состав ее участников будут отражать специфику соответствующего уровня.

В соответствии с разработанной структурой управления программой социально-экономического развития региона и входящих в нее подпрограмм, автором предложено следующее распределение задач и ответственности ее участников (таблица 2).

Таблица 2 - Распределение задач и ответственности в организационной структуре управления программой социально-экономического развития региона и входящих в нее подпрограмм

Участники	Задачи и ответственность
Высший орган исполнительной власти субъекта	<ul style="list-style-type: none"> - непосредственное участие в реализации программы социально-экономического развития региона; - определение форм и методов организации управления реализацией программы; - ответственность за ее реализацию
Координационный совет	<ul style="list-style-type: none"> - текущее управление исполнителями подпрограмм; - повышение эффективности использования средств регионального бюджета; - управление системой целевых программ и контроль за ходом их выполнения; - регламентация разработки и реализации программ
Региональные органы управления, ответственные за экономическое развитие	<ul style="list-style-type: none"> - разработка прогноза СЭР региона; - долгосрочное планирование развития региона; - определение целевых показателей развития; - разработка конкретных мероприятий
Региональные органы управления, ответственные за статистическую отчетность	<ul style="list-style-type: none"> - ведение ежеквартальной статистической отчетности; - сбор, хранение, обработка и анализ информации
Региональные органы управления, в ведении которых находятся вопросы финансового обеспечения	<ul style="list-style-type: none"> - разработка проекта регионального бюджета и перспективного финансового плана
Предприятия, организации и учреждения	<ul style="list-style-type: none"> - реализация конкретных мероприятий; - экономическая ответственность за результаты каждого мероприятия
Руководитель проектной команды	<ul style="list-style-type: none"> - формирование команды (привлечение в эти временные структурные образования глав министерств и ведомств); - утверждение проектной документации; - утверждение ответственных за мероприятия; - согласование организационных структур
Проектная команда	<ul style="list-style-type: none"> - анализ, оценка и отбор мероприятий; - согласование различных мероприятий на стадии разработки; - осуществление текущей координации реализуемых мероприятий; - методическая поддержка деятельности руководителя; - реализация функции стратегического контроля; - реализации подпрограммы (проекта) и функционирование всей системы управления

Для реализации предложенного автором подхода необходимо выполнение следующих условий:

- заинтересованность высших органов исполнительной власти во внедрении методов проектного управления. Поддержка высших органов исполнительной власти как формальная, так и неформальная в процессе разработки, внедрения и функционирования системы проектного управления является одним из факторов успеха;

- наличие у руководителей знаний о теории и практике проектного управления, что является залогом успешной реализации предложенного подхода. Для этого следует предусмотреть обучение руководителей на краткосрочных специализированных курсах;

- участие во внедрении методов проектного управления заинтересованных специалистов. В этом случае внедряемые методы будут адекватно отражать организационно-управленческие процессы деятельности органов исполнительной власти и способствовать их совершенствованию.

ВЫВОДЫ И РЕКОМЕНДАЦИИ

1. Анализ практики организации управления программами социально – экономического развития регионов показал, что они не позволяют в полной мере реализовывать свой потенциал для решения проблем, требующих концентрации усилий и ресурсов, целевой ориентации используемых средств, согласованности действий между участниками. В качестве одного из новых путей решения перечисленных проблем автором предлагается применение проектно-ориентированного подхода, при котором региональная программа рассматривается как совокупность подпрограмм (проектов).

2. Зарубежный опыт использования проектно-ориентированного подхода раскрывает большой потенциал его применения в программах развития территорий. Он позволяет более четко устанавливать цели и планировать мероприятия по их достижению, рационально распределять время, финансовые, материальные, и человеческие ресурсы, своевременно координировать усилия и реагировать на изменения. Как показывает опыт, его использование дает значительную экономию времени и средств, затрачиваемых на осуществление программ и проектов. Все это, по мнению автора, обуславливает целесообразность использования методов проектного управления в организации управления программами социально-экономического развития регионов Российской Федерации.

3. Разработка и реализация программы социально-экономического развития региона представляет собой сложный процесс управления научно-

исследовательскими, производственными, социально-экономическими и другими подпрограммами, входящими в ее состав. При этом не всегда удается выдержать подход к программе как к целостной, взаимоувязанной системе подпрограмм. Использование модели жизненного цикла проекта будет способствовать совершенствованию организации управления программой за счет обеспечения целостности, согласованности действий и непрерывности управления подпрограммами.

4. Автором разработаны принципы, направленные на создание условий для внедрения проектно-ориентированного подхода в организацию управления программой социально-экономического развития региона. Их использование будет способствовать обеспечению интеграции и комплексности подпрограмм, согласованию интересов участников программы, повышению ответственности руководителей подпрограмм за результаты деятельности. Использование единой методологии проектного управления, включающей применение современных информационно-коммуникационных технологий, направлено на получение быстрого и постоянного доступа к необходимым базам данных, обеспечение контроля за ходом выполнения работ, своевременное реагирование на возникающие отклонения.

5. Разработаны рекомендации по построению организационной структуры управления на региональном уровне, которые включают формирование проектных команд для управления подпрограммами. Предложен состав проектной команды, которая может включать представителей высшего органа исполнительной власти субъекта РФ, региональных органов управления, ответственных за экономическое развитие, финансовое обеспечение, администраций муниципальных образований, других заинтересованных министерств и ведомств, предприятий и организаций. Использование проектной структуры управления будет способствовать более четкому определению целей и задач, состава участников, более рациональному распределению ресурсов, планированию сроков выполнения работ.

Предложено распределение задач и ответственности в организационной структуре управления программой социально-экономического развития региона и входящих в нее подпрограмм. Наибольшее значение уделено проектным командам, в задачи которых включены согласование мероприятий, входящих в подпрограммы, на стадии разработки, а также осуществление их координации на стадии реализации.

Список основных публикаций по теме диссертации

1. Хамагаева Н.Ю. Разработка рекомендаций по внедрению проектного управления на региональном уровне // Вестник университета. Развитие отраслевого и регионального управления. – М.: №7 (17), 2007. - 0.5 п.л.*
2. Хамагаева Н.Ю. Эффективность использования управления проектами в государственном управлении // Вестник университета. Развитие отраслевого и регионального управления. – М.: №8 (8), 2007. - 0.5 п.л.*
3. Хамагаева Н.Ю. Процесс формирования и реализации целевых программ развития региона (на примере программы «Социально-экономического развития Республики Бурятия») // Вестник университета. Государственное и муниципальное управление. – М.: №1 (9), 2008. - 0.7 п.л.*
4. Хамагаева Н.Ю. Деятельность органов государственной власти по реализации национальной политики в Республике Бурятия // Актуальные проблемы управления – 2006: Материалы международной научно-практической конференции: Вып. 1 / ГУУ. – М., 2005. – 0.2 п.л.
5. Хамагаева Н.Ю. Система управления проектами // Экономика. Управление. Культура. Вып. 15 [Текст]: Сб. науч. статей / Под ред. Л.Д. Абрамовой; Государственный университет управления. – М.: ГУУ, 2008. – 0.3 п.л.
6. Хамагаева Н.Ю. Организация проектной структуры управления социально-экономическим развитием региона // Реформы в России и проблемы управления – 2008: Материалы 23-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Вып. 2; Государственный университет управления. М.: ГУУ, 2008. - 0.2 п.л.;
7. Хамагаева Н.Ю. Формы участия коренных и малочисленных народов в экономических проектах // Реформы в России и проблемы управления – 2006: Материалы 21-й Всероссийской научной конференции молодых ученых и студентов. Вып. 2 / ГУУ. – М., 2006 – 0.2 п.л.

* издание рекомендовано ВАК

Подп. в печ. 04.02.2009.

Формат 60x90/16.

Объем 1,0 п.л.

Бумага офисная.

Печать цифровая.

Тираж 50 экз.

Заказ № 17

ГОУВПО «Государственный университет управления»

Издательский дом ГОУВПО «ГУУ»

109542, Москва, Рязанский проспект, 99, Учебный корпус, ауд. 106

Тел./факс: (495) 371-95-10, e-mail: diric@guu.ru

www.guu.ru