

Управление реализацией стратегических документов территориального развития

В статье рассмотрено применение концепции стейкхолдерского менеджмента в управлении функционированием и развитием территориальных подсистем субрегионального уровня для обеспечения баланса интересов между основными субъектами территории. Уточнено понятие субрегиона и его стейкхолдеров, определены основные их группы. Предложен организационно-ролевой механизм управления реализацией стратегических документов, который позволяет обеспечить межфункциональные и информационные взаимодействия между основными стейкхолдерами субрегиона, а также определить их проектные роли и функции.

Субрегион, стейкхолдеры субрегиона, процессная модель развития, управление реализацией стратегии.



**Илшат Азаматович
ТАЖИТДИНОВ**

кандидат экономических наук, заместитель Премьер-министра
Правительства Республики Башкортостан
letters@bashkortostan.ru



**Ильнур Дильфатович
ЗАКИРОВ**

кандидат экономических наук, научный сотрудник Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН
zid_zid@rambler.ru

В настоящее время на региональном и муниципальном уровнях реализуются различные стратегические документы – концепции, стратегии (стратегические планы), комплексные программы социально-экономического развития, различающиеся, прежде всего, по содержанию и горизонту планирования. Разрабатывается и совершенствуется инструментарий территориального стратегического планирования, публикуются в доступной

для обсуждения форме стратегические документы не только регионального, но и муниципального уровня, обозначаются основные тенденции территориального стратегического планирования в рамках теорий стратегического менеджмента.

Однако на практике, в большинстве случаев, стратегические документы развития территориальных систем (в особенности муниципальных образований) не встроены в бюджетный процесс и не увя-

заны с прогнозами финансового положения объекта управления, носят декларативный характер, представляют собой набор разрозненных, не взаимоувязанных между собой программных мероприятий. Отсутствуют механизмы реализации стратегий социально-экономического развития территориальных систем.

Кроме того, стратегическое планирование развития территориальных подсистем, независимо от их масштаба [1, 3, 4], отличается от привычного планирования не только особенностями объекта, но и необходимостью согласования интересов ключевых субъектов территории – государственных и муниципальных органов власти, населения и хозяйствующих субъектов. Поэтому существенное внимание должно уделяться не только традиционным, содержательным задачам планирования и управления, но и активному привлечению субъектов территории к стратегическим процессам. Следовательно, новый подход к управлению территориальным развитием, помимо планирования и управления, должен включать в себя третью составляющую, направленную на решение проблемы вовлеченности субъектов территории в эти процессы. Это третье направление уже стали выделять в стратегическом менеджменте как стратегическое мышление – понимание собственного предназначения, своего будущего и необходимости участия в управленческой деятельности [7].

Данный аспект рассматривается в статье с позиции стейкхолдерской теории: под стейкхолдером понимается любая группа или индивид, которые могут повлиять или на которые влияет достижение целей организации [2, 8]. В настоящее время Ассоциация менеджеров России определяет стейкхолдеров как заинтересованных в деятельности компании индивидуумов, организаций или сообществ,

имеющих непосредственное отношение к ее деятельности или связанных с ней косвенно [9], а международный стандарт ИСО/ОПМС 26000:2010 (Руководство по социальной ответственности) определяет стейкхолдера как лицо или группу, заинтересованных в каких-либо решениях или деятельности организации [10].

Поскольку территориальная система любого уровня является центром сосредоточения интересов не только уровней управления (федеральных – региональных – муниципальных), но и всех субъектов территории, то адекватный механизм реализации концепции стейкхолдерского менеджмента вполне может обеспечить баланс их интересов при разработке и реализации стратегических решений социально-экономического развития территории.

Предлагается использовать эту концепцию в управлении функционированием и развитием территориальных подсистем субрегионального уровня. Под субрегиональным образованием или **субрегионом** авторы понимают территориальную социально-экономическую подсистему региона (группа муниципальных образований), обладающую свойствами целостности и выделенную по каким-либо общим экономико-географическим, административным, природно-климатическим и другим взаимосвязанным между собой признакам. Выделение территории субрегионального уровня позволяет консолидировать усилия и ресурсы государственных и муниципальных органов власти, населения и бизнес-структур на развитии территории, а также реализовать единую социально-экономическую политику региона [5].

Таким образом, в нашем понимании **стейкхолдер субрегиона** – это любой субъект (юридическое и (или) физическое лицо, государственные и муниципальные

органы власти), являющийся как резидентом, так и нерезидентом этой территории, интересы и ресурсы которого могут прямо или косвенно влиять на ее социально-экономическое развитие.

Можно выделить следующие основные группы стейкхолдеров:

- внутренние: местное население, хозяйствующие субъекты (резиденты), органы управления субрегионом, органы местного самоуправления, местные общественные организации и местные СМИ;

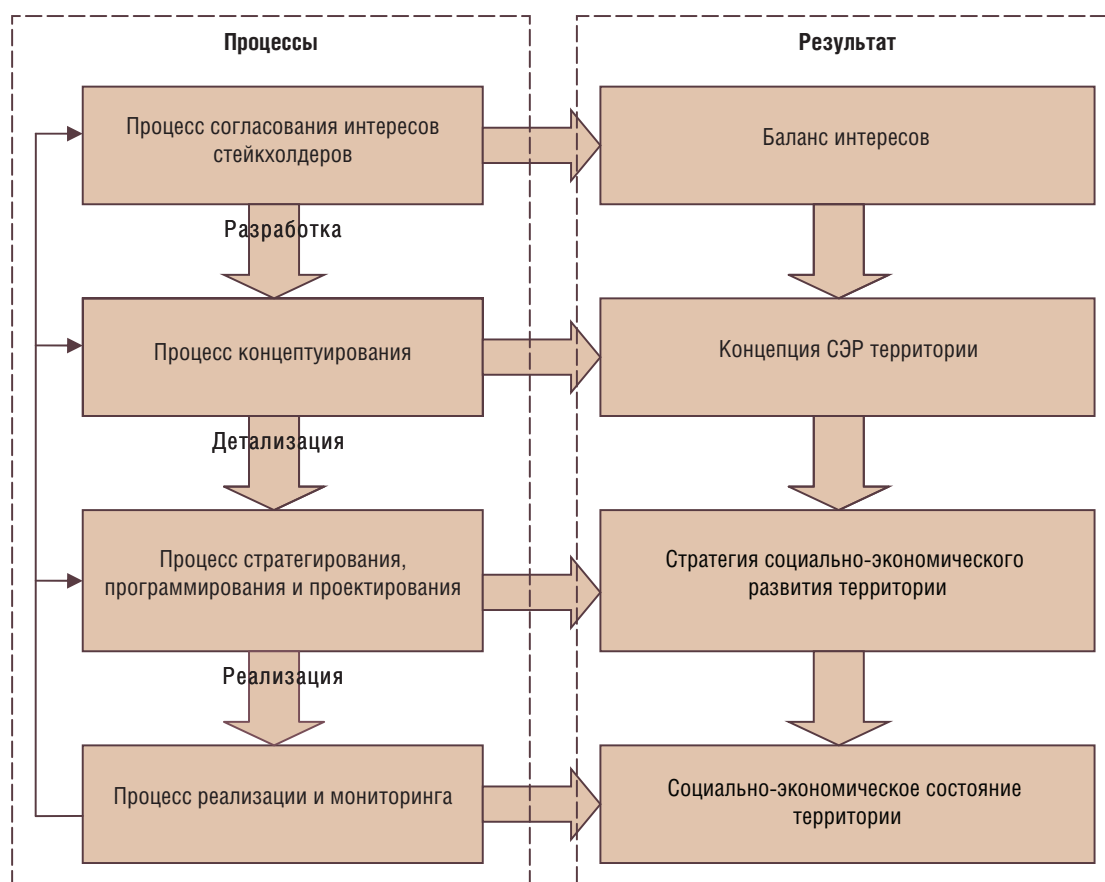
- внешние: органы государственной власти субъекта РФ, органы государственной власти РФ, общественные организации (региональные, федеральные, международные), инвесторы, население (нерезиденты – мигранты), хозяйствующие субъекты (нерезиденты), СМИ (региональные, федеральные, международные).

Существующие отношения между стейкхолдерами субрегиона могут носить как партнерский характер, так и конкурентный (конфликтный).

Процесс налаживания партнерских отношений в стейкхолдерском менеджменте называется **бриджингом** (стратегическое партнерство или баланс интересов).

Установление такого партнерства возможно для субрегиона только в рамках стратегического планирования развития, когда наиболее полно учитываются интересы всех сторон. Поэтому для повышения эффективности разработки стратегии развития субрегиона следует рассматривать этапы ее разработки и реализации как процессы и обеспечить их выравненный поток (рис. 1).

Рисунок 1. Процессная модель социально-экономического развития территории



В процессе согласования интересов всех участников осуществляется анализ текущей ситуации (выявление проблем и перспектив развития), обеспечивается баланс интересов и экономически взаимовыгодных отношений [6]. В результате формируется проект концепции территориального развития, в рамках которой определяются миссия и приоритетные направления (процесс концептуирования). Далее концепция детализируется до стратегического выбора и целей развития территории (результат стратегирования), программ развития (результат программирования), программных мероприятий, необходимых для их достижения, с определением состава основных исполнителей (результат проектирования). В процессе реализации стратегии развития и мониторинга осуществляется оценка степени ее достижения, корректировка интересов, миссии, целей, задач, мероприятий и финансов.

На сегодняшний день одной из основных проблем стратегического управления территориальным развитием является отсутствие действенного механизма реализации и мониторинга стратегических документов на региональном и муниципальном уровнях. Необходимо сформировать систему управления действиями власти, бизнеса и населения, направленную на достижение стратегических и тактических задач развития территориальных

подсистем региона и включающую следующие элементы обеспечения реализации стратегических документов: организационное, информационно-аналитическое, нормативно-регламентное, инвестиционное и управление рисками (рис. 2).

В подсистеме организационного обеспечения реализации стратегических документов территориального развития особое место занимают вопросы разграничения зон ответственности и границ полномочий основных участников процесса стратегического управления.

Для реализации этой проблемы предлагается организационно-ролевая структура управления реализацией стратегических документов территориального развития (субрегиона и входящих в него МО) (рис. 3).

В рамках этой структуры осуществляются межфункциональные и информационные взаимодействия не только между органами государственной и муниципальной власти, но и между остальными стейкхолдерами (население, бизнес-структуры, общественные организации). Такая структура позволяет также сформировать список должностных лиц и организаций (основных участников процесса стратегического управления), определить их проектные роли, уровни управления Проектом стратегического документа территориального развития, а также функции основных участников Проекта.

Рисунок 2. Структура системы управления реализацией стратегических документов территориального развития

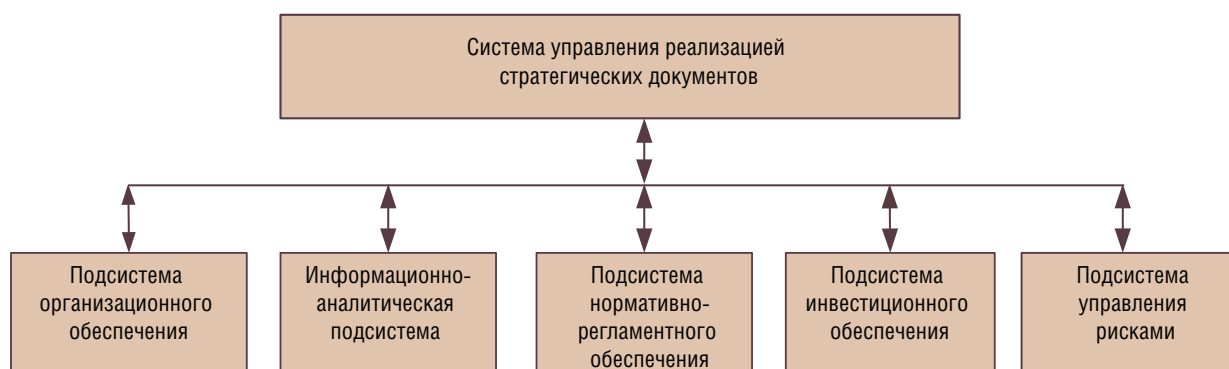
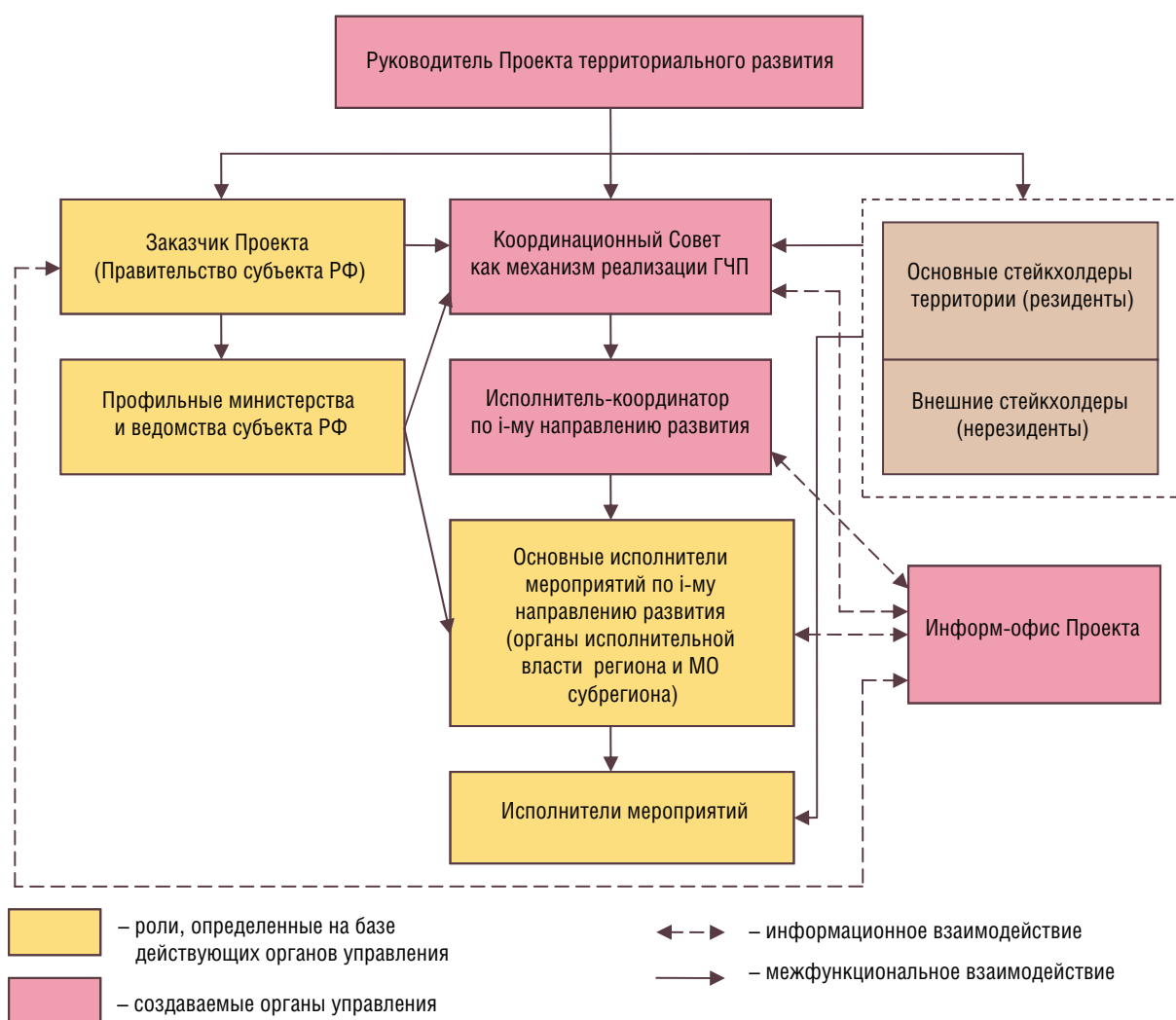


Рисунок 3. Организационно-ролевой механизм управления реализацией стратегических документов



Можно выделить следующие уровни управления:

1. Уровень управления Заказчика и Координационного совета по стратегическому планированию:

- реализация функции контроля за достижением плановых значений целевых показателей стратегического документа в отчетном и итоговом периодах;

- принятие решений о корректировке документа с изменением плановых значений целевых показателей и величины необходимых ресурсов.

2. Уровень управления исполнителя-координатора по направлению Проекта:

- реализация функции контроля за достижением плановых значений целевых показателей по направлениям Проекта в отчетном и итоговом периодах;

- реализация функции контроля за получением плановых результатов по мероприятиям закрепленного направления;

- принятие решений о корректировке работ в рамках мероприятий без изменения плановых значений целевых показателей и величины ресурсов по i-му направлению.

3. Уровень управления Основного исполнителя мероприятий Проекта – реализация функции контроля за выполнением закрепленных мероприятий Проекта в отчетных периодах (соблюдение сроков, расходование финансовых средств).

Проектные роли должностных лиц, органов и организаций, участвующих в управлении стратегическим документом, приведены в *таблице 1*, а их функции рассмотрены ниже.

В рамках данного механизма одну из главных ролей выполняет **Руководитель Проекта** (лицо, определяемое в соответствии с решением исполнительного органа государственной власти субъекта федерации), способный обеспечить интеграцию всех компонентов структуры и сплоченность всех участников проекта.

К основным функциям Руководителя Проекта как лица, определяемого в соответствии с решением исполнительного органа государственной власти субъекта федерации, относятся: управление Проектом; контроль процессов реализации Проекта; бенчмаркинг; проведение совещаний для рассмотрения хода реализации Проекта на уровне Заказчика и Координационного совета по стратегическому планированию.

Кроме того, Руководитель включается в работу над проектом сразу и руководит им от начала и до конца. Важную роль играет также координация действий функциональных подразделений (министерств, ведомств, органов власти субъекта федерации и муниципальных образований) и межфункциональное взаимодействие, обеспечением которых занимается Руководитель и его помощники. Руководитель осуществляет постоянную коммуникацию со всеми участниками проекта, т.е. происходит обмен информации, в ходе которого вносятся изменения в проект еще на ранних стадиях (сокращение потерь). В ходе коммуникации между специалистами функциональных подразделений и занесения информации на носители образуются новые знания, которые в будущем возможно использовать для решения сходных задач или в процессе обучения.

К числу основных функций **Заказчика Проекта** следует отнести следующие:

- 1) подготовка проектов законов, нормативных правовых актов, необходимых для выполнения Проекта;
- 2) разработка и принятие в пределах своих полномочий нормативно-правовых актов, необходимых для реализации Проекта;

Таблица 1. Проектные роли должностных лиц, органов и организаций, участвующих в управлении стратегическим документом

Проектная роль	Должностное лицо, орган, организация
Руководитель Проекта	Руководитель Проекта определяется в соответствии с решением исполнительного органа государственной власти субъекта федерации
Заказчик Проекта	Исполнительный орган государственной власти субъекта федерации
Основные исполнители мероприятий Проекта	Исполнительные органы государственной власти субъекта федерации; администрации муниципальных образований субъекта федерации
Координационный совет по стратегическому планированию	Совещательный, экспертный, консультативный орган, создаваемый Заказчиком-координатором Проекта с привлечением основных внешних и внутренних стейкхолдеров территории
Информ-офис Проекта	Орган, создаваемый Заказчиком Проекта для решения задач администрирования Проекта, поддержки процессов управления и мониторинга
Исполнитель-координатор по направлению Проекта	Органы государственной власти субъекта федерации, координирующие реализацию Проекта в рамках выделенных направлений
Исполнитель мероприятия Проекта	Исполнительные органы государственной власти субъекта федерации; администрации муниципальных образований субъекта федерации; хозяйствующие субъекты, инвесторы

3) утверждение финансового плана мероприятий Проекта;

4) ежеквартальная (ежегодная) подготовка отчетных материалов о реализации Проекта;

5) совместная с основными исполнителями мероприятий Проекта организация экспертных проверок хода его реализации (при необходимости);

6) ежегодное уточнение целевых показателей, затрат по мероприятиям, состава участников и корректировка;

7) внесение в установленном порядке предложения о корректировке Проекта, продлении срока его реализации либо прекращении его реализации (при необходимости);

8) экспертные проверки хода реализации Проекта;

9) организация независимой оценки показателей результативности и эффективности мероприятий Проекта, их соответствия целевым показателям.

Координационный совет по стратегическому планированию является совещательным, экспертным, консультативным органом. Создается он Заказчиком в целях осуществления координации и взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъекта федерации, органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов власти, хозяйствующих субъектов (как резидентов, так и нерезидентов территории), научно-исследовательских, образовательных и иных организаций по выработке согласованных решений по реализации Проекта.

Основные функции совета:

1) обеспечение выполнения мероприятий;

2) разработка предложений по совершенствованию процесса управления Проектом;

3) подготовка предложений по разработке заказчиками ежегодных ведомственных планов организационных мероприятий по реализации Проекта и контролю за их исполнением;

4) ежегодное согласование отчетов о выполнении планов реализации мероприятий, представляемых их основными исполнителями;

5) мониторинг реализации Проекта и подготовка ежегодных и ежеквартальных отчетов для их представления Заказчику.

Исполнителем-координатором по направлению Проекта является соответствующий исполнительный орган государственной власти субъекта федерации, в отдельных случаях – организации, определенные в Проекте.

К основным функциям Координирующего исполнителя следует отнести:

1) координацию работы основных исполнителей мероприятий по направлению;

2) организацию работы по достижению плановых значений целевых показателей реализации Проекта по направлению;

3) реализацию функции контроля за выполнением мероприятий по направлению и достижением плановых значений целевых показателей реализации Проекта в отчетном и итоговом периодах;

4) разработку решений по корректировке Проекта в случае отклонения фактических результатов от плановых.

Основными исполнителями мероприятий Проекта являются исполнительные органы государственной власти субъекта РФ и администрации муниципальных образований. Основные исполнители отвечают за своевременную и качественную реализацию мероприятий Проекта.

Функции основных исполнителей:

1) контроль за выполнением запланированных мероприятий в рамках отчетных периодов, за соблюдением исполнителями мероприятий сроков по работам, за расходованием финансовых средств, получением запланированных результатов по мероприятиям;

2) разработка ежегодных ведомственных планов реализации мероприятий и предложений по их уточнению;

3) отбор на конкурсной основе исполнителей работ (услуг) и поставщиков продукции по мероприятиям и заключение с ними государственных (муниципальных) контрактов (договоров);

4) обеспечение целевого и эффективного использования бюджетных средств, выделенных на реализацию мероприятий;

5) организация отчетности по реализации Проекта.

Исполнителями мероприятий Проекта являются региональные и муниципальные органы исполнительной власти, а также организации, участвующие в реализации Проекта.

К основным функциям исполнителя мероприятия относятся: достижение целевых установок Проекта; участие в процессах планирования и мониторинга выполнения мероприятий; анализ результатов реализации Проекта и разработка решений по корректировке в случае отклонения фактических результатов от плановых.

Информ-офис Проекта выполняет функции поддержки процессов планирования и мониторинга выполнения Проекта: сбор, анализ фактических данных по Проекту от основных исполнителей мероприятий и исполнителей-координаторов по направлениям; формирование отчетов для представления на все уровни управления Проектом; информационная поддержка участников Проекта по вопросам реализации процессов управления.

Информационно-аналитическая подсистема включает в себя два основных элемента: планирование процессов управления Проектом и мониторинг хода его реализации. В рамках планирования процессов управления Проектом необходимо разрабатывать следующие планы: директивный план реализации мероприятий на основе ежегодных ведомственных планов реализации мероприятий; координационный план реализации мероприятий; ведомственные планы реализации мероприятий; планы выполнения отдельных мероприятий. Для повышения эффективности разработки планов следует сформировать соответствующую матрицу ответственности (табл. 2).

Планирование процесса управления Проектом осуществляется на основе региональных нормативно-правовых актов, плановых значений контрольных и целевых показателей, представленных непосредственно в Проекте, планов реализации мероприятий Проекта, полученных от отдельных его участников.

Таблица 2. Матрица ответственности за разработку и согласование планов

Уровень управления	Планы			
	Директивный	Координационный	Ведомственные	Рабочие
Заказчик	Р/У*	С	–	–
Исполнитель-координатор по направлению	С	Р/У	С	–
Основные исполнители мероприятий	И	И	Р/У	С
Исполнители мероприятий	И	И	И	Р/У, И
Примечание. Р/У – разработка и утверждение плана; С – согласование плана; И – исполнение плана. * Разработка плана производится силами Офиса мониторинга (проектного офиса).				

Уточнение и детализацию планов следует осуществлять по мере выполнения Проекта по принципу «бегущего горизонта» в соответствии с постепенным возрастанием объема и детализацией информации. При этом мероприятия, объемы финансирования и целевые показатели реализации Проекта подлежат ежегодной корректировке с учетом возможностей регионального бюджета и объема средств, привлеченных из других источников.

В рамках мониторинга реализации Проекта решаются следующие задачи:

- получение достоверной, оперативной и полной информации о ходе реализации как по отдельным мероприятиям и объектам, так и по Проекту в целом;
- выявление отклонений в ходе реализации мероприятий и в достижении плановых значений целевых индикаторов и контрольных показателей реализации Проекта;
- формирование оценок отклонений по достижению целевых индикаторов и контрольных показателей, ресурсному обеспечению и выполнению запланированных мероприятий, выявление ответственных за возникающие отклонения;
- подготовка информации, необходимой для принятия решений на соответствующем уровне контроля, по внесению изменений в Проект;
- анализ и прогнозирование достижения запланированных целевых индикаторов и контрольных показателей, упреждающий контроль по результатам реализации Проекта.

Как и при планировании процессов управления, в целях повышения эффективности мониторинга реализации Проекта следует сформировать соответствующую матрицу ответственности по представлению отчетности (табл. 3).

Подсистема нормативно-регламентного обеспечения включает в себя следующие элементы:

1. Регламент календарного планирования и отчетности, который должен содержать описание следующих процессов: формирование календарных планов на различных уровнях управления, формирование отчетов о выполнении мероприятий и о ходе реализации Проекта, а также управление изменениями, актуализация (корректировка) планов на основании результатов ежеквартального мониторинга выполнения мероприятий. При этом описание каждого процесса должно содержать описание входной и результирующей информации, исполнителей и ответственных, сроки исполнения.

2. Положение о системе управления Проектом должно содержать описание ролевой структуры управления Проектом, ее взаимосвязь с Заказчиком-координатором, исполнительными органами государственной власти субъекта федерации, администрациями муниципальных образований и различными организациями, вовлеченными в Проект, а также соответствующие положения об элементах организационно-ролевой структуры.

Таблица 3. Матрица ответственности за представление отчетности

Уровень управления	Отчет о выполнении мероприятий			
	директивного плана	координационного плана	ведомственных планов	рабочих планов
Заказчик	У	–	–	–
Координационный совет по стратегическому планированию	С	У	–	–
Исполнитель-координатор по направлению	Р	С	У	–
Основные исполнители мероприятий	–	Р	Р	У
Исполнители мероприятий	–	–	–	Р

Примечание. У – утверждает; Р – разрабатывает; С – согласовывает.

3. Методические рекомендации – рекомендации по выполнению отдельных процедур управления Проектом, которые разрабатываются для детализации базовых подходов и принципов системы управления Проектом.

4. Шаблоны и формы документов системы управления Программой.

Подсистема инвестиционного обеспечения реализации Проекта предусматривает комплекс мер, реализуемых Заказчиком-координатором во взаимодействии с остальными участниками Проекта, по следующим направлениям:

✓ разработка единых порядков и критериев отбора унифицированных проектов бизнес-планов по основным направлениям развития;

✓ определение мер государственной поддержки, предоставляемых при реализации инвестиционных проектов, и условий их софинансирования;

✓ формирование перечня приоритетных инвестиционных проектов по основным направлениям развития территории, претендующих на получение государственной поддержки, и их дальнейшее сопровождение.

В целях организации эффективного инвестиционного обеспечения необходимо сформировать реестр инструментов Проекта в финансовой (государственная гарантия по кредитам, субсидирование процентных ставок по кредитам; оптимизация имущественного и земельного налогообложения и т.п.), информационной (консультационно-информационная поддержка, выставочно-ярмарочная деятельность, обучение и т.п.), проектной (целевые программы, инвестиционные планы и проекты и т.п.) и организационной (правовая, инфраструктурная поддержка и т.п.) сферах.

Подсистема управления рисками реализации Проекта осуществляется для макси-

мизации положительных и минимизации отрицательных последствий наступления рисков событий в ходе реализации программных мероприятий.

Основными задачами управления рисками реализации Программы являются:

◆ планирование управления рисками – выбор подходов и планирование деятельности по управлению рисками Проекта;

◆ идентификация рисков – определение рисков, способных повлиять на реализацию программных мероприятий, и документирование их характеристик;

◆ качественная оценка рисков – качественный анализ рисков и условий их возникновения в целях определения их влияния на успех реализации того или иного программного мероприятия и Проекта в целом;

◆ количественная оценка – количественный анализ вероятности возникновения и влияния последствий рисков на результаты реализации программных мероприятий;

◆ планирование реагирования на риски – определение процедур и методов по ослаблению отрицательных последствий рисков событий и использованию возможных преимуществ.

Таким образом, предлагаемый механизм управления стратегическими процессами территориального развития позволяет обеспечить реализацию стратегических документов за счет повышения эффективности межфункционального взаимодействия между основными участниками территориального развития с определением их проектных ролей, разграничением зон ответственности, консолидацией требуемых ресурсов и качественной системой мониторинга оценки реализации мероприятий.

Литература

1. Гранберг, А.Г. Основы региональной экономики: учебник для вузов / А.Г. Гранберг; Гос. ун-т – Высшая школа экономики. – 4 изд. – М.: Изд. дом ГУ ВШЭ, 2004. – 495 с.
2. Зуб, А.Т. Стратегический менеджмент: Теория и практика: учеб. пос. для вузов / А.Т. Зуб. – М.: Аспект Пресс, 2002. – 415 с.
3. Региональная экономика: учебник / под ред. В.И. Видяпина и М.В. Степанова. – М.: ИНФРА-М, 2007. – 666 с.
4. Региональная экономика: организационно-экономический механизм управления ресурсами развития региона / под науч. ред. д-ра экон. наук, проф. Б.И. Герасимова. – Тамбов: Изд-во Тамбов. гос. техн. ун-та, 2002. – 112 с.
5. Управление социально-экономическим развитием региона: проблемы, подходы, технологии / [под ред. Д.А. Гайнанова]; ИСЭИ УНЦ РАН. – М.: ЗАО «Издательство «Экономика», 2007. – 264 с.
6. Формирование стратегии развития муниципальных образований / Д.А. Гайнанов, И.В. Дегтярева, И.А. Тажитдинов и др. – Уфа: Гилем, 2007. – 163 с.
7. Харченко, К.В. Муниципальное стратегическое планирование: от теории к технологии: учеб. пос. / К.В. Харченко. – Белгород: Обл. типография, 2009. – 304 с.
8. Меморандум о принципах корпоративной социальной ответственности Ассоциации менеджеров России [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.amr.ru/storage/committee/121106.pdf>
9. ИСО/ОПМС 26000:2010 Руководство по социальной ответственности [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.iso.org/iso/ru/iso_catalogue/management_and_leadership_standards/social_responsibility.htm
10. Freeman, E. 1984. Strategic Management: A Stakeholder Approach. Pitman: Boston.