

УДК 338.26

РАЗВИТИЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

М.М. Кораблёв

Аннотация

Логика проводимой в России реформы бюджетного процесса направлена на расширение использования проектного менеджмента в государственном управлении. В то же время существует ряд проблем, ограничивающих успешное применение проектного менеджмента в названной сфере. Среди этих проблем в статье выделены: отсутствие алгоритма взаимной увязки федеральных, региональных и муниципальных программ, потребность в критериях оценки соответствия мероприятий целям программы. Как метод решения указанных проблем предлагается использование системы сбалансированных показателей при определении целей и разработке мероприятий программ, а также применение субвенций для финансирования программ на муниципальном уровне, более активное участие экспертов на этапе разработки программ.

Ключевые слова: проектный подход, проектный менеджмент, управление по результатам, сбалансированная система показателей.

В современной науке об управлении активно развиваются две концепции управления: проектный менеджмент и процессный подход к управлению.

Проектное управление предполагает ориентацию на результат (на клиента), сравнительно большую свободу в управлении. В качестве объекта управления рассматривается проект – нечто уникальное и единственное в своем роде. Под каждый проект выделяются определенные ресурсы, выстраивается своя система управления. Поэтому проектное управление, как правило, отличается новаторскими подходами, предполагает более высокую ответственность команды управления за результат и меньшее значение иерархичности в команде.

Процессный подход к управлению предполагает детальное описание процесса в целях его улучшения. Предполагается, что деятельность можно представить в виде совокупности повторяющихся процессов. Поэтому повышения эффективности можно добиться путем детального описания процессов в целях их улучшения. На внедрении процессного подхода к управлению основана любая система управления качеством.

Следует отметить, что эти два названных подхода не являются изолированными. В любой современной методике управления можно выделить элементы как проектного менеджмента, так и процессного подхода. В проектном менеджменте используется описание процессов управления проектами. Управление процессной деятельностью, в свою очередь, может быть представлено в виде «управления через проекты».

В России уже накоплена практика применения проектного подхода в государственном управлении. Управление на основе федеральных целевых программ применялось еще в 90-х годах XX в. В последние годы применение проектного подхода на федеральном уровне получило более весомое развитие. Достаточно упомянуть о разработке и реализации приоритетных национальных проектов. Активно используется терминология проектного управления и на уровне местного самоуправления. Во многих муниципальных образованиях разрабатывают программы развития. Так, в Казани в 2007 г. действовало 22 программы.

Все большее число муниципальных образований имеет разработанные стратегии развития. Растет доля расходов, распределяемых в соответствии с программами. Все говорит о тенденции к широкому применению проектного подхода на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

В мае 2004 г. постановлением правительства РФ была одобрена концепция реформирования бюджетного процесса. Эта реформа дала новый импульс развитию проектного подхода. В концепции реформирования бюджетного процесса РФ на 2003–2006 гг. программно-целевое бюджетное планирование противопоставляется сметному планированию.

Сметное планирование предполагает распределение финансирования в соответствии с определенными нормативами. Распределение финансов при проектном планировании происходит после составления плана проекта. Предполагается, что план проекта обеспечит наиболее эффективное использование имеющихся ресурсов для достижения намеченных целей.

Суть вышеупомянутой реформы состоит в переходе от «управления затратами» к «управлению результатами». Применительно к управлению проектами затраты определяются мероприятиями, включенными в проект, а результаты – целями проекта.

Основная сложность при переходе к «бюджету, ориентированному на результат», – определение результатов. При выборе показателей, характеризующих достижение целей, возникает противоречие. С одной стороны, показатели должны наиболее точно соответствовать целям. В то же время показатели должны быть сформулированы таким образом, чтобы исполнители могли воздействовать на них. Не всегда удается соединить в одном показателе эти два качества. Поэтому среди показателей можно выделить два типа. Одни отражают то, насколько мы достигли установленных целей. Другие характеризуют факторы, способствующие достижению целей. Например, в области здравоохранения в качестве целевого показателя можно выделить среднюю продолжительность жизни. Однако на него может влиять множество факторов, находящихся вне контроля работников здравоохранения. Это и уровень доходов, и экологические факторы, количество ДТП и т. д. [1]. Поэтому необходимы показатели, характеризующие факторы достижения цели.

Выполнение мероприятий, заложенных в программу, не является свидетельством реализации программы развития. Оценка реализации программы по достижению поставленных целей выдвигает более жесткие требования к качеству программ. Ответственность должна быть не только за реализацию программ, но и за качество их разработки. Влияние качества разработки плана на реализацию проекта общепризнано. В государственном и муниципальном управлении эта

зависимость еще выше в силу большей степени внешнего контроля. В органах местного самоуправления процедура утверждения программ более сложная, чем в корпоративном секторе. Это ограничивает возможности по корректировке планов в процессе реализации проектов, поэтому качество разработки программ в муниципальном управлении имеет большее значение, чем в корпоративном. Появляется потребность в определении критериев качества и требований к их разработке.

Развитие проектного подхода можно проводить в двух направлениях. Во-первых, расширять сферу применения программно-целевых методов управления. Именно такая задача сформулирована в Концепции реформирования бюджетного процесса. Но есть и другое направление – повышение качества разработки и реализации существующих программ и проектов.

Следует отметить, что программно-целевые методы управления требуют более высокой квалификации управленцев. Внедрение этих методов при недостаточной подготовленности кадров приведет лишь к дискредитации идеи.

Можно ли рассчитывать на успешный переход к «бюджету, ориентированному на результат», если даже федеральные министерства испытывают сложности с формулированием концепций результатов своей деятельности? На уровне местного самоуправления широкое внедрение программно-целевых методов управления вызовет еще большие сложности в связи с меньшим опытом проектного управления.

Каким образом можно повысить качество региональных и муниципальных программ? Одно из направлений – вовлечение бизнеса и гражданского сектора в разработку программ, создание эффективного общественного механизма управления процессом разработки и реализации программ развития. Детальный и публичный анализ программ развития независимыми экспертами позволит более обоснованно определить и согласовать цели и мероприятия, включенные в программу. Общественное обсуждение может способствовать вовлечению в реализацию целей программы большего числа участников.

Следует ли стремиться к расширению использования проектного менеджмента в местном самоуправлении? Существующая налоговая система в России обеспечивает аккумулирование финансовых ресурсов на федеральном уровне и на уровне субъектов РФ. Ряд исследователей видят в этом опасность потери мотивации у руководителей регионов и муниципальных образований. Малый объем налогов, зачисляемых в местные бюджеты, приводит к недостатку финансирования. В результате местные органы власти не могут самостоятельно выполнять расходные обязательства. Получается, что местное самоуправление и независимость местных бюджетов существуют только на бумаге [1].

Однако перераспределение налоговых поступлений в пользу местных бюджетов ограничит возможности федерального центра координировать региональное развитие и реализовывать комплексную стратегию по развитию страны.

Финансовую основу местного самоуправления можно было бы обеспечить за счет более широкого использования субвенций. Такой вариант финансового обеспечения местных бюджетов обладает следующими преимуществами:

- контроль целевого использования трансфертов (особо следует отметить, что регионы добровольно будут соглашаться на дополнительный контроль, так как именно с их стороны будет исходить инициатива о выделении субвенций);

- использование разработок федерального уровня для реализации региональных проектов;

- возможности для учета специфики и более эффективного использования бюджетных средств на местном уровне.

Таким образом, использование субвенций как средства финансирования региональных программ будет стимулировать региональные власти к осуществлению проектного подхода в управлении развитием региона.

Основным показателем качества разработки программы является ее успешная реализация. Хорошей программой развития можно признать только ту, которая была успешно реализована. Следует определить, что мы понимаем под реализацией программы. Реализацию программы можно рассматривать в двух аспектах: как выполнение мероприятий, запланированных в программе, и как достижение целей, ради которых реализуется программа.

Наиболее надежным анализом выполнения мероприятий, запланированных в программе, является контроль целевого использования финансовых ресурсов. Если программа развития связана с распределением финансирования, то анализ выполнения мероприятий, запланированных в ней, производится в процессе выделения финансирования. Сложнее проконтролировать выполнение программ, не влияющих на распределение финансирования. На муниципальном уровне на сегодняшний день не сформированы законодательно закрепленные механизмы контроля реализации программ.

Критерием реализации программы является достижение целей, ради которых она разрабатывалась и реализовывалась. Позволят ли запланированные мероприятия достичь целей, поставленных перед программой? Ответ на данный вопрос требует анализа структуры программы. От качественного структурирования успех реализации проекта зависит не в меньшей степени, чем от контроля целевого использования средств и контроля исполнительской дисциплины в процессе его реализации. Цели каждого проекта, программы должны быть не только выражены в количественно измеримых показателях, но и взаимосвязаны между собой.

Структурирование проекта многогранно: это структурирование ресурсов, рисков, содержания, целей и т. д. Структурирование представляет проблему в виде структуры: набора элементов и взаимосвязей между ними. Наиболее распространенными способами представления структуры являются:

- иерархическая структура с сильными связями;
- иерархическая структура со слабыми связями;
- сетевая структура.

С помощью иерархии с сильными связями мы разбиваем наши более общие цели верхнего уровня на более мелкие и более управляемые, конкретизированные цели нижних уровней. Такой подход упрощает систематизацию: мы можем идти как от простого к сложному, так и в обратном порядке, представлять несколько мелких элементов в виде более крупного, обобщенного. Такая структура легче и для распространения. При первоначальном рассмотрении можно ограничиться

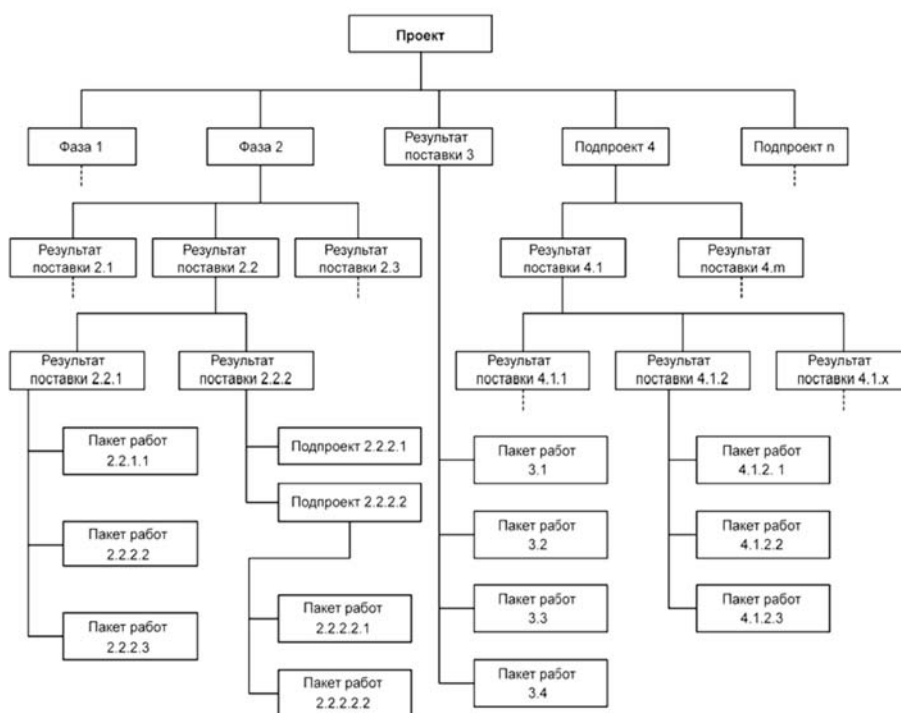


Рис. 1. Пример иерархической структуры с сильными связями [2, с. 114]

верхними уровнями иерархии, а при необходимости более детального анализа – рассмотреть одну из ветвей нашей иерархии, не затрагивая остальные (см. рис. 1). Именно такое структурирование признано лучшей практикой в Своде знаний американского института PMI [2].

Другого подхода к определению целей придерживаются Каплан и Нортон. В соответствии с разработанной ими системой сбалансированных показателей предлагается в стратегическом планировании отслеживать показатели четырех уровней: финансовой составляющей, клиентской, процессов и составляющей обучения и инфраструктуры. В рамках каждой из этих составляющих можно выделить свои цели, принципиально несводимые к целям других составляющих. При разработке стратегии важно не только выделить цели в каждой из этих составляющих, но и выявить их взаимное влияние. Финансовая составляющая определяет конечные цели организации. Клиентская составляющая характеризует взаимодействие организации с внешней средой. Цели клиентской составляющей направлены на достижение целей финансовой составляющей, поскольку организация реализует финансовые цели благодаря своим клиентам. Аналогично цели составляющей внутренних бизнес-процессов являются подчиненными целям клиентской составляющей, поскольку внутренние процессы создают добавленную стоимость для наших клиентов. Наконец, цели составляющей обучения и инфраструктуры обеспечивают совершенствование внутренних процессов и достижение целей составляющей внутренних процессов.



Рис. 2. Система сбалансированных показателей [3, с. 58]

Благодаря этому можно обеспечить взаимосвязь финансовых и нефинансовых показателей при разработке и контроле реализации стратегии.

Система сбалансированных показателей является примером иерархической структуры со слабыми связями. Одна цель нижестоящего уровня может влиять на достижение нескольких целей вышестоящего уровня (см. рис. 2).

Методология сбалансированной системы показателей создавалась прежде всего для стратегического управления в коммерческих организациях. Тем не менее она вполне успешно может применяться и в некоммерческих организациях, в том числе для управления территориальным развитием. Сами авторы методики считают, что ее возможности для совершенствования государственного управления еще шире, чем для корпоративного управления. Разумеется, использование сбалансированной системы показателей в государственном управлении должно иметь свои отличия. Если для корпораций финансовая составляющая – конечная цель, то для некоммерческих организаций и государства – ограничение.

Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ, указанный в постановлении Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594, содержит требования к целям программ, согласованности целей и мероприятий¹.

В концепции реформирования бюджетного процесса выделены следующие требования, предъявляемые к бюджетным целевым программам [4]:

1) четкая формулировка цели программы, соответствующей приоритетам государственной политики, полномочиям и сферам ответственности федеральных органов исполнительной власти;

¹ Порядок разработки и реализации федеральных целевых программ и межгосударственных целевых программ, в осуществлении которых участвует Российская Федерация (утв. постановлением Правительства РФ от 26 июня 1995 г. № 594) (с изменениями от 1 июля, 13 сент. 1996 г., 1, 8 июля 1997 г., 21 июля 1998 г., 25 янв. 1999 г., 22 апр. 2002 г., 20 марта 2003 г., 25 дек. 2004 г., 20 февр. 2006 г., 26 мая 2008 г.).

2) описание поддающихся количественной оценке ожидаемых результатов реализации программы, включая как непосредственные результаты (предоставление услуг определенного качества и объема), так и конечные результаты (эффект от предоставленных услуг для их получателей);

3) наличие системы показателей для измерения результатов реализации программы (индикаторов экономической и социальной эффективности) и целевых значений каждого из таких показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы;

4) обоснование потребностей в ресурсах для достижения цели и результатов программы, оценки внешних условий и рисков для реализации программы;

5) определение системы управления реализацией программы, разграничения полномочий и ответственности различных единиц управления.

В то же время нет конкретных механизмов, с помощью которых следует обеспечивать и контролировать согласованность целей, соответствие мероприятий декларируемым целям. Использование системы сбалансированных показателей при планировании и реализации программ может существенно повысить качество программно-целевого управления в нашей стране.

Для определения целей муниципальных программ целесообразно использовать методологию системы сбалансированных показателей, хорошо зарекомендовавшую себя при использовании в корпоративном стратегическом управлении.

Таким образом, мы можем выделить несколько уровней:

- стратегические цели муниципального образования, указанные в стратегии развития;

- цели федеральных и республиканских целевых программ и проектов;

- показатели мероприятий и проектов, входящих в состав программ.

Разработка подобной карты взаимосвязи показателей поможет обеспечить увязку целей муниципальных программ со стратегией муниципального образования, а также федеральными и республиканскими программами.

Согласование целей программ различных уровней логичнее проводить на муниципальном уровне. Это обеспечит привязку федеральных и республиканских программ к местным условиям. В концепции реформирования бюджетного процесса заявлено о расширении полномочий администраторов бюджетных средств. Наличие карты взаимосвязи показателей в этих условиях позволит повысить эффективность бюджетных средств.

Отражение взаимосвязи показателей программ со стратегией муниципального образования даст возможность применения последнего документа на практике. Программы должны представлять собой планы по достижению показателей, намеченных в стратегии. С помощью стратегии в этом случае возможно обеспечение взаимосвязи программ. Она может содержать основание для разработки программ, определение их приоритетности и потребность в разработке.

Безусловно, выполнение подобных требований усложнит и повысит трудоемкость разработки муниципальных программ. Однако это обеспечит прозрачность и целевую направленность расходования муниципального бюджета.

Таким образом, на этапе разработки программы важно структурировать программу так, чтобы обеспечить:

- увязку программы с проектами других уровней;
- взаимосвязь целей программы, их непротиворечивость;
- соответствие мероприятий программы ее целям;
- соответствие законодательству;
- учет лучшей практики проектного менеджмента при разработке программ.

Summary

M.M. Korablev. The Development of Design Approach in Public Administration.

The logic of the budgetary process reform in Russia is aimed at the expansion of the project management application in public administration. At the same time there are a number of problems that prevent the successful application of project management in the given sphere. The following problems are noted in the article: the absence of the algorithm of interaction between the federal, regional and municipal programs, and the need in criteria of evaluating the adequacy of measures for achieving program goals. As a problem-solving method the article suggests the use of the balanced scorecards in determination of the goals and program measures, as well as the application of subventions for the financing of the programs at the municipal level, and more active participation of experts at the program development phase.

Key words: design approach, project management, result-based management, balanced scorecard.

Литература

1. *Ореховский П.А.* Другая жизнь российской бюджетной системы. – 2010. – URL: <http://lab.obninsk.ru/public/articles.php?htmlfile=orekhovsky-18.htm>.
2. Руководство к Своду знаний по Управлению Проектами. – М.: Ин-т управления проектами, 2004. – 238 с.
3. *Каплан Р.С., Нортон Д.П.* Стратегические карты: Трансформация нематериальных активов в материальные результаты. – М.: Олимп-Бизнес, 2005. – 493 с.
4. Концепция реформирования бюджетного процесса в Российской Федерации в 2004–2006 годах – URL: <http://www.budgetrf.ru/Publications/2004/Pursuance/Federal/Npd/249p22052004/249p22052004010.htm>.

Поступила в редакцию
14.05.10

Кorableв Максим Михайлович – кандидат экономических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета.

E-mail: korablevmm@gmail.com