

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА

А.А.Ганиева

Институт социально-экономических исследований

УНЦ Российской академии наук

Стажер-исследователь

Важным условием устойчивого экономического роста является повышение эффективности системы государственного управления. Высокое качество государственного управления обеспечивается за счет ориентации реализуемой государственной политики на достижение конкретных целей, осуществление мероприятий, нацеленных на результат. На сегодняшний день одним из самых прогрессивных методологических подходов к осуществлению целенаправленной деятельности государства является применение методологии управления проектами. Проектно-ориентированная технология позволит четко определять цель, результаты проекта, состав работ, учитывать связи и влияние на проект окружающей среды и многочисленных участников проекта, рассчитывать эти влияния в виде определенных рисков, учитывать их в проекте и строить обоснованные на расчетах планы реализации проектов.

В современном мире проекты реализуются в различных сферах жизни: в сфере бизнеса, в государственной сфере, в общественном секторе практически все мероприятия – программы и проекты, даже в частной жизни отдельных людей проекты стали обыденными и хорошо заметными явлениями.. Однако, для того, чтобы считать, что деятельность основывается на проектном подходе, не достаточно просто назвать объект управления «проектом» и создать структурную единицу «руководитель проекта». Проектное управление подразумевает создание специальных условий и использование специальных методов.

При этом сам термин «управление проектами» является неадекватным переводом термина «Project Management». В отечественной практике под

понятием «проект» обычно понимается разработанный план, замысел чего-либо, а также комплект проектно-сметной документации на строительство зданий, сооружений или технических устройств. Соответственно под управлением проектами понимается управление как деятельность, объектом которой является проект. Методология «Project Management» подразумевает перенос содержания понятия «проект» в свойство управления.

Истоки управления проектами в современном понимании восходят к 1950-м и 1960-м годам, когда во многих странах осуществлялись крупные проекты в оборонной, аэрокосмической и строительной отраслях. Благодаря разработке методов сетевого планирования и управления, появилось множество методологий, подходов, приемов управления параметрами проектов. Однако развитие УП в 70-е годы затормозилось из-за возникшего вычислительного барьера. Этот барьер был преодолен в 80-х и 90-х гг. прошлого века благодаря широкому распространению недорогих и производительных компьютеров.

Большинство авторов считает, что методология УП развивалась как в странах с рыночной экономикой, так и в СССР в виде программно-целевого управления. Однако по своей сути управление проектами соответствует экономической системе рыночного типа. В нашей стране в период планово-распределительной экономики проектное управление не было востребовано в полной мере, хотя и был накоплен значительный опыт реализации крупномасштабных программных мероприятий. Имелись научные и практические достижения в таких направлениях, как, например: организация поточного производства; применение экономико-математических методов; сетевое планирование и управление; технико-экономическое планирование и мультипроектное управление; автоматизированные системы управления и проектирования; интегрированные автоматизированные системы управления. Многие научные достижения того времени не утратили своего значения и актуальны до сих пор и в сочетании с мировым опытом проектного менеджмента могут и должны стать важным фактором совершенствования

управления как на уровне предприятий и организаций, так и на государственном уровне.

Современное содержание государственного программно-целевого управления должно заключаться в применении проектных подходов, ориентированных на управление конечными результатами. На практике вариантом применения инструментария проектного подхода, ориентированного на достижение целей на государственном уровне, является разработка и реализация федеральных целевых программ для системного решения среднесрочных и долгосрочных проблем экономической и социальной политики страны.

Согласно порядку разработки и реализации ФЦП федеральные целевые программы и межгосударственные целевые программы, в осуществлении которых участвует Российская Федерация, представляют собой увязанный по задачам, ресурсам и срокам осуществления комплекс научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, социально-экономических, организационно-хозяйственных и других мероприятий, обеспечивающих эффективное решение системных проблем в области государственного, экономического, экологического, социального и культурного развития Российской Федерации. Целевые программы являются одним из важнейших средств реализации структурной политики государства, активного воздействия на его социально-экономическое развитие и должны быть сосредоточены на реализации крупномасштабных, наиболее важных для государства инвестиционных и научно-технических проектов, направленных на решение системных проблем, входящих в сферу компетенции федеральных органов исполнительной власти.

Целевые программы могут служить эффективным инструментом реализации государственной политики, однако преимущества программно-целевого метода бюджетирования в последнее десятилетие реализованы не были, более того, нередка практика, когда федеральные целевые программы из инструмента консолидации ресурсов на конкретных проектах

превращались в средство дополнительного финансирования текущей деятельности министерств и ведомств, являющихся заказчиками программ.

Характерными проблемами большинства федеральных целевых программ являются проблемы, связанные с качеством отчетов и иной информации по программам. Отсутствие полной информации о финансировании программ из всех предусмотренных источников обуславливает не соответствие фактического и предусмотренного финансирования, затрудняет проведение сравнения осуществленных мероприятий с запланированными в программе. Сопряжена с данными проблемами и не менее важная проблема оценки эффективности программ.

Оценка эффективности реализации долгосрочных целевых программ необходима для:

- контроля за решением программных задач и достижением основных запланированных результатов реализации долгосрочных целевых программ;
- оценки эффективности расходования бюджетных ассигнований по долгосрочным целевым программам;
- оценки фактического вклада (эффектов от реализации) долгосрочных целевых программ в социально-экономическое развитие Российской Федерации и обеспечение национальной безопасности;
- повышения эффективности и результативности реализации долгосрочных целевых программ, совершенствования порядка и механизмов их формирования и реализации.

К сожалению, используемые индикаторы, как правило, не позволяют оценить вклад конкретных мероприятий или подпрограмм в достижение общей цели программы, что противоречит основополагающему принципу проектного подхода – строго целевому использованию средств и ориентации финансирования на результат. Научно обоснованная оценка эффективности программных мероприятий является актуальной и важной задачей в области повышения качества государственного управления. Актуальность этой

задачи еще более возрастает в настоящее время в связи с реализацией системы стратегических инвестиционных проектов государственного масштаба: национальные проекты в сферах жилищного строительства, сельского хозяйства, образования и здравоохранения, проекты в топливно-энергетическом комплексе, транспортные инфраструктурные проекты, стратегии развития высокотехнологичных отраслей экономики, научно-инновационной сферы и др.

Анализ государственных программ на предмет наличия методик оценки эффективности показывает, что значительная часть действующих программ и подпрограмм вообще не содержит методики оценки социально-экономической эффективности. Многие программы в качестве показателей результативности содержат не стоимостные натуральные показатели. В другой группе программ методика оценки социально-экономической эффективности фактически заключается в текущей оценке соответствия фактического выполнения программы плановым (целевым) индикаторам. Имеется также группа программ, в которых представлен расчет частных индикаторов эффектов, как правило, специфичных для самой программы. Частные индикаторы, безусловно, имеют непосредственное отношение к целям и задачам программ, но они не связаны с оценкой макроэкономической эффективности.

Методика оценки эффективности реализации программы должна состоять как минимум: оценки эффективности программы и оценки эффективности управления программой. Основными требованиями к оценке являются ее полнота, прозрачность и однозначность. Полученные результаты должны быть верифицируемы и воспроизводимы. Для этого, методика оценки должна включать:

- обоснование состава показателей для оценки эффективности программы (в том числе с привязкой к основным задачам программы), целевые (ключевые) и вспомогательные показатели эффективности программы;

- периодичность оценки показателей эффективности, особенности текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения одного из этапов программы или программы в целом) оценки эффективности программы;
- методику (методики) расчета показателей эффективности реализации программы;
- описание исходных данных для расчета показателей эффективности реализации программы (с указанием источников их получения);
- в случае необходимости – описание специальных процедур сбора исходных данных (с обоснованием необходимости применения этих процедур);
- порядок и процедуры мониторинга результатов программы для оценки эффективности ее реализации.

Основными принципами при разработке методики оценки социально-экономической эффективности должны быть:

- ориентация на цели и задачи программы;
- полнота учета различных эффектов;
- использование стоимостных оценок с учетом фактора времени (дисконтирование);
- учет внешних эффектов.

Система показателей должна содержать как базовые значения, так и целевые значения каждого из показателей, необходимых и достаточных для предварительной (на этапе подготовки), текущей (на этапе реализации) и завершающей (после завершения программы или ее этапа) оценки программы. В тех случаях когда эффект от реализации программы ожидается после ее фактической реализации (например, в программах, направленных на создание потенциала будущего развития) допустимо в показателях ожидаемой эффективности учитывать эффекты, достигаемые в течении 3-5 лет после завершения программы.

Применение методологии управления проектами и использование предложенного концептуального подхода к оценке эффективности реализации

программ и проектов позволит эффективно (с экономической и социальной точек зрения) осуществлять крупномасштабные стратегические мероприятия государства такие как: национальные проекты в сферах жилищного строительства, сельского хозяйства, образования и здравоохранения, проектов в топливно-энергетическом комплексе, транспортные инфраструктурные проекты, стратегические варианты развития высокотехнологичных отраслей экономики и научно-инновационной сферы и др.