

УДК 351.91

*Клюсова Т. В.*  
*Klyusova T. V.*

## **ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ: ДИНАМИКА ИЗМЕНЕНИЙ**

### **IMPROVING PUBLIC ADMINISTRATION EFFICIENCY: THE PACE OF CHANGE**

Сложность и многозначность понятий «государственное управление», «эффективность деятельности государственного управления», «оценка эффективности деятельности» вызвало живое обсуждение, как среди ученых, так и в среде управленческого сообщества. В статье рассматриваются управленческие шаги на пути повышения эффективности деятельности органов управления в ситуации неопределенности понятия «эффективность» применительно к деятельности государственных и муниципальных служащих.

The complexity and polysemy of the such concepts as “governance”, “government efficiency”, “performance evaluation” have led to intense debates, both among researches and in the management community. This paper discusses administrative measures aimed at improving the efficiency as the tern “efficiency” is fuzzy and as applied to federal and municipal employees.

*Keywords:* efficiency; public governance; project efficiency assessment; project management.

*Ключевые слова:* эффективность деятельности; оценка эффективности проекта; государственное управление; проектное управление.

Описанию эффективности государственного управления, как и описанию оценки эффективности, посвящено много научных работ. Вопрос оценки эффективности деятельности государства находит свое отражение в нормативных правовых актах, методических материалах, научных исследованиях и публичных выступлениях. Более 10 лет проводится работа по подготовке материалов для оценки деятельности органов местного самоуправления. Профессиональное сообщество, ученые активно обсуждали решение этого вопроса на страницах научных журналов, форумах, конференциях, в СМИ, но единая точка зрения на само понятие «эффективность деятельности органов местного самоуправления» и его оценка не разработаны. Это связано с рядом причин, во-первых, рассмотрение этого вопроса юристами, политиками, управленцами, социологами, экономистами проводилось с монозгляда, в то время как понятие само по себе интегративное и комплексное, не говоря уже о деятельности органов местного самоуправления на территории. Но не только разность ведомственных позиций отражена в исследовательских материалах. Многозначность понятия «управление» также играет немаловажную роль. Проводить оценку эффективности предлагалось с ситуационного, системного, процессного и системно-технического подходов к управлению. Разумеется, подходы задают разные методы и объекты оценивания. На полях обсуждения названной проблемы явно проявились две почти противоположные картины мира – научная и деятельностная. Ученым важно рассмотрение эффективности деятельности и оценки эффективности деятельности как объекта, управленцам же важно действовать, менять ситуацию. Появляются нормативно-правовые документы, в том числе Указ Президента Российской Федерации от 28 апреля 2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов» и Указ от 7 мая 2012 г. № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления», в ред. постановлений Правительства РФ от 26.12.2014 № 1505, от 12.10.2015 № 1096.

Правительством утверждены:

- перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- методика мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов;
- типовая форма доклада глав местных администраций за отчетный год и их планируемых значениях на 3-летний период;
- методические рекомендации о выделении за счет бюджетных ассигнований из бюджета субъекта Российской Федерации грантов муниципальным образованиям в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов.

С точки зрения ученых совершенными эти документы не назовешь. Отсутствие четкого понимания эффективности деятельности органов местного самоуправления привело к тому, что одной из групп показателей результатов стала абстрактная для эффективности величина – мнение населения. Требуется доработка и подход к оценке: суммирование показателей разных отраслей и ведомств, что также не соотносится с понятием «эффективность» как соотношение затрат к результату. Тем не менее, для управленцев это правовая база и руководство к действию.

Изучение отчетов глав территорий Ханты-Мансийского автономного округа, анализ показателей результативности (по сути, достижения цели), опросы муниципальных служащих в период курсовой подготовки позволили сделать вывод о том, что управленцы восприняли эффективность деятельности как выполнение плановых показателей. Упущена существенная составляющая результатов управления – действенность управленческих решений и изменение реальной ситуации. Отдельная работа проведена по изучению целей программ территориального развития и целевых программ. Анализ по методике SMART 11 программ социально-экономического развития территорий, 24 целевых программ и 9 программ развития организаций показал, что в большинстве своем цели неизмеримы, неконкретны, недостижимы в установленный период времени, а это означает, что просчитать затраты на неясно выраженный результат нельзя. Тренинг целеполагания, проведенный с 57 слушателями курсов в 2014–2016 гг. показал, что это самый сложный процесс для муниципальных служащих, на втором месте по сложности процесс прогнозирования и на третьем – самоопределения и ответственности за результат. В то же время все активнее используются инструменты менеджмента в практике государственного и муниципального управления. Есть и ключевые показатели эффективности – «ключевой показатель результатов деятельности» (Key Performance Indicators, KPI), система оценки, которая помогает организации определить достижение стратегических и тактических/операционных целей. Технологии постановки, пересмотра и контроля целей и задач – основа современного «управления по целям», а такой подход к управленческой деятельности, предусматривает:

- предвидение возможных результатов деятельности;
- планирование путей их достижения.

Проектирование и программирование деятельности – инструменты и технологии такого управления, где работа с целями чрезвычайно важна и работает на повышение эффективности, поскольку требует точности постановки целей. Реформирование бюджета и ориентация его на результат укрепило позиции управленцев, эффективность в государственном управлении понимается как достижение результатов. Не все возможно оценить объективно, тем не менее начинают применять методики расчета эффективности.

В помощь управленцам подготовлены методические рекомендации, но они вызывают больше вопросов, особенно в части определения действий по оценке эффективности. Так, приведу пример из текста методики: «Целью настоящей методики является определение единых методических подходов к организации мониторинга эффективности деятельности

органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов (далее – органы местного самоуправления) для оценки динамики изменения показателей, характеризующих качество жизни, уровня социально-экономического развития муниципального образования, степени внедрения методов и принципов управления, обеспечивающих переход к более результативным моделям муниципального управления». Понять тяжело, а исполнить невозможно, поскольку оценивается уже не эффективность, а динамика изменения показателей. Подходы к организации «мониторинга эффективности» – это же новое и практически иное понятие. Методический подход к проведению мониторинга (даже не оценки) – одно, а методический подход к организации мониторинга – иное. Это процессы, предполагающие разные результаты и оценки. Более того, полагаю, что ввиду имеется просто порядок проведения, кроме того и «методический подход» (не методологический) – термин сомнительный. Но, понимая управленцев, скажу, что меняя ситуацию на местах, надо было что-то делать, надо двигаться, корректируя шаги и действия.

Появляются постановления, отменяющие ряд пунктов предыдущих постановлений и распоряжений 2008, 2010 гг., издаются постановления Правительства о мерах по реализации указов Президента в субъектах Федерации. Машина запущена, началась работа по внедрению оценки эффективности методом проб, ошибок и коррекции действий. Научный мир осмыслил, анализировал, совершенствовал свой объект изучения. Видимо, новые реалии требуют введения новых понятий, а их заимствование из системотехники и перенос их в социальную сферу создает большие трудности. Управленцы тоже осмысливали и анализировали сложившуюся ситуацию, но цели у них иные – острое реагирование на ситуацию. А управление по целям основано на логике проектного управления. Традиционное управление, ориентированное на управление устоявшимися процессами, неэффективно при управлении процессами динамично меняющимися. И как выход из ситуации следующим шагом стало внедрение проектного управления, при котором эффективность заложена в сущность управления.

Вслед за В. П. Масловским, автором учебно-методического комплекса по дисциплине «Управление проектами», совершив небольшой экскурс в историю для того, чтобы ретроспектива развития проектного управления в России позволила определить сегодняшнюю ситуацию и тенденцию развития проектного управления как эффективного метода управления развитием и привлечения инвестиций.

В России основы управления проектами были заложены в период с 30-х по 60-е годы. Управление проектами как технологию достижения стратегических целей начинают применять в различных областях деятельности, в том числе и в управлении. Но в то время применяли такие инструменты и методы, как системный анализ диаграммы Ганта, циклограммы, органограммы и графоаналитические методы расчета и оптимизации работ.

На этом базировались такие функции управления, как планирование и контроль реализации проектов в условиях крайне ограниченных сроков и ресурсов. Их использование в управленческой деятельности позволяло решать задачи координации взаимодействия большого количества участников проекта в масштабах всей страны по достигаемым техническим результатам, срокам и использованию ресурсов. Мы помним результат – Магнитка, ДнепроГЭС, Турксиб, ГОЭЛРО. В 70-е годы в СССР были разработаны оригинальные сетевые модели, усовершенствованы методы построения альтернативных сетевых моделей, развиваемые советскими учеными Г. С. Поспеловым, В. А. Барিশпольцем, В. И. Рудомановым, Б. А. Вигман и Н. И. Комковым. Тогда же были разработаны программные комплексы проектного управления. Они могли выполнять временной и стоимостный анализ, включая оптимизацию сроков и стоимости. Для того времени это было прогрессивным шагом. Сказался уровень инженерного образования того времени. Надо помнить, что управление проектами как дисциплина «выросла» из системного подхода, из системотехники, где всякий элемент любой системы (в том числе и человек) во взаимодействии с другими должен работать на достижение цели системы в целом. На Западе этот подход считается универсальным и дает результаты за счет

принятия оптимального в конкретной ситуации управленческого решения, причем оптимальность решения определяется его воздействием на систему в целом. Эффективность данной модели управления доказана историей и проверена временем. Изучение этого опыта позволяет сделать вывод, что ядром эффективной деятельности органов местного управления является управленческое решение. Качественно разработанное решение – первый и основной шаг в повышении эффективности деятельности. Проект как управленческое решение за счет своей технологичности может гарантировать результат. Управление по целям и ориентация на результат без проектного управления в современных условиях невозможно.

В начале 90-х годов, при необходимости обеспечения стабильного развития страны правительство принимает решение внедрять проектное управление в систему государственного управления. Россия стала полноправным членом сообщества проектного управления. К этому времени (1987 г.) в США был опубликован «Свод знаний по проектному управлению» (Project Management Body of Knowledge, PMBoK), последнее его издание вышло в 2004 г. В этой работе определены место, роль и структура методов и средств управления проектом и их вклад в общее управление. По мнению М. Б. Баранова, управление проектом сформировалось как междисциплинарная сфера профессиональной деятельности [1]. Но беда в том, что ни кадров, готовых осуществить перенос его в систему государственного управления, ни организационных, ни правовых, ни экономических механизмов пока нет. И в условиях набравшего темп процесса регламентации непонятно, как можно осуществлять проектную работу. Как прообраз такой деятельности были запущены национальные проекты с дополнительным финансированием и постоянным контролем результата. Развернулось конкурсное движение, которое подвигало людей разрабатывать проекты, получая гранты. Такая работа позволяла формировать проектное и программное мышление, которое однако не вписывалось в функциональную модель управления. Приспособление проектов к действительности сыграло плохую роль. Не происходило качественных изменений в реальной практике, многое оставалось на бумаге. Работа по проектированию оставалась за функционалом, вернее, над функционалом – не организовано пространство проектного управления. Как известно, необходимость изменения деятельности должна быть связана с необходимостью создания деятельностных структур в системе управления, и призывы здесь не помогут.

В последнее время активно проводят форумы, интенсивно обсуждают вопрос об инвестиционном проектировании, но законы управления говорят о том, что командными методами проблему внедрения проектного управления не решить, необходимо управлять этим процессом, т. е. планировать его, организовать, контролировать, координировать взаимодействие и соорганизовывать ресурсы для внедрения проектного управления в органы государственного управления. При этом необходимо помнить, что ключевым звеном должны стать кадры – управленцы с проектно-программным мышлением и способностью остро реагировать на изменение ситуации. И если их нет в среде управленцев в органах местного самоуправления, то должны быть рычаги их привлечения в команду специалистов. Такая практика пока отторгается органами местного самоуправления, поскольку проектное управление, развернутое в коммерческих организациях и крупных компаниях, не может полностью быть применимо в государственном управлении – миссия и цели разные.

В государственном управлении проектное управление должно стать средством для изменения социально-экономической ситуации и повышения уровня жизни населения, что для многих фирм и компаний основной способ развития. Сложившаяся ситуация характеризуется тем, что такой эффективный инструмент менеджмента как проектное управление попало на неподготовленную почву. Изучение практики муниципального управления показывает, что активно применяются отдельные технологии проектного управления, что, несомненно, развивает способности управленцев. Приходят молодые специалисты, обучившиеся по программам федерального государственного образовательного стандарта бакалавриата, частью которого является формирование способности участвовать в разработке и реализации проек-

тов. Кадры готовят под решение проблем муниципального управления, но не находят применения данным способностям в этой системе муниципального управления. В то же время освоенные выпускниками техник сетевого планирования, календарного, ресурсного планирования, организации работ над проектом должно быть востребовано. Это то, что активно применяется в настоящее время.

Сложившаяся система функционального управления, отсутствие межведомственного взаимодействия, отсутствие практики применения матричных организационных структур также не способствуют разработке проектов по причине отсутствия механизмов реализации указов Президента и постановлений Правительства по повышению эффективности деятельности государственного управления.

Решению проблемы способствует принятое 15 октября 2016 г. постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Документом утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, мониторинг реализации приоритетных проектов, оценка и иные контрольные мероприятия реализации приоритетных проектов (программ). Кроме того, разработана функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации. Как видно, система управления проектной деятельностью как-то адаптируется к функциональной модели государственного управления. В структуру системы управления проектной деятельностью входят:

1. Постоянные органы управления проектной деятельностью:

- Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам;
- федеральный проектный офис;
- ведомственный координационный орган
- ведомственный проектный офис.

2. Временные органы управления проектной деятельностью:

- куратор;
- проектный комитет;
- функциональный заказчик;
- старшее должностное лицо;
- руководитель проекта (программы);
- администратор проекта (программы);
- рабочие органы проекта (программы).

3. Обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью:

- общественно-деловой совет;
- экспертная группа;
- центр компетенций проектного управления.

Этот документ дал старт активному внедрению проектного управления в органы государственного управления и местного самоуправления. Так, 25 октября 2016 г. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам утвердил паспорта приоритетных проектов, федеральный проектный офис разработал ряд методических рекомендаций по реализации постановления. Приняты меры по разработке и реализации проектов. Эти шаги – реакция на управленческую ситуацию и меры по изменению реальных жизненных ситуаций, удовлетворение общественных интересов.

Несомненно, эти меры, а также разработка комплекса мероприятий по внедрению проектного управления, влияют на повышение эффективности деятельности органов управления.

Авторитетная в области управления проектами организация «Project Management Institute» (PMI) определяет проект как «совокупность действий (процессов), приносящих результат, во время которых людские, финансовые и материальные ресурсы определенным образом организуются с тем, чтобы результат соответствовал утвержденным спецификациям,

стоимостным и временным затратам как по качественным, так и по количественным показателям»).

Внедрение проектного управления меняет и сами функции управления:

- ответственность за возникающие изменения;
- преобладание инновационной деятельности.

Организационные структуры создаются и действуют в рамках проектного цикла с постоянно изменяющимся кругом задач, где основная задача – разрешение конфликтов. Успех определяется достижением установленных конечных целей.

Возникает новая проблемная ситуация, связанная со сменой приоритетов руководства, с сочетанием традиционного функционала с функционалом проектного управления, с сопротивлением персонала, с несформированностью управленческой культуры «быстрого реагирования» на изменения, нехваткой специалистов, в том числе по оцениванию эффективности деятельности и т. д. Существующие виды анализа проектов не отражают эффективность деятельности органов местного управления. Наряду с динамикой показателей (на сегодня их 40), следует оценивать реальные изменения в жизни. Причем, сравнивать не ситуацию «до начала реализации проекта» с ситуацией «после реализации проекта», сравнивать стоит изменившуюся ситуацию с результатами проектов и без них. Тогда будут зримы полученные от проектной деятельности экономические, социальные, управленческие и прочие эффекты и очевиднее будет эффективность деятельности.

Изменившаяся ситуация требует действия, их осмысления и ученым миром, и политиками, и управленцами, чтобы одним развивать объект, другим выстраивать отношения с социальными группами, а третьим – действовать, остро реагируя на постоянные изменения с помощью новых методов проектного управления. В этом залог повышения эффективности деятельности и органов местного самоуправления.

### Литература

1. Баранов М. Б. Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления // Молодой ученый. 2015. № 13. С. 485–487.
2. Баранчеев В. П., Масленникова Н. П., Мишин В. М. Управление инновациями : учеб. М. : Юрайт, 2015. 711 с.
3. Бондарева Е. В., Грошев А. Р., Овчаренко А. М. Инновационный потенциал региона // Инновационный потенциал России: настоящее и будущее. АУ ХМАО – Югры «Технопарк высоких технологий», 2014. С. 67–69.
4. Леушин М. Е., Меркушова Н. И. Подходы к оценке эффективности деятельности органов муниципального самоуправления // Экономическая наука и практика : материалы II междунар. заоч. науч. конф. (г. Чита, февраль 2013 г.). Чита : Молодой ученый, 2013. С. 71–74.
5. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации : постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».
6. Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов : указ Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607 [Электронный ресурс]. СПС «КонсультантПлюс».