

А.С. ХАРИТОНЕНКОВ

СОИСКАТЕЛЬ МЕЖДУНАРОДНОГО ИНСТИТУТА УПРАВЛЕНИЯ
МОСКОВСКОГО ГОСУДАРСТВЕННОГО ИНСТИТУТА МЕЖДУНАРОДНЫХ
ОТНОШЕНИЙ (УНИВЕРСИТЕТ) МИД РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД К ГОСУДАРСТВЕННОМУ УПРАВЛЕНИЮ (НА ПРИМЕРЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ)

В данной статье представлены наблюдения и исследования в сфере проектного подхода к государственному управлению. Отмечаются слабые стороны в современных управленческих процессах и даются решения рекомендательного характера.

Ключевые слова: государственное управление, национальный проект, конкурентная среда, несформированность структур проектного управления, авторитативные ресурсы, национальный проект «Образование», интегральная характеристика проекта, здравоохранение, накопительные банки.

A. KHARITONENKOV

RESEARCH STUDENT, INTERNATIONAL INSTITUTE OF ADMINISTRATION,
MGIMO(UNIVERSITY) UNDER THE MFA OF RUSSIA

A PROJECT-BASED APPROACH TO STATE ADMINISTRATION (ILLUSTRATED BY THE EXAMPLE OF NATIONAL PRIORITY PROJECTS)

This article presents the observations and research in the area of the project approach to public administration. It mentions the weaknesses in current administrative processes and provides recommendatory solutions.

Ключевые слова: state administration, national priority project, competitive environment, vague structure of project-based administration agencies, administration resources, "Education" national priority project, integral description of the project, health care, saving banks.

Проблемы перехода к проектно-ориентированному управлению по целевым результатам национальных проектов и государственных программ весьма разноплановы и неоднозначны. Например, приоритетный национальный проект в сфере здравоохранения стал следствием ухудшения демографической ситуации после 90-х годов и в течение всего периода реформирования.

Основным методологическим инструментом изучения процессов государственного управления проектами являются концепции управления социальным развитием и социально-политических технологий прогнозирования и реализации приоритетных национальных проектов. Именно политико-проектный подход к реализации предусмотренных проектами социальных и политических инноваций является важнейшим принципом политического управления.

Существенным недостатком реализуемой в стране модели государственного управления приоритетными национальными проектами

является недостаточное обеспечение правовых отношений заинтересованных в проектных мероприятиях акторов. В частности, действующая редакция федерального закона «Об образовании» не способствует формированию конкурентной среды в сфере образования. Кроме того, не соответствуют решаемым политическим задачам низкие темпы подготовки и принятия управленческих решений как на правительственном, так и региональном уровне государственного администрирования. Сказывается также несформированность структур проектного управления и стандартов, регулирующих их деятельность.

Ресурсное наполнение приоритетных национальных проектов составляют: финансово-экономические, авторитативные ресурсы, распределяемые ресурсы и темпоральные ресурсы. К авторитативным ресурсам, возникшим как следствие координации человеческой деятельности в сфере образовательных проектов относятся: экспертный потенциал групп участников проекта; структуры новых учебных заведений,

возникшие в процессе реорганизации ранее существовавших образовательных учреждений; новое качество престижа ученого и преподавателя, позволяющее привлечь в отрасль инновационно мыслящих личностей. К распределяемым ресурсам - производным от управленческого контроля относятся; ресурсы создаваемые в процессе объединения материально-технической базы реформируемых учреждений образования; ресурсы - материальные продукты, направляемые в соответствии с политическими решениями в рамках реализации национальных проектов; ресурсы, создаваемые в рамках инициированной национальными проектами инновационной деятельности. К темпоральным ресурсам относится социальное время.

С точки зрения принципа эффективности государственного управления необходима тщательная проработка всех ресурсных составляющих принимаемых политических решений и их предполагаемых последствий в вопросах использования социальных ресурсов еще на стадии проектирования мероприятий приоритетных национальных проектов.

В числе основных проблем в сфере государственного управления реализацией приоритетного национального проекта «Образование» можно выделить следующие: отсутствие научного обоснования выбора модели слияния вузов, на базе которых создается крупный федеральный университет; отсутствие аналитических и координирующих центров, способных выработать рекомендации по внесению корректив в социальные проекты создания университета; несоответствие профессиональных навыков руководства федерального университета уровню поставленных задач; ориентация федеральных органов на количественные показатели реформирования в ущерб показателям качества учебного процесса и уровня подготовки выпускников. Назрела насущная необходимость организации штабных структур управления таким фрагментом ГШП «Образование», как становление новых федеральных университетов, на уровне федерального и региональных министерств образования.

Одна из проблем проектного подхода к управлению – бюрократическая заторможенность, негибкость и неизменность стиля руководства, в то

время как при управлении проектными работами стиль руководства и форма организации исполнителей должны быть максимально гибкими и динамично изменяться в зависимости от фазы реализации проекта (табл. 1).

Недостатки проектно-матричных структур минимизируются в многоцелевых проектах, имеющих неоспоримые преимущества: численность и состав команд могут меняться в соответствии с требованиями, позволяя быстро перестраиваться; основное внимание направляется на процессы; не нарушается скалярный принцип, что позволяет избежать проблем двойного подчинения; сохраняется функциональная организация, благодаря чему устраняются проблемы, связанные с «чистым» проектно-ориентированным подходом.

Помимо решения проблемы «встраивания» проектных работ в существующую организационную среду, необходимо решать задачу управления проектом, требующую создания соответствующей управляющей системы.

Парадоксально, но «сильный» государственный менеджмент хотя и желателен, но не всегда требуется для успешного выполнения проекта. Чем больше степень неопределенности проекта, тем больше требуется руководства и координации, а не жесткого императивного управления. В аспекте управления проектом более влиятельным чаще всего является эффективный ресурс, чем власть. Главное, чтобы все было в пределах действующего законодательства.

В рамках организационной структуры существуют группы, прямо или косвенно связанные с проектом: высшее руководство, которому подотчетен руководитель проекта, функциональные, финансовые и кадровые менеджеры, обеспечивающие ресурсы, административные службы и т.д. Каждая из этих групп имеет свои собственные специальные знания, стандарты, приоритеты и программы, которые необходимо принимать во внимание при организации грамотного управления проектом (табл. 2).

Особым образом строятся отношения с высшим руководством. Явная поддержка с его стороны, принимающая разнообразные формы: выделение соответствующего бюджета, убеждение сотрудников, расстановка приоритетов

Таблица 1

Допустимые стили руководства и формы организации исполнителей на различных этапах проекта¹

Фаза проекта	Стиль руководства	Организация исполнителей
Исследование осуществимости	Невмешательство	Аморфная
Проектирование	Демократический	Матричная
Выполнение	Авторитарный	Ступенчатая
Закрытие	Бюрократический	Бригадная

и т.д. является ключевым фактором мотивации проектной команды.

Применительно к проекту показатель «качество» означает, что проект: соответствует техническим условиям; назначению; отвечает требованиям клиента и удовлетворяет его ожидания. Таким образом, «качество» есть ни что иное, как интегральная характеристика проекта, а значит его конечная цель. Управление качеством проекта включает в себя несколько основных направлений (рис. 2)³.

Требуемое качество управления проектом достигается через разработку набора процедур. Их наличие позволяет использовать типовой цикл, обеспечивающий качественное управление проектом (рис. 3).

К примеру, среди причин, обусловивших переход к проектно-ориентированному управлению по целевым результатам в здравоохранении следует обозначить:

1. Существенный спад финансирования здравоохранения, что предопределило начало кризиса в этой сфере. Реальное общественное финансирование на одного человека в год менее 50 долл., тогда как в Западной Европе 1.5 тыс. долл., а в США - 3 тыс. долл.⁴.

2. Переход к страховой медицине не оправдал возлагаемых надежд на дополнительное фи-

нансирование здравоохранения. Шел процесс частичного замещения одних источников другими при общем их уменьшении, отсутствии координации и в конечном итоге ухудшении обслуживания населения.

3. Как альтернатива возникающему снижению эффективности работы государственных медицинских организаций возникла устойчиво развивающаяся система коммерциализации услуг здравоохранения. Это привело к росту расходов населения на медицинские услуги. В общих расходах на медицинские услуги не менее трети составляют затраты населения, из которых половина обращается на теневом рынке. Кроме того, население расходует на лекарства около 3% ВВП. Добровольное медицинское страхование (ДМС) не стало основной формой частного финансирования.

4. Износ зданий - 27.4%, износ медицинского оборудования и санитарного транспорта - 65% (в сельской местности до 80%), удовлетворение населения в высокотехнологической помощи составляет 17-22%.

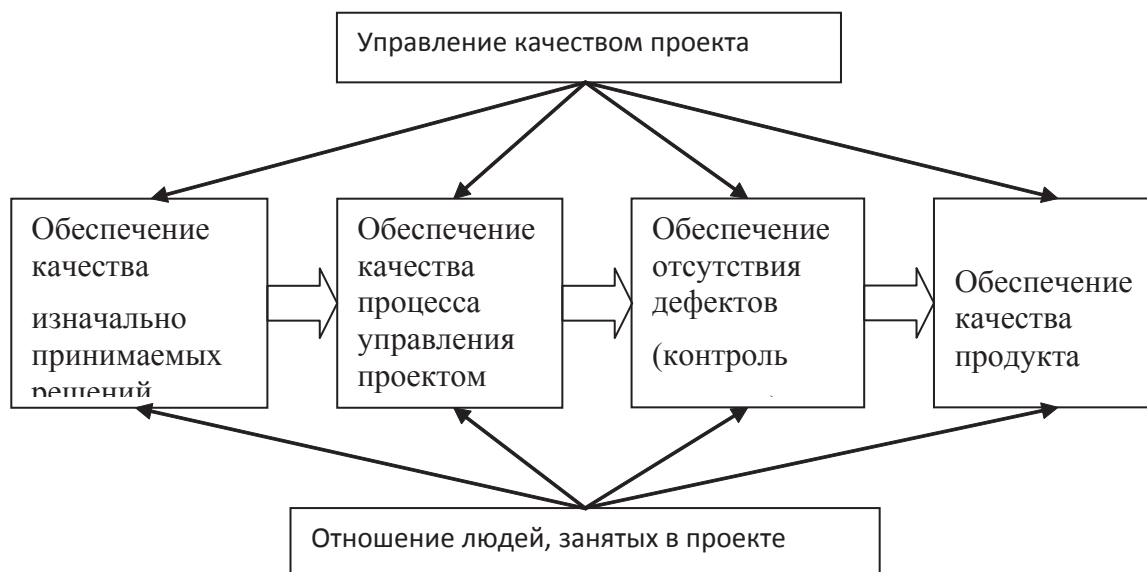
Как известно, о здравоохранении, как об одном из важнейших приоритетов было сказано еще в Послании Президента России в 2004 г. Однако, несмотря на это, финансирование приоритетных программ в бюджете 2005 г. не

Таблица 2

Основные характеристики групп, задействованных в проекте²

Группа	Характеристика
Проектная группа	Отвечает за управление и выполнение проекта Большинство участников заинтересовано в хорошем выполнении работ Имеются интересы за пределами рамок проекта
Руководители проекта	Конкуренция за получение ресурсов и поддержку высшего руководства Сотрудничество в отношении распределения ресурсов и обмена информации
Группа административной поддержки	Ограничения и требования к проекту налагают: кадровые службы, информационные системы, снабжение, группа эксплуатации оборудования
Функциональные руководители	При реализации проекта готовы сотрудничать, но только до определенного предела Озабочены сохранением своего статуса и сведением к минимуму нарушений в своей собственной работе
Высшее руководство	Одобрять финансирование проекта и устанавливает приоритеты Оценивает успех и определяет вознаграждение Одобрять серьезные изменения в проекте Имеет личную заинтересованность в проекте при одновременном учете положения дел
Спонсоры проекта	Используя свое влияние отстаивают проект, поскольку с его успехом связана их репутация
Субподрядчики	Нацелены на поиск оптимума между хорошим выполнением работы и своей репутацией
Клиенты	Определяют масштаб проекта От их удовлетворения зависит успех проекта Источник напряженности в отношениях с проектной командой
Другие организации	Оказывают прямое или косвенное влияние на проект
Правительственные учреждения	Дают санкции и вносят ограничения на проектные работы

Рисунок 2



Основные направления управления качеством проекта

предусматривалось. Более того, доля расходов федерального бюджета на здравоохранение сократилась по отношению к ВВП с 0.49% в 2004 г. до 0.44% в 2005 г. Сокращение коснулось и общих расходов консолидированного бюджета (с 2.8% до 2.7%).

Источники и структура финансирования здравоохранения в, так сказать, доприоритетный период приведен в табл. 3.

Анализ данных, приведенных в таблице, показывает, что средства федерального бюджета и фонда обязательного медицинского страхования составляют только половину расходов консолидированного бюджета, остальное падает на бюджеты субъектов РФ. И учитывая, что бюджеты большинства субъектов РФ дотационные, видимо, не случайно, что среднегодовые темпы прироста финансирования здравоохранения в среднем по субъектам РФ ниже по сравнению с другими источниками.

В структуре источников финансирования здравоохранения в среднем за анализируемый период средства федерального бюджета не превышали 10%.

На протяжении 90-х годов доля расходов на здравоохранение снижалась. Так с 1997 г. по 2002 г. соответствующая доля в составе расходов консолидированного бюджета на социально-культурные мероприятия сократилась с 28.5% в 1998 г. до 18.7% в 2002 г.

Совокупные расходы на здравоохранение в России достаточно низкие. Общественные расходы на здравоохранение в 2004 г. составили 3.7% ВВП (2.2% - консолидированный бюджет и 1.5% система ОМС). Оценка масштабов частных расходов, включающих добровольное страхование, официальную оплату услуг и так называемые платежи «в конверте», варьируется в достаточно широком диапазоне от 25 до 60% от совокупных расходов⁵. По данным ВОЗ, с учетом

Таблица 3.

Источники и структура финансирования системы здравоохранения

(млрд. руб.)

Показатели	2002 г.		2003 г.		2004 г.		2004 г. в % к 2002 г.	
	млрд руб.	%	млрд руб.	%	млрд руб.	%	темпы роста %	темпы прироста %
Средства федерального бюджета	30.6	8.0	37.0	9.5	45.9	9.5	150.0	22.5
Средства обязательного медстрахования	133.4	39.7	155.6	39.7	191.7	40.0	143.7	19.9
Средства бюджетов субъектов РФ	171.7	52.3	198.9	50.8	242.0	50.5	140.9	18.7
Всего	335.7	100	391.5	100	479.6	100	142.8	19.5

частных расходов, доля расходов на здравоохранение в ВВП России составляет 5.4%⁶, по данным коллегии Минздравсоцразвития России - 4.4%. На этом основании утверждается, что страна тратит на здравоохранение вполне достаточно⁷.

В реальной действительности проблема доступа населения к медицинским услугам, в связи с ростом их платности, приведет к ухудшению демографической ситуации. Только с появлением проектного подхода и основанных на нем национальных проектов проблема их финансирования начала серьезно улучшаться. Если в 2005 г., согласно ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» на здравоохранение и спорт было выделено 85.7 млрд. руб., то на 2006 г. уже 149.1 млрд. руб. Динамика, как видим, положительная и вызывает уверенность в успешности реализации проекта.

Опираясь на требования международных стандартов (Международного пакта об экономических, социальных и культурных правах с учетом Лимбургских принципов), содержание права на медицинскую помощь реализуется через конституционно-правовые возможности гражданина на получение бесплатной медицинской помощи в соответствии с гарантированной государством минимальной программой, качественной медицинской помощи⁸. К настоящему моменту для формирования этого института административного права, как нам представляется, еще нет необходимых предпосылок, да и материально-финансовых ресурсов тоже.

В современных условиях нарастающей глобализации и интеграции всеобщего мирового пространства меняются также цели и задачи образования. Последнее рассматривается в качестве устойчивой институциональной формы, которая содержит несколько взаимосвязанных элементов:

а) образовательные учреждения разных организационных форм и уровней;

б) государственная образовательная правовая политика, включающая в себя систему нормативно-правовых документов (законов и подзаконных актов), регулирующих образовательную деятельность;

в) образовательная идеология - определяемые государством и гражданским обществом цели обучения и воспитания, оптимальное соотношение традиций и инноваций и т.д.;

г) необходимые для осуществления образовательной деятельности ресурсы - «человеческий капитал» (интеллектуальный ресурс), материальное и организационное обеспечение.

При этом выявляются и анализируются факторы, обуславливающие модернизацию отечественного образования, которые связаны с постсоветской политико-правовой и социально-

экономической реальностью. К их числу автор относит: глобализационные процессы (болонские правовые акты и т.д.; стремление России вступить в международные организации и др.); ориентацию на новую модель социально-экономического развития (теория человеческого капитала); усложнение и развитие динамики труда; недостаточное финансирование для удовлетворения потребностей в образовании; демографическую составляющую и др.⁹.

В связи с этим представляет особый интерес Национальная доктрина развития образования в Российской Федерации, утвержденная Правительством страны еще в 2000 году¹⁰, и выявляются причины ее неэффективности, среди которых автор выделяет:

а) особенности сознания российской управленческой элиты в сфере образования. Так, в настоящее время наблюдается повышенный интерес к западным ценностям, во многом несовместимым с традиционными ценностями отечественной культуры. Разделяя позицию, согласно которой базовое содержание современного образования определяют национальные ценностные ориентиры, исторический опыт и традиции гражданственности, социальные отношения и стандарты взаимодействия в обществе, мы полагаем, что механический перенос западных образовательных стандартов неизбежно вызовет кризис института образования в России, приведет к полной утрате российской государственно-правовой, социально-экономической и духовно-нравственной идентичности;

б) специфика профессиональной культуры и сознания работников, характеризующихся инертностью, отсутствием креативных начал, стремлением избежать решения насущных проблем путем обычного «заимствования» зарубежных институтов и форм, в том числе и в области юридического обеспечения образовательной деятельности;

в) несоответствие между традиционной для российского образования практикой утверждения духовно-нравственных приоритетов, идеалов патриотизма и гуманности и их реальным воплощением в жизнь;

г) отсутствие правового и политического механизмов реализации Национальной доктрины и необходимого материально-финансового обеспечения.

Вместе с тем, действующая нормативная правовая база не находится в системном противоречии с национальными проектами, но для их юридического оформления требуется проведение работы по устранению отдельных противоречий, а также систематизации современного законодательства. Однако определенного пере-

смотря требуют некоторые нормы соответствующих отраслей законодательства, в частности Федерального закона РФ «Об образовании» от 10.07.1992 г. (в ред. от 09.05.2005 г. № 45-ФЗ) и др.¹¹.

В целом же, советская система распределения жилья отличалась достаточно серьезной коррупциогенностью. Именно в этой сфере, наряду с торговлей и распределением государственных ресурсов, всегда выявлялось наибольшее количество случаев взяточничества, разного рода подкупов должностных лиц в исполнительных структурах, а также на промышленных предприятиях, ведущих жилищное строительство и распределяющих жилье среди своих работников.

В отношении льготной правовой политики проводится курс свертывания, что вполне объяснимо с точки зрения либеральной стратегии политико-правового и социально-экономического развития Российского государства. Сокращение категорий льготников в Жилищном кодексе РФ от 29.12.2004 г. до трех (ст. 57) служит лучшим тому подтверждением. Кроме того, в явной корректировке нуждается зафиксированный в этом же нормативно-правовом акте институт социального найма, прежде всего в части определения статуса «малоимущих» граждан и порядка признания их таковыми.

Целесообразны, на наш взгляд, изменения механизма наделения граждан статусом малоимущих (ч. 2 ст. 49 Жилищного кодекса РФ) - органы местного самоуправления, а также институты государственной власти субъектов Федерации не заинтересованы в признании граждан малоимущими. Это влечет за собой ряд обязательных правовых последствий: обуславливает обязанность местной власти по предоставлению указанным лицам жилого помещения из муниципального фонда; свидетельствует о низком уровне социально-экономического развития соответствующего муниципального образования и региона (руководство субъекта Федерации, безусловно, заинтересовано в принятии весьма «жесткого» закона, регулирующего порядок признания лица малоимущим), а, следовательно, и об уровне эффективности деятельности администраций. Автор считает целесообразным передачу окончательного решения вопроса о признании лица малоимущим органам федеральной власти при сохранении определенного (экспертного, совещательного и т.п.) участия институтов местного самоуправления и государственной власти конкретного субъекта.

Административно-правовое управления государственными проектами и программами реализации приоритетного национального проекта в сфере жилищной правовой полити-

ки требует формулирования важных для его политико-правовой институционализации положений: а) проект рассчитан на шесть лет и предполагает три этапа своей реализации -подготовительный (2005 г.), первый (2006-2007 гг.) и второй (2008-2011 гг.) этапы. Однако данный срок крайне мал, что связано с подготовкой и принятием пакета жилищных законов, отвечающих основным программным положениям и целевым объектам финансирования, а также с отечественной практикой жилищного строительства (чиновничьи «провоочки», свойственные прежде всего регионам, постоянный рост цен на землю и стройматериалы, высокий уровень износа коммунальной инфраструктуры и необходимость проведения большого объема работ в этом направлении и т.д.); б) российские граждане весьма слабо защищены от разного рода махинаций при покупке и продаже жилья (в начале нового тысячелетия проблема обманутых граждан, доверивших свои сбережения строительным фирмам-«однодневкам», организационное и юридическое бездействие властных институтов по их защите приобрели беспрецедентные масштабы); в) одно из основных программных положений проекта «Доступное и комфортное жилье - гражданам России» - увеличение объемов ипотечного кредитования - в настоящее время носит декларативно-целевой характер, поскольку подавляющее большинство населения не может воспользоваться данной системой из-за невозможности оплатить первый взнос.

При этом целесообразно обращение к зарубежному, в частности, немецкому опыту создания специальных накопительных банков. Что должно получить законодательное закрепление; г) жилье так и не стало стимулом для привлечения молодых специалистов в науку, образование, сельское хозяйство и др. Для решения этого и других актуальных вопросов административно-правового управления государственными проектами и программами реализации приоритетных национальных проектов требуется надлежащее юридическое оформление¹².

Литература

1. Россия - 2015: оптимистический сценарий (под ред. Л.И. Абалкина). М., 1999.
2. Стратегический ответ России на вызовы нового века (под ред. Л.И. Абалкина). М., 2004.
3. Российский статистический ежегодник. М., 2006.
4. Материалы расширенной коллегии «О задачах по реализации приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения». М., октябрь 2005.

5. О задачах по реализации приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения. М., Министерство здравоохранения и социального развития. Октябрь 2005.

6. Абакумов В.К. Национальные приоритеты: управленческий подход. М., 2008.

7. Тернер Дж. Родни. Руководство по проектно-ориентированному управлению. Пер. с англ. М., 2007.

8. Грей Клиффорд Ф., Ларсон Эрик У. Управление проектами. Практическое руководство. Пер. с англ. М., 2008.

9. Мацука Д. Г. Система качества в процессах развития предприятия // Качество, инновации, образование. 2008. № 3.

¹ Составлено по: Тернер Дж. Родни. Руководство по проектно-ориентированному управлению. Пер. с англ. М., 2007. С. 468–472.

² Составлено по: Грей Клиффорд Ф., Ларсон Эрик У. Управление проектами. Практическое руководство. Пер. с англ. М., 2008. С. 302–305.

³ Мацука Д. Г. Система качества в процессах развития предприятия // Качество, инновации, образование. 2008. № 3.

⁴ Россия - 2015: оптимистический сценарий (под ред. Л.И. Абалкина). М., 1999. С. 225.

⁵ Расчет по материалам доклада «О задачах по реализации приоритетного национального проекта в сфере здравоохранения». М: Министерство здравоохранения и социального развития. Октябрь 2005.

⁶ По оценке зам. министра здравоохранения и социального развития В. Стародубова, доля личных средств граждан на оплату медицинских услуг увеличилась за последние пять лет с 20 до 38,7% от общих расходов на здравоохранение.

⁷ Абакумов В.К. Национальные приоритеты: управленческий подход. М., 2008. С. 67-68.

⁸ См.: Там же. С. 63, 85.

⁹ Там же. С. 79, 116.

¹⁰ См.: Там же. С. 173-174.

¹¹ Там же. С. 201-202.