

НЕОБХОДИМОСТЬ РАЗВИТИЯ ДЕЛОВЫХ И ЛИЧНЫХ КАЧЕСТВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ЦЕЛЯХ УСПЕШНОЙ РЕАЛИЗАЦИИ АДМИНИСТРАТИВНОЙ РЕФОРМЫ

ДРЕВАЛЬ И. В., МОСКВИНА А. Ю.

ДРЕВАЛЬ И. В.- кандидат технических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы
МОСКВИНА А. Ю.- кандидат социологических наук, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Северо-Западной академии государственной службы

Концепция административной реформы в системе государственного управления предполагает осуществить переход от управления по затратам к управлению по результатам. Открывая в 2004 г. одно из августовских заседаний Правительства Российской Федерации, М. Е. Фрадков заявил: «...Правительство до конца года должно завершить подготовку к переводу бюджетного процесса на программно-целевой метод»¹.

Это означает формирование бюджета с точным определением задач и объемов финансирования для каждого министерства и ведомства, а также четкое определение роли каждого из них. «Для решения стоящих задач будут применяться федеральные целевые и ведомственные программы, рассчитанные на несколько лет вперед»², - сказал глава Правительства. Он подчеркнул, что цели и задачи программ должны быть увязаны с объемом финансирования. «Это нисколько не является планированием, присущим советским временам, и никоим образом не ограничивает инициативу министерств и ведомств по решению поставленных задач»¹.

Развитие регионов и Российской Федерации в целом предполагает определение целей и задач, приоритетных направлений социально-экономического развития страны и регионов. Переход к программным методам управления потребует нового понимания государственными и муниципальными служащими своих задач, своего места в системе государственного управления.

Подобное переосмысление необходимо, так как программно-целевая деятельность охватывает все виды управленческой деятельности: прогнозирование, планирование, организацию, координацию, мотивацию и контроль. При этом каждый этап требует принятия и реализации управленческих решений, связанных с задачами проблемного характера, возникающими в самых разных областях жизни, экономики, производства, обмена, потребления². Работа по программам давно применялась в нашей управленческой практике, но она не давала резкого повышения эффективности управления. В чем кроется проблема- Возможно, в самом определении понятия «программа», а именно: «Программа - документ, излагающий основные направления работы учреждения или предприятия на определенный период времени или этапы и сроки осуществления крупных работ, испытаний»³.

Из этого определения следует, что программа не определяет конкретных путей достижения целей, а при некоторой слабости управленческой дисциплины позволяет находить

«объективные» причины невыполнения этапов. С этим связано, вероятно, и то, что получить сведения о результатах завершённых программ, даже принимаемых законом, очень трудно.

Другой способ достижения цели - работа по проектам. Существует множество определений этого понятия⁴, но основная суть, пожалуй, заключается в том, что «проект характеризуется следующими

особенностями: четко поставленные цели, уникальный характер целей, однократность осуществляемых действий, определенные сроки начала и конца проекта, ограниченность ресурсов, возможность

осуществления системного анализа информации, способ привлечения различных организаций и специалистов, способ определения приоритетов для капиталовложений и инвестиций, возможность оценки

эффекта для всех участников»⁵. Параметрическое пространство применения проектов - быстроизменяющаяся внешняя среда, конкретный результат, единичность задач, необходимость удовлетворения потребностей многочисленных групп клиентов, ограниченность ресурсов, определенность сроков работ и выполнения. Перечисленные параметры присущи и пространству публичного управления, поэтому группа мероприятий, выполняемых в настоящее время на федеральном уровне, именуется в отличие от программ «национальными проектами», чтобы подчеркнуть вышеуказанные особенности проектного метода управления. Фундаментом проекта является задание результата, поэтому управление, ориентированное на результат, должно использовать проектный метод.

Что же такое управление, ориентированное на результат- Особенностью данного метода является

максимально точное описание желаемого состояния объекта управления, т. е. результата, под которым

понимается описываемое или измеряемое изменение, проистекающее из причинно-следственных отношений¹. Результативное управление предполагает: – определение реалистических ожидаемых результатов, основанное на соответствующем анализе; – четкое определение бенефициариев (благополучателей) результатов программы и разработка программы под их потребности, а не под потребности разработчиков и исполнителей программ; – мониторинг продвижения к результатам и расходования ресурсов при помощи подходящих индикаторов; – определение рисков и управление ими; – увеличение знаний через получение опыта; – отчет о достигнутых результатах и затраченных ресурсах.

При этом следует исходить из того, что органы государственного управления могут выступать в двух

ипостасях: как заказчики проекта и как организаторы исполнения, - а в роли исполнителей могут выступать учреждения и предприятия любой формы собственности.

Выполнение вышеперечисленных задач обуславливает необходимость наличия нового опыта и новых знаний государственных и муниципальных служащих. В этом отношении можно упомянуть многолетнее (с 1993 г.) участие российских государственных и муниципальных служащих в проектах ТАСИС (программа технической помощи Европейского Союза, направленная на укрепление демократии и рыночной экономики в России и других Новых Независимых Государствах). Учитывая распространенность этих программ, необходимость участия в них органов региональной и муниципальной власти, можно констатировать, что с основными понятиями проектного менеджмента знакомы многие государственные и муниципальные служащие, работники негосударственных предприятий и учреждений. Опыт участников этих проектов ценен и требует обобщения, изучения и развития.

Какие же качества необходимы

проектному менеджеру, Во-первых, адаптивность. Умение быстро приспосабливаться к меняющимся условиям работы, к новой команде (так как для проекта каждый раз подбирается новая команда в соответствии с целями, задачами и целевыми группами проекта), к изменению своей роли и статуса в зависимости от характера проекта и распределения функциональных обязанностей внутри проекта. Этот момент является довольно сложным, поскольку противоречит одной из основных характеристик государственной службы: наличию иерархии и субординации.

В подобных ситуациях многое зависит от руководителя подразделения: от его возможности решить для себя проблему нарушения субординации (отдать роль руководителя проекта, оставляя за собой ответственность). Существует зависимость и от организационной культуры: в государственной службе вообще, в данной администрации, в конкретном подразделении.

Во-вторых, гибкость. Умение быстро переключаться с одного вида деятельности на другой, с одного вопроса (социальной проблемы) на другой.

В-третьих, высокая степень толерантности. При конкретной проектной деятельности госслужащему

так или иначе придется встречаться с получателями пользы от проекта (целевыми группами) - а это обычно социально незащищенные слои населения или меньшинства (этнические, сексуальные и т. д.).

Среди знаний, умений и навыков, необходимых проектному менеджеру, нужно назвать следующие: – знание проектной логики (обоснование проблемной ситуации, постановка цели и задач проекта, выбор методов работы, логико-структурная схема проекта); – составление бюджета проекта; – планирование проектов, методики создания календарного планаграфика, разработку стандартов качества проекта; – навыки управления временем; – управление командой проекта, понимание роли и функций руководителя команды, вопросов лидерства, распределения обязанностей, мотивации членов команды; – взаимодействие с партнерами, а также построение внешних связей в проекте; – контроль за исполнением проекта и его бюджета; – если в проекте участвуют зарубежные партнеры, необходимо знание особенностей кросс-культурных коммуникаций.

Таким образом, государственный или муниципальный служащий должен обладать широким набором

качеств и знаний, чтобы быть готовым к переходу на новые методы работы. Решение проблем требует

системного подхода. Например, делами безнадзорных и беспризорных детей в России занимаются

органы образования, здравоохранения, органы министерства внутренних дел, комитеты по делам молодежи, спорта, семьи, опеки и попечительства, занятости, государственные учреждения, различные

негосударственные организации и др. Каждая организация решает ее своими методами, однако необходимо согласование всех усилий.

Также необходимо взаимодействие различных уровней власти: Министерство внутренних дел - федеральный уровень, образование - федеральный и региональный уровень, опека и попечительство - муниципальный. Таким образом, решение частной проблемы требует организации взаимодействия многих участников с различным статусом. Естественно, это требует от государственного служащего инициативы, права принятия решений в выделенной сфере деятельности.

Реформирование государственной службы открывает возможность самостоятельного принятия решений по определенным вопросам, как это указано в ст. 47, п. 2.3 Закона «О

государственной гражданской службе Российской Федерации»¹, предусматривает индивидуальную ответственность государственного служащего (ст. 47, п. 2.8)².

В этом же законе предусматривается возможность дифференциации содержания государственных

служащих (ст. 50, пп. 2, 3, 5)³. В принципе, размеры поощрения не ограничены, что дает возможность привлечения на государственную службу высококлассных специалистов и их значительного материального стимулирования. Но поскольку общие расходы органа государственной и муниципальной власти ограничены, то и возможности дифференциации ограничены в силу необходимости поддержания достаточно высокого среднего уровня. Поэтому требуется развивать другие средства мотивации, что требует новой степени управленческой квалификации.

Материальное стимулирование - это один из способов решения задачи, потому что индивидуальный

вклад работника в системе управления выделить очень трудно. Обычно рекомендуется оценивать командные усилия⁴, причем команды могут быть самоуправляемыми, т. е. самостоятельно осуществлять контроль за собственной деятельностью.

В этом случае руководителю надо научиться передавать полномочия вниз. Это означает, что кроме административной руководитель должен использовать и другие виды власти, причем основанные не на принуждении, а на убеждении. Подобный подход, безусловно, ведет к развитию личности руководителя.

Таким образом, для успешного внедрения метода управления по результатам недостаточно записать

это в концепциях и программах. Необходим новый уровень управленческих знаний государственных служащих, необходимы навыки командной работы, передача полномочий на более низкий уровень, что позволит высшему слою руководителей заняться прогнозированием, предвидением, разрабатывать системы мотивации и контроля, направленные на достижение социального результата при рациональном расходовании ресурсов. Необходимо менять элементы организационной культуры, а значит - и саму культуру.

1. Кузьмин В. Наш бюджет // Российская газета. 2004. 22 августа. С. 2.
2. Кузьмин В. Указ. соч.
3. Кузьмин В. Указ. соч.
4. Гуськова Н. Д., Коваленко Е. Г. Программно-целевое регулирование социально-экономически развитых регионов. - Саранск, 1999. С. 43-45
5. Управление организацией: Энциклопедический словарь. - М., 2003. С. 517.
6. Управление организацией. С. 521.
7. Управление организацией. С. 522.
8. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ: Учеб.-метод. пособие / Под ред. С. Ю. Фабриченко. - Оттава; М.; Великий Новгород. 2006. С. 54
9. Федеральный закон «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2004. № 31. Ст. 3215
10. Осборн Д., Пластик П. Управление без бюрократов: пять стратегий обновления государства / Пер. с англ. / Общ. ред. и вступ. ст. Л. И. Лопатникова. - М., 2001. С. 315