

УДК 338.26

**ОЦЕНКА ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТНЫМИ РЕСУРСАМИ В УСЛОВИЯХ ИНИЦИАТИВИЗАЦИИ: ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЙ АСПЕКТ****Паздникова Н.П.***Пермский национальный исследовательский политехнический университет, Пермь, e-mail: pazdnikovan@mail.ru*

Основная цель статьи – показать важность проектного управления публичными ресурсами региона в условиях масштабных преобразований общественного сектора. На основе анализа существующего законодательного, методического и организационного обеспечения реализации крупномасштабных проектов в статье предложен и апробирован механизм оценки эффективности реализации проектов в условиях инициативизации на примере Пермского края. В авторской трактовке показан алгоритм общественной экспертизы, представленный определенными этапами, начиная от организации процесса формирования группы экспертов до разработки блочной системы рекомендаций по совершенствованию проектного управления ресурсами региона. Особое место в системе общественной экспертизы уделено оценке информированности местного сообщества о проектных услугах, представленной тремя показателями: доступность документов в интернете; оценка возможности общества вносить коррективы в проекты и их удобочитаемость. Результаты общественной экспертизы проектного управления в рамках предложенного методического подхода свидетельствуют о достаточной информированности населения. Однако слабым звеном является показатель удобочитаемости программ, в связи с чем документы проектов являются сложными для восприятия. На примере Пермского края с применением критериев эффективности и результативности, используемых экспертами в практике, была оценена государственно-общественная эффективность реализации инициативных проектов, которая может быть рекомендована к использованию органами власти и общественностью.

**Ключевые слова:** проектное управление, инициативизация, публичные ресурсы, общественное участие, оценка, эффективность, информированность

**EVALUATION OF PUBLIC MANAGEMENT OF PROJECT RESOURCES IN TERMS OF INITIATIVES ARE: THE TERRITORIAL ASPECT****Pazdnikova N.P.***Perm National Research Polytechnic University, Perm, e-mail: pazdnikovan@mail.ru*

The main purpose of the article is to show the importance of project management of public resources of the region in the context of large-scale changes of the public sector. Based on the analysis of the existing legislative, methodological and organizational support for the implementation of large-scale projects, the article proposed and tested a mechanism for assessing the effectiveness of the implementation of projects in the conditions of initiative on the example of Perm region. The author's interpretation shows the algorithm of public expertise, presented by certain stages, from the organization of the process of formation of the group of experts to the development of a block system of recommendations on improvement of project management of resources of the region. A special place in the system of public expertise is devoted to assessing the awareness of the local community about project services, presented by three indicators: accessibility of documents on the Internet; Assessing the ability of society to make adjustments to projects and their readability. The results of the public examination of the project management within the framework of the proposed methodological approach show sufficient awareness of the population. However, programme readability is a weak link, and project documents are therefore difficult to understand. On the example of Perm region using the criteria of efficiency and efficiency used by experts in practice, the public-public efficiency of implementation of initiative projects was assessed, which can be recommended for use by authorities and the public.

**Keywords:** project management, initiative, public resources, public participation, evaluation, efficiency, awareness

Проводимая в Российской Федерации реформа общественного сектора в основном нацелена на повышение эффективности использования общественных ресурсов, учитывающая интересы не только власти, но и гражданского общества. Предлагаемые новые механизмы управления общественными финансами сочетают в себе элементы стратегического планирования, бюджетного проектирования и общественного участия, усиливающие значение проектных методов управления ресурсами в целом [1, 2]. Однако слабым звеном проводимых преобразований является тот факт, что не всегда учитываются предпочтения, интересы и мнение населения территорий.

В российском законодательстве с 2013 г. установлены виды крупномасштабных проектов (программ), реализуемых в рамках проектного управления общественными ресурсами: государственные программы Российской Федерации, государственные программы субъектов Российской Федерации и муниципальные программы. Кроме того, в 2014 г. появился Федеральный закон Российской Федерации № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации», в котором определена значимость создания отдельных общественных институтов, участвующих в общественном мониторинге управления общественными ресурсами территорий [3].

К сожалению, слабо освещаются в научной литературе аспекты участия общественности (инициативизация) в экспертизе эффективности проектного управления публичными ресурсами. Возможности инициативизации проектного управления публичными ресурсами представлены в трудах В.Э. Бойкова, М.К. Горшкова, Е.И. Добролюбова, Н.Н. Знаменской, А.В. Кузьмина, В.Е. Рохчина, М.В. Свириденко, Ж.Т. Тощенко, В.Н. Южаков и другие [4].

Нам представляется, что проектное управление публичными ресурсами территории должно учитывать и обратную связь, основным институтом которой выступает *общественность* [4]. Организация общественного участия в процессе реализации крупномасштабных проектов предполагает формирование механизма взаимодействия интересов институтов гражданского общества и органов власти, в основу которого должны быть положены процессы коммуникативного согласования по поводу выполнения не только прав, но и интересов граждан и социальных групп в управлении публичными ресурсами. Нам видится, что создание и функционирование института общественного мнения оказывает как прогрессивное, так и негативное влияние на развитие инициативизации проектного управления публичными ресурсами. С одной стороны, формируются условия оптимального сочетания интересов общественности и приоритетов стратегического развития территории в рамках данных институтов, а с другой, как любой процесс синтеза, общественная экспертиза способствует росту эффективности проектного управления, что, безусловно,

сказывается на повышении уровня жизни граждан [5, 6].

Таким образом, выдвинута гипотеза, что независимая *общественная экспертиза* эффективности реализации публичных проектов должна иметь место в комплексном контроле проектного управления публичными ресурсами территории, должна проводиться экспертами, вызывающими доверие, и результаты экспертизы должны быть доступны широкому кругу лиц [7]. При этом экспертиза должна осуществляться на всех этапах проектного управления – при формировании проектов, их реализации и составлении отчета по истечении периода реализации проектов.

### Материалы и методы исследования

Предлагаемая система общественной экспертизы была апробирована на примере Пермского края (далее ПК) и представляет следующий алгоритм этапов.

1. *Подготовительный этап.* На этом этапе важно сформировать группу экспертов (минимальное количество – 3 чел.). Эксперты должны владеть основами бюджетного процесса, информационно-поисковыми технологиями и представлять интересы различных социальных групп гражданского общества (общественные организации, бизнес-сообщество, наука, молодежь и др.). Привлечение экспертов должно учитывать возможности различных форм участия, которые развиты в локальных территориях. В этой связи проведен анализ форм общественного участия в проектном управлении публично-муниципальными ресурсами.

Отметим, что при исследовании форм общественного участия, используемых в муниципальных образованиях Пермского края, выявлены следующие приоритетные формы: публичные слушания, общественные объединения (движения) и общественный портал Пермского края (рис. 1).

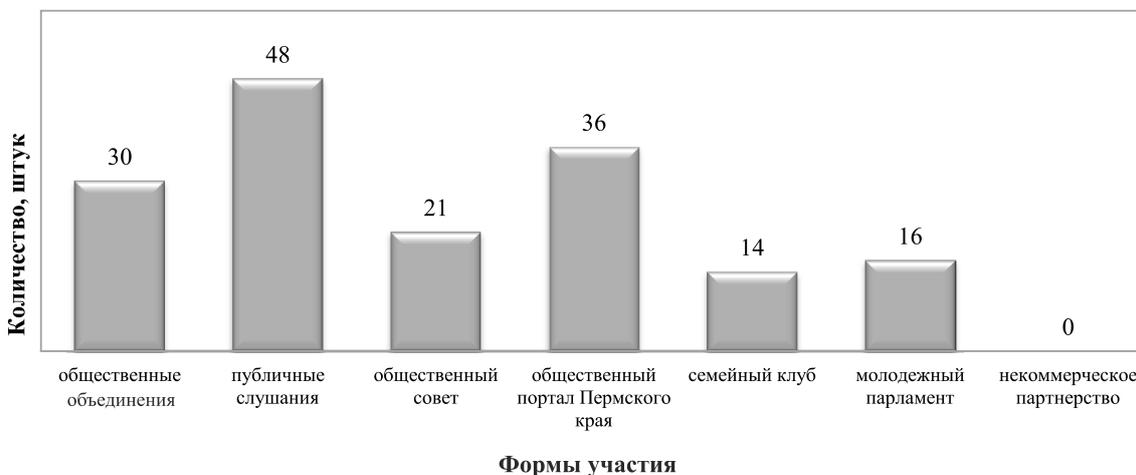


Рис. 1. Формы участия населения в управлении муниципальными ресурсами в 2018 г., шт.

Соответственно, эксперты-участники таких форм участия должны учитывать приоритетность в привлечении к общественной экспертизе реализуемых проектов Пермского края.

Первоначально экспертам необходимо сформировать представление об объекте экспертизы с помощью оценки законодательно-правовой базы федерального, регионального и местного уровней. В Федеральном законе Российской Федерации № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» под крупномасштабными проектами субъекта Российской Федерации понимается документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимосвязанных по срокам осуществления, задачам, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации. В соответствии со статьей 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации крупномасштабные проекты или государственные программы субъекта Российской Федерации, сроки реализации которых определяются исключительно высшим исполнительным органом государственной власти региона в устанавливаемом им порядке. Порядок принятия решений о разработке проектов субъекта Российской Федерации, формирования перечня и реализации указанных проектов устанавливается нормативно-правовыми актами высшего исполнительного органа государственной власти региона.

Только после того, как экспертами сформировано понимание об объекте экспертизы, начинается следующий этап.

### 2. Этап сбора и аккумулирования информации.

Сбор и аккумулирование информации об объекте осуществляется из всех возможных источников. Основными источниками информации для экспертов общественной экспертизы Пермского края могут быть: официальный сайт Министерства финансов ПК, контрольно-счетной палаты ПК, портал государственных программ Российской Федерации, официальный сайт Министерства экономического развития Российской Федерации и др.

На данном этапе необходимо понимать, что сбор показателей должен начинаться с общих показателей и только затем переходить к частным пока-

зателям, формируя матрицу показателей по каждому проекту за среднесрочный период (долгосрочный, если возможно). Отмечено, что в рамках внедрения проектных механизмов в 2014–2018 гг. в Пермском крае реализуется 22 государственные программы Пермского края и свыше 600 муниципальных программ, перечень которых закреплен в распоряжении губернатора Пермского края от 24 июня 2013 г. № 146-р «Об утверждении Перечня государственных программ Пермского края». Самые крупные проекты Пермского края, общая доля которых составляет 46% – «Развитие образования и науки» и «Развитие здравоохранения».

За период экспертизы проектных механизмов количественная составляющая Пермского края не менялась – 22 проекта, что достаточно облегчает сбор и аккумулирование информации о проектах.

3. Этап экспертизы и группировки проектов по критериальным признакам. Для визуализации общих представлений о результатах общественной экспертизы эффективности реализации проектов (государственных программ Пермского края) сначала необходимо соотнести цели проекта с основными направлениями социально-экономического развития территории. Выявлено, что государственные программы Пермского края сгруппированы по 10 приоритетным направлениям социально-экономического развития, причем около 70% приходится на направление «Социальная политика». В связи с этим проектное управление – это управление, нацеленное на результативность реализации проектов, где оценка выполнения целевых показателей (результативность) должна стать первоначальным шагом оценке эффективности крупномасштабного проекта. Анализ исполнения целевых показателей, предусмотренных в паспортах, демонстрирует, что в 2015 г. 20,3% показателей не достигнуты, против 16,4% в 2014 г., 21% в 2017 г. и 17,3% в 2018 г. Кроме того, по 12 показателям – плановые значения не установлены, а по ряду целевых показателей оценку выполнить не удалось, в связи с отсутствием данных о фактическом значении показателей или значения подлежат уточнению. В среднем объем финансирования составляет 93,6–94%.

Показатели результативности и уровня финансирования публичных проектов определяют общую эффективность их реализации (рис. 2).

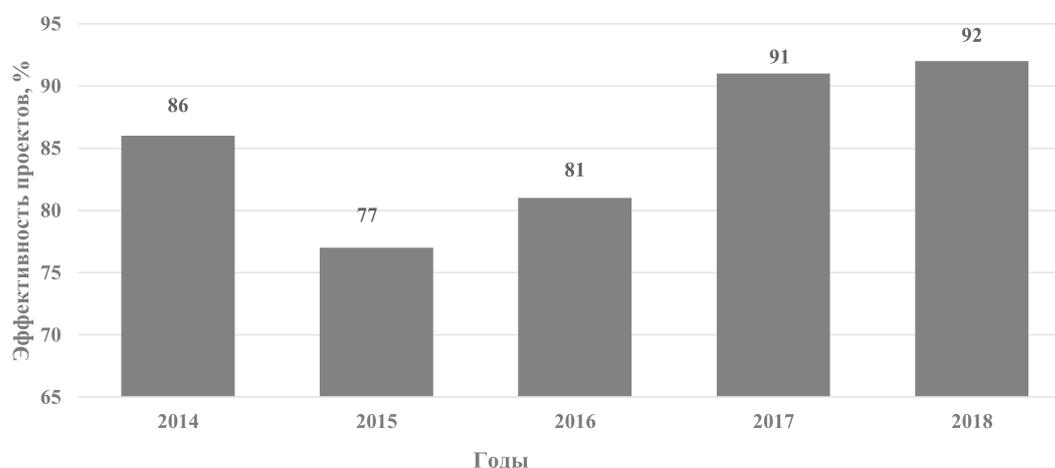


Рис. 2. Эффективность крупномасштабных проектов Пермского края 2014–2018 гг.

Конечным итогом общественной экспертизы является группировка проектов по определенным критериям эффективности, используемым экспертами в практике: более 91% – высокая, 81–90% – средняя и менее 80% – низкая.

Позитивная динамика увеличения проектов с высокой эффективностью исполнения с 77% до 92% свидетельствует о росте эффективности проектного управления в регионе в целом. Отличительный момент – сильный разброс показателей эффективности с 24,4% («Энергосбережение и повышение энергетической эффективности») до 99,3% («Развитие образования»).

4. *Этап оценки информированности местного сообщества о проектных услугах.* Важный момент общественной экспертизы – учет нацеленности проектного управления на максимизацию эффективности проектов, а необходимым условием для такой максимизации является наличие обратной связи с местным сообществом, то есть информированность местного сообщества о проектных услугах [8].

А.И. Татаркин, А.А. Некрасов отмечают: «...важность взаимодействия с местным сообществом при разработке и реализации публичных проектов многократно подчеркивалась российскими и международными политиками, экономистами [9]. Проектное управление, которое информирует, учитывая потребности и интересы людей, может считаться эффективным и востребованным. Качественными можно считать те публичные проекты, к которым регулярно обращаются граждане, основная информация по которой находится в открытом для них доступе, а обычный человек может в ней разобраться самостоятельно и предложить внести свои коррективы» [9].

Диагностируя опыт ведущих научных школ в области публичного проектного управления с инициативным участием граждан, можно отметить, что такое управление должно основываться на принципах согласованности, сопоставимости, открытости и до-

ступности и включать в себя детальную проработку вопросов, связанных с максимизацией получаемых эффектов всеми сторонами и информированностью местного сообщества о программных услугах [9]. Цифровые технологии интернет-сайтов являются на данный момент самым простым, быстрым и дешевым способом получения информации. В этой связи наиболее интересным и менее затратным будет метод поисковых запросов для оценки информированности граждан о проектных услугах.

Метод поисковых запросов в мировой и отечественной практиках представлен оценкой трех показателей: 1) доступность проектных документов в интернете – запросы на официальный сайт в поисковых системах с весовыми коэффициентами Яндекс 0,60 и Google 0,40 в двадцати первых результатах поиска для России; 2) оценка возможности вносить коррективы в проекты на основе оставленных комментариев на сайтах органов управления; 3) удобочитаемость программ (индекс Флеша, характеризующий легкость восприятия человеком информации).

### Результаты исследования и их обсуждение

Проведенная общественная экспертиза информированности граждан Пермского края о проектных услугах 2014–2018 гг. представлена на рис. 3.

Заметим, что показатель «удобочитаемость проектов» отвечает на вопрос: «Сможет среднестатистический взрослый житель самостоятельно разобраться и понять публичный проект?»

Рассчитывается данный показатель с помощью формулы определения индекса Флеша (Иф), расшифровка значений которого представлена в таблице:

$$\text{Иф} = 206,835 - 1,015 \left( \frac{\text{количество слов}}{\text{количество предложений}} \right) - 84,6 \left( \frac{\text{количество слогов}}{\text{количество слов}} \right). \quad (1)$$

Критерии значений индекса Флеша [9]

Индекс Флеша	Сложность текста проекта	Процент взрослых людей, способных понять текст
от 0 до 30	Очень сложный	15
от 31 до 50	Сложный	33
от 51 до 60	Достаточно сложный	54
от 61 до 70	Стандартный	83
от 71 до 80	Достаточно легкий	88
от 81 до 90	Легкий	91
от 91 до 100	Очень легкий	93

Результаты итоговой оценки информированности граждан Пермского края о проектных услугах 2014–2018 гг. представлены на рис. 3.

Анализируя результаты итоговой оценки информированности граждан о проектных услугах, можно заметить достаточный уровень информированности населения, и при желании любой житель Пермского края может легко найти документы о публичных проектах в сети Интернет. Возможности вносить коррективы в проекты на основе оставленных комментариев на сайтах органов управления, у населения, остается средней (в основном 1 балл из 2 возможных). То есть, один житель из тысячи обращается к органам управления проектами за год. Максимальный балл только у одного проекта – «Управление земельными ресурсами и имуществом». Удобство проектов в аспекте читаемости оставляет желать лучшего. Среднее значение индекса Флеша для 22 публичных проектов Пермского края составляет 43,4, что

доказывает сложность для восприятия документов проектов, поэтому многие люди не могут в них разобраться.

Итак, наибольшая информированность граждан представлена по четырем проектам – «Управление государственными финансами и государственным долгом Пермского края», «Управление земельными ресурсами и имуществом», «Семья и дети Пермского края» и «Развитие образования» (5 баллов из 6 возможных).

5. Этап выявления основных проблем и разработка рекомендаций по совершенствованию проектного управления. На данном этапе важно все выявленные частные проблемы отдельными экспертами, сгруппировать по блокам (группам) для четкого представления не только причин, но и тенденций. В нашем случае на основании представленных результатов общественной экспертизы для Пермского края наблюдается неоднородность проектного развития,

проявляющаяся в «переплетении» депрессивных тенденций и начала оживления в рамках новых механизмов проектного управления [10, 11].

**Выводы**

Основные проблемы, вызванные различными причинами, можно представить следующими группами (блоками):

- недостаточный уровень согласования интересов гражданского общества и органов власти в рамках проектного управления;
- сильная детализация задач и целей публичных проектов и подпроектов ведет к перегруженности индикаторами и низким результатам;
- сильная зависимость эффективности проектного управления от ресурсного обеспечения;
- включение в проекты целевых показателей, не отражающих степень решения задач и критериям измеримости и точности.

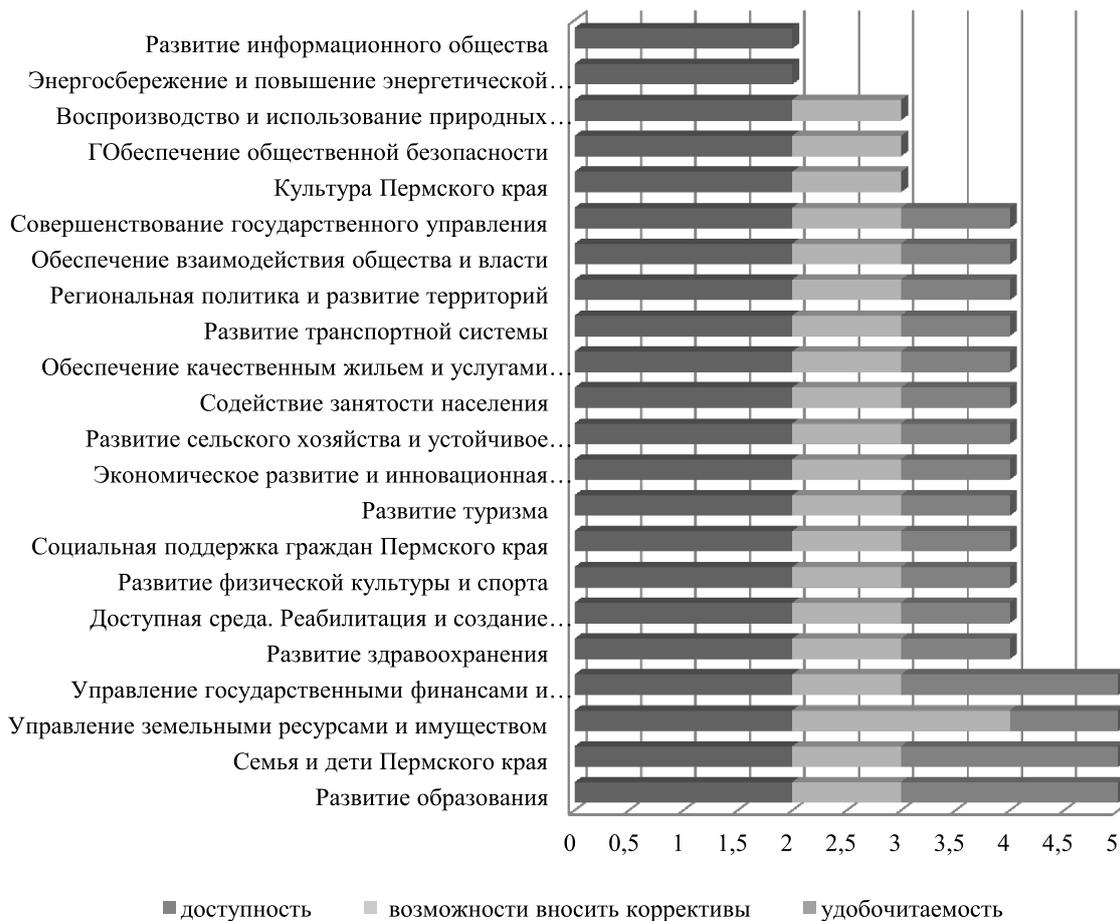


Рис. 3. Информированность граждан о проектных услугах Пермского края

Рекомендации по совершенствованию проектного управления в Пермском крае необходимо так же сгруппировать в блочную систему, а не превращать в детализированную систему советов. Основные мероприятия для оцениваемого региона представлены блоками:

– формирование и законодательное закрепление системы общественной экспертизы публичных проектов и программ;

– разработка методики оценки удовлетворенности потребителей проектными услугами [12];

– включение качественных и количественных показателей, учитывающих интересы граждан в перечень целевых показателей проектов и усиления контроля за ними;

– инвентаризация проектов и ликвидация неэффективных, нефинансируемых (либо неисполняемых) проектных документов.

Таким образом, общественная экспертиза в рамках проектного управления публичными ресурсами на региональном и местном уровнях позволяет отражать факты, проблемы под совершенно другим углом, вектор которых, исходит из интересов и потребностей прежде всего гражданского общества, а не органов власти.

#### Список литературы

1. Marginson S. Academic creativity under new public management: foundation for an investigation. *Educational theory*. 2008. Vol. 58. No. 3. P. 269–287.

2. Баранова И.В. Формирование подходов к оценке качества управления общественными финансами // *Вестник Томского государственного университета. Экономика*. 2009. № 4. С. 30–40.

3. Паздникова Н.П. Безопасность программно-целевого управления региональными социально-экономическими системами // *Вестник Самарского государственного экономического университета*. 2016. № 1 (135). С. 14–21.

4. Южаков В., Бойков В., Добролюбова Е., Покида А., Зыбуновская Н. На пути к сервисному государству: удовлетворенность получателей государственных услуг // *Экономическая политика*. 2014. № 3. С. 116–142.

5. Лапшина А.И. Общественный контроль и иные институты контроля общества за деятельностью органов государственной власти // *Правовое государство: теория и практика*. 2014. № 2 (36). С. 136–140.

6. Горшков М.К. О влиянии неэкономических факторов на социально-экономическое развитие общества // *Гуманитарий юга России*. 2015. № 2. С. 10–20.

7. Пашков О.В. Об общественном контроле (контроле со стороны населения) местного самоуправления в зарубежных странах // *Закон и право*. 2013. № 11. С. 55–57.

8. Саблуков А.В. Общественная оценка хода реализации образовательных программ: методика оценки и результаты // *Право и образование*. 2014. № 12. С. 46–64.

9. Татаркин А.И., Некрасов А.А. Теоретико-методологические подходы к оценке стратегий городов-миллионников: роль местного сообщества // *Управленец*. 2014. № 1 (47). С. 19–25.

10. Рагозина Л.Г. Общественное участие в развитии и контроле качества социальных услуг: опыт России и зарубежных стран // *Журнал исследований социальной политики*. 2015. Т. 13. № 1. С. 97–108.

11. Сайфуллин Э.В. Развитие института общественного контроля в условиях формирования гражданского общества // *Актуальные проблемы государства и общества в области обеспечения прав и свобод человека и гражданина*. 2015. № 18–4. С. 107–113.

12. Тощенко Ж.Т. Территориальные различия жизненного мира россиян: общее и особенное // *Ойкумена. Регионоведческие исследования*. 2016. № 1 (36). С. 102–108.