

УДК 352/354:338.23

© Д. В. БЕРЕЗОВСКИЙ¹, И. А. ГУБАНОВ², 2020

¹ Самарский университет государственного управления

«Международный институт рынка»

(Университет «МИР»), Россия

² Администрация городского округа Чапаевск, Россия

E-mail¹: dinberez@imi-samara.ru

E-mail²: mgerchap@yandex.ru

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ФОРМИРОВАНИЯ ОРГАНИЗАЦИОННЫХ СТРУКТУР УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

В статье рассматриваются основные виды организационных структур проектного управления: функциональная, проектная, матричная и их разновидности. Выделены достоинства и недостатки каждой из структур в контексте практики государственного управления и особенностей структуры органов исполнительной власти. С учетом специфики полномочий и задач, возложенных на органы исполнительной власти, определена оптимальная организационная структура проектного управления в органах исполнительной власти.

Ключевые слова: проектное управление, функциональная структура, проектная структура, матричная структура.

В настоящее время повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления становится одной из самых важных задач реализации государственной политики в Российской Федерации, решение которой может обеспечить максимальную прозрачность их деятельности, сократить сроки достижения планируемых результатов и позволит повысить качество государственного и муниципального управления. Следовательно, совершенствование системы государственного управления путем внедрения новейших методов и подходов при его модернизации является наиболее актуальным.

Целью настоящего исследования является изучение технологий организации проектного управления в органах исполнительной власти (предмета исследования) и на основе результатов их анализа предложение мероприятий по совершенствованию организационной структуры управления проектами в органах власти.

Объектом исследования выступает организационная структура управления проектами в органах исполнительной власти.

В эмпирическую базу исследования вошли международные и национальные стандарты, официальные материалы, научные труды и публикации, документы, составляющие нормативно-правовую базу проектного управления, статистические данные, характеризующие состояние системы проектного управления в органах исполнительной власти.

В процессе проведения исследования были взяты на вооружение такие научные методы, как анализ, структурирование и обобщение. В качестве методологической основы исследования выбраны системный и сравнительный методы анализа. Системный анализ применялся для комплексного изучения организационных структур систем проектного управления в органах власти. Сравнительный анализ позволил обнаружить как сходства, так и отличия, выявленные между разными организационными структурами проектного управления, и оценить их преимущества и недостатки.

Нормативно-правовой базой для совершенствования системы проектного управления в органах власти стали такие документы, как Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [1] и Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» [2]. На основе изучения данных документов можно сделать вывод о том, что переход к следующему этапу развития проектного управления становится как никогда актуальным, так как это позволит устранить или минимизировать многие недостатки, существующие в проектном управлении в органах исполнительной власти.

Многие отечественные исследователи в области теории управления, такие как А. Л. Гапоненко [7], А. П. Панкрухин, М. И. Халиков, считают, что формирование более эффективной системы проектного управления в органах исполнительной власти может зависеть от вида организационной структуры как основного каркаса управления проектами.

Организационная структура проектного управления в обобщенном виде является комплексом управляющих и управляемых элементов, которые посредством реляционных связей обеспечивают функционирование системы проектного управления. В интерпретативном виде можно дефинировать организационную структуру как

систему распределения полномочий, ответственности и механизмов взаимодействия между внутренними элементами системы.

Следует отметить, что, невзирая на определенные сложности проектирования организационных структур вследствие перманентных трансформаций внешних условий, к настоящему времени зарубежными и отечественными экспертами уже разработаны различные инструменты, позволяющие достаточно эффективно создавать с нуля либо совершенствовать уже действующие организационные структуры проектного управления.

По мнению американского ученого, профессора истории бизнеса в Гарвардском университете Альфреда Чандлера, который много лет изучал эволюцию организационных структур таких компаний, как «General Motors» и «DuPont», проектирование организационной структуры должно основываться на стратегии организации. Его известная сентенция, выведенная еще в 1962 году, «стратегия определяет структуру», объясняет, что структура организации должна быть такой, чтобы обеспечить реализацию ее стратегии [14]. Необходимо отметить, что с течением времени стратегия может измениться, соответственно будут необходимы изменения и в организационной структуре.

В рамках институциональной концепции управления при разработке оптимальной для реализации проекта организационной структуры необходимо обеспечить ее соответствие содержанию проекта. В аспекте внутриорганизационного устройства выделяют три разновидности организационных структур: функциональная структура, проектная структура и матричная структура.

В большинстве органов исполнительной власти, особенно на региональном и муниципальном уровнях, осуществляется применение в управлении проектами функциональной (бюрократической) организационной структуры. Отличительной особенностью функциональной организационной структуры проектного управления можно назвать многоуровневую иерархию.

Преимущества функциональной организационной структуры состоят в высоком кадровом потенциале вследствие квалифицированности, компетентности и опытности сотрудников, которые отвечают за выполнение отдельных видов проектных работ. Специалисты, становясь экспертами в своей функциональной области, повышают производительность всего функционального подразделения [5]. Существуют и другие преимущества, например, простой процесс управления, в котором соблюдается принцип единоначалия вследствие иерархичности структуры (когда отсутствуют какие-

либо вопросы подчиненности), упрощение работы функциональных менеджеров вследствие их освобождения от решения специализированных вопросов и концентрации на оперативном управлении, уменьшение потребности в специалистах широкого профиля.

Недостатки функциональной организационной структуры выражаются в осложненном процессе исполнения решений вследствие наличия межфункциональных барьеров, недостаточно оптимальной системе коммуникационных связей между исполнителями вследствие наличия «лишних» взаимодействий между отдельными участниками процессов исполнения решений, в бюрократической затянутасти принятия решений вследствие концентрации управления на руководителе, неэффективности поэтапного контроля вследствие фрагментарности осуществляемой проектной деятельности, в инертности и определенной дезадаптации структуры вследствие ее тяжеловесности и разветвленности [11]. В этой связи можно отметить интересное мнение директора Project Auditors LLC Джоя Гумза, который сравнивает функциональное управление с освещением тоннеля, стратегическое управление с обеспечением света в конце тоннеля, а проектное управление с двигателем поезда, который движет организацию по этому тоннелю [12].

Следующей организационной структурой рассматривается проектная структура, в которой взаимодействие сотрудников различных направлений может обеспечиваться посредством формирования отдельного специального структурного подразделения, которое целиком становится проектным. В данной организационной структуре менеджер проекта наделяется более широкими полномочиями и имеет более высокую степень независимости. Менеджеры проектов отчитываются только перед высшим руководством, нанимают персонал, заключают контракты, распределяют ресурсы организации между подразделениями.

Проектная организационная структура в некоторых аспектах может уступать функциональной структуре, например квалификацией сотрудников, их максимальной занятостью и упрощенной управленческой схемой. Преимущества проектной структуры могут проявиться в более эффективной интеграции, контроле проектов, в более эффективных коммуникациях и, что немаловажно, в более экономичном использовании выделенных на проект ограниченных ресурсов. Экспертные материалы Института государственного и муниципального управления Высшей школы экономики говорят о том, что функционально-ориентированная деятельность бюрократического аппарата большинства органов исполнительной власти долж-

на не просто эволюционировать в проектно-ориентированную, а, с учетом перманентных трансформаций внешних условий, факторов или требований, адаптироваться и динамично развиваться [13].

Международная практика в области государственного управления доказывает, что одним из главных условий повышения эффективности и результативности проектного управления в органах исполнительной власти является переход от функциональной и проектной структур к матричной организационной структуре. Образование матричной структуры детерминировалось необходимостью использования преимуществ и устранения либо минимизации недостатков предыдущих структур.

Матричную организационную структуру можно назвать адхократической, подстраиваемой под изменения различных сред структурой, в отличие от функциональной структуры, которая по праву считается самой бюрократической. Данный вид организационной структуры был разработан в США в 60-х годах прошлого века для аэрокосмической промышленности, а ведущую роль в применении данной структуры сыграло, естественно, NASA [6].

В современной теории проектного управления существует несколько моделей матричных организационных структур, которые условно можно назвать: упрощенная, усиленная и сбалансированная. Особенности упрощенной матричной организационной структуры состоят в том, что роль и полномочия сотрудника, который координирует проект, довольно ограничены. Реальное руководство проектом осуществляется одним из функциональных руководителей. Координатор проекта только помогает этому руководителю собирать информацию о статусе выполняемых работ по реализации проекта, учитывает затраченные ресурсы, предоставляет отчетность. Особенности усиленной матричной организационной структуры заключаются в том, что менеджеры проектов довольно часто объединяются в самостоятельное функциональное подразделение, так называемый проектный офис. Согласно Национальному стандарту ГОСТ Р 58305-2018, проектный офис является временной либо постоянной организационной единицей, которая создает условия для повышения эффективности проектной деятельности, обеспечения целесообразности и результативности компонентов проектной деятельности [3]. Его задачи могут состоять, по данным портала Projectimo.ru, в содействии успешному завершению проектов, в сокращении сроков их реализации, обеспечении своевременного и полного доступа участников проекта ко всей необходимой

информации, содействии в достижении практических результатов проектной деятельности [9].

В аспекте эффективности принятия решений усиленная матричная организационная структура отличается значительно большей властью руководителя проектного офиса, чем функционального менеджера. Указанное обстоятельство позволяет ему иметь более легкий доступ ко всем ресурсам проекта, в том числе и человеческим. Благодаря высокой эффективности менеджеров проектных команд в такой структуре они смогут не только привлечь больше ресурсов для реализации проекта, но и взаимовыгодно перераспределить их между собой. Данная ситуация практически приводит к снижению уровня властных полномочий функциональных менеджеров.

Сбалансированная матричная организационная структура занимает промежуточное положение между упрощенной и усиленной организационными структурами. По мнению экспертов в области управления инновациями и качеством О. А. Горленко, В. Г. Исаева, О. А. Копылова, В. А. Коноваловой, Е. А. Жидковой, В. Н. Строителява, А. Г. Сулова, сбалансированная матричная структура является наиболее сложной в реализации вследствие использования наибольшего количества выделенных ролей. По этой же причине она вызывает наибольшее количество вопросов, связанных с подчиненностью персонала, полномочиями и ответственностью руководителей [8].

Данная структура характеризуется назначением *sic dicitur* проектного управляющего, выбранного из числа сотрудников какого-либо из функциональных подразделений. Назначенный сотрудник остается в составе своего подразделения, однако все внимание концентрирует на осуществлении непосредственного управления проектом. В рассматриваемой ситуации ему могут передаваться определенные полномочия по управлению персоналом из других подразделений. Основным ее недостатком можно назвать нарушение принципа единоначалия в организации, поэтому именно в сбалансированных матричных организационных структурах наиболее ярко проявляется дилемма двойного подчинения, когда руководитель функционального подразделения и управляющий проектом имеют примерно равное влияние на материальный и карьерный рост исполнителей. Необходимо отметить, что данная ситуация может привести к возникновению конфликтов внутри организации, особенно по таким важным вопросам, как назначение специалистов и распределение ресурсов.

Выделение ресурсов в проектную деятельность по остаточному принципу является типичным следствием этого недостатка матричной организационной структуры, приоритет функциональной деятельности *de facto* оказывается выше приоритета проектной деятельности. Отечественные ученые О. Н. Сафонова и Е. А. Анчихров пришли к выводу о том, что сбалансированная матричная структура предоставляет наибольшие возможности в области эффективного планирования краткосрочных проектов, однако является самой дорогостоящей и нестабильной [10]. Минимизировать недостатки рассматриваемой организационной структуры можно, используя хорошее знание организационной структуры выполняющей проект организации, быстрое ориентирование в ее штатном расписании, оптимизацию функционального распределения между различными структурными подразделениями, а также эффективное соотношение подчиненности и соподчиненности человеческих ресурсов, доступных для формирования проектной команды. Решение проблемы властных полномочий в сбалансированной матричной организационной структуре может состоять в четком распределении полномочий и обязанностей каждого из участников. Американский психолог, профессор Дэниэл Браун по этому поводу афористично высказался, что высший уровень всегда тяготеет к централизации, средний менеджмент — к балканизации, производственный уровень — к профессионализации, а технический персонал — к стандартизации [12].

Одной из отличительных особенностей, присущих матричной организационной структуре, является ее «плоскость» вследствие отказа от многоуровневой иерархии. В ординарном виде структура включает функциональные подразделения, в которых работают сотрудники различных направлений, напрямую подчиняющихся своим руководителям подразделений. Следует добавить, что в матричных организационных структурах влияние руководителя функционального подразделения в определенной степени снижается по сравнению с функциональными организационными структурами.

По мнению С. В. Аржанухина и Г. В. Маковича [4], дискретность условий перманентно трансформирующейся внешней среды может привести к торможению и отставанию управленческих реакций на требования политической, экономической или социальной ситуаций. Результирующим эффектом такого управления становится инертность, в которую трансмутировали стабильность и функциональность. Данная дисфункция рассматриваемой системы проектного

управления, определяющаяся многими итерациями, выявляется у большинства организационных структур в проектном управлении органов исполнительной власти. В упомянутом ранее доминирующем режиме функционирования органов власти, попытки повышения эффективности деятельности, например, с помощью увеличения размера бюджетных ассигнований, на практике не приводят к ожидаемому результату.

Резюмируя сказанное выше, на наш взгляд, можно сделать следующие выводы.

1. Одним из решений проблемы недостаточной эффективности системы проектного управления в органах государственной власти и местного самоуправления может выступить ее оптимизационная реструктуризация.

2. В целях совершенствования системы проектного управления в органах исполнительной власти необходимо инициировать реструктуризацию действующей функциональной структуры посредством ее трансформирования в матричную организационную структуру сбалансированного вида.

3. Необходимо усовершенствовать данную структуру с помощью оптимизации внутренних и внешних коммуникационных связей между всеми участниками, а также внедрения проектного офиса как координационного центра.

4. Необходимость внедрения в проектную деятельность органов власти усовершенствованной организационной структуры объясняется оптимизацией структурных элементов и взаимодействия между ними.

5. Предлагаемые нововведения позволят нивелировать большинство недостатков стандартных организационных структур вследствие недопущения возникновения либо скорейшей ликвидации барьеров между проектными и функциональными подразделениями, упрощения координации деятельности, особенно в случае одновременного ведения нескольких видов проектных работ.

6. Эффективность новой структуры предполагается в вопросах распределения ресурсов в условиях дефицита, в решении проблемы распределения полномочий между управляющим проектом и руководителями функциональных подразделений, в четком распределении полномочий и обязанностей руководства и сотрудников без нарушения принципа единоначалия.

7. Внедрение инновационной модели организационной структуры с наличием координационного центра и оптимизированными реляционными связями структурных элементов в органы исполни-

тельной власти будет способствовать дальнейшей эволюции системы проектного управления, позволяющей создать условия для повышения эффективности деятельности органов власти при реализации государственной политики в Российской Федерации.

Литература

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

2. Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

3. ГОСТ Р 58305-2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Проектный офис»: Национальный стандарт Российской Федерации // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru/>.

4. Аржанухин С. В., Макович Г. В. Управление проектами в муниципальных образованиях. Пенза: Академия Естествознания, 2018. 136 с.

5. Басарева В. Г. Ориентация на результат в государственном управлении // Экономика и менеджмент в условиях глобальной конкуренции: проблемы и перспективы: труды научно-практической конференции с международным участием / под ред. А. В. Бабкина. СПб.: Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого, 2016. С. 16-29.

6. Васильев А. И., Прокофьев С. Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44-52.

7. Гапоненко А. Л. Теория управления: учебник и практикум для академического бакалавриата / А. Л. Гапоненко, М. В. Савельева, 2-е изд. перераб. и доп. М.: Юрайт, 2019. 336 с.

8. Горленко О. А., Борбаць Н. М. Статистические методы в управлении качеством. М.: Юрайт, 2020. 306 с.

9. Projectimo — время успешных и эффективных проектов. URL: <http://projectimo.ru/>.

10. Сафонова О. Н., Анчихров Е. А. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2015. № 2. С. 58-67.

11. Соловьев В. С. Организационное проектирование систем управления: учебное пособие. М.: ИНФРА-М, 2017. 315 с.

12. Цитаты об управлении проектами: от поэтов до профессионалов. URL: <https://www.pmservices.ru/project-management-news/citaty-ob-upravlenii-proektami-ot-poetov-do-professionalov/>.

13. Экспертные материалы / Институт государственного и муниципального управления / Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». URL: <https://ipag.hse.ru/expmat>.

14. Chandler A. D. Strategy and structure: chapters in the history of the industrial enterprise. Cambridge, M.I.T. Press, 1962. 463 p.

*Статья поступила в редакцию 15.09.20 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. экон. наук, доцентом Е. С. Поротькиным*