

ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ В СОЦИАЛЬНЫХ И ЭКОНОМИЧЕСКИХ СИСТЕМАХ

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,
Самарская область, Россия

E-mail¹: dinberez@imi-samara.ru

E-mail²: mgerchap@yandex.ru

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Статья посвящена аспектам формирования системы проектного управления в органах государственной власти и местного самоуправления. Проектное управление представлено как новый управленческий инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Рассмотрены основные направления применения, особенности внедрения и перспективы развития проектного управления. Особое внимание уделено вопросам совершенствования процессов и реализации методов проектного управления в органах государственной власти и местного самоуправления.

Ключевые слова: государственное и муниципальное управление, проектное управление, система проектного управления, проектная деятельность, эффективность, органы государственной власти и местного самоуправления.

Введение

В настоящее время одним из важнейших вопросов реализации государственной политики Российской Федерации является повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. В качестве нового управленческого инструмента для решения данного вопроса авторами предлагается рассмотреть систему проектного управления.

Актуальность настоящего исследования обусловлена необходимостью создания эффективного механизма реализации наиболее

значимых проектов в государственном секторе, которую отметил Президент Российской Федерации В. В. Путин в Послании Федеральному Собранию еще в декабре 2015 года [1]. В следующем году, 30 июня 2016 года, он подписал Указ № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам». Данный Совет был образован в целях обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием Российской Федерации и реализацией приоритетных проектов [2].

Цель исследования заключается в рассмотрении системы управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления для выявления направлений ее совершенствования.

Задачи исследования состоят в:

- анализе теоретических и методологических подходов к определению проекта и проектного управления как предмета государственного и муниципального управления;
- исследовании формирования системы проектного управления в органах государственной власти и местного самоуправления;
- выявлении направлений совершенствования системы управления проектами.

Объектом исследования выступает система проектного управления в органах государственной власти и местного самоуправления, предметом исследования — формирование системы проектного управления.

Авторами выдвинута гипотеза о том, что главной причиной проблем внедрения системы проектного управления в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления является недостаточная организационная эффективность системы проектного управления, применение неоптимизированной организационной структуры для эффективной и высокорезультативной реализации проектов.

В качестве методологической основы исследования выбраны системный анализ и сравнительный анализ. Системный анализ применялся для комплексного изучения формирования системы проектного управления в органах власти. Сравнительный анализ позволил обнаружить как сходства, так и отличия, выявленные между разными теоретическими и методологическими подходами

к определению эффективности формирования системы проектного управления в органах государственной власти и местного самоуправления.

Результаты исследования

Стратегическое развитие страны рассматривается как процесс создания и претворения в жизнь государственных программ, планов действий и мероприятий, нацеленных на выполнение стратегических задач, которые охватывают все стороны жизни общества.

Государственная программа (согласно Федеральному закону РФ от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации») — это документ стратегического планирования, который содержит комплекс мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам [3]. Как инструмент государственной политики государственная программа обеспечивает в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития.

Проект (согласно Постановлению Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации») — это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений. Программа же — это комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости [4].

Анализируя определения программы и проекта, данные в вышеупомянутых нормативно-правовых актах, мы можем сделать вывод о том, что проектное управление внедряется в органы государственной власти в целях более эффективной реализации государственных программ.

Система управления органа исполнительной власти представляет собой набор процессов и инструментов управления ресурсами, предназначенных для достижения целей органа исполнительной власти [5]. Соответственно, проектно-ориентированная система управления — это такая система, в которой цели органа исполнительной власти достигаются в основном через реализацию проектов. Рассматриваемую систему рекомендуется использовать, если цели органа исполнительной власти предполагают внесение существенных или срочных изменений. При этом предполагается, что в рамках проектно-ориентированной системы управления будут происходить регулярные стандартизированные процессы.

Все процессы управления, которые входят в проектно-ориентированную систему, согласно Методическим рекомендациям по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [5], делятся на основные и вспомогательные. Проектное управление (вместе с тактическим и стратегическим управлением) относится к основным процессам. К вспомогательным процессам относятся организационная и техническая поддержка проектной деятельности, управление компетенциями и мотивацией участников проектной деятельности [6]. Здесь необходимо особо отметить организационную структуру системы управления проектами, так как данный аспект является краеугольным камнем для понимания всей рассматриваемой системы. Так, в проектно-ориентированной системе управления существует три основных вида организационных структур: функциональная, проектная и матричная.

В большинстве государственных и муниципальных учреждений в настоящее время применяется функциональная организационная структура. При такой организационной структуре деятельность какого-либо органа государственной власти представляется непрерывным циклическим процессом, который является регламентируемым и реализуемым в рамках общего процесса управления. Функциональная организационная структура проектного управления ориентирована именно на выполнение циклических, то есть повторяющихся работ.

При функциональной организационной структуре руководителю организации легче управлять проектной деятельностью через функциональные структурные подразделения, так как руководитель функционального подразделения может самостоятельно решить многие вопросы, связанные с распределением ресурсов, заданий, взаимодействием и привлечением специалистов из других подразделений. Если сравнить эту структуру с проектной организационной структурой, то будет заметно, что взаимодействие сотрудников разных направлений в ней обеспечивается за счет формирования *sic dicitur* проектной команды.

В проектной организационной структуре руководитель проекта наделяется более широкими полномочиями и имеет высокую степень независимости. Менеджеры проектов отчитываются только перед высшим руководством, нанимают персонал, заключают контракты, а ресурсы организации распределяются между проектными подразделениями.

Проанализировав обе эти организационные структуры, мы можем сделать вывод о том, что проектная организационная струк-

тура уступает функциональной в плане высокого профессионализма и квалификации сотрудников, их максимальной загруженности и относительно простой организации управления. Преимуществами проектной структуры перед функциональной являются эффективная интеграция, организация и контроль проектов, более результативные коммуникации и, главное, намного эффективнее используются выделенные на проект ограниченные ресурсы.

В целях повышения результативности и эффективности проектно-ориентированной системы управления, устранения либо минимизации недостатков, присущих функциональной и проектной структурам, была внедрена матричная организационная структура, которая позволяет воспользоваться преимуществами и нивелировать недостатки обеих структур. Главной особенностью матричной организационной структуры является максимально четкое разграничение полномочий между всеми участниками проекта. Функциональные руководители назначают сотрудников на проекты, определяют степень влияния проектной деятельности на функциональную деятельность. Менеджеры проектов определяют задачи и сроки выполнения, а также контролируют выделенные ресурсы и качество исполнения. Сотрудники в такой организационной структуре должны отчитываться не только перед функциональным руководителем, но и перед менеджером проекта. При этом и менеджеры проектов, и функциональные руководители разделяют ответственность за результаты своих подчиненных и стараются находить баланс между проектными подразделениями и функциональными.

Следует отметить, что необходимость решения большинства социально-экономических проблем в объективных условиях ограниченности ресурсов обуславливает повышение эффективности государственного и муниципального управления.

По нашему мнению, это возможно осуществить посредством совершенствования системы организации управленческих процессов. Одним из инструментов данного совершенствования является внедрение системы проектного управления. Главным преимуществом данной системы является организация эффективного взаимодействия всех участников реализации проекта. Считаем, что благодаря оптимизации коммуникационных связей между участниками проекта достигается наибольшая результативность реализации проекта, соответственно, этим повышается эффективность деятельности органа исполнительной власти в сфере проектного управления.

По мнению О. Н. Сафоновой и Е. А. Анчихрова, формирование эффективной системы проектного управления в органах исполни-

тельной власти обеспечивает максимальную прозрачность деятельности данных органов, сокращает сроки достижения планируемых результатов и позволяет в целом повысить качество государственного и муниципального управления. Следовательно, только в этом случае появляется возможность наиболее оптимального использования ограниченных ресурсов для достижения тех стратегических целей, которые имеют важнейшее социально-экономическое значение для общества [7].

При определении проекта как комплекса взаимосвязанных работ с четко обозначенными сроками начала работ и их завершения становится возможным дать экономическую оценку проекту на всех этапах его реализации. Данный подход к проектному управлению выявляет прямую зависимость между эффективностью деятельности государственных служащих и их мотивацией. Следовательно, можно сделать вывод о том, что проектное управление позволяет повысить эффективность реализации государственных программ, так как обеспечивает рациональное распределение материальных, человеческих и временных ресурсов. Проектное управление станет более эффективным, если оно будет ориентировано на конкретный результат, так как появится возможность определить как степень личного вклада каждого из участников проекта, так и эффективность их работы и профессиональные компетенции.

Действующая на сегодняшний день модель управления реализацией государственных программ и крупных проектов федерального и регионального уровней характеризуется не самой высокой степенью эффективности. Данную ситуацию можно объяснить недостаточным качеством планирования использования материальных, временных и человеческих ресурсов для реализации проектов. По мнению экспертов в области государственного и муниципального управления, применение единых принципов и подходов проектного управления может являться перспективным инструментом повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти всех уровней [9].

Внедрение проектного управления вызвано стремлением перенять успешный опыт зарубежных партнеров по реализации стратегических приоритетов, полученных при его использовании. Однако существует несколько факторов, затрудняющих переход на проектное управление в органах государственной власти и местного самоуправления. Одним из таких факторов является недостаточная проработанность системы стратегического планирования социально-экономического развития субъектов Российской Феде-

рации. Для решения указанной проблемы необходимо определить перечень приоритетных государственных программ и проектов субъекта Российской Федерации, обеспечивающих наиболее эффективную реализацию стратегии социально-экономического развития данного субъекта Российской Федерации.

По мнению М. А. Смирнова, все государственные программы необходимо конкретизировать с помощью различных проектов [8].

Другое объяснение проблемы внедрения проектного управления может состоять в отсутствии в большинстве органов государственной власти и местного самоуправления четкого представления об организационной структуре проектного управления. В Постановлении Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» предусмотрен в основном ведомственный подход к организации проектного управления [4], но многие проекты носят межведомственный характер и никак не могут быть разработаны и реализованы в рамках лишь одного ведомства. Из этого следует, что организационная структура проектного управления на региональном уровне должна быть матричной и разрабатываться на основе межведомственного подхода. В этом случае проектные офисы не обязательно создавать под каждое ведомство, а только под стратегические приоритеты, обозначенные в стратегии социально-экономического развития субъекта Российской Федерации.

Еще одним проблемным фактором является отсутствие необходимых компетенций в области проектного управления у руководителей и участников реализации проектов в органах государственной власти и местного самоуправления. Для того чтобы разобраться в данной проблеме, рассмотрим две основных разновидности проектной мотивации: регулярную мотивацию и отложенную мотивацию. Регулярная мотивация отличается наличием стимулирующей части в постоянном доходе сотрудника, которая зависит от индивидуальных показателей эффективности его деятельности в проектах. Отложенная мотивация выражается в премировании участников проекта по результатам. Несомненно, у каждой разновидности есть свои недостатки.

Регулярную мотивацию рекомендуют применять при реализации социально значимых проектов. Недостатком отложенной мотивации может служить повышение рисков при реализации инновационных проектов. Данное обстоятельство может понизить вероятность участия представителей органов государственной власти в разработке и реализации инновационных проектов. Считаем, что в

этом случае целесообразно применять смешанную мотивацию, использующую преимущества как регулярной, так и отложенной мотивации.

Появление приоритетных проектов с регламентацией проектной деятельности на уровне Правительства РФ стало одним из наиболее ярких нововведений в практику российского государственного управления. После более чем десяти лет с момента старта национальных проектов идея проектного управления вновь обрела широкие перспективы применения. Но даже с учетом использования лучших зарубежных практик с более высоким уровнем автоматизации проектное управление на сегодняшний день сохраняет ряд слабых мест, устранение которых будет способствовать повышению эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Далее необходимо отметить, что разнообразие проектов и неопределенность их места в бюджетном планировании также способны вызывать трудности в развитии проектной деятельности. Данная ситуация объясняется тем, что увеличение количества проектов хоть и способствует более активному переходу к проектному управлению в деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, однако неизбежно приводит к сокращению масштабов проектов и потере приоритетности.

Формирование масштабных, комплексных проектов позволяет более широко распространить проектное управление на основные сферы деятельности государства и подавляющую часть бюджетных расходов, но при этом приводит к замещению привычных ведомственных целевых программ приоритетными проектами. Всё вышеперечисленное приводит к отказу от этих инструментов и одновременно создает сложности в формировании целей и задач внутри приоритетных проектов. В настоящий момент при внедрении проектного управления на региональном уровне органы власти субъектов Российской Федерации идут на упрощения и сокращение издержек.

В этих условиях формирование системы проектного управления происходит методом переоформления уже реализуемых проектов и более гармоничного встраивания уже действующих механизмов в систему проектного управления. Согласимся с А. И. Васильевым и С. Е. Прокофьевым, что именно по этим причинам некоторые субъекты Российской Федерации активнее остальных осуществляют процесс замещения традиционной функциональной системы на систему проектного управления [6].

Заключение

Проведенное исследование позволяет сделать вывод о том, что одним из главных условий повышения эффективности, а значит, и результативности проектного управления в органах государственной власти и местного самоуправления, является переход от существующей функциональной структуры к матричной организационной структуре в своей основе.

Важно отметить, что совершенствование системы проектного управления невозможно без определенного комплекса работ:

– освоения новейшей теоретической базы в области проектного управления и сопоставления масштабов деятельности своей организации с используемыми и внедряемыми инструментами проектного управления;

– разработки и принятия локальных нормативных документов для формализации действий, определяющих процесс реализации проекта от его начала и до конца, принципов формирования проектных команд, а также полномочий руководителя и участников проекта;

– привлечения достаточного количества высококвалифицированных специалистов, обладающих профессиональными компетенциями в области проектного управления, ориентированных на достижение конкретных измеряемых результатов в установленные сроки, заинтересованных в качественных изменениях и инновационных методах управления проектной деятельностью.

Литература

1. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03 декабря 2015 г. // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

2. Указ Президента РФ от 11 марта 2003 г. № 306 «Вопросы совершенствования государственного управления в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

3. Федеральный закон Российской Федерации от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // СПС «КонсультантПлюс». URL: <http://www.consultant.ru>.

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

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

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

7. 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.

8. Смирнов М. А. Использование проектного подхода при реализации государственных программ // *Финансовый журнал*. 2016. №1. С. 79-88.

9. Шестопалов П. Л. Выгоды и возможности проектного управления в органах государственной власти. М., 2015. 26 с.

*Статья поступила в редакцию 16.11.20 г.
Рекомендуется к опубликованию членом Экспертного совета
канд. экон. наук, д-ром полит. наук, доцентом В. А. Зиминим*