УДК 3.07, 3.08

JEL R57

DOI: 10.17213/2312-6469-2019-2-255-262

О ПРИМЕНЕНИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

© *И.Г. Грозаву, С.В. Губин* 2019

*Северо-Западный институт управления РАНХиГС,
г. Санкт-Петербург, Россия*

Реализация государственных и региональных программных и стратегических документов развития подразумевает наличие отлаженных механизмов планирования, координации и реализации мероприятий, целью которых является повышение качества жизни населения. На сегодняшний день прослеживается тенденция снижения эффективности государственных программ и стратегий региональных и местных уровней. Формирование единой стратегической политики регионов направлена на соотношения сильных и слабых сторон каждого региона, однако муниципальные округа и прочие территориальные объединения, входящие в состав региона, обладают намного меньшими ресурсами и практическим опытом реализации подобных мероприятий. Таким образом, формируется одна из ключевых проблем реализации государственных и региональных стратегий – недостаток практического опыта и управленческих решений, способных повысить эффективность реализации мероприятий при снижении уровня бюрократизации.

Ключевые слова: *проектный менеджмент, проект, программа, орган местного самоуправления.*

ON PROJECT MANAGEMENT IN THE ACTIVITIES OF LOCAL GOVERNMENTS

© *I.G. Grozavu, S.V. Gubin* 2019

*The Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration, St. Petersburg, Russia*

The Implementation of state and regional program and strategic development documents implies the existence of well-established mechanisms for planning, coordination and implementation of activities aimed at improving the quality of life of the population. To date, there is a tendency to reduce the effectiveness of state programs and strategies at regional and local levels. The formation of a unified strategic policy of the regions is aimed at the ratio of strengths and weaknesses of each region, however, municipal districts and other territorial associations that are part of the region have much less resources and practical experience in implementing such activities. Thus, one of the key problems of the implementation of state and

regional strategies is formed-the lack of practical experience and management decisions that can improve the effectiveness of the implementation of measures while reducing the level of bureaucratization.

Keywords: *project management, project, program, local government.*

На сегодняшний день, стратегические документы Российской Федерации приобретают всё большую комплексность и системность, на базе которых происходит планирование развития всех сфер жизни общества и государства. Данные качественные характеристики стратегических документов несут в себе двойственное влияние: с одной стороны, происходит включение ранее не затрагиваемых в стратегиях проблем и формирование их взаимосвязей, с другой стороны, образуются многоуровневые проблем требующие проработанных программ и стратегий, реализация которых не всегда возможна на уровнях региональных властей и органов местного самоуправления.

Решение многоуровневых комплексных задач базируется на наличии проработанных практических механизмов планирования, реализации, координации и контроля групп мероприятий. Ключевыми показателями в данном процессе выступают эффективность, качество и соблюдение устанавливаемых сроков. Оптимальный способ повышения качества подобных мероприятий заключается в формировании системы планирования, реализации и контроля проекта или пакета проектов. Данная проблематика находится в сфере проектного менеджмента, являющегося одним из наиболее практически развитых методологий реализации комплексных проектов.

Управление проектами – область менеджмента, делающая акцент на системном определении целей проекта, его задач, объема необходимых работ, требуемыми ресурсами и сроками, для комплексной реализации целей проекта и формирования базы практического опыта. Основным фактором успеха при применении проектного управления является определение плана управления изменениями, рисками, минимизации расходов и т.д. При этом методология проектного управления может быть применена не только в рамках производственных цепочек, но и в качестве средства организации труда и деятельности организации.

Основой формирования проекта является баланс между стоимостью, временем, качеством и содержанием проекта – «тройственная ограниченность». Данный метод организации работы позволяет гармонизировать имеющиеся у организации ресурсы с потребностями заказчика и имеющимися условиями. В данном случае формируется зависимость друг от друга всех ключевых показателей эффективности проекта, что обеспечивает невозможность концентрации на одном из них. При этом в рамках многоуровневых проектов, пакетов проектов или программ эти показатели эффективности становятся отдельными проектами (в рамках разделения на

соответствующие виды работ: планирование, контроль исполнения, контроль качества и финансовое регулирование).

Особенной чертой проектного управления является многообразие подходов к управлению жизненными циклами проекта (последовательностью фаз реализации проекта). Большинство подходов можно разделить на 3 обобщенные группы, основанные на различных методах управления.

1. Жесткие требования к проекту и невозможность нарушения сроков реализации. Общей чертой всех методологий, входящих в данную группу можно выделить водопадный (каскадный) жизненный цикл (поэтапная или пофазная реализация проекта). Данная группа представляет в большинстве случаев классический менеджмент, склонный к неприятию изменений окружающей среды проекта. В связи с этим, данные методы легко применимы к проектам с жестко регламентированным требованиями – строительство, государственно-частное партнерство и т.д.

2. Преобладающая роль качества и гибкость требований к проекту и срокам его реализации. В отличие от предыдущей группы, данные методологии основаны на спиральном жизненном цикле проектов, основанном на особом внимании к рискам и изменению окружающей среды проекта, что обеспечивает повышение его адаптивности к внутренним и внешним изменениям.

3. Проекты с высоким уровнем риска и неопределенностью требований.

Важной отличительной чертой проектного управления является максимальное (в зависимости от применяемой методологии) привлечение заказчика в реализацию проекта. В большинстве случаев методология проектного управления позволяет сделать заказчика полноправным участником проекта, который наравне с рабочей группой проекта обеспечивает реализацию мероприятий, развивает концепцию будущего продукта и координирует понимание и акценты на ключевых показателях качества продуктов. Данная особенность проектного управления является крайне актуальной для органов местного самоуправления, поскольку дает возможность привлечь представителей государственной и региональной властей к совместной реализации проектов и программ.

Как ранее указывалось, на сегодняшний день органы местного самоуправления не способны в полной мере реализовать цели и задачи стратегических планов. Проблема заключается не только в недостаточности ресурсов или отсутствии инновационных управленческих решений, а в комплексе базовых взаимосвязанных проблем:

1) недостаточная нормативно-правовая база. На сегодняшний день отсутствуют нормативно-правовые акты, закрепляющие перечень возможных методологий к применению в органах местного самоуправления. Таким образом, происходит стагнация управленческих моделей и техник в рамках муниципальных округов;

2) жесткие нормативно-правовые рамки. Отсутствие гибкости в законодательных актах, по которым осуществляют деятельность органы местного самоуправления затрудняет внедрение инновационных управленческих моделей;

3) жесткая вертикальная модель управления. Одной из отличительных черт органов местного самоуправления является крайняя вертикальная интегрированность процессов управления. Данная особенность становится существенным недостатком в случае реализации комплексных и многоуровневых проектов, требующих развития горизонтальных, дивизиональных и матричных моделей управления. Учитывая отсутствие практического опыта решения подобных задач, органы местного самоуправления не всегда в состоянии грамотно и эффективно реализовать цели и задачи стратегий;

4) недостаток практического опыта реализации проектного и программного управления. Клишированность задач и управленческих решений в деятельности органов местного самоуправления приводит к формированию стандартных наборов операций, применяемых при реализации большей части работ. Такие стандартизированные наборы операций далеко не всегда способны в полной мере отвечать требованиям реализации проектов и программ;

5) несоответствие целей и задач муниципальных и региональных (или государственных) стратегий развития. Учитывая постоянный процесс обновления стратегических документов Российской Федерации, территориальные власти корректируют собственные стратегии в соответствии с общегосударственными. Однако этот процесс происходит после вступления в силу государственных стратегий. Таким образом, в течение времени принятия территориальными властями обновленных стратегических документов, реализация целей и задач стратегий регламентируются устаревшими программными документами.

Порядок внедрения методологии проектного управления обусловлен необходимостью учета ключевых ограничений, свойственных органам местного самоуправления:

- четкая регламентация процедур;
- высокий уровень нормативно-правового регулирования;
- отраслевая вертикаль управления и преобладание вертикальных моделей управления.

Учитывая данные особенности, процесс внедрения методологии проектного управления обуславливается поэтапной реализацией комплексных мероприятий, которые обеспечат подготовку органов местного самоуправления (рис. 1). Ключевым элементом является определение системы управления, планирования и контроля реализации мероприятий (инструментов проектного управления). После определения базового (первичного) инструментария будет возможна реализация следующих групп мероприя-

тий: формирование системы подготовки и переподготовки кадров, подготовка информационных систем, связанных с реализацией проекта,

Рис. 1. Схема внедрения проектного управления в работу органов местного самоуправления

формирование моделей и планов контроля качества и мотивацией участников, организационных моделей и т.д.

В данном процессе целесообразно опираться на отечественные стандарты в области проектного управления, которые позволяют структурировать деятельность по применению и внедрению методов управления проектами – ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту», ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов», ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой».

Разработка модели проектно-ориентированной системы управления является ключевым этапом внедрения проектного управления в деятельность органов местного самоуправления, поскольку она подразумевает внедрение или совершенствование существующих управленческих процессов. Для обеспечения эффективной проектной деятельности органов местного самоуправления системы управления можно разделить на 2 обобщенные группы:

1. Процессно-ориентированная система управления. Данная модель системы управления концентрирует деятельность организации через исполнение (и в том числе совершенствование) стандартизированных операций, через которые возможна реализация проектной деятельности.

2. Проектно-ориентированная система управления. В данной модели организация оптимизирует управленческую деятельность на реализацию проектов как внешних (реализация государственных, региональных и муниципальных программ и стратегий), так и внутренних (реформирования системы управления организацией, развитие системы коммуникации и т.д.).

Определение типа модели проектно-ориентированной системы управления зависит, в первую очередь, от потребности органа местного самоуправления в изменении управленческих процессов, срочности внедряемых изменений и масштаба подобных изменений. Процессно-ориентированная система управления наиболее оптимально в случае отсутствия срочности изменений и наличия достаточного времени для планирования, разработку и реализацию стандартизированных операций. Однако, учитывая растущую комплексность и системность деятельности органов государственной власти, в том числе органов местного самоуправления, данная модель управления все меньше отвечает растущим управленческим потребностям органов власти.

Проектно-ориентированная модель управления наиболее эффективна в случаях необходимости существенных изменений в сжатые сроки. Кроме того, данная модель управления позволяет формировать долгосрочные проекты реформирования внутренней структуры организации, поэтапно модернизируя все элементы управленческого процесса. Следует отметить,

что про проектно-ориентированная система управления деятельностью организации оптимально подходит на всех уровнях управленческой деятельности и планирования (оперативном, тактическом, стратегическом уровнях). Дополнительно подобная система управления обеспечивает реализацию внутренних изменений в качестве проектов различных уровней сложности, обеспечивая максимальный положительный эффект для организации. Наиболее важными из подобных аспектов управления являются:

- управление мотивацией участников проекта;
- управление компетенциями участников проектной деятельности;
- организационная поддержка проектной деятельности;
- технологическая поддержка проектной деятельности.

Необходимо отметить, что внедрение проектного управления в деятельность органов местного самоуправления позволит:

- упростить процесс управления;
- обеспечить достижение стратегических результатов;
- сократить сроки достижения результатов программ и стратегий;
- повысить качество результатов деятельности органа местного самоуправления;
- снизить уровень затрачиваемых ресурсов;
- повысить эффективность использования ресурсов;
- повысить регулирование управленческих процессов.

Максимальный положительный результат при реализации проектного управления на всех уровнях государственного управления можно ожидать при выстраивании коммуникаций и взаимодействия людей в конкретных проектных командах, а также важным является обучение. Необходимо помнить, что основной целью эффективного управления является увеличение скорости принятия различного уровня решений, увеличение возможных вариантов процессов с учетом потребностей и особенностей клиента, а также уменьшение количества вовлеченных в процесс участников и эффективного использования имеющихся ресурсов.

Литература

1. Васильев А. И., Прокофьев С. Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. – С. 44-52.
2. Горовая Т. В. Интеграция проектов в госпрограммы: обзор регионального опыта // Электронный журнал «Бюджет.Ru» 27.12.2017, URL: http://bujet.ru/article/334273.php?sphrase_id=.
3. Дорофеева Л.В., Аксенова Н.С. Отличительные особенности долгосрочного планирования при использовании принципов устойчивого развития социально-экономической системы// Региональные детерминанты и закономерности развития экономики: Материалы Международной научно-практической конференции / Гл. ред. О.Б. Бигдай. – Ставрополь, 2018. – С. 177-180.

*Поступила в редакцию**05.02.2019*

Грозаву Инна Игоревна – кандидат экономических наук, доцент кафедры менеджмента, Северо-Западный институт управления РАНХиГС, г. Санкт-Петербург, Россия.

Grozavu Inna – Ph.D., Associate Professor of Management, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg, Russia.

Губин Степан Валерьевич – аспирант 1 курса направления «Управление инновациями», Северо-Западный институт управления РАНХиГС, г. Санкт-Петербург, Россия.

Gubin Stepan – Graduate Student of Innovation Management, The Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, St. Petersburg, Russia.

Россия, 199178, г. Санкт-Петербург, Средний проспект, 57/43

57/43, Sredniy ave., St. Petersburg, 199178, Russia

e-mail: inna.popova86@mail.ru

e-mail: gubinsstepan@yandex.ru