

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Е. Н. Сабына

Алтайский государственный университет (Барнаул, Россия)

Одной из важных задач, стоящих перед российским государством в условиях современных вызовов и социально-экономических проблем, является необходимость повышения эффективности государственного управления. На это нацелены многочисленные попытки его реформирования и проводимая административная реформа.

В органах государственной и муниципальной власти активно внедряется проектное управление. Подготовлена соответствующая нормативно-правовая база, функциональная структура управления, проработаны основные этапы и документы. Но возникает вопрос, готова ли сама система государственного и муниципального управления в лице кадрового состава органов государственной власти к реализации инструментов проектного подхода? Внедрение технологий и инструментов проектного управления повышает требования к управленческой компетенции государственных и муниципальных служащих, их знаний и навыков в области проектного менеджмента. Важно определить набор специализированных компетенций в области проектного управления, который позволит эффективно действовать, разрабатывая и реализуя проект.

Ключевые слова: проект, проектное управление, органы государственной и муниципальной власти.

SOME ASPECTS OF INCREASING THE EFFICIENCY OF THE APPLICATION OF THE PROJECT APPROACH BY STATE AND MUNICIPAL AUTHORITIES

E. N. Sabyna

Altai State University (Barnaul, Russia)

One of the important tasks facing the Russian state our state in the conditions of modern challenges and socio-economic problems is the need to improve the efficiency of public administration. Numerous attempts to reform it and the ongoing administrative reform are aimed at this.

Project management is being actively introduced in state and municipal authorities. The relevant legal framework, the functional structure of management, the main stages and documents have been prepared.

But the question arises, is the system of state and municipal management itself, represented by the staff of public authorities to implement the tools of the project approach? Introduction of technologies and tools of project management increases the requirements for managerial competence of state and municipal employees, their knowledge and skills in the field of project management. It is important to identify a set of specialized competencies in the field of project management, which will allow to act effectively, developing and implementing the project.

Keywords: project, project management, state and municipal authorities.

При управлении социально-экономическим развитием территории в усложняющихся внешнеполитических процессах идет по-

стоянный поиск новых подходов к осуществлению государственного управления, которые обеспечили бы максимальный позитивный экономический

и социальный эффект. В процессе реформирования публичного управления были использованы в том числе и основы концепции «Нового государственного менеджмента». Это способствовало привнесению в практику управления моделей, методов, инструментов, взятых из частного сектора и доказавших свою эффективность.

Проектное управление помогает оптимально использовать ограниченные ресурсы для решения стратегических социально-экономических задач, повысить вероятность достижения поставленных целей и эффективность реализации государственных программ при расходовании бюджетных средств, позволяет устранять разобщенность ведомств, координировать их работу, минимизировать риски. Оно характеризуется наличием прямой связи между результативностью деятельности государственных служащих и их мотивацией.

Применение проектного подхода в деятельности органов государственной и муниципальной власти предполагает следующее:

- разработку соответствующей нормативно-правовой базы и методологической составляющей разработки и реализации проектов;
- изменение функциональной структуры, создание новых органов и подразделений, которые обеспечивают работу проектных команд;
- обучение и развитие служащих, связанных с проектной работой, изменение системы стимулирования;
- разработку и использование информационной системы управления проектами.

Управлению проектами посвящено большое количество научных исследований, в том числе И. И. Мазура, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге, С. А. Голубева, О. В. Варениковой, Применение проектного подхода в органах власти рассмотрено в работах Е. С. Чаркиной, А. Бондаревской, Д. Красильникова, Ю. И. Чазовой, Н. С. Гегедюш, Е. С. Прокопьева. Но в целом, количество работ именно в этой, более узкой теме, сравнительно небольшое.

Необходимость применения проектного подхода в деятельности органов власти у различных авторов не вызывает сомнения. Большинство отмечают, что этот способ имел длительную историю еще в Советском Союзе. Исследовательский вопрос заключается в определении того, что мешает эффективной практике его применения в сфере государственного и муниципального управления, выявление специфики.

Сегодня при активном внедрении проектного подхода необходимо учитывать те особенности, которые существуют в системе государственно-го и муниципального управления. Здесь примене-

ние проектного подхода особенно сложно ввиду специфики самой деятельности в этих структурах. Для повышения эффективности его использования требуется изменить процесс мотивирования служащих в контексте повышения их заинтересованности и успешного завершения проекта, ввести реальный механизм формирования и работы сплоченных команд, и, конечно, получение новых компетенций самими сотрудниками.

Нами проводился опрос среди муниципальных служащих, проходящих повышение квалификации по курсу «Управление проектами в системе муниципального управления».

На вопрос «В чем проблемы внедрения проектного подхода в органах власти?» следуют чаще всего следующие ответы: «отсутствие проектных умений и навыков»; «нет необходимости его внедрения»; «недостаточное наличие финансовых ресурсов». Если обратить внимание на второй вариант ответа, то стоит отметить, что в целом процесс проектного управления в органах государственной и муниципальной власти распадается на два направления: первое — это национальное, региональное и муниципальное проектирование, и второе — разработка и реализация проектов.

В России с начала 2000-х гг. разрабатывали различные концепции и программы социально-экономического развития страны. Основным инструментом решения ключевых проблем с 2002 г. стали федеральные целевые программы (ФЦП).

Президент Российской Федерации В. В. Путин 5 сентября 2005 г. на расширенном совещании объявил о реализации приоритетных национальных проектов. Их цель — в концентрации ресурсов на главных направлениях социально-экономического развития страны. Поэтому сегодня национальное проектирование берет на себя часть функций стратегии социально-экономического развития страны, которая все еще не принята [1].

Если посмотреть на национальные проекты с точки зрения основных признаков проекта, то становится ясно, что они не всегда четко укладываются в классическую концепцию. Некоторые авторы видят проектное управление как социальное проектирование, проектно-процессное управление: «Смысл проектного подхода состоит в необходимости «видеть» сегодняшний день из завтрашнего; а сегодня работать над тем, что будет необходимо в будущем» [2].

По нашему мнению, проектное управление логичнее всего рассматривать в такой связке как «стратегия — программа — проект», возможны вариации и «стратегия — проект». Проектная деятельность в органах власти должна коррелировать со стратегией социально-экономического разви-

тия, каждый проект должен быть направлен на достижение конкретной цели стратегии. Известный академик РАН В. М. Полтерович в одной из своих работ подчеркивает: «...Для того, чтобы стратегическое планирование стало действенным инструментом экономического роста, нужны пятилетние и годовые планы территориально-отраслевого развития Российской Федерации, основанные на хорошо просчитанных крупномасштабных проектах модернизации секторов народного хозяйства и развития регионов. Без них стратегические планы останутся набором благих пожеланий» [3]. Надо опять же сказать, что в Российской Федерации такая система пока не выстроена.

Участие органов власти региональных и муниципальных уровней в реализации национальных и федеральных проектов — это возможность получения дополнительного финансирования. А вот разработка собственных проектов, особенно на местном уровне, не так активно развивается. Все субъекты Российской Федерации и, в подавляющем большинстве, крупные муниципальные образования имеют стратегии (концепции) социально-экономического развития, в которых определены пути, направления, цели. Также активно применяется программно-целевой подход с разработкой целевых, а теперь государственных и муниципальных программ, либо для участия в вышестоящем программировании, либо для решения собственных проблем, стоящих перед территорией. В качестве взаимодействия с коммерческим сектором экономики и реализации различных проектов имеется механизм государственно-частного (муниципально-частного) партнерства, который в правовом плане является более проработанным и, по мнению служащих, не требует применения проектного подхода.

Странно читать соображения некоторых авторов, которые говорят о внедрении гибких методов, не анализируя при этом ту нормативно-правовую и методическую базу, которая существует. Ведь именно она влияет не только на разработку и реализацию национальных, федеральных и региональных проектов, но и в целом на всю систему проектирования в органах власти.

На уровне регионов, по требованию федеральных структур, созданы проектные офисы, разработаны соответствующие нормативно-правовые документы. Но создание коллективных органов и их работа не могут быть приравнены к созданию команды и ее функционированию. Имеют место большие и очевидные сложности с гибкостью самой системы в рамках бюджетного финансирования и разработанных планов. Известно, что большинство проектов в процессе реализации расходятся с первоначальным планом и по ре-

сурсам, и по контрольным датам. И если в коммерческом секторе к этому не всегда относятся как к проблеме, а, скорее, как к гибкости самого подхода, то в общественном секторе все не так однозначно.

Вторая важная проблема на пути реализации проектного подхода, указанная при опросе служащих, — это отсутствие достаточно образованных специалистов-управленцев. Разработка и реализация проектов требует наличия у служащих специфических компетенций, которыми они не всегда обладают.

Служащий с профессиональным образованием имеет определенные компетенции, так как в системе профессионального образования применяется соответствующий подход. Федеральные образовательные стандарты, на основе которых получают образование бакалавры и магистры, предполагают, что обучаемые приобретают определенные навыки и умения в процессе обучения. Согласно ФГОС ВО, «бакалавриат» по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» описаны универсальные компетенции будущего специалиста, которые имеют непосредственное отношение к проектному управлению:

- способен осуществлять социальное взаимодействие и реализовывать свою роль в команде;
- способен определять круг задач в рамках поставленной цели и выбирать оптимальные способы их решения, исходя из действующих правовых норм, имеющихся ресурсов и ограничений [4].

Многие высшие образовательные учреждения внутри профессиональных компетенций установили требования, которые способствуют разработке и реализации проектов. Некоторые отдельно ввели разработку и защиту курсовых проектов.

Обратим внимание на нормативно-правовую и методическую базу для разработки требований к участникам проектной деятельности, к которой относится Федеральный закон от 27 июля 2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации», Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, Единые методические рекомендации по подготовке и реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов [4–7].

При разработке требований к должности представитель нанимателя руководствуется документом — «Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям

подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих» (далее — Справочник) [9].

Во втором разделе Справочника выделено пять видов функциональных обязанностей по должности, среди которых указана и «проектная деятельность», определены квалификационные требования к функциональным знаниям и умениям: это развитие и стандартизация проектного управления в государственном секторе; формирование и развитие системы проектной деятельности в органах власти и организациях; применение инструментов и методов в различных областях управления проектами, использование методических рекомендаций и выполнение правил оформления и ведения проектной документации (касается именно национального проектирования). Эти знания и навыки требуются всем специалистам в сфере проектного управления на государственной гражданской службе вне зависимости от специфики деятельности, и они намного шире, чем предусматривается универсальными компетенциями в образовательных стандартах.

Если рассмотреть их функциональное видовое разделение, то можно увидеть дополнительные требования. Например, вид служебной деятельности: Проектное финансирование и инвестиционная политика. В качестве иных профессиональных знаний указаны: 1.1. знание принципов проектного финансирования и государственно-частного партнерства. При формировании должностных регламентов именно данные требования будут определяющими для тех должностей, которые связаны с реализацией проектного подхода, они же должны учитываться при оценке деятельности этих служащих.

Возвращаясь к Справочнику, стоит сказать, что и указанные требования к базовым знаниям и навыкам в области информационно-коммуникационных технологий, на наш взгляд, также недостаточны для тех служащих, которые осуществляют проектное управление. Для разработки и реализации проектов в государственном и муниципальном управлении используются цифровые технологии, в рамках национального проектирования действует единая информационная система. Безусловно, при рассмотрении компетенций служащим при разработке и реализации этих проектов необходимо проанализировать методический инструментарий по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служеб-

ной деятельности государственных гражданских служащих (включая общественную оценку) [10], который предлагает проведение оценки служащих по двум видам компетенций. Профессиональные компетенции — специальные знания и навыки, необходимые для выполнения должностных обязанностей. Персональные и управленческие компетенции включают в себя способность к лидерству, стратегическое мышление, умение принимать управленческие решения, персональную эффективность, командное взаимодействие, гибкость и готовность к изменениям. Оценка прикладных компетенций происходит в форме тестовых заданий по ролям.

Очень часто в качестве личностных качеств, необходимых на государственной и муниципальной службе, в последнее время, например, называют эмоциональную зрелость и эмоциональный интеллект. Личностные качества оцениваются чаще всего в условиях неформальных процедур, в частности, при участии в конкурсе «Лидеры России».

Вместе с тем следует отметить, что все эти три базовых документа не в полной мере коррелируют в рамках установления компетенций служащих, включенных в проектное управление. В качестве основ для формирования компетентностной модели необходимо также назвать различные стандарты по проектной деятельности.

В качестве вывода стоит сказать, что в государственном и муниципальном управлении разрабатываются и реализуются проекты в основном, когда возникают новые объекты, иногда уникальные; когда внедряются инновационные системы, но происходит это в рамках процессного управления и работы по поручениям. Говорить о полной реализации проектного подхода и использования всех его преимуществ, с нашей точки зрения, пока не стоит. Связано это со спецификой самой системы, с отсутствием четкой мотивации реализации данного подхода у участников, нехваткой необходимых компетенций, нечетко проработанной методологической основой. Поэтому, на наш взгляд, прежде всего, необходимо четко отделить первое направление — национальное проектирование (если оно необходимо) от второго — разработка и реализация проектов в той мере, в какой это понимают в рамках тех же рамочных стандартов. Это отчасти коснется и всей нормативно-правовой документации и методических рекомендаций. Во-вторых, максимально внедрять проектный подход в государственное и муниципальное управление, не нарушая его базовых основ, а это касается в первую очередь кадров, их компетенций, командной работы и стимулирования, основных процессов.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Гафарова Л. А. Проектно-процессный подход и возможности его использования в системе местного самоуправления // Вестник БГУ. 2009. № 1. Т. 14. С. 261–265.
2. Полтерович В. М. Региональные институты модернизации. URL: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/PolterovichRegInstModernFin.pdf/ (дата обращения: 06.08.2022).
3. Приказ Минобрнауки России от 13.08.2020 № 1016 «Об утверждении федерального государственного образовательного стандарта высшего образования — бакалавриат по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление». URL: <https://base.garant.ru/74566336/> (дата обращения: 06.08.2022).
4. Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (дата обращения: 06.08.2022).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». URL: <https://docs.cntd.ru/document/551541664/> (дата обращения: 06.08.2022).
6. Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти». URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/e39fa32db45dd6fb99a8bc63de31ca30ecb0606d/ (дата обращения: 06.08.2022).
7. Единые методические рекомендации по подготовке и реализации национальных проектов (программ), федеральных проектов и ведомственных проектов. URL: <https://gov-office.orb.ru/documents/active/77842/> (дата обращения: 06.08.2022).
8. Справочник квалификационных требований к специальностям, направлениям подготовки, знаниям и умениям, которые необходимы для замещения должностей государственной гражданской службы с учетом области и вида профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/1a/b2/%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%20%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8F%D0%BC,%20%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B3%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%B8,%20%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC%20%D0%B8%20%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC.pdf/> (дата обращения: 06.08.2022).
9. Методический инструментальный по внедрению системы комплексной оценки профессиональной служебной деятельности государственных гражданских служащих. URL: <https://mintrud.gov.ru/programms/gosslužhba/16/4/0/> (дата обращения: 06.08.2022).

REFERENCES

1. Gafarova L. A. Project-process approach and opportunities for its use in the system of local self-government // Bulletin of Belarusian State University. 2009. № 1. Vol. 14, Pp. 261–265.
2. Polterovich V. M. Regional institutions of modernization. URL.: http://mathecon.cemi.rssi.ru/vm_polterovich/files/PolterovichRegInstModernFin.pdf (date of access: 06.08.2022)
3. Order of the Ministry of Education and Science of Russia from 13.08.2020 № 1016 “On Approval of the Federal State Educational Standard of Higher Education — Bachelor’s Degree in the Area of Training 38.03.04 State and Municipal Management”. URL: <https://base.garant.ru/74566336/> (date of access: 06.08.2022).
4. Federal Law of 27.07.2004 N 79-FZ “On State Civil Service of the Russian Federation”. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/ (date of access: 06.08.2022).
5. Resolution of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 № 1288 “On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation”. URL: <https://docs.cntd.ru/document/551541664/> (date of access: 06.08.2022).
6. Order of the Ministry of Economic Development of Russia from 14.04.2014 № 26R-AU “On approval of Methodological recommendations on the implementation of project management in the executive branch”. URL:

http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/e39fa32db45dd6fb99a8bc63de31ca30ecb0606d/ (date of access: 06.08.2022).

7. Unified methodological recommendations for the preparation and implementation of national projects (programs), federal projects and departmental projects. URL: <https://gov-office.orb.ru/documents/active/77842/> (date of access: 06.08.2022).

8. Handbook of Qualification Requirements for Specialties, Areas of Training, Knowledge and Skills Required for Positions of Public Civil Service Taking into Account the Area and Type of Professional Service Activities of Public Civil Servants. URL: <https://mintrud.gov.ru/uploads/editor/1a/b2/%D0%A1%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BE%D1%87%D0%BD%D0%B8%D0%BA%20%D0%BA%D0%B2%D0%B0%D0%BB%D0%B8%D1%84%D0%B8%D0%BA%D0%B0%D1%86%D0%B8%D0%BE%D0%BD%D0%BD%D1%8B%D1%85%20%D1%82%D1%80%D0%B5%D0%B1%D0%BE%D0%B2%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D0%B9%20%D0%BA%20%D1%81%D0%BF%D0%B5%D1%86%D0%B8%D0%B0%D0%BB%D1%8C%D0%BD%D0%BE%D1%81%D1%82%D1%8F%D0%BC, %20%D0%BD%D0%B0%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D0%B3%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%B2%D0%BA%D0%B8, %20%D0%B7%D0%BD%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC%20%D0%B8%20%D1%83%D0%BC%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8F%D0%BC. pdf/> (date of access: 06.08.2022).

9. Methodological toolkit for the implementation of a system of comprehensive assessment of the professional career activities of public civil servants. URL: <https://mintrud.gov.ru/programms/gossluzhba/16/4/0/> (date of access: 06.08.2022).

Поступила в редакцию: 09.08.2022.

Принята к печати: 31.08.2022.