ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ

УДК 338.2:004.9

Гукасова Н.Р.[1]
Булгаков Н.В.[2]
Медов Р.М.[3]

ВНЕДРЕНИЕ ИНСТРУМЕНТОВ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Аннотация. В статье рассматриваются основные предпосылки и возможности внедрения проектного управления на местном уровне. Среди основных проблем автор выделяет неготовность кадров к переходу на «проектные рельсы», отсутствие соответствующей квалификации у работников для работы в проектных группах. В статье делается акцент на выработке мер по минимизации рисков при разработке и дальнейшей реализации проектов, повышающих эффективность деятельности органов местного самоуправления.

Ключевые слова: проектное управление, местное самоуправление, проектный офис, центр компетенций.

Gukasova N.
Bulgakov N.
Medov R.

IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT TOOLS IN THE ACTIVITIES OF LOCAL AUTHORITIES

Abstract. The article discusses the main prerequisites and opportunities for implementing project management at the local level. Among the main problems, the author emphasizes the lack of readiness of personnel for the transition to “project tracks”, the lack of appropriate qualifications for employees to work in project groups. The article focuses on the development of measures to minimize risks in the development and further implementation of projects that increase the efficiency of local government.

Keywords: project management, local government, project office, center of competence.

Внедрение проектного управления в органы местного самоуправления – это проект, который должен быть выполнен в соответствии с требованиями, предъявляемыми к проектной деятельности. Задание на внедрение проектного управления всегда исходит от главы

[1] *Гукасова Нина Рафаэловна,* кандидат экон. наук, доцент кафедры экономики и финансового права, Северо-Кавказский институт-филиал РАНХиГС, г. Пятигорск, e-mail: gukasovan@mail.ru , т. +7(8793)32-82-06
Nina Gukasova, Ph.D. in Economics, Associate Professor of the Department of Economics and Financial Law, North-Caucasian Institute, Branch of RANEPA, Pyatigorsk, e-mail: gukasovan@mail.ru, tel.+7(8793)32-82-06
[2] *Булгаков Николай Викторович,* главный специалист отдела безопасности и правопорядка, Администрация Краснояружского района, Белгородская область, e-mail: nlkolaj.bulgakov.74@mail.ru, т. +7(910)365-04-08
Nikolai Bulgakov, Chief Specialist of the Department of Security and Law and Order, Administration of the Krasnoyruzhsky District, Belgorod Region, e-mail: nlkolaj.bulgakov.74@mail.ru, tel. +7(910)365-04-08
[3] *Медов Рустам Макшарипович*, заместитель начальника Межрайонной инспекции ФНС России 3 по Республике Ингушетия, e-mail:m_ruha@mail.ru, т. +7(918)816-58-80
Rustam Medov, Deputy Head of the Interdistrict Inspectorate of the Federal Tax Service of Russia 3 for the Republic of Ingushetia, e-mail: m_ruha@mail.ru, tel. +7(918)816-58-80

муниципального образования, а успех внедрения напрямую зависит от правильной постановки задачи, верной аналитики ситуации на «входе» проекта, понимания рисков проекта.

В муниципальном образовании могут отсутствовать условия для внедрения проектного управления, а также может не быть и самой необходимости внедрения проектного управления. В «Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» критерием принятия решения о способе достижения целей и типе системы управления называется масштабность и срочность изменений, которые закладываются в цели органа исполнительной власти относительно текущего состояния. Если цели органа исполнительной власти не предполагают существенных и срочных изменений относительно текущего состояния, может использоваться процессно-ориентированная система управления [1].

Многие администрации муниципальных образований при малочисленности своего состава осуществляют регулярные стандартизованные процессы, и внедрять проектно-ориентированное управление в таких ситуациях, поддаваясь формально общему тренду в управлении, было бы неверно.

В каждом муниципальном образовании осознанно, на основе аналитической работы должен делаться выбор из числа трех вариантов развития: оставаться в рамках процессно-ориентированной системы управления, модифицировать эту систему, выполняя в рамках процессно-ориентированной системы управления отдельные проекты, или внедрять проектно-ориентированное управление.

Ситуация «на входе» может показывать разный уровень зрелости организации по отношению к новой системе управления, разную степень настройки систем управления под решение проектных задач.

Для внедрения проектного управления необходимо использовать модель зрелости, которая позволяет адекватно имеющимся в организации условиям анализировать и оценивать процессы управления проектами и повышать эффективность организации в целом [2].

Каждая из моделей зрелости выделяет этапы в развитии организации и обозначает признаки каждого этапа, но при этом поразному представляет эволюцию моделей управления – как последовательную смену ступеней развития или скачкообразную, где переход на определенный уровень может происходить без опоры на предшествующий.

Наиболее легкой в понимании и использовании, масштабируемой является организационная модель зрелости Organizational Project Management Maturity Model (OPM3), представляющая стандартизированный набор критериев, позволяющих идентифицировать текущее положение дел в организации как относящееся к одному из пяти уровней зрелости:

уровень 1 – терминология,
уровень 2 – общие процессы,
уровень 3 – единая методология,
уровень 4 – бенчмаркинг,
уровень 5 – непрерывное улучшение.

Модель основана на обобщении лучших практик, опыта многочисленных организаций, поэтому является не теоретической, а практико-ориентированной. Состояние процессов на всех уровнях управления характеризуют сами участники процессов, отвечая на специальные вопросы. Полученные ответы подвергаются оцениванию на основе статистического, корреляционного, регрессионного анализов. Результаты анализа помогают оценить уровень зрелости организации в аспекте проектного управления и определить направления своего дальнейшего развития.

Первый уровень зрелости – терминология – организация переживает, если осознает важность и необходимость проектного управления, проявляет готовность осваивать терминологию проектного менеджмента, получать знания. Опыт «проектной деятельности» есть в том смысле, что существует мотивация на получение проектного результата, однако отсутствует единая методология выполнения проектных работ и процессов, они делаются по-разному, в зависимости от конкретных исполнителей, а поэтому результат не стабилен, не подвергается измерению и контролю; обязанности между исполнителями проекта четко не распределены.

Второй уровень зрелости – общие процес-

сы – организация переживает, если применяет стандартные принципы управления проектами, различает процессы управления проектами и понимает их как повторяющиеся, хотя и производит их по разным алгоритмам в зависимости от специфики проекта. За сотрудниками, занятыми в проекте, закрепляются обязанности и ответственности, однако регламентов и схем их деятельности не существует. Имеется единый орган управления проектами, отвечающий за реализацию цели.

На третьем уровне зрелости – единая методология – в организации стандартизируется выполнение процессов, разрабатываются схемы и алгоритмы стандартного и типового процесса, происходит закрепление функциональных ролей исполнителей за определенными работами по процессу. Проводится сбор и анализ ключевых показателей результативности.

На четвертом уровне – бенчмаркинг – ключевые показатели результативности начинают использоваться для измерения и контроля качества процессов и результатов, ведется сбор статистики по всем действиям в проекте. Появляются процессы регламентации и стандартизации, суть которых состоит во внедрении регламентов, работе с ними, в частности сборе статистики по отклонениям от регламента, контроле за соблюдением регламентов.

Стадией наибольшей зрелости является пятый уровень – непрерывное улучшение, когда в организации происходит развитие методики проектного управлении с учетом результатов бенчмаркинга.

Помимо показателей результативности, вводятся нормативы, которые соответствуют стратегии развития муниципального образования. Во главе развития стоит контроль, выявление недочетов, работа над которыми обеспечивает непрерывное совершенствование.

Модель уровней зрелости является инструментом в определении проблем проектного управления и в постановке задач развития, планировании конкретных ближайших управленческих действий по развитию, которые должны быть последовательны и направлены на перевод системы на следующий после диагностируемого уровень развития.

Требования к системе управления проектами не должны быть усложненными, оценка деятельности системы и управленческих процессов в системе должна соответствовать уровню ее зрелости. Невозможна абсолютная оценка качества и эффективности управления в проектной среде, эта оценка будет всегда относительна уровня зрелости организации.

Модель уровней зрелости была разработана применительно к бизнес-компаниям, но ее применение целесообразно для определения зрелости администраций муниципальных образований как базового субъекта проектной деятельности. Упоминание теории уровней зрелости организации содержится в «Методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

Отмечается, что платформа информационной поддержки проектного управления «должна поддерживать гибкость в изменении очередности внедрения функциональности в зависимости от уровня зрелости органа исполнительной власти в части проектного управления и очередности внедрения процессов проектно-ориентированной системы управления» [1].

В рассматриваемом нормативно-методическом документе четко уровни зрелости не представлены, в разделе «Порядок внедрения проектного управления» схематично прописывается четыре этапа внедрения, соответствующих 4 кварталам года, и поставлена задача внедрить проектное управление в среднем в течение года.

В прописанных в документе этапах контурно представлены черты четырех (из пяти) уровней зрелости организации и сказано, что лишь достижение четвертого уровня является достаточным для функционирования проектной системы управления и ее эффективной работы.

Первым шагом по внедрению проектного управления в органах местного самоуправления является оформление Решения по внедрению проектного управления, издание приказа о создании Проектного офиса (или иной организационной структуры поддержки проектного управления) и назначении руководителя.

Следующим важнейшим этапом построения муниципальной системы проектного управления является разработка пакета документов по проектному управлению в муниципальном об-

разовании, базовым среди которых будет стандарт управления муниципальными проектами развития. На стадии его разработки необходимо создание рабочей команды с привлечением консультантов по вопросам стратегического развития муниципального образования и руководителей ключевых структур управления муниципальным образованием. Важно провести юридическую экспертизу пакета документов по проектному управлению, чтобы минимизировать риски правовых коллизий при внедрении.

Стандарт должен включать в себя следующие структурные части:

1. Концепцию управления муниципальными проектами.

2. Общие положения по муниципальному проектному управлению (область применения проектного управления, порядок осуществления проектного управления).

3. Тезаурус муниципального проектного управления.

4. Классификацию муниципальных проектов развития, критерии классификации, структуру, типовой жизненный цикл, типовые целевые и контрольные показатели для проектов разных типов.

5. Методику управления муниципальными проектами – документ с детальным описанием структуры процессов управления, составом процессов, порядком выполнения работ процессов, составом «входной» и «выходной» информации проекта.

6. Концепцию качества муниципальных проектов развития.

7. Регламент инициации проекта и формирования его цели.

8. Регламент запуска проекта.

9. Регламент планирования проекта.

10. Регламент формирования ресурсов проекта.

11. Регламент исполнения и коммуникаций в проекте.

12. Регламент контроля.

13. Регламент мониторинга изменениями, рисками.

14. Регламент завершения проекта.

Важным методическим этапом построения муниципальной системы проектного управления является разработка положений, детально описывающих организационные структуры управления проектами, распределение функций, ответственности и полномочий по управлению проектами.

Портфель документов должен включать Положение о Проектном офисе (или других организационных структурах поддержки проектного управления), Положение о проектных ролях, Положение о критериях оценки деятельности участников проекта, Схему взаимодействия Проектного офиса с внешней и внутренней средой администрации муниципального образования.

Необходимы такие документы, как Инструкции по ведению периодической отчетности по проекту, Инструкции по составлению итогового отчета по проекту, Порядок использования при формировании отчетности информационных систем.

Большое значение для успеха проекта имеет наличие хорошо проработанного состава основных документов, создаваемых в ходе реализации проектов муниципального развития, и прописанного порядка их применения.

Необходимо утвердить шаблоны документов проекта, а именно: Паспорт проекта, План-график проекта, План контрольных событий проекта, Состав рабочей группы проекта, Отчет по проекту, Итоговый отчет о реализации проекта, Ведомость оценки участников проекта, Штатное расписание Проектного офиса (и/или другой организационной структуры поддержки проектного управления).

Создание пакета проектной документации – условие запуска проектного управления в муниципальном образовании. Рабочая версия проектной документации должна быть протестирована на пилотных муниципальных проектах развития и доработана с учетом обнаружившихся недостатков.

Необходимо Решение о запуске пилотных проектов для апробации инструментов и методов проектного управления. По итогам пилотного проекта, а также каждого последующего проекта принимается Решение о завершении проекта.

После доработки по итогам пилотного проекта пакет проектной документации утверждаются главой администрации.

В администрации муниципального образования должно быть назначено должностное лицо, которому будет вменен в обязанность контроль за применением стандарта. Возможно создание структурной единицы (службы качества).

Важным этапом внедрения проектного управления в органах местного самоуправления является обучение персонала по всем процедурам, предусмотренным в пакете документов по проектному управлению.

Обучение запускается уже на стадии пилотных проектов и охватывает специалистов, задействованных в них, и является непрерывным по ходу реализации проектной деятельности в целом. Для того, чтобы начать обучение, необходимо Распоряжение о проведении обучения в конкретной форме его проведения.

Представляется целесообразным заложить в нормативной базе проектного управления разделение проектов на внешние и внутренние.

Внешние проекты ориентированы на социальный эффект – улучшение условий жизнедеятельности заданной целевой группы; они реализуются в пространстве местного сообщества.

Внутренние проекты направлены на улучшение работы административного органа либо муниципального учреждения. Следует предусмотреть порядок разработки внутренних проектов, а также их оценки и поощрения проектантов.

Например, инициаторами проектной деятельности внутри учреждения могут быть руководство (при наличии организационной проблемы или как периодически проводимое мероприятие) либо сами работники, которые таким образом стимулируются к разработке проектов-рацпредложений.

По инициативе руководства задание может даваться определенному либо неопределенному кругу лиц; это задание может выполнять как фиксированная рабочая группа, так и широкий круг сотрудников на принципах краудсорсинга.

Проекты должны реализовываться в т. ч. в целях развития муниципального учреждения.

От реализации проектного подхода в деятельности муниципальных учреждений рекомендуется двигаться в сторону стратегического планирования их развития, интегрируя данную систему с системой, задаваемой стратегией развития муниципального образования.

Внедряя систему управления проектами, следует предусмотреть меры по минимизации рисков:

- превращения ее в имитационную практику;
- неполного и нерегулярного финансирования проектов;
- недостатка необходимых знаний у участников проектного управления.

Исходя из вышеизложенного, способствовать внедрению инструментов проектного управления на муниципальном уровне может разработка и принятие Положения об основах организации проектного управления в муниципальных образованиях и методических рекомендаций по созданию проектных офисов в муниципальных образованиях на федеральном уровне. Кроме того, следует формировать проектную компетентность муниципальных служащих.

Для решения этой задачи целесообразна организация курсов повышения квалификации и переподготовки на базе специализированных учебных заведений, например, в системе Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

1. Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minec/about/ structure/depStrategy/201404181/
2. Сооляттэ А.Ю. Обзор международных и национальных стандартов по управлению проектами [Электронный ресурс]. URL: http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/
3. Гергерт Д.В. Разработка показателей эффективности офиса управления проектами в зависимости от уровня зрелости проектного управления компании // Вестник Пермского университета: Серия «Экономика». – 2016. – Вып. 4(31) [Электронный ресурс]. – URL: http://econom.psu.ru/