



РАНХиГС
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ



Издательский дом **ДЕЛО**

К. В. Харченко

Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях

Учебное пособие



РАНХиГС

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

К. В. Харченко

Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях

Учебное пособие



| Издательский дом ДЕЛО |

Москва | 2018

УДК 351
ББК 65.29
Х22

Рецензенты:

В.И. Патрушев – доктор социологических наук, проф.;
В.Н. Боробов – доктор социологических наук, проф.

Харченко, К.В.

Х22 Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях: учебное пособие. – М.: Издательский дом РАНХиГС, 2018. – 166 с.

ISBN 978-5-7749-1318-3

Пособие посвящено вопросам организации проектного управления в деятельности государственных и муниципальных органов и учреждений. Определяются отличительные признаки управленческого, организационного и социального проектов, раскрываются особенности их жизненного цикла и элементного состава, описываются организационные структуры и функциональные роли в проектном управлении, а также система мотивации работников.

Адресуется государственным и муниципальным служащим, работникам учреждений и организаций, консультантам по управлению, студентам вузов, обучающимся по специальностям «Управление проектами», «Государственное и муниципальное управление», магистрантам, аспирантам специальности «Социология управления», специалистам в области социологии, экономики и менеджмента.

ISBN 978-5-7749-1318-3

УДК 351
ББК 65.29

© ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации», 2018

Оглавление

ВВЕДЕНИЕ	5
ТЕМА 1. ПОНЯТИЯ ПРОЕКТА И ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ГОСУДАРСТВЕННОМУ СЕКТОРУ	7
1.1. От функционального подхода к процессному и проектному мышлению	7
1.2. Актуальность внедрения проектного управления	12
1.3. Понятие и характеристики проекта	14
1.4. Место проектов среди документов стратегического планирования	21
ТЕМА 2. ВНЕДРЕНИЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	27
2.1. Предпосылки организации проектного управления на федеральном уровне	27
2.2. Аprobация систем проектного управления в российских регионах. Опыт белгородской области	30
2.3. Организация проектной деятельности в россии в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации № 1050	33
2.4. Типология проектов, реализуемых в государственном секторе.	38
2.5. Внедрение проектного управления в учреждениях (организациях).	43
ТЕМА 3. ПРОЦЕСС ЗАПУСКА И РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТА	51
3.1. Жизненный цикл проекта. Основные этапы проектного процесса	51
3.2. Инициирование проекта	55
3.3. Подготовка паспорта и обоснования паспорта проекта	61
3.4. Разработка плана управления проектом	64
3.5. Реализация проекта	71
3.6. Закрытие проекта	73

ТЕМА 4. СТРУКТУРА УПРАВЛЕНЧЕСКОГО И СОЦИАЛЬНОГО ПРОЕКТА	76
4.1. Наименование, аналитический блок и концепция проекта . . .	76
4.2. Формулирование цели и задач проекта	82
4.3. Декомпозиция проекта. Подходы к выделению мероприятий	85
4.4. Описание рисков, возможностей и ограничений проекта . . .	89
4.5. Бюджет проекта	96
4.6. Показатели эффективности реализации проекта	103
4.7. Описание ожидаемых результатов проекта	114
ТЕМА 5. КОНКУРСЫ СОЦИАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ	120
5.1. Многоцелевое назначение конкурсов социальных проектов	120
5.2. Оценка социальных проектов: формальные критерии и содержательная проработанность	126
Тема 6. ОРГАНИЗАЦИОННАЯ СТОРОНА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ	131
6.1. Организационная структура управления проектами в государственном секторе	131
6.2. Функциональные роли в системе проектного управления . .	137
6.3. Документирование разработки и реализации проекта	142
6.4. Проведение проверок реализации проектов	144
ТЕМА 7. КАДРОВАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ	150
7.1. Компетентность и компетенции – характеристики образовательных результатов	150
7.2. Компетенции специалиста в области проектной деятельности	152
7.3. Установление уровня профессионального соответствия специалистов	155
7.4. Кадровый резерв проектного управления	158
7.5. Мотивация руководителя и исполнителей проекта	159
ТЕМЫ ПРАКТИЧЕСКИХ ЗАНЯТИЙ	163
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	164

Введение

Проектный подход успешно зарекомендовал себя как инструмент управления в коммерческих организациях; данной отрасли менеджмента посвящено немалое число работ. В то же время для сферы государственного и муниципального управления проектная деятельность является новшеством, практическое внедрение которого вызывает множество спорных вопросов.

На данный момент проектное управление начало активно внедряться в деятельность федеральных и региональных органов власти, чему способствовало принятие Постановления Правительства Российской Федерации «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» от 15 октября 2016 г. № 1050 и подзаконные акты.

Настоящее пособие посвящено нормативным, организационным и кадровым основам проектного управления, особенности формирования которого рассматриваются применительно к различным уровням: федеральному, региональному, муниципальному и организационному¹.

Положения теории проектного управления, сформированные для бизнеса и тем более — применительно к условиям Запада, были нами переработаны и адаптированы под задачи российских органов власти и учреждений (организаций).

¹ Здесь и далее мы рассматриваем учреждения и организации как однопорядковые единицы.

В пособии представлен понятийный аппарат и подходы, отраженные в официальных документах федерального уровня, однако материал этим не ограничивается, поскольку на данный момент отработанные и приемлемые решения сформулированы еще не для всех этапов и уровней проектного управления. Исходя из этого, возникла необходимость в методологических уточнениях — как с позиции теории проектного управления, так и практики его реализации на нижестоящих уровнях.

Источником практической информации в подавляющем большинстве случаев служил опыт Белгородской области, поскольку именно в данном регионе система проектного управления успешно действует и развивается с 2010 г., доходя до сельских поселений и учреждений.

В целом проектное управление рассматривается нами как источник развития территорий и организаций, который должен быть органично встроен в систему стратегического, пространственного, программно-целевого и текущего управления.

Возможность реализации управленческих проектов призвана обеспечивать не только мощный социально-экономический эффект, но и профессиональное развитие служащих вкупе с мотивацией к лидерству, результативному труду и, пожалуй, наиболее действенной антикоррупционной составляющей.

Надеемся, что настоящее пособие даст оптимальный набор знаний для первого этапа запуска проектных систем в самых разных регионах Российской Федерации.

Тема 1. ПОНЯТИЯ ПРОЕКТА И ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ ПРИМЕНИТЕЛЬНО К ГОСУДАРСТВЕННОМУ СЕКТОРУ

1.1. От функционального подхода к процессному и проектному мышлению

Управление проектами как область знания появилась в качестве альтернативы попыткам упорядочивания процессов в рамках текущего функционирования организаций.

Функциональный подход является базой практически любой организованной деятельности, поскольку целью функционирования является жизнеобеспечение системы — поддержание ее в работоспособном состоянии в течение как можно более длительного времени.

Атрибутами функционального подхода являются четкая иерархия должностей, строго определенные компетенции, зафиксированные правила ведения деятельности, что соответствует идеальному типу бюрократии по М. Веберу.

Доминирование функционального подхода в организациях обнаруживает следующие недостатки:

- 1) функция не всегда содержит параметры конкретного продукта на выходе (время, стои-

- мость, риски и т. п.), выполнение функции зачастую исключает из поля зрения потребителя этого продукта;
- 2) структурные подразделения, выполняющие свои функции, склонны «замыкаться» на них и преследовать ведомственные цели в ущерб целям, ради которых создавалась организация;
 - 3) узкая специализация отдельных сотрудников и подразделений приводит к проблемам на стыках функций; эти проблемы сводят на нет эффект от качественного выполнения отдельных заданий;
 - 4) неэффективное выполнение функции зачастую компенсируется увеличением ресурсной базы и штата сотрудников, что ведет к росту накладных расходов;
 - 5) работники зачастую не знают, что делать с результатами, полученными от выполнения функции.

В качестве альтернатив функциональному подходу разработаны процессный и проектный, а также социокультурный и лидерский подходы. Данные подходы различаются на уровне терминологического аппарата.

Процессный и проектный подходы основываются на формализованном действии и явном знании, тогда как социокультурный и лидерский подходы строятся на признании ценности неформализованного действия и неявного знания. При этом в рамках процессного подхода большее внимание уделяется прошлому и настоящему, а в рамках проектного подхода — будущему.

Процессный подход ставит во главу угла понятие процесса. Под процессом понимается набор связанных процедур, направленных на достижение определенного результата. В рамках процессного подхода любая система действий, которая преобразует ресурсы на входе в продукты на выходе, может рассматриваться как процесс.

Международный стандарт ISO9001:2000 «Системы менеджмента качества — требования» поддерживает принятие процессного подхода для совершенствования управления организацией.

Основными понятиями, используемыми сторонниками процессного подхода, являются:

- 1) владелец процесса — субъект управления, воздействующий на характеристики процесса;
- 2) поставщики — субъекты, обеспечивающие введение в процесс исходных данных и ресурсов;
- 3) потребители — субъекты, пользующиеся благами, созданными на выходе процесса;
- 4) параметры — изменяемые переменные, воздействуя на которые можно менять ход протекания процесса.

Смысл управления процессами состоит в том, чтобы, воздействуя на входные параметры, обеспечивать заданные характеристики на выходе.

Выделяют три типа процессов, характерных для коммерческих организаций: основные, вспомогательные и управленческие.

Основные процессы (центры прибыли)	<ul style="list-style-type: none"> • сопровождают жизненный цикл основного продукта; • добавляют продукту <i>ценность</i>; • результат получает внешний потребитель
Вспомогательные процессы (центры затрат)	<ul style="list-style-type: none"> • не касаются основного продукта; • добавляют продукту <i>стоимость</i>; • результат получает основной процесс
Управленческие процессы	<ul style="list-style-type: none"> • задают вектор основных и вспомогательных процессов; • результатом является обеспечение достижения целей организации

Применительно к сфере государственного управления можно провести аналогию.

Основные процессы	<ul style="list-style-type: none"> • направлены на достижение заданных значений показателей социально-экономического развития территории; • реализуются отраслевыми подразделениями (органы управления экономическим развитием, образованием, культурой и т. д.); • результат получают целевые группы населения
-------------------	--

Вспомогательные процессы	<ul style="list-style-type: none"> • создают условия для благоприятного протекания основных процессов; • реализуются функциональными подразделениями (аппарат администрации, орган управления финансами, имуществом и земельными отношениями, кадровая служба и т. д.); • результат получает основной процесс
Управленческие процессы	<ul style="list-style-type: none"> • задают вектор стратегического и текущего планирования и управления развитием территорий; • определяют мотивацию исполнителей, задают формы и нормы ответственности

В коммерческой сфере выделяют следующие принципы управления процессами:

- 1) каждый Поставщик (работник) несет ответственность за качественное, своевременное выполнение работы и передачу результатов труда на следующий этап;
- 2) отношения внутри организации тоже строятся по принципу «Поставщик — Потребитель (внутренний)»;
- 3) потребитель всегда прав. Спецификацию на выход Процесса согласовывает Потребитель (в том числе внутренний) этого выхода;
- 4) каждый Поставщик должен непрерывно задавать себе вопрос «Что еще полезного для Потребителя (в том числе внутреннего) я могу сделать?»;
- 5) должны быть установлены границы показателей Процесса и Продукта для нормального состояния;
- 6) все отклонения от нормального состояния должны фиксироваться и рассматриваться на предмет экономической целесообразности затрат на корректировки.

Проектный подход предполагает выделение из рутинной деятельности отдельных ее участков — проектов. По сути, проекты так же, как и процессы, являются наборами процедур, направленных на достижение результата.

Проект в большей мере акцентирует структуру, а процесс — динамику, при этом структурные и динамические характеристики

некоторого явления зачастую оказываются двумя сторонами одной медали.

Проект, скорее, ориентирован на внедрение инноваций, тогда как управление процессом предполагает оттачивание рутинных практик до технологий, применяемых «в автоматическом режиме».

Проектное управление имеет целый ряд преимуществ перед рутинным функционированием. Отметим некоторые из них.

Функциональный подход	Проектный подход
Главное — процесс функционирования, акцент на правовом, организационном, кадровом, материально-техническом обеспечении этого процесса	Главное — результат деятельности, во имя достижения которого можно изменить правовые нормы, выйти за пределы регламента работы, использовать личные ресурсы
Замыкание подразделения на своих функциях, что порождает ведомственную разобщенность; вертикальная структура организации деятельности	Необходимость выполнения задачи в срок стимулирует сотрудничество между исполнителями, в том числе работающими в разных ведомствах и за пределами органов власти
Постоянные роли субъектов деятельности, определяемые должностной структурой	Адаптация функциональных ролей под каждый конкретный проект позволяет обеспечивать максимальное соответствие между исполнителем и его способностями

Итак, внедрение элементов проектного управления в практику работы органов исполнительной власти позволяет усилить ответственность структурных подразделений за достижение результатов управленческой деятельности, а также применять инновационные технологии для решения задач развития территории.

1.2. АКТУАЛЬНОСТЬ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В глобальном контексте проектное управление становится актуальным, поскольку соответствует духу нашего времени.

Во-первых, отличительный признак современности — динамизм, ускорение социального времени. В такой ситуации слабо формализованная деятельность, ориентированная на скорое получение результата, более ценна, нежели создание структур, постоянно решающих проблемы.

Во-вторых, утверждение ценности демократизации общественной жизни привело к тому, что жесткие иерархические модели управления теряют действенность. Более эффективным становится не отдавать прямые приказы, а создавать условия для изменения объекта в заданном русле. Данная модель управления именуется новой, мягкой, или косвенной. Проектное управление можно считать разновидностью мягких методов, поскольку результаты достигаются вне жесткой организационной иерархии, а процесс их получения больше похож на творчество, нежели на работу механизма.

В-третьих, в современном мире особую значимость приобретают инновации, которые в широком смысле слова означают ставку на уникальные продукты и технологии — новые не только в абсолютном плане, но и для данных социально-экономических условий. Именно проектный подход нацелен на создание и обеспечение внедрения новшеств.

В-четвертых, последовательная реализация проектов на протяжении жизни все больше соответствует профессиональным стратегиям молодых людей. Растет группа профессионалов-одиночек, для которых жизненная цель в профессиональном плане — не выстраивание карьеры, а развитие собственных компетенций путем сочетания прохождения образовательных программ и приумножения практических навыков, в том числе в рамках проектной деятельности.

Глобальные социальные процессы не могут не влиять на сферу государственного и муниципального управления, в отношении которой также можно выделить четыре фактора, способствующих росту интереса к проектному управлению.

1. *Административная реформа.* Бюджетирование по результатам останется пустой декларацией, если не будет создано управленческих инструментов, позволяющих свести воедино цели, задачи, мероприятия и показатели эффективно-

сти, а также обеспечивающих внедрение организационных инноваций.

2. *Стратегическое планирование*. В настоящее время уже нет смысла готовить масштабную стратегию развития территории либо организации, которая содержала бы пространственные научные выкладки по каждому направлению деятельности, но при этом была бы оторвана от текущей работы администрации. Реализация стратегии будет более эффективной, если ее рассматривать как рамочный документ, увязывающий между собой «совокупность проектов и программ, объединенных одной целью и поддерживаемых соответствующими операциями»¹.
3. *Реформа учреждений, предполагающая работу по государственным и муниципальным заданиям*. В основу работы новых бюджетных и автономных учреждений положено выполнение государственного (муниципального) задания², содержащего, среди прочего, показатели эффективности. По своим характеристикам задание имеет признаки проекта, поскольку законодатель предусматривает введение конкурентных начал в его распределении, а также точное соответствие между объемом задания и финансовыми средствами, выделяемыми на его выполнение³.
4. *Управленческий бренд*. Внедрение проектного управления в деятельность административных органов и учреждений можно рассматривать как способ формирования позитивного имиджа их самих, территории в целом и лично главы города.

Таким образом, проектное управление можно считать не только технологией, но и идеологией, а значит, его внедрению будет способствовать как приобретение соответствующих навыков, так

¹ Баранская А.Н. Проекты как инструмент реализации стратегии // Вест. Моск. ун-та. Сер. 21. Управление (государство и общество). 2009. № 2. С. 63.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации: Федеральный закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ.

³ Об автономных учреждениях: Федеральный закон от 3 ноября 2006 г. № 174-ФЗ. П. 2_2. Ст. 4.

и распространение ценностных ориентаций: лидерство, инновационное мышление, работа в команде, результативность работы и т. д.

1.3. ПОНЯТИЕ И ХАРАКТЕРИСТИКИ ПРОЕКТА

В настоящее время наработан целый ряд определений проекта, в том числе официальных, используемых различными проектными ассоциациями.

Согласно Руководству к своду знаний по управлению проектами (Руководству РМВОК), проект — это временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов, услуг или результатов. В данном определении характеристика временности — вероятно, следствие неточного перевода, поскольку вводит нежелательный смысловой оттенок непостоянства. Изначальная мысль, заложенная в тезис о временном характере проекта, состоит в том, что у любого проекта есть определенное начало и завершение. Завершение наступает, когда достигнуты цели проекта; или признано, что цели проекта не будут или не могут быть достигнуты; или исчезла необходимость в проекте¹.

ГОСТ Р ИСО 9001:2001 определяет проект как уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированной и управляемой деятельности с начальной и конечной датами, предпринятый для достижения цели, соответствующей конкретным требованиям, включающий ограничения сроков, стоимости и ресурсов.

Свод знаний по управлению проектами PMI дает следующее определение проекту — «это предприятие, которое характеризуется принципиальной уникальностью условий его деятельности, таких как цели (задачи), время, затраты и качественные характеристики, отличающееся от других подобных предприятий специфической проектной организацией; это предпринимаемое усилие, организующее человеческие, материальные и финансовые ресурсы в неизвестный путь в рамках уникального предмета работы, заданной спецификации, с ограничениями на затраты и время, с тем, чтобы следование стандартному жизненному циклу проекта приводило к осуществлению успешных изменений,

¹ Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). Изд. 4-е. С. 5.