

Применение проектного подхода в рамках системы стратегического планирования регионального развития

Мирошников С. Н.

Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Москва, Российская Федерация; miroshnikov-sn@ranepa.ru

РЕФЕРАТ

Целью статьи является рассмотрение вопросов использования проектного подхода в стратегическом управлении развитием российских регионов. Решена задача выявления особенностей использования проектного управления в деятельности органов государственной власти. Ключевой мыслью исследования стала необходимость повышения компетенций государственных управленцев для обеспечения устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития территорий.

Ключевые слова: государственное управление, проектное управление, стратегические цели, социально-экономическое развитие, повышение компетенций

Для цитирования: *Мирошников С. Н.* Применение проектного подхода в рамках системы стратегического планирования регионального развития // Управленческое консультирование. 2019. № 11. С. 92–100.

Application of Project Approach within the Framework of Strategic Planning of Regional Development

Sergey N. Miroshnikov

Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Moscow, Russian Federation; miroshnikov-sn@ranepa.ru

ABSTRACT

The purpose of the article is to consider the use of the project approach in the strategic management of the development of Russian regions. The problem of identification of features of use of project management in activity of public authorities is solved. The key idea of the study was the need to improve the competencies of state managers to ensure sustainable and balanced socio-economic development of territories.

Keywords: Public administration, project management, strategic goals, socio-economic development, competence development

For citing: *Miroshnikov S. N.* Application of Project Approach within the Framework of Strategic Planning of Regional Development // Administrative consulting. 2019. No. 11. P. 92–100.

Социально-экономическое развитие субъектов Российской Федерации основывается в последнее время на пересмотре стратегий развития и определении новых приоритетных целей, изменении подходов и требований к государственному управлению, качественному повышению его эффективности, достижения конкурентоспособного уровня в целях улучшения инвестиционного климата региона.

Смена моделей деятельности, отказ от управления процессами, переход от процессно-ориентированной системы управления, при которой цели достигаются в рамках текущей деятельности, к проектно-ориентированной системе позволяют увеличить результативность деятельности органов власти и удовлетворенность населения за счет успешной реализации проектов развития, повысить эффективность использования имеющихся бюджетных средств [5].

Проектное управление, ориентированное, в первую очередь, на достижение конкретного результата, в конкретные сроки, с конкретным качеством и использованием конкретных ресурсов в виде людей, времени и финансов, представляет собой перспективное, необходимое и востребованное изменение в государственном управлении.

Управление проектами с 1980-х широко распространилось по всему миру как современный, почти не имеющий недостатков способ организации работы бизнес-организаций — в первую очередь, а также и государственных учреждений — независимо от сферы деятельности, функций и уровней управления. При этом практически все наиболее значимые достижения человечества (восстановление стран Европы и мира после Второй мировой войны или Американская космическая программа) рассматривались как «проекты».

При этом следует отметить, что ключевые подходы к проектному управлению были разработаны еще в 20–30 гг. XX в. российскими практиками и учеными в рамках реализации крупнейших проектов первых пятилеток. Штабная (командная) работа, сетевые и временные графики, управление по результатам и экономия ресурсов — все эти элементы проектного управления появились именно в это время.

Управление проектом состоит из знаний, навыков, методов, методов и инструментов, используемых для планирования и управления проектной работой. Он создает прочную основу для эффективного планирования, составления графиков, предоставления ресурсов, принятия решений, управления и пересмотра планов. Навыки управления проектами помогают выполнять проекты в установленные сроки, в рамках бюджета и в полном соответствии со спецификациями проекта. В то же время они помогают достичь других целей организации, таких как производительность, качество и экономическая эффективность. Целью управления проектами является обеспечение соответствия проектов согласованным целям времени, затрат и масштабов.

Что важно, по крайней мере, с точки зрения государственного управления, так это то, что проектный подход не привязан жестко к определенной парадигме государственного управления. Данный способ организации государственной деятельности довольно легко ассоциируется с различными моделями управления. Однако гибкость, делегирование задач и коллективные командные действия, управление временем и ресурсами проектов очень хорошо соответствуют ценностям новых моделей, появившихся в последние десятилетия, — нового государственного управления (NPM) и «государства развития» [6]. Привлечение всех заинтересованных действующих лиц, открытость процессов управления, а также стремление координировать и реализовывать комплексные, межотраслевые решения и создавать обучающую, взаимную и совместную общественную среду придает первостепенное значение управлению проектом как инструменту NPM и «государства развития».

Следовательно, идея управления проектами на государственной службе не может быть привязана к определенным способам управления, поскольку она хорошо согласуется с большинством поствеберовских идей о том, как эффективно организовать государственный сектор, однако раскрывается наиболее полно в условиях деятельности, ориентированной на результат с привлечением широкого круга исполнителей к совместной работе.

Управление проектами, по крайней мере, потенциально, способно изменить разделение труда, роль и личность отдельного государственного служащего, и, таким образом, структуру власти внутри организации как таковую. Одним из первых императивных аспектов управления проектами является элемент организации решения и реализации задач государственного сектора в форме проектов.

Постепенное изменение роли государственного служащего по отношению к более активному и ответственному управленцу существенно влияет на организационные рамки государственного управления. Классическая бюрократия с функционально разделенными единицами, хотя и не полностью вытесняется, но, по крайней мере, дополняется новыми формами деятельности, в которых государственные служащие работают в сменяющихся командах и/или в существующих подразделениях, но с новым функционалом.

При этом следует отметить, что проектная деятельность на первых этапах модернизации государственного управления не отделяется от процессной деятельности данного органа в текущем режиме. Это приводит к возрастанию нагрузки на рядовых исполнителей, двойному подчинению и удвоению отчетности, что снижает эффективность применения проектного управления.

Основная масса современной литературы по проектному управлению представляет собой сборники рецептов по управлению, менеджменту, рекомендующих, как управлять, реализовывать и контролировать проекты. Значительная часть из них основана на так называемых «кейсах» — отдельных тематических примерах (т. е. истории успеха или неуспеха), полученных в особых условиях, упуская важнейший этап проектирования из своего рассмотрения. Главное внимание в исследованиях по управлению проектами уделялось его практическому использованию в частных компаниях, в промышленных секторах, таких как строительство, машиностроение и информационные технологии.

Хотя концепция «проектного управления» охватывает множество различных организационных форм, можно, по крайней мере, определить некоторые базовые особенности того, что составляет управление проектами.

В практической деятельности и простейших курсах обучения наиболее активно используемого Руководства РМВОК¹, разработчиком которого является Институт управления проектами (PMI) — США. Данное руководство хорошо известно, как современное изложение теории и методологии управления проектами во всем мире и широко используется участниками проектной деятельности при определении места, роли, методов и средств по управлению проектами. Проект при этом определяется как уникальная совокупность действий, элементов, процессов, реализуемых в течение ограниченного, заранее определенного промежутка времени в целях достижения установленных целей и результатов в данной конкретной ситуации при наличии ограниченных управленческих, кадровых, финансовых и материальных ресурсов.

Автор считает необходимым подчеркнуть, что проектная деятельность, проектный подход включает в себя два различных, но органично связанных направления: первое — определение и выбор целей, задач и востребованных результатов, включая определение необходимых ресурсов и инициацию проектов (проектирование), и второе — непосредственная работа по управлению проектами, их разработка, создание органов управления проектами, определение и выбор инструментов реализации, а также завершения проектов.

Использовать проектный подход в управлении необходимо в тех случаях, когда для достижения стратегических целей, наиболее значимых для решения задач социально-экономического развития, имеются минимальные сроки и/или ресурсы [2].

Внедрение проектного управления в государственное управление социально-экономическим развитием субъектов федерации и, прежде всего, в инвестиционной сфере, должно основываться на заинтересованности всех участников в достижении

¹ A Guide to the Project Management Body of Knowledge. 5-th Edition // PMI, Newton Square, Pennsylvania USA, 2013.

конкретного результата, в завершении реализации конкретного инвестиционного проекта. Это должны быть не только сотрудники всех региональных органов власти, отвечающие за развитие территории и благоприятный инвестиционный климат, но и представители бизнеса и населения.

Применение проектной схемы регионального управления позволяет сократить сроки реализации инвестиционных проектов за счет повышения эффективности межведомственного взаимодействия, дает гарантию четкого понимания поставленных задач проектными командами, в результате чего будут получены именно те результаты, которые требовались.

Проектный подход к управлению в региональных органах власти способствует унификации реализации проектов в различных сферах экономики, применению единых принципов их подготовки и планирования, оценки сроков, необходимых ресурсов рисков.

Следует подчеркнуть, что применение проектного управления свидетельствует о целенаправленной организации работы, характеризуемой следующими особенностями:

- структура, занимающаяся реализацией проекта, ликвидируется после того, как задача решена (хотя может существовать более стабильная коллективная организация, обеспечивающая преемственность и стабильность) и, таким образом, представляет собой более рациональный подход к организации труда;
- управление проектами должно быть не только воспринято как отдельный организационный режим, но и должно рассматриваться в свете организации коллективных действий (будь то государственные или частные организации);
- реализация проектов также должна восприниматься как бюджетная стратегия, направленная на организацию деятельности в условиях ограниченности и экономии ресурсов, на возможное использование как собственных, так и внешних источников.

Во времена финансовых сокращений и ограниченных бюджетов именно проекты являются стратегией реализации новой экономической политики и обеспечения финансирования. Эти проекты могут первоначально быть экспериментальными и небольшими, но могут развиться после ранней фазы и, в конечном итоге, стать весьма масштабными.

В национальных органах государственной власти управление проектами является новым способом организации работы в различных министерствах или их подразделениях с общей целью улучшения формирования политики, реализации и контроля ее осуществления. При этом можно отметить, что применение проектного управления осуществляется в двух разных контекстах:

- во-первых, управление проектами в качестве организационного принципа используется в органах власти, которые отвечают за разработку политики и коммуникативные функции, принимающих решения, с помощью анализа и/или формирования общественного мнения.
Органы власти и государственные организации с чисто регулирующими и контролирующими функциями, с меньшей активностью используют управление проектами в качестве главного руководящего принципа;
- во-вторых, управление проектами как необходимый подход применяется в тех случаях, когда необходимо внедрить определенные новые системы (обычно информационные) или новый управленческий или бизнес-процесс.

Управление проектами, таким образом, не ограничивается определенной задачей, которая в конечном итоге придет к завершению.

Можно сделать из этого следующие выводы.

1. Управление проектами не используется последовательным и однозначным образом в практической деятельности органов государственного управления.

2. Хотя управление проектами, по-видимому, не является в настоящее время преобладающей организационной моделью для органов государственного управления, но воспринимается как необходимый элемент в организации их деятельности.
3. Проектный подход пока не является способом организации межотраслевой деятельности, организации тесного и постоянного взаимодействия различных министерств — федеральных или региональных.

Применение в сфере государственного управления проектного подхода требует значительных изменений, фактически перестройки всей системы, перехода от процессной деятельности подхода к ориентации на достижение конкретных целей и результатов с учетом ограниченности имеющихся финансовых, материальных, временных и управленческих ресурсов.

Неэффективность деятельности региональных органов государственной власти и управления, особенно субъектов федерации, по применению методов стратегического планирования во многом связана с сохранением на региональном уровне устаревших моделей деятельности, основанных на административно-иерархическом подходе к планированию и управлению социально-экономическим развитием, подготовке документов стратегического планирования.

Поэтому внедрение системы стратегического планирования является необходимым условием повышения эффективности деятельности органов государственного управления [1; 3].

При разработке Стратегий социально-экономического развития субъектов федерации следует избавиться от широко распространенной практики заказа подготовки данного стратегического документа сторонним экспертам. Необходимо использовать методы проектной деятельности, создать широкую проектную команду, объединяющую государственных управленцев, представителей бизнеса, малого и среднего предпринимательства, общественных организаций, ученых и в совместной деятельности определить стратегические цели, выбрать инструменты и подходы к управлению развитием территории.

Применение данного системного подхода означает принятие новой модели функционирования системы государственного управления, внедрение которой потребует преодоления инерции мышления, изменения функционала органов государственной власти и их соподчиненности, в том числе — в обеспечении устойчивого и сбалансированного управления социально-экономическим развитием субъектов федерации.

Существующая в настоящее время в Российской Федерации функциональная структура государственного управления, распределенная по отдельным отраслям, направлена, в основном, на процессную деятельность, исполнение заданных функций, без заинтересованности в достижении результатов и, следовательно, крайне слабо ориентированная на проектную деятельность.

Попытки прямо возложить на существующие органы власти ответственность за реализацию проектов сталкиваются с объективными проблемами сочетания процессного и проектного управления, возрастания нагрузки на исполнителей, вызывающего конфликт интересов и подчиненности, противоречия с существующей системой финансирования реализуемых программ и проектов, отсутствия системы мотивации и вознаграждения.

В целях решения проблем внедрения проектного подхода в государственное управление было принято «Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее — Положение), утвержденное постановлением Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050. Это позволило определить основные термины и понятия, порядок организации проектной деятельности в государственном управлении, дать импульс к пониманию не только необходимости, но и обязательности внедрения изменений в деятельность всех федеральных и региональных органов исполнительной власти.

В соответствии с общими принципами проектного подхода первая часть Положения направлена на регламентацию проектирования — выбора стратегических направлений деятельности, определения приоритетных проектов, порядка их инициации, разработки и утверждения, установления сроков и ресурсов реализации проектов и программ.

Вторая, более объемная часть «Положения» определяет порядок управления проектами, создания необходимых организационных структур, их деятельности, взаимодействия и отчетности.

Большое значение в определении порядка проектной деятельности уделено открытости и транспарентности, тесному сотрудничеству государственных органов с бизнес-сообществом и представителями общественности. Особенно важно это на этапе проектирования при определении основных целей и задач и выработке требований к результатам. Для этого Положением предусматривается создание общественно-деловых советов, участвующих во всех стадиях реализации проектов, включая их мониторинг и оценку результатов.

Существенно важным для определения стратегических перспектив и направлений развития страны и ее регионов являются майский 2018 г. Указ Президента Российской Федерации¹ и принятые в соответствии с ним «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года»², обозначившие приоритетные цели страны и национальные проекты как инструмент их практической реализации.

Следует подчеркнуть, что в настоящее время в соответствии с Федеральным законом «О стратегическом планировании в Российской Федерации»³, основным инструментом достижения целей и задач долгосрочного социально-экономического развития всей страны и субъектов федерации, основанного на системе стратегического планирования, являются государственные программы. Одновременно, в соответствии с «Бюджетным кодексом Российской Федерации», государственные программы являются основой для формирования и исполнения бюджетов всех уровней.

Таким образом, автор отмечает правовую неопределенность статуса национальных проектов и сложность их реализации для органов государственной власти, и управления, в особенности субъектов федерации. Нельзя предположить, что введение национальных проектов, предусматривающих особый порядок бюджетного финансирования достижения национальных целей социально-экономического развития, приведет к полному переводу бюджетного процесса на проектную основу.

В Федеральном законе о трехлетнем бюджете⁴ сохранены государственные программы, касающиеся важнейших вопросов социально-экономического развития, в которых органы государственной власти субъектов федерации являются соисполнителями, участниками данных программ, равно ответственными за достижение намеченных показателей на своей территории.

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71837200/> (дата обращения: 12.07.2019).

² «Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года» (утв. Правительством РФ 29.09.2018) [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_307872 (дата обращения: 12.07.2019).

³ Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения: 12.07.2019).

⁴ Федеральный закон от 29.11.2018 № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_312362 (дата обращения: 12.07.2019).

Автор считает, что для эффективного участия в реализации национальных проектов субъектами федерации регионам необходимо не только скорректировать свои стратегии и большинство региональных государственных программ, но и обеспечить повышение эффективности деятельности всех структур управления социально-экономическими процессами в регионе, что требует использования проектного подхода.

Для этого органам государственной власти и управления недостаточно обеспечить формирование специализированного агентства или иного «проектного» офиса, бюро, группы. Необходимо создание команды, отдельной рабочей группы для каждого направления, каждого национального проекта, каждой национальной цели, всех стратегических задач, выбранных в рамках системы стратегического планирования.

В рамках каждой проектной команды или проектного офиса должны быть сформированы вертикально организованные группы сотрудников, принимающих или готовящих принципиально важные для реализации проектов решения. Данные работники должны быть замотивированы и морально, и материально на результат — решение конкретного вопроса, необходимого для запуска и реализации проекта.

Построение модели эффективной работы в данном направлении должно быть основано на принципах меж- и мультидисциплинарности, а также взаимосвязи и взаимозависимости технологий управления в государственных и негосударственных структурах.

По мнению автора настоящего исследования, эффективная региональная команда — главный инструмент устойчивого социально-экономического развития субъекта федерации, успешного применения проектного подхода, секрет благоприятного инвестиционного климата.

Применение проектного подхода, увеличение числа различных проектов требуют повышения эффективности государственного контроля за их реализацией, в особенности в части контроля расходования средств и оценки эффективности.

Представляется, что в целях достижения цели концентрации ресурсов на стратегических направлениях развития значительное внимание следует уделить созданию и использованию адекватных методов и инструментов государственного финансового контроля, которые позволят рассмотреть степень достижения запланированных социально-экономических целей и, тем самым, объективно оценить эффективность соответствующих бюджетных расходов. Кроме того, органы государственного контроля могут проанализировать достоверность исходной информации, на основании которой органы исполнительной власти принимают те или иные управленческие решения.

Кардинальные социальные преобразования, развитие субъектов федерации должны осуществляться государственными служащими и профессиональными управленцами, которые обладают высокими компетенциями, способны адекватно реагировать на новые вызовы, ориентироваться в меняющихся обстоятельствах, творчески решать актуальные задачи социально-экономического развития. Их управленческая деятельность в современных условиях должна характеризоваться системными подходами, постоянным и тесным взаимодействием с частным бизнесом, общественными и некоммерческими организациями в целях обеспечения устойчивого и сбалансированного социально-экономического развития региона [4].

Поэтому особое значение приобретает вопрос подготовки квалифицированного персонала, способного эффективно справляться со сложными задачами, развития компетенций участников управленческой и проектной деятельности.

Проведение структурных реформ и радикальный пересмотр стратегий развития требуют от руководителей высшего и среднего уровня наличия новых управленческих компетенций и профессиональных навыков, прежде всего умения осуществлять

долгосрочное стратегическое планирование, работать в команде и руководить ею, применять проектный подход, находить баланс преимуществ и недостатков при принятии решений, использовать современные управленческие технологии.

Следует подчеркнуть, что для участия в реализации национальных и приоритетных проектов и, тем более, руководства ими в качестве старших должностных лиц, руководителей, администраторов проектов и программ и руководителей их рабочих органов, должны пройти соответствующее обучение и подтвердить соответствие требованиям к уровню квалификации в сфере проектного управления, утвержденным на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам 22 марта 2017 г.

Необходимы специалисты по эффективному управлению проектами в сфере социально-экономического развития территорий, для подготовки которых нужны новые подходы к самому процессу обучения. При этом они не должны быть узкими специалистами в определенной ограниченной сфере деятельности, поскольку такая специализация закрывает, а иногда и исключает, возможность понимания происходящих в смежных областях процессов, поиска альтернативных решений, основанных на согласовании интересов, договоренностях различных социальных сил.

При этом невозможно рассчитывать на привлечение специалистов высокой квалификации извне, причем не столько из-за их недостаточности, хотя и это имеет место, сколько потому, что создавать и реализовывать стратегии социально-экономического развития могут и должны только специалисты, хорошо знакомые с особенностями территорий, их сильными и слабыми сторонами, с представителями местного бизнес-сообщества и общественными структурами.

Литература

1. Гагарина Г. Ю., Мирошников С. Н. Некоторые вопросы управления социально-экономическим развитием субъектов Российской Федерации на основе системы стратегического планирования // Управленческое консультирование. 2018. № 12. С. 70–90.
2. Калинин А. М. Вопросы и перспективы развития проектного управления в российских органах власти // Вопросы государственного и муниципального управления. 2017. № 2. С. 151–164.
3. Мирошников С. Н. Проблемы и направления стратегического планирования в региональном развитии // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 4. С. 61–77.
4. Мирошников С. Н. Деятельность высших должностных лиц субъектов Российской Федерации в системе стратегического планирования // Федерализм. 2019. № 2. С. 20–36.
5. Орлов А. В., Лукьянова М. Н., Абрамов Р. А. [и др.]. К новой системе государственного управления (СГУ): цели, стратегии, проекты, кризис, гибкость, риски. М., 2017.
6. Фукуяма Ф. Сильное государство: Управление и мировой порядок в XXI веке. М. : АСТ, 2006.

Об авторе:

Мирошников Сергей Николаевич, заместитель директора экспертно-аналитического Центра региональных исследований Института «Высшая школа государственного управления» Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Москва, Российская Федерация), кандидат физико-математических наук, доцент; miroshnikov-sn@ranepa.ru

References

1. Gagarina G.Y., Miroshnikov S. N. Some issues of management of social and economic development of the subjects of the Russian Federation based on the system of strategic planning // Administrative consulting [Upravlencheskoe konsul'tirovanie]. 2018. No. 12. P. 70–90. (In rus)

2. Kalinin A. M. Issues and Prospects of Development of Project Management in Russian Authorities // Issues of State and Municipal Management [Voprosy gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniya]. 2017. No. 2. P. 151–164. (In rus)
3. Miroshnikov S. N. Problems and directions of strategic planning in regional development // STAGE: economic theory, analysis, practice [ETAP: ekonomicheskaya teoriya, analiz, praktika]. 2019. No. 4. P. 61–77. (In rus)
4. Miroshnikov S. N. Activities of senior officials of the constituent entities of the Russian Federation in the system of strategic planning // Federalism [Federalizm]. 2019. No. 2. P. 20–36. (In rus)
5. Orlov A. V., Lukyanova M. N., Abramov R. A. [et al]. To the new system of public administration: goals, strategies, projects, kpi, flexibility, risks. M., 2017. 316 p. (In rus)
6. Fukuyama F. State-Building: Governance and World Order in the 21st century. M. : AST, 2006. 244 p. (In rus)

About the author:

Sergey N. Miroshnikov, Deputy Director of the Expert-Analytical Center for Regional Studies of Institute of Public Administration and Civil Service of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Moscow, Russian Federation), PhD in Physics and Mathematics, Associate Professor; miroshnikov-sn@ranepa.ru