

УДК 338.984
ББК 65.9 (2Р) 30-2

А 437 Актуальные проблемы развития Новосибирской области и пути их решения / под ред. А.С. Новоселова, А.П. Кулаева. В 2 ч. Часть 2. – Новосибирск: ИЭОПП СО РАН, 2014. – 272 с.

ISBN 978-5-89665-284-7

Эффективное решение проблем развития Новосибирской области в современных условиях во многом зависит от наличия и использования адекватных инструментов подготовки, принятия и воплощения решений.

В данной части сборника научных трудов представлены результаты исследований сотрудников Института экономики и организации промышленного производства СО РАН и специалистов по адаптации существующих и разработке современных методов и инструментов планирования и управления развитием Новосибирской области и отдельных ее сфер.

Сборник предназначен для широкого круга специалистов, занимающихся научной, преподавательской и управленческой деятельностью, студентов и аспирантов, изучающих современные проблемы развития Новосибирской области, ее субъектов, пути и инструменты решения таких проблем в современных условиях.

УДК 338.984
ББК 65.9 (2Р) 30-2

ISBN 978-5-89665-284-7

© ИЭОПП СО РАН, 2014 г.
© Коллектив авторов, 2014 г.

ПРОЕКТНЫЙ МЕНЕДЖМЕНТ В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ

В статье рассмотрены особенности государственного менеджмента, в числе которых развитие проектного управления, отмечены отличительные черты Плана ГОЭЛРО как примера успешной практической реализации методики программно-целевого планирования на уровне государства, показана взаимосвязь стратегии, целевых программ, проектов и политик, отмечены проблемные моменты в разработке проектов и программ.

В последние годы в мире наблюдается тенденция перехода от традиционного государственного управления к государственному менеджменту. Развитие концепции государственного менеджмента – это своеобразный ответ на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархии, централизации, стабильности организации и государственной службы, единства управления. Выход из кризиса виделся в переосмыслении государственного управления на основе использования принципов корпоративного менеджмента. Эта концепция использовалась в ходе административных реформ в США, Канаде, Англии и других странах, а сейчас активно продвигается в России.

Анализ отечественных и зарубежных публикаций позволил автору выделить основные составляющие концепции государственного менеджмента, каковыми являются:

- акцентирование внимания на такие параметры государственного управления как эффективность деятельности и производительность, в связи с этим происходит снижение роли управленческого контроля одновременно с развитием усовершенствованной системы отчетности, мониторинга и механизмов ответственности. Для обеспечения механизма ответственности разрабатывается эффективный контракт руководителя;
- ориентация системы управления на потребителя (покупателя) общественных услуг;
- выполнение поручений и организация процессов, а не функций и задач, формирование мультипрофессиональных команд для выполнения поручений и заданий;

- ориентация на действия и изменения, а не на устойчивость государственного учреждения;

- повышение самостоятельности нижних этажей управленческой иерархии, делегирование полномочий командам, реализующим проекты. В концепции государственного менеджмента чиновник является не просто исполнителем, а участником процесса принятия решений и поиска эффективных моделей их осуществления;

- развитие стратегического планирования, новых информационных систем, использование соглашений об эффективности деятельности, кратковременных трудовых соглашений, системы оплаты за качество, усиление внимания к имиджу государственного учреждения;

- преобразование больших бюрократических структур в полуавтономные агентства, способные к конкуренции и принятию рискованных решений; отделение коммерческих функций от некоммерческих, политических – от функций предоставления услуг;

- усиление внимания к гуманитарной культуре управления, этике и политической философии управления. Переход от администрирования и управления – к руководству. При этом руководство понимается как система сотрудничества общественных, государственных и международных институтов, частных, государственных и смешанных структур (частно-государственное партнерство) для удовлетворения общественных интересов и решения общественных проблем.

Один из главных вопросов в концепции государственного менеджмента – это вопрос об *эффективности управления*. В соответствии с этим подходом оценка деятельности государственных структур осуществляется не по уровню их активности, а по результату деятельности «на выходе», по достижению установленных целевых показателей, а важнейшим инструментом управления становится проектный менеджмент в рамках программно-целевого подхода к планированию и управлению.

Хочется подчеркнуть, что в историческом аспекте проектный менеджмент в государственном управлении в нашей стране имеет длительную историю и восходит к плану ГОЭЛРО.

План ГОЭЛРО – это стратегическая программа социально-экономического и научно-технического развития советского государства. Это была общегосударственная программа, увязывающая развитие отраслей промышленности, энергетической базы и элект-

трификацию транспорта, сельского хозяйства, ЖКХ. Концепция развития российской экономики начала формироваться *технократами* еще в 1914 г. и была ориентирована на преодоление отставания России в производстве электроэнергии (Россия в 1913 году производила 14 кВт.час на чел, США – 236)¹. Концепция получила поддержку руководства страны и в декабре 1920 г. был утвержден план ГОЭЛРО (650 страниц текста с картами)².

Хотелось бы особо отметить отличительные особенности Плана ГОЭЛРО.

– План был рассчитан на 10 и 15 лет *с четким указанием сроков конкретных работ*.

– В плане определялись тенденции, структура и пропорции развития не только для каждой *отрасли*, но и для каждого *региона*. Авторы плана впервые предложили экономическое районирование страны с выделением 8 экономических районов (Северный, Центрально-промышленный, Южный, Приволжский, Кавказский, Уральский, Западная Сибирь и Туркестан).

– При формировании плана рассматривались *альтернативные варианты*, в частности обсуждался вопрос о том, строить ли тепловые станции у источников сырья или вблизи от потребителей.

– Для реализации плана предусматривалось *централизованное управление* экономикой страны.

– Развитие осуществлялось за счет импорта технологий: закупалось импортное оборудование, к работе привлекались иностранные специалисты.

Программа "А" плана ГОЭЛРО, предусматривавшая восстановление разрушенного энергетического хозяйства страны, оказалась выполненной уже в 1926 году. К 1931 г. – 10-летнему сроку программы были перевыполнены все плановые показатели по энергостроительству. Построено 2560 тыс.кВт (по плану – 1750 тыс.кВт) новых мощностей, производство электроэнергии только за один последний год увеличилось почти вдвое. К концу 15-летнего срока советская энергетика вышла на уровень мировых стандартов и заняла 3-е – после США и Германии – место в мире.

¹ Гвоздецкий В. План ГОЭЛРО – мифы и реальность // Наука и жизнь. – 2001, № 5.

² Над планом работала комиссия ГОЭЛРО, которая в июне 1921 г. была преобразована в Госплан.

Было построено 40 вместо 30 по плану электростанций. Начиная с 1934 г. СССР уже не нуждался в импортных поставках оборудования для энергетики, в помощи иностранных специалистов.

План ГОЭЛРО был оригинальным примером успешной практической реализации *методики программно-целевого планирования* на уровне страны в целом, его пытались копировать, но без особого успеха другие страны. Так, в 1923–1931 гг. появились программы электрификации США, Германии, Англии, Франции, а также Польши, Японии и т. д.

Новый виток в развитии программно-целевого планирования пришелся на 60-е годы XX столетия и связан с активным развитием методов системного анализа.

В начале 1960-х годов в США по инициативе бывшего министра обороны Р. Макнамары при составлении военных бюджетов стали использовать систему программного планирования, известную как **«планирование – программирование – разработка бюджета» (ППБ)**, или «программное финансирование». Основные элементы системы ППБ:

- «планирование» – определение целей и установление способов их достижения;
- «программирование» – определение видов техники, необходимой для осуществления военной доктрины, сопоставление затрат с целями и задачами с учетом фактора времени, разработка детального перечня мероприятий по достижению поставленных целей (важная часть – разработка и анализ альтернатив);
- «разработка бюджета» – распределение наличных или ожидаемых ресурсов, необходимых для осуществления программ вооружений.

Схожий подход в части формирования программы развития вооружений также активно использовался в СССР.

Несомненными достоинствами систем программно-целевого планирования, определившими их популярность, являются преодоление узковедомственного подхода к принятию управленческих решений, ориентация на достижение поставленных целей при соблюдении сроков и ресурсных ограничений. Главной методической особенностью этих систем является принцип последовательного расчленения (декомпозиции) проблемы на задачи более низкого уровня и построение взаимосвязей проблем и задач.

В настоящее время принципы программно-целевого планирования широко используются в России при разработке стратегий

и программ социально-экономического развития территорий, приоритетных национальных проектов (проекты «Образование», «Здравоохранение» и др.), долгосрочных и ведомственных целевых программ, федеральных адресных инвестиционных программ (ФАИП), региональных программ и т.д.¹

При этом методический принцип декомпозиции реализуется следующим образом. Стратегии и стратегические планы развития пишутся *«широкими мазками»* и слабо координируют требуемые действия. Далее реализация стратегического плана, например, плана развития территории, выливается в ряд целевых программ и проектов и дополняется набором региональных политик: промышленной политики, инвестиционной, инновационной, социальной и других политик.

Кратко определим основные понятия, используемые в системе программно-целевого планирования и проектного менеджмента в государственных учреждениях.

Государственная программа (федеральная или региональная) – это система мероприятий и инструментов, призванных обеспечить достижение приоритетов и целей государственной политики в определенной сфере.

Программа – это **взаимувязанный** комплекс мероприятий и проектов, которые должны быть выполнены для достижения поставленной в программе *цели*. Обычно программа шире по масштабу и комплексности охвата, чем проект.

Проект – **взаимувязанный по времени, ресурсам, исполнителям** комплекс работ (мероприятий), который должен быть выполнен для достижения поставленной *цели*. Проект обязательно имеет начальную и конечную точку (дату).

Согласно международным стандартам ISO 21500, *проект* – это уникальный набор процессов, состоящих из скоординированных и управляемых задач с начальной и конечной датами, принятых для достижения цели. Достижение цели проекта требует получения *результатов, соответствующих определённым заранее требованиям, в числе которых время, деньги и ресурсы*.

¹ Интересные презентации об опыте организации ПЦП в государственных структурах ЕС и России представлены на сайте Министерства финансов Республики Алтай http://www.minfin-altai.ru/about/programs/programma_effektivnosti/kursy_povysheniya_kvalifikatsii/pe_rvuy_kurs.php?sphrase_id=8431

Это определение существенно расширяет область применения методик управления проектами, так как понятие проекта трактуется достаточно широко.

Политика – позиция региона или организации в отношении конкретного вопроса или сферы, это бюджет, промышленность, инновации, социальная сфера и пр. Политика может включать множество аспектов, от самых общих до очень частных, но единого понимания терминов, используемых в управлении при помощи политик, не выработано. Считается, что политика эффективна, когда определены **четкие индикаторы или директивы** по актуальным вопросам, понятные исполнителям.

Считается, что политику можно рассматривать в качестве «Кодекса законов», предназначенного для сохранения постоянства целей, а также для того, чтобы избежать принятия близоруких решений, основанных на требованиях данного момента.

Отличительными чертами программ и проектов является их ориентация на достижение поставленных *стратегических целей*. Программы и проекты – это элементы стратегии, *способ ее выполнения и проведения стратегических изменений*.

Любой проект: социальный, инвестиционный, проект реализации организационных инноваций и пр. реализуется в течение ограниченного периода времени и не повторяется после достижения поставленных целей. Планируя использование проектного менеджмента в государственном управлении, прежде всего, следует определить, относится ли рассматриваемый вид деятельности к проектам, опираясь на основные характеристики проекта. Такими характеристиками являются:

- Наличие четкой конечной цели реализации проекта.
- Временной характер – любой проект имеет четкие временные рамки (жизненный цикл проекта), если таких рамок нет, то, скорее всего, это текущая (операционная) деятельность, которая может длиться сколь угодно долго.
- Уникальность – проект должен порождать уникальные (новые) результаты, достижения, продукты или услуги.

При этом проект имеет общие с другими видами деятельности характеристики: проект развивается во времени, проходя определенные этапы работ, он выполняется людьми, ограничен по ресурсам (есть бюджет проекта), присутствуют этапы инициации проекта, планирования, организации управление проектом, контроля и мониторинга.

Специфика планирования государственных проектов и программ заключается в том, что на этапе инициации проекта устанавливаются (обсуждаются) основные принципы сотрудничества всех участников проекта на основе анализа проблем и возможностей с учетом:

- приоритетов финансирующих органов;
- мероприятий, выполняемых или планируемых другими субъектами;
- возможностей участвующих субъектов.

На этой стадии принимается решение о начале работ над проектом и получается разрешение на использование ресурсов сторон-участников проекта.

Проблемным аспектом этапа разработки проекта, который присущ не только государственным проектам и программам, является игнорирование принципов системного подхода. Это проявляется в формировании перечня мероприятий и определении требуемых ресурсов без соответствующей взаимоувязки этих мероприятий и определения их влияния на достижение конечных целей проекта.

Рассмотрим проблемы реализации программного принципа управления на примере молодежной политики Новосибирской области, опираясь на информацию сайта Министерства экономического развития области, где представлены перечни государственных (ГП) и ведомственных целевых (ВЦП) программ. В области реализуется ГП «Развитие государственной молодежной политики на территории Новосибирской области», заказчиком которой является Управление по делам молодежи. В основных направлениях реализации этой программы записано: реализация молодежной политики, эффективное включение молодежи в процессы социально-экономического развития области, стимулирование предпринимательской, инновационной и медиадеятельности молодежи, а также патриотическое воспитание.

В рамках указанной ГП реализуется две программы: ДЦП «Патриотическое воспитание граждан в Новосибирской области на 2011 – 2016 годы» и ВЦП «Молодежь Новосибирской области на 2013 – 2015 годы», за которые отвечает Министерство региональной политики области. Наряду с указанными программами в области реализуется также ВЦП «Совершенствование профориентационной работы с молодежью и вовлечение ее в трудовую

деятельность Новосибирской области в 2014–2016 годах», за которую отвечает областное Министерство труда, занятости и трудовых ресурсов, а также ГП «Выявление и поддержка одаренных детей и талантливой учащейся молодежи в Новосибирской области на 2013–2017 годы», за которую отвечает областное Министерство образования, науки и инновационной политики.

Иными словами, за реализацию молодежной политики и работу с молодежью в области отвечают 3 министерства, программы в этой сфере касаются разных плановых периодов, имеют разную длительность – от 3 до 6 лет, при этом программы не охватывают всех направлений, указанных в основной ГП «Развитие государственной молодежной политики», в частности это стимулирование предпринимательской, инновационной и медиадеятельности молодежи.

Наш опыт работы со слушателями программ повышения квалификации, в том числе и государственных служащих, показывает, что такое восприятие программы или проекта как набора мероприятий довольно типично. Между тем принципы системного подхода и современной практики проектного менеджмента предписывают в качестве обязательных выполнение следующих этапов разработки проекта:

1. Разработка идеи проекта, постановка и\или уточнение целей и задач проекта.

2. Декомпозиция работ (мероприятий), которые необходимо выполнить для достижения поставленной цели проекта.

Декомпозиция осуществляется путем построения дерева, структурной схемы, блок-схемы или иной иерархии на основе выделения уровней по какому-либо признаку. Количество уровней декомпозиции зависит от сложности проекта – декомпозиция проводится до тех пор, пока конечный элемент не станет очевидной задачей для исполнителей. Декомпозиция помогает *установить взаимосвязи работ*, распределить их во времени, определить реальные потребности в ресурсах, обеспечивает планирование и контроль процесса реализации проекта. Структура работ, их взаимосвязи и параметры могут уточняться до тех пор, пока все участники проекта не согласятся, что процесс планирования завершен, после чего возможен переход к сетевому графику и \ или диаграммам Ганта.

3. Формирование *бюджета проекта* (финансовое планирование) и системы последующего контроля его выполнения.

4. Формирование команды проекта. Установлено, что продолжительность и стоимость проекта может напрямую зависеть от команды, которая его выполняет.

5. Определение календарных планов выполнения работ как функции управления временем реализации проекта. Формирование плана проекта, который включает в себя бюджет, календарный план и вспомогательные планы.

По крупным этапам, блокам должны быть установлены *контрольные точки*, в которых менеджер проекта сравнивает полученные и планируемые результаты и корректирует при необходимости дальнейший план работ.

Нарушение установленной последовательности формирования программы и проекта, в частности игнорирование этапа декомпозиции работ и установления взаимосвязей между работами (мероприятиями) ведет к снижению эффективности проекта в части достижения поставленных целей, соблюдения сроков и затрат ресурсов на реализацию проекта.

Другой методической проблемой реализации проектного менеджмента в государственном управлении является проблема согласования проектной и текущей деятельности. Процессы разработки и реализации программ и проектов, по сути, создают дополнительную нагрузку на государственных служащих, одновременно предъявляя к ним новые требования в части командной работы, коммуникаций и ответственности.

В системе корпоративного управления эти проблемы частично решаются путем создания проектного офиса, проектного комитета и организации проектных сессий. В государственном управлении все гораздо сложнее, поэтому для эффективного функционирования система проектного управления наряду с организационными изменениями, например, создание проектных офисов, назначение единственного руководителя программы\проекта, должна сопровождаться методической поддержкой и обучением чиновников.