ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ОЦЕНКА УРОВНЯ ЗРЕЛОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Ручкин А. В.

кандидат социологических наук, доцент кафедры управления персоналом Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, alexey.ruchkin@uapa.ru

Шеметова Н. К.

кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, natalia.shemetova@uapa.ru

УДК 65.01
ББК 60.823.2

Цель. Определение уровня зрелости управления проектами в органах исполнительной власти в Российской Федерации. В качестве концептуальной модели для сравнения была избрана теория развития и зрелости управления проектами в организации Л. Кроуфорд.

Методы. Исследование построено на методах сравнительного анализа, классификации, а также используются принципы компаративного подхода в управлении проектами.

Результаты и научная новизна. Авторами был произведен обзор подходов к формированию концепции проекта в хозяйствующих субъектах и органах исполнительной власти в рамках существующих международных стандартов и нормативно-правовой базы Российской Федерации. Была проведена оценка уровня зрелости управления проектами в органах власти, определены существующие недостатки системы управления проектами в органах власти Российской Федерации, выявлены направления повышения зрелости системы управления проектами в органах власти.

Ключевые слова: проект, управление проектами, органы власти, уровень зрелости

ASSESSMENT OF PROJECT MANAGEMENT MATURITY LEVEL IN THE PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENTS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Ruchkin A. V.

Candidate of Science (Sociology), Assistant Professor of the Personnel Management department The Ural Institute of Management – Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, alexey.ruchkin@uapa.ru

© Ручкин А. В., Шеметова Н. К., 2015

Ручкин А. В., Шеметова Н. К.

Shemetova N. K.

Candidate of Science (Economics), Assistant professor of the Department of Economics and Management of the Ural Institute of Management-Branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, Russia, 620990, natalia.shemetova@uapa.ru

Purpose. Determining the level of project management maturity in the public authorities in the Russian Federation. The theory of project management' evolution and maturity the organization of L. Crawford was elected as a conceptual model for comparison.

Methods. The research is based on the methods of comparative analysis, classification, and uses the principles of comparative approach to project management.

Results and scientific novelty. The authors reviewed approaches to the development of the project concept in businesses and public authorities within the framework of existing international standards and the regulatory framework of the Russian Federation. Authors evaluated the maturity level of project management in government, identified the existing shortcomings of the project management system in the government of the Russian Federation, found ways to improve the maturity of project management systems in government.

Key words: project, project management, authorities, maturity level, project management maturity level

Во всем мире управление проектами, как подход к повышению эффективности и оптимизации ресурсов, все более и более интегрируется в организационные процессы осуществления хозяйственной и публичной деятельности. На начало 2007 года около трети экономической активности организаций приходилось на реализацию проектной деятельности [3], на конец 2012 года около половины всех организационных процессов протекало в условиях проектной деятельности [7].

В целях унификации и стандартизации проектных процессов как для коммерческих и общественных организаций, так и для органов власти были разработаны и приняты методы и подходы к управлению проектами, описанные в стандартах международных и профессиональных организаций: Project Management Institute (PMI), International Project Management Association (IPMA), The Office of Government Commerce (OGC), Association for Project Management (APM), International Standard Organization (ISO) и других.

В рамках стандарта ISO 21500 под проектом понимается уникальный процесс, состоящий из совокупности скоординированных и управляемых видов деятельности, имеющий начальную и конечные даты выполнения, предпринимаемый для достижения цели, соответствующий установленным требованиям, включая ограничения по времени, затратам и ресурсам [6].

С учетом того, что организационные процессы разнообразны и сложны, а частые изменения в управлении организацией снижаются показатель управляемости и, как следствие, эффективности, необходимо при внедрении управления проектами учитывать размер и сложность управленческих структур, коммуникационные процессы внутри организации, особенности целевой аудитории и влияние внешней среды как для коммерческих организаций (рис. 1), так и для органов государственной власти и местного самоуправления (рис. 2).

Знания и опыт является важным фактором «уровня зрелости» организации в управлении проектами и, соответственно, успешности реализации проектов в организациях. Под «зрелостью в управлении проектами» понимается «осуществление стандартной методологии и сопутствующих процессов, таких, что существует высокая вероятность повторного успеха» [6]. Модель оценки зрелости в управлении проектами (PMMM), ранжирующая «зрелость организации в управлении проектами» на пять уровней, представляет собой сочетание знаний и институционализации процессов управления проектами в организации:

- уровень 1: начальный проектный процесс. На данном уровне существует понимание со стороны руководства необходимости применения проектного управления, что обусловлено наличием успешного опыта реализации отдельных проектов, разработана единая терминология управления проектами.
- уровень 2: структурированный проектный процесс (наличие общего описания процессов управления проектами).
- уровень 3: организационные проектные стандарты и институционализированный проектный процесс (наличие методологии управления проектами).
- уровень 4: управляемый проектный процесс;
- уровень 5: оптимизация проектных процессов.



Рис. 1.
Процесс взаимодействия организационных структур в процессе управления проектами в коммерческой организации [1, дополнено авторами]

Л. Кроуфорд определяет три области, которые существенно влияют на адаптацию практики управления проектами в организациях: проектный офис, управленческий контроль и профессиональное развитие. Эти методы непосредственно связаны с интеграцией проектного управления в организации (офис управления проектами – PMO), управлением качеством проектов (управленческий контроль) и управлением человеческими ресурсами (профессиональное развитие) [5]. Офис проекта, представляющий собой систему поддержки со стороны менеджеров проектов, необходим для содействия повышению уровня зрелости организации в сфере управления проектами, поскольку данная структура является координационным центром для



Рис. 2.
Процесс взаимодействия организационных структур в процессе управления проектами (на примере органов местного самоуправления в сфере жилищной политики) [1]

регулирования последовательного применения процессов и методов. Отсутствие активного интереса со стороны управленческих структур уменьшает уровень оптимизации процессов и профессиональных потребностей развития персонала [4]. К. Беснер и Б. Хоббс при внедрении проектного управления указывают на потребность в компетентных кадрах и определении контрольных точек для исполнителя в целях построения организационного обеспечения использования инструментов и методов в сфере управления проектами и методов [2]. Наличие компетентных сотрудников в сфере проектной деятельности, как отдельного звена системы специалистов и управленческого звена организации, влияет на успех проекта и, как следствие, на уровень «зрелости».

Управленческий контроль, фокусирующийся на формировании отчетной документации и построении стандартов унифицированного и уникального характера для реализации проектов, подразумевает формирование и образа проекта, который выражается в концепции. В соответствии с Руководством к своду знаний по управления проектами (PMBOK), основными элементами концепции проекта являются следующие:

1. Устав – основной документ проекта, в котором описываются цель, обоснование проекта, участники проекта, бюджет проекта и т.д.

2. Иерархическая структура работ, представляющая собой структурную декомпозицию всех работ, которые должны быть выполнены для достижения цели проекта. Иерархическая структура работ позволяет:

- определить работы, пакеты работ, обеспечивающие достижение подцелей проекта;
- проверить, все ли цели будут достигнуты в результате реализации проекта;
- создать удобную, соответствующую целям структуру отчетности;
- определить на соответствующем уровне детализации плана вехи, которые должны стать контрольными по проекту;
- распределить ответственность за достижение целей между участниками проекта;
- обеспечить членам команды понимание общих целей и задач проекта.

3. Календарный план проекта – документ, в котором схематично или графически представлено распределение работ проекта во времени с указанием их длительности и требуемых ресурсов.

4. Организационная структура проекта – специально созданная для успешного достижения целей проекта временная организационная иерархическая структура, включающая всех участников проекта.

5. Матрица ответственности проекта – форма описания распределения ответственности за реализацию работ по проекту с указанием роли каждого из подразделений в их выполнении и призвана обеспечить описание и согласование структуры ответственности за выполнение пакета работ.

6. Бюджет проекта представляет собой реестр ожидаемых доходов по проекту, распределение доходов по статьям, реестр расходов проекта и источники финансирования.

7. Риски проекта – неопределенные условия или события, которые могут повлиять как результат проекта (как положительно, так и отрицательно) [10].

Концепция проекта, реализуемого в органах власти, в определенной степени отличается от концепции проекта, реализуемого в организации (хозяйствующем субъекте). В первую очередь данное отличие обусловлено целевой направленностью данного типа проектов. Так, основной целью проектов, реализуемых в коммерческих организациях, чаще всего является достижение какого-либо экономического эффекта (увеличение прибыли, оптимизация структуры расходов, увеличение объемов продаж и т.д.). В то время как целью проектов органов государственной власти или органов местного самоуправления чаще всего является достижение какого-либо социального эффекта (повышение уровня качества жизни населения на определенной территории, решение социальных проблем и т.д.)

Основные стандарты указанных ранее организаций были разработаны для коммерческих организаций, занимающихся реализацией проектов в разных отраслях экономики. Данные стандарты не в полной мере соответствуют специфике управления проектами в органах власти.

Поэтому для управления проектами в органах власти начали разрабатываться отдельные стандарты (например, стандарт PRINCE Офиса кабинета министров Соединенного Королевства (The Office of Government Commerce), Дополнение к Руководству PMBOK для государственных проектов) [14].

В соответствии с Распоряжением Минэкономразвития РФ под проектом понимается комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на создание уникального результата в условиях временны*х* и ресурсных ограничений [11].

В концепцию проекта, реализуемого органом исполнительной власти, входят следующие элементы:

1. Паспорт проекта – основной документ проекта, в котором содержится информация о наименовании проекта, его участниках, целях, задачах, основаниях для инициации, периоде реализации, рисках, взаимосвязи с другими проектами и т.д.

2. План-график проекта – инструмент проектного управления, включающий в себя блоки мероприятий, контрольные событий по проекту, информацию об ответственных исполнителях, сроках реализации мероприятий [11].

При формировании концепции проекта и управлении проектами органам власти рекомендуется использовать Национальные стандарты «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» и «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» [12]. Указанные стандарты содержат общие сведения об управлении проектами, в рамках которых не раскрывается специфика управления проектами в органах власти.

В таблице 1 представлена сравнительная характеристика подходов к формированию концепции проекта в хозяйствующих субъектах и органах исполнительной власти.

Таким образом, на основании проведенного анализа мы можем сделать вывод о том, что в рамках концепции проектов органов исполнительной власти недостаточное внимание уделяется таким элементам, как матрица ответственности, иерархическая структура работ и риски проекта.

Отсутствие документально закрепленной матрицы ответственности и иерархической структуры работ способствует размыванию границ ответственности исполнителей, непониманию со стороны участников команды своих ролей в проекте, стремлению переложить ответственность на других участников команды, а также к возможности «потери» одной или нескольких работ в проекте. Все это в результате приводит к изменению сроков выполнения работ по проекту в сторону их увеличения, изменению бюджета проекта, что в конечном итоге сказывается на качестве результатов проекта.

Кроме того, в организации процесс обсуждения проектов позволяет учитывать и внедрять весь спектр участия сотрудников организации в зависимости от степени включенности в процесс планирования и реализации проектов: информирование – проведение консультаций – включенность в проект – сотрудничество – расширение возможностей за счет интеграции с другими проектами [8]. Такой спектр гражданского

Таблица 1. **Сравнительная характеристика концепций проектов хозяйствующих субъектов и органов власти**

Наименование показателя	**Проект хозяйствующего субъекта**	**Проект органа власти**
Основной документ проекта	Устав проекта • описание проекта; • требования к продукту, который является предметом проекта; • цель или обоснование проекта; • информация о назначаемом менеджере проекта и уровне его полномочий; • расписание контрольных событий; • отношения между участниками проекта; • функциональные организации и их участие; • допущения и ограничения относительно организации и окружения, а также внешние допущения и ограничения; • бюджет проекта.	Паспорт проекта: • наименование проекта участники; • основания для инициации; • цели; • задачи; • результаты; • критерии успеха; • период реализации; • риски; • взаимосвязь с другими проектами; • план контрольных событий проекта.
Организационная структура проекта	Описывается и закрепляется в уставе проекта	Закрепляются в отдельных документах органа исполнительной власти (приказы, распоряжения)
Иерархическая структура работ	Является обязательным элементом концепции проекта	Не является обязательным элементом концепции проекта
Календарный план проекта	Календарный план, сетевой график	Календарный план-график
Матрица ответственности проекта	Является обязательным элементом концепции проекта	В паспорте проекта содержится информация о директоре проекта, руководителе проекта, участниках проекта
Бюджет проекта	Расходы, доходы и источники финансирования проекта	Расходы проекта, источники финансирования
Риски проекта	Создается реестр рисков проекта: определяются факторы, способные повлиять на достижение цели, идентифицируются риски, разрабатываются меры реагирования на риски, создается резервный фонд	Описываются в паспорте проекта: указываются факторы, ограничивающие исполнение проекта, идентифицируются риски

участия в реализации проектов органов государственной власти и местного самоуправления используется редко, несмотря на то, что «лестница гражданского участия» имеет успешный опыт реализации в публичных проектах в муниципальных образованиях Ирландии [7], Бразилии [8] и Латвии [9], а также активно используется в партисипативном бюджетировании [13]. В России данная «лестница» ограничивается публичными слушаниями либо информированием о реализации проекта.

В результате проведенного анализа мы смогли сделать вывод о том, что управление проектами в органах исполнительной власти в Российской Федерации на данный момент находится только на втором уровне зрелости, т.к. существует нормативно закрепленное структурированное описание процессов управления проектами [1], но отсутствуют единые стандарты управления проектами в органах исполнительной власти, учитывающие специфику их специфику. Дальнейшее развитие процессов управления проектами в органах исполнительной власти приведет к переходу на третий уровень зрелости модели управления проектами при условии формирования методологии с учетом имеющейся специфики и учетом успешных международных практик.

Литература:

1. *Acioly Jr. C.* Reviewing urban revitalisation strategies in Rio de Janeiro: from urban project to urban management approaches // Geoforum. 2011. № 32. Pp. 509–520.
2. *Besner C., Hobbs B.* The Perceived Value and Potential Contribution of Project Management // Practices to Project Success. Project Management Journal. 2006. № 37(3). Pp. 37–48.
3. *Bredillet C. N., Turner J. R., Anbart F. T.* Schools of Thought in Project Management // Research. Project Management Essential Reality for Business and Government. 2007. Pp. 389–396.
4. *Crawford J. K.* The Project Management Maturity Model // Information Systems Management. 2006. № 23(4). Pp. 50–58.
5. *Crawford L., Pollack J.* How generic are project management knowledge and practice? // Project Mangement Journal. 2007. № 38(1). Pp. 87–96.
6. Guide to Project Management ISO 21500:2012 [электронный ресурс]. URL: https://projectmanagers.org/project-management-guide/ (дата обращения 25.09.2015).
7. *Hlodversdottira K. H., Ingasonb H. T., Jonassonc H. I.* The Status of Project Management within a City Hall of a European Capital // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2013. № 74. Pp. 305–315.
8. International Association for Public Participation, 2007. Spectrum of Public Participation [электронный ресурс]. URL: http://c.ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf (дата обращения 20.09.2015).
9. *Prilenska V., Liias R.* Challenges of recent participatory urban design practices in Riga // Procedia Economics and Finance. 2015. № 21. Pp. 88–96.
10. Американский национальный стандарт «Руководство к своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK)». Третье издание. PMI, 2004. 388 с.
11. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

References:

1. *Acioly Jr. C.* Reviewing urban revitalisation strategies in Rio de Janeiro: from urban project to urban management approaches // Geoforum. 2011. № 32. Pp. 509–520.
2. *Besner C., Hobbs B.* The Perceived Value and Potential Contribution of Project Management // Practices to Project Success. Project Management Journal. 2006. № 37(3). Pp. 37–48.
3. *Bredillet C. N., Turner J. R., Anbart F. T.* Schools of Thought in Project Management // Research. Project Management Essential Reality for Business and Government. 2007. Pp. 389–396.
4. *Crawford J. K.* The Project Management Maturity Model // Information Systems Management. 2006. № 23(4). Pp. 50–58.
5. *Crawford L., Pollack J.* How generic are project management knowledge and practice? // Project Management Journal. 2007. № 38(1). Pp. 87–96.
6. Guide to Project Management ISO 21500:2012 [e-resource]. URL: https://projectmanagers.org/project-management-guide/ (date of reference: 25.09.2015)
7. *Hlodversdottira K. H., Ingasonb H. T., Jonassonc H. I.* The Status of Project Management within a City Hall of a European Capital // Procedia – Social and Behavioral Sciences. 2013. № 74. Pp. 305–315.
8. International Association for Public Participation, 2007. Spectrum of Public Participation [e-resource]. URL: http://c. ymcdn.com/sites/www.iap2.org/resource/resmgr/imported/IAP2%20Spectrum_vertical.pdf (date of reference: 20.09.2015)
9. *Prilenska V., Liias R.* Challenges of recent participatory urban design practices in Riga // Procedia Economics and Finance. 2015. № 21. Pp. 88–96.
10. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide). Third edition. PMI, 2004. 388 p.
11. On approval of recommendations on the implementation of project management in the authorities: the Decree of the Ministry of Economic Development of April 14, 2014 № 26R-AU // Access from ref.-legal system «Consultant Plus».

Литература:

12. Об утверждении национального стандарта: Приказ Росстандарта от 22.12.2011 № 1583-ст [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс.
13. *Сентоме И., Херцберг К., Рёке А., Аллегретти Д.* Партисипативный бюджет: разнообразие форм и моделей // Муниципалитет: экономика и управление. 2013. №. 2 (5). С. 5–23.
14. *Сооляттэ А. Ю.* Обзор международных и национальных стандартов по управлению проектами [электронный ресурс]. URL: http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/ (дата обращения 03.09.2015).

References:

12. Approval of the national standard: Decree by Rosstandart on 22.12.2011 № 1583-st // Access from ref.-legal system «Consultant Plus».
13. *Alegretti G., Röcke A., Sintomer Y., Rerzberg C.* Participatory Budgeting and its Diversity // Munitsipalitet: ekonomika i upravleniye. 2013. №. 2 (5). Pp. 5–23.
14. *Soolyatte A. Yu.* Review of international and national standards for project management [e-resource]. URL: http://www.e-xecutive.ru/knowledge/announcement/1741540/ (date of reference: 03.10.2015).