

Проектное управление как инструмент повышения качества государственного и муниципального управления

Погорелов Д.В.

В мировой практике стратегическое планирование является одним из общепризнанных инструментов устойчивого социально-экономического развития территорий. С конца 1990-х российские муниципалитеты и регионы, используя международный опыт и практику советского планирования, начали разрабатывать документы стратегического планирования. Эти документы имели разные названия, в настоящем исследовании для них принят условный термин «план стратегического развития» муниципального образования. Количество разработанных планов стратегического развития в настоящее время, по разным оценкам, составляет до нескольких сотен.

Стратегическое управление - это управление развитием социально-экономического объекта в долгосрочной перспективе с учетом меняющихся факторов внешней и внутренней среды. Стратегия осуществляется через проекты, причем каждый проект должен иметь четкую связь со стратегией.

Для успешной разработки и реализации социальных проектов необходимо изучение и совершенствование технологии социального проектирования в государственном (муниципальном) управлении, что обусловило актуальность данной работы.

До недавнего времени в отечественной практике термин «проект» обычно использовался преимущественно в технической сфере, и с ним связывалось представление о совокупности документации по созданию каких-либо сооружений или зданий. На Западе для обозначения этого процесса используется термин «дизайн» (designing), а понятие «проект» (project) трактуется более широко. В литературе не существует единого общепринятого определения понятия «проект». Рассмотрим некоторые определения этого понятия, которые используются в управлении проектами.

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, определенных посредством количественных и качественных целей и задач; это уникальный набор скоординированных действий, с

определенным началом и завершением, осуществляемых индивидуумом или организацией для решения специфических задач с определенным расписанием, затратами и параметрами выполнения» [1, р. 23].

Английская Ассоциация проект-менеджеров указывает, что проект - это отдельное предприятие с определенными целями, часто включающими требования по времени, стоимости и качеству достигаемых результатов. Проектное управление представляет собой уникальную совокупность скоординированных действий (работ) с определенными точками начала и окончания, предпринятая индивидуумом или организацией для достижения определенных целей с установленными сроками, затратами и параметрами выполнения [2, р. 2].

В соответствии со стандартами ISO проект - это уникальный процесс, состоящий из набора взаимоувязанных и контролируемых работ с датами начала и окончания и предпринятый, чтобы достичь цели соответствия конкретным требованиям, включая ограничения по времени, затратам и ресурсам [3, р. 1].

Австралийский институт проектного управления определяет проект как уникальную совокупность взаимосвязанных действий (работ), с определенными датами начала и окончания, предназначенных для успешного достижения общей цели [4, р. 18].

Таким образом, понятие «проект» является комплексным, объединяющим разнообразные виды деятельности, характеризуемые рядом общих признаков, наиболее универсальными из которых являются следующие: управление проектом муниципальной власти

- направленность на достижение определенных уникальных целей и конкретных результатов;

- скоординированное выполнение многочисленных, взаимосвязанных действий;

- ограниченная протяженность во времени с определенными началом и концом.

Однако любая деятельность, в том числе фактически не являющаяся проектом, выполняется в течение определенного периода времени и связана с затратами определенных финансовых, материальных и трудовых ресурсов. Кроме того, любая разумная деятельность, как правило, целесообразна, т.е. направлена на достижение определенного результата. И, тем не менее, в одних случаях к управлению деятельностью подходят как к управлению проектом, а в других случаях - нет.

Деятельность как объект управления рассматривается в виде проекта тогда, когда:

- она объективно имеет комплексный характер и для ее эффективного управления важное значение имеет анализ внутренней структуры всего комплекса работ (операций, процедур и т.п.);

- переходы от одной работы к другой определяют основное содержание всей деятельности;

- достижение целей деятельности связано с последовательно-параллельным выполнением всех элементов этой деятельности;

- ограничения по времени, финансовым, материальным и трудовым ресурсам имеют особое значение в процессе выполнения комплекса работ;

- продолжительность и стоимость деятельности явно зависят от организации всего комплекса работ.

Проект всегда нацелен на результат, на достижение определенных целей, на определенную предметную область. Реализация проекта осуществляется полномочным руководством проекта, менеджером проекта и командой проекта, работающей под этим руководством, другими участниками проекта, выполняющими отдельные специфические виды деятельности, процессы по проекту. В работах по проекту, как правило, на условиях частичной занятости, могут участвовать представители линейных и функциональных подразделений организации, ответственных за выполнение возложенных на них заданий, видов деятельности, функций, включая планирование, руководство, контроль, организацию и другие общесистемные функции. Схематическое представление об окружении проекта представлено на рис. 1.

Рис. 1. Схема окружения проекта

Управление отдельными компонентами окружения проекта представляет собой управление проектом, т.е. научно-обоснованную системную парадигму управления предприятием, состоящую в организации, планировании и координации использования человеческих и материальных ресурсов на всем протяжении жизненного цикла проекта, направленную на эффективное достижение целей проекта путем применения системы современных методов, техники и технологий. Содержательно управление проектом подразумевает деятельность, направленную на эффективное достижение целей проекта с заданным качеством, в установленные сроки, в рамках утвержденного бюджета, при существующих ограничениях и имеющейся неопределенности, за счет использования наличных ресурсов и технологий, а также управленческих знаний, опыта и специализированных подходов, методов и систем.

Соответственно в качестве объектов управления проектом выступают:

- объемы работ и виды работ по проекту;
- стоимость проекта, издержки, расходы по проекту;
- временные параметры, включающие сроки, продолжительности и резервы выполнения работ, этапов, фаз проекта, а также взаимосвязи работ;
- ресурсы, требуемые для осуществления проекта, в том числе: человеческие, финансовые, материально-технические, а также ограничения по ресурсам;
- качество проектных решений, применяемых ресурсов, компонентов проекта и др.

В целом объектом проектного управления принято считать особым образом организованный комплекс работ, направленный на решение определенной задачи или достижение определенной цели, выполнение которого ограничено во времени, а также связано с потреблением конкретных финансовых, материальных и трудовых ресурсов.

Таким образом, сам проект, элементы, составляющие его окружение и процесс планирования, организации и реализации проекта являются сложной системой, в которой сам проект выступает как управляемая подсистема, а управляющей подсистемой является управление проектом.

Объектами системы управления могут быть программы, проекты, контракты (проекты), реализуемые в организациях, фазы жизненного цикла объекта

управления: концепция, разработка, реализация, завершение.

В качестве субъектов управления нами рассматриваются все активные участники проекта, взаимодействующие при выработке и принятии управленческих решений (управленческий и технический персонал предприятия, выделенный для выполнения проекта). Основной структурной единицей, объединяющей участников проекта, является команда проекта - специальная рабочая группа, которая входит организационно в состав одного из участников проекта (а иногда становится и самостоятельным участником проекта) и осуществляет управление инвестиционным процессом в соответствующем проекте [5, с. 20].

К основным субъектам управления проектом относятся такие ключевые участники проекта, как инвестор, заказчик, генконтрактор, генподрядчик, исполнители. Кроме того, в субъекты управления входят менеджер проекта и функциональные менеджеры проекта - члены команды проекта.

Реализация проекта происходит в рамках организационной формы, структура которой в значительной степени влияет на сам проект.

Таким образом, принципиальная методологическая системная модель управления проектом состоит из трех основных блоков: субъекты управления; объекты управления; процесс управления осуществлением проекта.

Процесс управления осуществлением проекта реализуется посредством прямой и обратной связей между субъектами и объектами управления и содержит:

1. Уровни управления, рассматриваемые с точки зрения временного разреза управления проектом, который представлен временной плоскостью проекта и содержит управление всем периодом существования проекта, управление годовым этапом, управление квартальным этапом проекта и управление в рамках текущей реализации проекта (оперативное управление проектом).
 2. Функции управления, включающие управление предметной областью проекта, управление проектом по временным параметрам, управление стоимостью в проекте, управление качеством в проекте, управление рисками в проекте, управление персоналом в проекте, управление коммуникациями в проекте, управление контрактами в проекте, управление изменениями в проекте, управление командой. Это содержательная плоскость проекта, представляющая собой совокупность подсистем управления проектом.
 3. Стадии процесса управления, соответствующие этапам жизненного цикла проекта и включающие инициализацию (постановку цели и задач проекта и его частей), планирование работ проекта, организацию и контроль выполнения работ проекта, анализ и регулирование хода работ проекта, закрытие проекта и его частей [6, с. 57].
- Таким образом, процесс осуществления проектом является много многоаспектным и имеет три измерения. Интегральная модель управления проектами представлена на рис. 2.

Рис. 2. Схема интегральной модели управления проектами

Таким образом, управление любой подсистемой проекта с необходимостью имеет субъектов управления, определяемых внутренним и внешним окружением проекта, оказывающих управленческое воздействие на объекты, и может быть описано в

рамках жизненного цикла и соответствующего уровня управления.

В ходе управления проектом должно быть обеспечено решение следующих задач:

- соблюдение сроков проекта;
- рациональное распределение материальных ресурсов и исполнителей между задачами проекта, а также во времени;
- своевременная коррекция исходного плана в соответствии с реальным положением дел.

Все три задачи тесно связаны между собой, поэтому недостаточное внимание к одной из них неизбежно приведет к проблемам по двум другим направлениям.

Для эффективного управления проектами система должна быть хорошо структурирована. Суть структуризации сводится к разбивке проекта и системы его управления на подсистемы и компоненты, которыми можно управлять. К ним относятся:

- управление содержанием;
- управление продолжительностью;
- управление стоимостью;
- управление качеством;
- управление персоналом (человеческими ресурсами);
- управление материально-техническим обеспечением (материальными ресурсами);
- управление рисками [См. 7, с. 35-37].

Каждый проект должен соответствовать стратегическому плану организации, который создается для удовлетворения будущих потребностей ее клиентов.

Обеспечение прочной связи стратегического плана и проекта лежит в сфере внимания руководителей высшего и среднего уровня. Чем больше и разнообразнее организация, тем труднее создать и поддерживать прочную связь. Эта связь осуществляется посредством интеграции проектов и стратегического плана организации.

Интеграция предполагает наличие стратегического плана и механизма определения приоритета проектов по степени их соответствия плану. Основным фактором, обеспечивающим успешную интеграцию плана с проектом, является создание открытого и доступного всем участникам механизма.

Методической основой интеграции должны стать принципы нисходящего и восходящего планирования. Суть принципа нисходящего планирования заключается в четкой взаимоувязке целей и ресурсов в целом организации и ее структурных подразделений, служб. Руководство организации «спускает» информацию о ресурсах, целях и направлениях деятельности на структурные подразделения. Восходящий принцип заключается в привлечении участников и руководителей проектов к стратегическому планированию и участию в выборе проекта. Это позволяет достичь следующих преимуществ перед обычным нисходящим планированием:

- такое участие дает руководителю проекта понимание общей перспективы целей организации, что ведет к профессиональному росту и принятию более осмысленных решений;
- опытные руководители проекта могут высказать конструктивные мысли

относительно использования возможностей организации и ее ограниченных ресурсов;

- каждый руководитель проекта может сравнить свой проект с другими;
- осознание критериев и механизма отбора способствует более эффективному перераспределению ресурсов и приоритетов между различными проектами.

Стратегическое планирование и управление проектами связаны посредством стратегического программирования, которое представляет собой обоснование системы ключевых целей и пропорций развития на всех уровнях управления организации с последующим формированием системы важнейших целевых программ.

Связь между приведенными выше терминами представлена на рис. 3.

Рис. 3. Схема взаимосвязи между различными категориями управления в организации

Компоненты стратегического управления тесно взаимосвязаны и направлены на будущий успех организации в долгосрочной перспективе. Стратегическое управление требует прочных связей между миссией организации, ее целями, стратегией и претворением ее в жизнь. Миссия определяет общие цели организации; цель устанавливает глобальные задачи в рамках предназначения, которые определяют конкретные задания. Стратегии требуют осуществления действий и задач. В большинстве случаев необходимые действия могут быть представлены в виде проекта. На рис. 4 представлен общий алгоритм стратегического планирования в организации.

Рис. 4. Схема общего алгоритма стратегического планирования в организации

Принцип действия алгоритма стратегического планирования в общих чертах можно представить как последовательную смену ряда этапов:

1. Анализ и определение миссии организации.
2. Постановка долгосрочных целей и задач.
3. Анализ и разработка стратегий для их достижения
4. Осуществление стратегии через проекты.

Миссия определяет смысл существования организации, масштаб и сферу деятельности организации и может использоваться для оценки деятельности организации. Традиционные элементы миссии -- основные продукты и услуги, обозначение потребителей, на которых рассчитаны эти услуги, определение рынка и географической сферы деятельности. Кроме того, в письменном изложении миссии организации часто обозначены философия организации, ключевые технологии, репутация и вклад.

Цели представляют миссию организации в конкретной, специфической и измеряемой форме. Организационные цели определяют более детализированные цели для всех уровней организации. Они задают вектор направления, в котором, по мнению менеджеров, должна развиваться организация. В каждом случае цели должны быть настолько оперативными, насколько это возможно. Это значит, что цели должны иметь временные рамки, поддаваться измерению, быть определенными и реалистичными. Цели каждого уровня отражают общую цель, и

чем ниже уровень, тем более детально цели.

Формулирование стратегии отвечает на вопрос, что необходимо сделать для достижения цели, и включает определение и оценку альтернатив, необходимых для достижения цели, и выбор наилучшей альтернативы. Первый шаг - это оценка внутренней и внешней среды. Сильные и слабые стороны являются контролируемыми факторами. Возможности и угрозы обычно представлены внешними факторами, такими как: технологии, структура отрасли и конкуренция, и являются неконтролируемыми факторами. Примерами осознанной угрозы могут быть замедление темпов экономического развития, жизненный цикл, валютный курс или правительственное регулирование.

Цель анализа - спрогнозировать фундаментальные изменения промышленности и сохранить активность. Стратегический анализ проводится с помощью таких инструментов, как PEST, SWOT, SNW и GAP анализы.

На основе этого анализа определяются критические моменты и портфель стратегических альтернатив. Эти альтернативы сравниваются с уже имеющимся портфелем и ресурсами; затем выбираются стратегии, которые должны содействовать основной миссии и целям организации. Формулирование стратегии завершается постановкой многочисленных целей и задач, которые распределяются между структурными подразделениями более низкого уровня или отдельными работниками. Формулирование стратегии является достаточно простым процессом по сравнению с планированием осуществления стратегии. Усилия руководства при формулировании стратегии составляют приблизительно 20%, тогда как определение того, как эта стратегия будет осуществляться, может потребовать 80% усилий.

Осуществление стратегии отвечает на вопрос, как она будет реализована на основе имеющихся ресурсов, и требует действий и завершения задач. Последние часто представляют ценные для миссии организации проекты, поэтому при осуществлении стратегии необходимо обращать внимание на несколько ключевых аспектов [См. 8].

Во-первых, завершение задачи требует распределения ресурсов. Ресурсы обычно составляют фонды, люди, управленческий талант, технологический потенциал и оборудование. Часто осуществление проектов рассматривается как дополнение, а не как неотъемлемая часть стратегического процесса управления. Однако множественные цели создают конфликтность в потребности организационных ресурсов. Во-вторых, осуществление проекта требует формальной и неформальной организации, которая дополняет и поддерживает стратегию и проекты. Полномочия, ответственность и выполнение зависят от организационной структуры и культуры. В-третьих, системы планирования и контроля должны следить за тем, чтобы при выполнении проекта эффективно осуществлялись определенные действия, необходимые для проведения стратегии. В-четвертых, основным фактором успеха проекта будет мотивация сотрудников. И, наконец, область, которой в последнее время уделяется все больше внимания, -- это приоритетность проектов. Выбор проекта осуществляется в соответствии с организационными приоритетами,

принятой политикой в организации и наличием свободных ресурсов. В стратегическом плане должны быть заложены единые критерии отбора проектов, отвечающие требованиям миссии и целей организации. Как правило, в качестве критериев отбора проектов используют финансовые показатели проекта (например, стоимость проекта, норма прибыли, ежегодный денежный приток, период окупаемости).

Выделим подсистемы проекта, непосредственно интегрирующиеся со стратегическим планом организации (рис. 5).

Рис. 5. Схема интеграции управления проектами и стратегического плана

Таким образом, по мнению автора, наиболее значимыми сферами интеграции стратегического плана и системы управления проектами являются сферы целеполагания и финансового управления. Только в случае соответствия уникальной цели проекта общей стратегии, установленного уровня расходов на проект и доходов от его реализации - финансовому плану, можно говорить об эффективности управления проектами.

Для принятия согласованных решений по отбору и включению в Стратегический план отдельных приоритетных направлений, а в дальнейшем и проектов могут быть реализованы определенные формализованные процедуры и методы. В качестве инструмента формулирования как стратегических целей, так и целей проектов автор предлагает применение индуктивного и дедуктивного подходов. Декомпозиция и построение иерархической системы целей, представляющая собой содержание интеграции целей, при использовании дедуктивного метода позволяет выстроить систему целей «сверху вниз», т.е. последовательно решить вопросы состава цели, необходимых подцелей, необходимых проектов для реализации этих целей. При индуктивной декомпозиции элементы иерархической системы целей складываются из элементов предшествующего уровня на основе подхода «снизу вверх». При этом выявляются те результаты (цели), которые будут достигнуты при выполнении данной совокупности проектов.

В результате применения индуктивного подхода на основе стратегического анализа существующего положения организации и ее отдельных подразделений выявляются «узкие места» развития и приоритетные направления их решения. Используя дедуктивный метод на основе миссии, формулируется генеральная цель, которая в дальнейшем разбивается на систему подцелей.

«Узкие места» и направления их решения с одной стороны, и дерево целей с другой, образуют точки синергии, т.е. те уникальные, соответствующие определенному времени развития области, которые должны стать источником реализации миссии и целей развития организации. Эти точки синергии и будут являться целями проектов. (Рис. 6).

Рисунок 6. Схема целеполагания проектов в рамках реализации стратегии

Таким образом, на наш взгляд, повышение качества государственного (муниципального) управления возможно при внедрении проектного управления, позволяющего получить 4 вида эффектов:

1. Достижение результатов. Внедрив систему управления проектами, руководство

получает гарантию того, что задачи будут четко ставиться перед проектными командами, и в результате выполнения проекта муниципалитет будет получать именно те результаты, которые требовались.

2. Соблюдение сроков и бюджетов проектов. Важно не только получить нужный результат проекта, но и уложиться в согласованные заранее сроки и бюджет при его реализации. Систематизация проектного управления дает муниципальному образованию единый подход к управлению проектами, обеспечивая, что, например, невозможно запустить проект без утвержденного календарного плана. Кроме того, в системе появляются единые принципы планирования сроков и бюджетов проектов, например, с учетом рисков, с учетом типовых для проектов операций и т.д. Все это делает планы более реалистичными и реализуемыми и, соответственно, приводит к тому, что в среднем проекты выполняются в рамках выделенных сроков и бюджетов.

3. Интенсификация деятельности за счет внутренних резервов. Внедрение системы управления проектами дает руководству муниципалитета прозрачность и возможность оценить затраты любого рода (временные, финансовые, человеко-часы и пр.) в разрезе проектов. Прозрачность позволяет создать систему показателей эффективности членов проектной команды, систему премирования менеджеров проектов и специалистов функциональных подразделений. Все эти меры позволяют существенно интенсифицировать работу и повысить эффективность использования существующих в муниципальном образовании ресурсов при проектной работе.

4. Более эффективная реализация стратегии. Для реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования необходимо выполнить ряд проектов. По сути, стратегии развития территории отличаются именно набором проектов, которые предполагается выполнить для достижения стратегических целей. Соответственно, именно выполнение проектов обеспечивает реализацию стратегии.

Анализ практики показывает, что сегодня в целом для органов государственного (муниципального) управления, характерен только 1 уровень зрелости в управлении проектами - «общая терминология»: есть отдельные практики успешных проектов, отдельные «очаги интереса» к управлению проектами, понимание на уровне руководства общей полезности применения методов управления проектами, проведено обучение отдельных сотрудников по управлению проектами, введен общий учет реализуемых проектов и пр. [9, с. 75].

Разработка предложений по развитию практики управления проектами в государственных (муниципальных) органах власти в соответствии с современными требованиями предполагает устранение препятствий, затрудняющих завершение муниципальными образованиями края уровня 1 зрелости в управлении проектами и перехода на уровень 2.

Типичными препятствиями являются сопротивление изменениям, стремление сохранить устоявшийся стиль работы, отношения в формах: «Это придумано не нами», «Это не применимо к нам», «Нам это не нужно» [9, с.77].

Для преодоления препятствий на пути перехода на уровень 2 зрелости в управлении проектами необходимо выполнить пять ключевых действия [9, с.77]:

- организовать обучение государственных (муниципальных) служащих управлению проектами;
- поощрять обучение и прием на работу сертифицированных профессионалов в области управления проектами (project management professionals, PMP);
- поощрять использование служащими общей терминологии управления проектами;
- осознать и идентифицировать наличие и доступность в органах власти средств управления проектами;
- продвинуться к пониманию принципов управления проектами, заявленных в своде знаний по управлению проектами (Project Management Body of Knowledge, PMBoK). Наряду со стандартными предложениями для развития практики управления проектами в государственных (муниципальных) органах власти необходимо:
- провести массовое обучение руководителей и специалистов, организующих и/или участвующих в проектах, аналогично управлению государственными (муниципальными) закупками и обеспечить постоянное обучение в дальнейшем.
- эффективная работа и целенаправленное развитие системы управления проектами требует создания Офиса управления проектами, основными направлениями работы которого являются координирование проектов/работ по федеральным и краевым целевым программам; информационная и методическая поддержка системы управления проектами в муниципальных образованиях края.
- целесообразно создать общественный орган, в виде консультативного совета, для обсуждения и формирования вектора развития, планов перехода на более высокий уровень зрелости в управлении проектами в органах власти.

Литература

1. IPMA Competence Baseline. Version 2.0. IPMA Editorial Committee. Bremen: Eigenverlag, 1999.
2. British Standard BS 6079-1:2000. Project management. Part 1: Guide to Project management.
3. ISO/TR 10006: 1997 (E). Quality Management. Guidelines to quality in project management.
4. Australian Institute for Project Management. National Competence Standard for Project Management - Guidelines, 1996.
5. Лапыгин Ю.Н. Управление проектами: от планирования до оценки эффективности. М.: Омега-Л, 2008. 371 с.
6. Воропаев В.И. Управление проектами в России. М.: СОВНЕТ, АЛАНС, 1995. 470 с.
7. Управление проектом. Основы проектного управления /Под ред. Разу М.Л. М.: Кнорус, 2006. 768 с.
8. Веснин С. Р. Стратегическое управление. М.: Проспект, 2006. 328 с.
9. Керцнер Г. Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости. М.: Компания АйТи; М.: ДМК Пресс, 2003. 320 с....