

Коляденкова В.С.
v.kolyadenkova@mail.ru

Взаимодействие органов власти и Торгово-промышленной палаты в сфере проектного управления как механизм модернизации госуправления

В рамках планового изучения учебной дисциплины «Модернизация системы государственного и муниципального управления» от ведущих преподавателей кафедры государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России мы – магистры первого курса очной формы обучения – получили задание разработать учебный кейс. Перед началом работы каждый студент-магистр определился с конкретной сферой госуправления, в которой он будет выявлять проблемную ситуацию, связанную с процессом модернизации, в своём авторском учебном кейсе. Так как наибольший интерес для меня представляет сфера проектного управления, а в нашей стране сегодня как раз отмечается тенденция к реформированию системы управления стратегическим развитием путём внедрения проектной деятельности, я для себя остановилась на этой области.

Провела небольшой мониторинг последних новостей в СМИ и выбрала реальную ситуацию, позволяющую обратить внимание на некоторые аспекты внедрения проектного управления в государственных органах власти как механизма модернизации системы госуправления в современной России. Ведь не случайно в своем Послании Федеральному Собранию РФ в 2015 году Президент РФ В.В. Путин поставил задачу дать предложения по созданию проектного офиса, который бы сопровождал наиболее значимые проекты в социальной и экономической сферах [5].

Актуальность темы данной статьи, в этой связи, подтверждается тем, что критически важной становится сегодня способность исполнительного аппарата реализовать запланированные программы, проекты и задачи, а также достигать поставленных целей в срок и в рамках установленных бюджетов.

Важную роль в этих процессах играет повышение эффективности госуправления, ориентированное на концентрацию и рациональное использование ограниченных ресурсов (финансовых, человеческих, инвестиционных, управленческих, сюда же видимо, следует присовокупить санкции, истощение резервного фонда, и др.). Стоит отметить, что действующая модель управления реализацией госпрограмм и крупных инвестиционных проектов федерального и регионального уровней в настоящее время в нашей стране характеризуется крайне низкой степенью эффективности. Так, по словам главы Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой, в госпроектах, проанализированных при участии этого контрольного органа, в 100 % случаев наблюдалось последующее удорожание стоимости капитального строительства [1].

В значительной степени анализируемая ситуация обусловлена низким качеством временного и ресурсного планирования проектов со стороны исполнителей. Кроме того, фактически не представлены четкие требования к потенциальным исполнителям госконтрактов в части содержания, детальности и качества предоставляемых календарных планов и смет проекта. В итоге эффективность реализации проектов и расходования на данные цели бюджетных средств находится на весьма низком уровне [1].

Ситуация и проблематизация. Во исполнение пункта 5 Указа Президента РФ от 30 июня 2016 года № 306 «О Совете при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам» [2] Правительством РФ было утверждено Постановление от 15 октября 2016 года № 1050 [3]. Согласно этому Постановлению устанавливается порядок организации проектной деятельности, этапы инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения приоритетных проектов (программ). Кроме того, постановлением утверждается функциональная структура системы управления проектной деятельностью, которая включает в себя:

- постоянные органы управления проектной деятельностью: президиум совета, федеральный проектный офис, ведомственные координационные органы, проектные офисы федеральных органов исполнительной власти;
- формируемые в целях реализации проектов (программ) временные органы управления проектной деятельностью: кураторы, проектные комитеты, функциональные заказчики, старшие должностные лица, руководители проектов, администраторы проектов, руководители рабочих органов проектов, рабочие органы проектов, участники проекта;
- обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью: общественно-деловые советы, экспертные группы, центр компетенций проектного управления.

Функции федерального проектного офиса закреплены за Департаментом проектной деятельности Правительства РФ. Центром компетенций проектного управления определён Научно-образовательный центр проектного менеджмента Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ.

Органам же госвласти субъектов РФ рекомендовано организовать проектную деятельность на региональном уровне, руководствуясь утверждённым Положением.

Распоряжением № 2165-р утверждён План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве РФ на 2016 и 2017 годы [4]. Планом предусмотрены организационные мероприятия, нормативное и методическое обеспечение, создание автоматизированной информационной системы проектной деятельности, развитие компетенций участников проектной деятельности.

Считается, что принятые решения обеспечат более эффективную реализацию приоритетных проектов (программ) по основным направлениям стратегического развития России в рамках деятельности совета, единые подходы к организации проектной деятельности по приоритетным проектам (программам) в Правительстве РФ и в федеральных органах исполнительной власти при реализации их ведомственных проектов (программ).

Здесь хотелось бы отметить, что многие государственные проекты и программы по своей структуре напоминают бизнес-планы¹. Разница в том, что цель предпринимателей, чаще всего, – получение прибыли, а цель госпроектов и программ – поддержка развития общества, повышение благосостояния граждан страны и улучшение условий жизни населения (сюда же, впрочем, можно отнести и экономию различных национальных ресурсов). Однако выявление проблем, постановка целей и их достижение с минимальными затратами всевозможных ресурсов, контроль за выполнением мероприятий по решению

¹ Бизнес-план – это документ, в котором описываются все основные аспекты предпринимательской деятельности, анализируются главные проблемы, с которыми может столкнуться предприниматель, и определяются основные способы решения этих проблем.

выявленных проблем – всё это и некоторые другие моменты являются схожими при разработке и реализации бизнес-проектов и госпроектов.

Эффективность или неэффективность предпринимательской деятельности простому обывателю оценить гораздо проще и удобнее, чем проследить за эффективностью работы исполнительных органов власти. Не секрет, что преуспевающие предприятия и ведущие специалисты бизнеса давно взаимодействуют с органами власти по разным вопросам: проводятся форумы, конференции и различные другие формы встреч представителей власти и бизнеса, заключаются договоры и контракты на оказание каких-либо услуг в самых различных сферах. Обмен опытом был бы полезен и сегодня в «новой» для органов власти сфере – сфере проектного управления, которая во многих странах давно зарекомендовала себя как наиболее эффективный способ стратегического планирования в предпринимательской деятельности.

В целях дальнейшего успешного развития всех сфер жизнедеятельности гражданского общества и государства сегодня у органов госвласти и представителей бизнеса существует необходимость повышения эффективности их взаимодействия в области проектного государственного управления, путём проведения конкретных мероприятий [6, С. 8-15].

В изменяющейся российской системе госпроектного управления пока отсутствуют действенные механизмы взаимодействия с бизнес-сообществом, интересы которого представлены, в первую очередь, через Торгово-промышленную палату РФ (далее – ТПП) [2]. Именно ТПП заинтересована в повышении эффективности госпроектного управления, являясь площадкой взаимодействия органов власти и бизнеса.

В рамках данной статьи была предпринята попытка доказать необходимость участия бизнес-структур в процессе внедрения и эффективного функционирования органов проектного госуправления. В ходе исследования в одной из учебных групп был апробирован учебный кейс, с целью познакомить студентов 3-го курса очного бакалавриата Академии гражданской защиты МЧС России, обучающихся по направлению «Государственное и муниципальное управление» (вне аудиторного изучения дисциплины «Проектное управление»), с важнейшими аспектами внедрения практики проектного управления в госорганы власти. Им было предложено самостоятельно изучить функциональную структуру органов проектного госуправления, а также попробовать самим разработать ряд мероприятий по организации взаимодействия представителей бизнеса в лице ТПП с органами госуправления.

Краткое описание метода. Метод кейсов (метод конкретных ситуаций) – техника обучения, использующая описание реальных экономических, социальных и бизнес-ситуаций, которая давно зарекомендовала свою эффективность в образовательном процессе в стенах нашей Академии. Обучающиеся должны исследовать ситуацию, разобраться в сути проблемы, предложить возможные решения и выбрать лучшие из них. В решении учебного кейса приняли участие 12 человек. Анализ результатов работ студентов представлен далее в диаграммах и таблицах.

Анализ решения заданий кейса студентами бакалавриата. Первое задание касалось осведомленности студентов о понятии «проектное управление» (далее – ПУ). Результаты приятно удивили автора данной статьи: все без исключения студенты понимают, что в общем виде «проектное управление» – это управление важными видами деятельности, которые требуют постоянного руководства в условиях строгих ограничений по затратам, срокам и качеству работ.

Несмотря на то, что учебную дисциплину по изучению проектного управления опрашиваемые студенты-бакалавры ещё не изучали, все респонденты смогли заполнить таблицу, где указали основные субъекты и методы ПУ, а также попытались выявить отличия ПУ от других видов госуправления.

Изучив все представленные решения этого задания, автором данной статьи была сформирована общая таблица, где собраны наиболее удачные ответы студентов (см. таблицу 1).

Таблица 1

Суть проектного управления в понимании студентов-бакалавров

Определение ПУ	Основные субъекты ПУ	Основные методы ПУ	Отличие ПУ от других видов госуправления
Деятельность по определению и достижению определенных целей, путём сбалансирования целей, задач, имеющихся ресурсов, необходимого качества и минимизации рисков.	1) ключевые участники проекта (инвестор, заказчик, генподрядчик, исполнители); 2) функциональные подразделения компании; 3) коллегиальные органы управления (координационные советы, управляющие советы и т. д.); 4) временные органы управления (проектные группы).	1) сетевое планирование и управление; 2) календарное планирование; 3) стандартное планирование; 4) ресурсное планирование; 5) имитационное моделирование на ЭВМ; 6) структурное планирование; 7) логистика.	методы ПУ позволяют сделать процесс исполнения госпрограммы или проекта более предсказуемым, в результате чего органы исполнительной власти могут рационально распределять финансовые, материальные и человеческие ресурсы, управляя ими, а не просто реагировать на возникшие обстоятельства.

Изучив все представленные студентам-бакалаврами работы (решения кейса), можно сделать вывод о том, что студенты-бакалавры имеют общее представление о сути проектного госуправления и готовы выполнять следующие задания учебного кейса. Далее им необходимо было проранжировать аргументы в пользу необходимости взаимодействия представителей бизнеса и органов публичной власти в сфере проектного госуправления, а также пояснить свою позицию, используя накопленные знания, свой жизненный опыт и материалы СМИ (1 – аргумент наиболее важен, 5 – наименее важный аргумент).

Согласно результатам всех ответов студентов была составлена диаграмма, в которой отражено среднее значение каждого ранжира по каждому аргументу (см. диаграмму 1). Студентам-бакалаврам разработчиком кейса были предложены для ранжирования следующие аргументы в пользу взаимодействия представителей бизнеса и органов власти по вопросам внедрения проектного госуправления:

A1. Бизнес-структуры выступают в роли исполнителей многих госпроектов и программ.

A2. Бизнес предоставляет ресурсы для реализации госпроектов и программ (финансовые, сырьевые, кадровые, и т.д.).

A3. Представители бизнеса могут выступать инициаторами разработки тех или иных проектов и программ.

A4. Бизнес-структуры оказывают консалтинговые услуги по вопросам внедрения принципов проектного управления в публичные органы власти.

А5. Представители бизнеса занимаются разработками методических рекомендаций по применению проектного управления при решении задач улучшения инвестиционного климата в РФ.

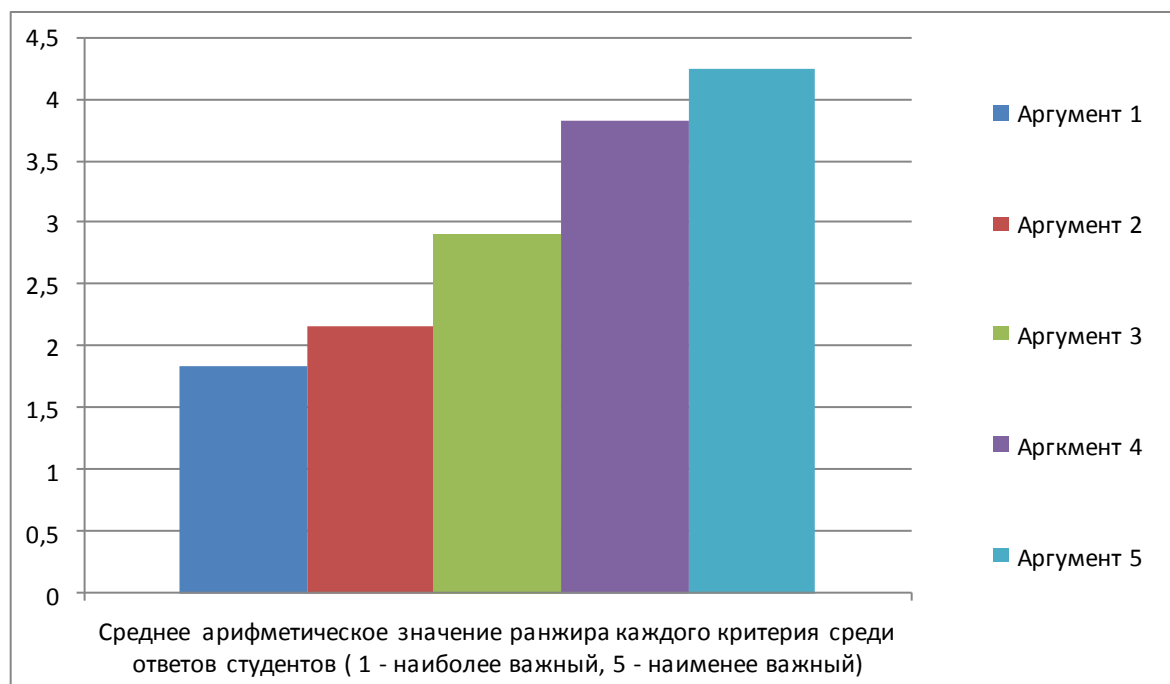


Диаграмма 1. Средние значения результатов ранжирования аргументов в пользу взаимодействия органов власти и представителей бизнеса по вопросам проектного управления

Из результатов представленной выше диаграммы видно, что, по мнению студентов 3-го курса Академии гражданской защиты МЧС России, представители бизнеса часто выступают в роли непосредственных исполнителей многих госпроектов и программ (А1), является наиболее существенным аргументом в пользу привлечения бизнес-структур в процесс внедрения проектного госуправления. Студенты отметили, что, участвуя в реализации проектов уже сегодня, представители бизнеса могут помочь госорганам выявить имеющиеся недостатки этого процесса, а также предложить свои идеи для решения этих проблем.

Совсем немного «отстают» от первого места аргументы о предоставлении бизнесом различных ресурсов для реализации госпрограмм и проектов (А2) и о том, что предприниматели могут выступать инициаторами разработки тех или иных проектов (А3). В своих комментариях студенты-бакалавры указали, что бизнес-структуры, являясь иногда соинвесторами госпрограмм, напрямую заинтересованы в снижении издержек на реализацию проектов. А большое количество федеральных целевых программ в России уже сегодня инициировано бизнес-сообществами и направлено на оптимизацию издержек ведения бизнеса, а значит, и на рациональное и эффективное исполнение госпроектов.

Чтобы повысить качество и эффективность государственного и муниципального управления, координацию органов власти по вопросам конкретно проектного госуправления, обучающиеся предложили использовать аргумент об оказании консалтинговых услуг предпринимателями представителям органов власти (А4). Бизнес-сообщество, пользуясь собственным практическим опытом ведения подобных проектов, могут предложить широкий выбор оптимальных решений многих задач в рамках реализации тех или иных госпроектов и программ.

И, наконец, без студенческого внимания не остался аргумент о разработке методических рекомендаций для органов проектного госуправления со стороны бизнеса. Студенты отметили, что существующие бизнес-структуры, специализирующиеся на проектном управлении, уже давно изучают отечественный и зарубежный опыт по применению проектного управления. И их «наработки» и теоретико-методологические базы в области проектного управления были бы крайне актуальны и полезны для госорганов.

Два следующих задания учебного кейса были посвящены выработке практических рекомендаций в рамках стратегии внедрения проектного госуправления. Студентам необходимо было предложить несколько мероприятий по взаимодействию Федерального проектного офиса (постоянного органа власти по управлению проектной деятельностью) с ТПП, а затем оформить их в виде «дорожной карты»². Некоторые наиболее интересные предложения представлены в таблице ниже (см. таблицу 2).

Таблица 2

Мероприятия по улучшению взаимодействия представителей ТПП и органов госвласти в сфере проектного госуправления, предложенные студентами-бакалаврами.

№	Мероприятие	Цели	Сроки	Ответственные
1.	Организация «Реестра профессиональных проектных управляющих», их оценка и ранжирование.	Создать базу профессиональных участников этого рынка, оказать помощь органам власти – заказчикам проектного управления, в выборе контрагентов.	До 2018 года	ТПП, профессиональное сообщество в области ПУ.
2.	Разработка программ и организация проведения учебно-методических мероприятий (конференций, встреч, заседаний рабочих групп) по развитию профессиональной компетентности госслужащих в сфере проектной деятельности.	Описание компетенций в среде госслужащих по вопросам системы проектного госуправления для понимания ими целей, задач и преимуществ этого метода.	До конца 2017 года	ТПП, учреждения системы профобразования и повышения квалификации госслужащих.
3.	Участие представителей ТПП РФ в заседаниях Департамента проектной деятельности Аппарата Правительства РФ.	Ознакомиться с деятельностью Департамента, изучить основополагающие документы, выявить приоритетные направления работы и наметить некоторые практические рекомендации по организации и практическому внедрению системы ПУ.	До конца 2017 года	ТПП, профильные структуры Департамента проектной деятельности Аппарата Правительства РФ.
4.	Создание «Реестра стандартных решений» (положительных практик), связанных с проектным управлением, на базе проводимых мероприятий членами ТПП.	Распространить опыт положительных практик среди федеральных и региональных органов госвласти с целью организовать их проектную деятельность так, чтобы внедрение проектных подходов было рациональным, эффективным и не	До конца 2018 года	ТПП, профильные структуры Департамента проектной деятельности Аппарата Правительства РФ.

² «Дорожная карта» – это комплексный план мероприятий по достижению поставленных социально-экономических целей федерального, регионального и муниципального значения.

		мешало госструктурам исполнять текущие обязательства.		
5.	Создание «Карты внедрения проектного управления» для оценки применения этого инструмента в субъектах РФ и муниципальных образованиях.	Привлечь общественных активистов и бизнес-сообщества к оценке эффективности внедрения системы проектного управления на местах, анализ проблем и вопросов, сбор фактов саботирования или формального исполнения данных мероприятий, выработка решений по устранению возникающих проблем и противоречий.	До конца 2017 года	ТПП, профильные структуры Департамента проектной деятельности Аппарата Правительства РФ, другие заинтересованные структуры государственной, региональной и муниципальной власти, общественные структуры.
6.	Проведение Департаментом с участием ТПП РФ оценок и иных контрольных мероприятий в отношении приоритетных госпроектов и программ, а также итогов их реализации.	Контроль эффективности реализации приоритетных госпроектов и программ.	До 2018 года	Комитет ТПП РФ по проектной деятельности, Департамент проектной деятельности РФ.

Как видно из представленной выше таблицы (в которую вошли далеко не все предложенные студентами мероприятия), студенты-бакалавры, участвующие в решении данного учебного кейса, полностью поддерживают инициативу увеличить масштабы и разнообразить формы взаимодействия ТПП РФ с представителями органов власти в области внедрения проектного госуправления. Проектная парадигма в госуправлении с поддержкой со стороны бизнес-сообщества, по мнению автора статьи, хороша тем, что у всякого проекта (как привыкли в бизнесе) есть «начало» и есть «конец»: проектный подход позволит госуправлению делать акцент на результатах проектов и программ, а не на их инициировании и постоянном корректировании.

Существует концепция, что проектный менеджмент – это важный ресурс повышения конкурентоспособности коммерческих организаций. А сегодня она трансформировалась и на органы государственной власти. Если страна хочет быть успешной на мировой арене, необходимо уметь быстро реагировать на ситуацию и перестраиваться. Для этого нужны такие инструменты, как проектное управление.

В качестве выводов. В заключении можно предположить, что дальнейшее изучение дисциплины «Модернизация системы государственного и муниципального управления» с применением метода case-study (ситуационного анализа) было бы эффективным и рациональным. Применение данного метода (который на кафедре государственного и муниципального управления Академии гражданской защиты МЧС России рассматривается в качестве частной образовательной методики) позволяет студентам на конкретных примерах разобраться в сущности процесса модернизации системы управления в той или иной области, выявить определенные недоработки, сопровождающие любое реформирование, а

самое главное, дают возможность на практике применить изучаемые в рамках учебных дисциплин методы решения управленческих проблем.

И решая, и создавая учебные кейсы, студенты – будущие управленцы – могут уже сегодня оценить масштабы ожидающей их в дальнейшем работы: убедиться, насколько широкий спектр проблемных ситуаций порождает система государственного и муниципального управления. Умение быстро и грамотно справляться с такими ситуациями – необходимый навык для каждого студента направления ГМУ.

В процессе создания учебного кейса, как правило, возникает момент, когда перед автором открываются сразу несколько проблем в одной ситуации. В таких случаях важно сосредоточиться и в заданиях к кейсу акцентировать внимание решающих на какой-то одной проблеме, чтобы избежать ошибок в ответах студентов и повысить степень разработанности их практических предложений по решению конкретной проблемы кейса. В дальнейшем раскрыв более подробно содержание других проблем, которые автор для себя определил в конкретной ситуации, можно сформировать еще несколько учебных кейсов (при желании автора, конечно).

Представленный для решения студентам-бакалаврам авторский учебный кейс, разумеется, может быть доработан и даже слегка изменен с учетом практического опыта внедрения проектного госуправления в некоторых субъектах РФ. Акцентируя внимание на различных аспектах взаимодействия органов госвласти и представителей бизнеса по отдельным вопросам проектного управления, можно также добавлять/дополнять задания к данному учебному кейсу.

Процесс модернизации системы государственного и муниципального управления в целом открывает широкий простор для творческой научной мысли специалистов этого профиля, так как любые изменения системы управления влекут за собой малопредсказуемые последствия как для гражданского общества, так и для аппарата госуправления. Изучение всех тонкостей процесса реформирования, своевременное выявление проблемных ситуаций в этой области, а также «наработка» практического опыта решения этих проблем помогут «управленцам» (как настоящим, так и будущим) минимизировать убытки или вовсе предотвратить негативные последствия собственных решений.

Текст данной статьи, скорее всего, можно использовать при изучении таких учебных дисциплин, как «Управление проектами» (уровень бакалавриата), «Исследование социально-экономических и политических процессов» (уровень бакалавриата), «Прогнозирование и планирование» (уровень бакалавриата), «Теория и практика принятия управленческих решений» (уровень магистратуры).

Литература

1. Интервью Председателя Счетной палаты РФ Т.А. Голиковой «РБК», 11.09.2015 г. [Электронный ресурс] // Официальный сайт Счетной палаты РФ [сайт]. URL: http://www.ach.gov.ru/press_center/interview/23543 (дата обращения: 18.04.2017).
2. Указ Президента Российской Федерации от 30.06.2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Президента РФ [сайт]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40945> (дата обращения: 10.04.2017).
3. Постановление Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

[Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства РФ [сайт]. URL: <http://government.ru/docs/all/108628/> (дата обращения: 10.04.2017).

4. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15.10.2016 г. № 2165-р «План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы» [Электронный ресурс] // Официальный сайт правительства РФ [сайт]. URL: <http://government.ru/docs/all/108640/> (дата обращения: 10.04.2017).

5. Ежегодное Послание Президента России Федеральному Собранию (3 декабря 2015 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Администрации Президента РФ [сайт]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 10.04.2017).

6. Информационно-аналитическое и кадровое обеспечение программно-целевого управления. Доклады юбилейной научно-практической конференции, посвященной 55-летию ИПКГосслужбы. Т. 1 /под ред. И.И. Курьянова, Н.Ф. Лукьяновой, А.И. Селиванова. – М.: ИПКГосслужбы, 2007. – 176 с.