Н. Ю. Пехова

СТАНДАРТЫ КАЧЕСТВА УПРАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ

ПЕХОВА Наталья Юрьевна – аспирант кафедры социологии организации и менеджмента Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова (e-mail: nataliapekhova@gmail.com).

Аннотация. *В статье рассматривается международная практика управления проектами и предлагается набор базовых элементов Стандарта качества управления муниципальными проектами в России.*

Ключевые слова: *компетенции, проектно-ориентированное общество, стандарт управления проектами, управление проектами в государственном секторе.*

.

Переход от процессной модели управления к проектно-ориентированной можно считать уже необратимой тенденцией не только в мире, но и в России. Методология управления проектами, являясь относительно молодой областью менеджмента, интенсивно развивается и уже получила широкое распространение как в частном, так и в государственном секторе. Теперь ни один проект мирового и национального значения не реализовывается без применения данной методологии, а «зрелость и конкурентоспособность целых государств оценивается, в том числе, и по критериям достигнутого ими уровня зрелости проектно-ориентированного управления»[1]. Это подтверждается и статистикой, представленной руководителем Российской Ассоциации Управления проектами «СОВНЕТ» В. И. Воропаевым. Он отмечает, что «сегодня свыше 15 млн специалистов во всем мире вовлечено в проектно-ориентированную деятельность по осуществлению преобразований в различных сферах, созданию новых продуктов и услуг, ежегодно около 30% мирового бюджета или $45 трлн расходуется на реализацию проектов и программ»[2].

[1] *Воропаев В. И.* Россия в мировом сообществе управления проектами // Стратегия и конкурентоспособность. Вестник Совета по национальной конкурентоспособности. – М. , 2006 . – № 6 (9), С. 82-85.

[2] Там же.

Однако российская практика управления проектами показывает пока еще отставание от мировых процессов интеграции в проектно-ориентированное сообщество. Если на уровне организаций и компаний, необходимость применения современных эффективных методик управления уже осознана и активно используются рядом компаний, то на государственном уровне, несмотря на реализацию приоритетных национальных проектов, применение современных систем методов и техник по управлению проектами еще не стало ни общепризнанной нормой, ни массовой практикой. Следовательно, периодически высказываемое утверждение о том, что реализация проектов, и федеральных, и региональных, и муниципальных, требует помимо финансового обеспечения, еще и подготовки профессиональных компетентных кадров и использования ими современных методов проектного управления, требует большего внимания со стороны руководителей всех уровней исполнительной власти.

Тем не менее, можно отметить первые признаки ориентации на проектно-ориентированное управление на государственном и муниципальном уровнях. Мы выделяем в этой связи три ключевых момента:

Во-первых, планомерный переход от однолетнего к трехлетнему бюджетному планированию.

Во-вторых, активное освоение муниципальными образованиями программно-целевого метода управления с целью максимально эффективного расходования бюджетных средств.

В-третьих, реализация национальных проектов. Несмотря на то, что, по сути, это скорее, программы, нежели проекты, их можно назвать новым вектором развития системы государственного управления.

Мы считаем, что важным шагом для России на пути совершенствования проектного управления должна стать разработка российского стандарта по управлению проектами. Если посмотреть на мировую практику проектного управления, то здесь лучший опыт по реализации проектов сведен в различные международные стандарты, а также в стандарты международных профессиональных сообществ, специализирующихся в области управления проектами, и активно используется во всем мире, в том числе и путем трансформации международных стандартов в национальные стандарты управления проектами. Вопрос же необходимости разработки единого стандарта управления проектами для России, пока остается на стадии обсуждения[1].

Нашей задачей было понять, какими базовыми компетенциями и знаниями по управлению проектами должен обладать муниципальный слу-

[1] См. : Обзор «Рынок ИТ: итоги 2006», CNews Analytics // «Александр Кутузов: Идея разработки в России национального стандарта по управлению проектами витает в воздухе». - URL: http://www.cnews.ru/reviews/free/2006/int/pmexpert.

жащий и как его к этому виду деятельности лучше готовить. И поскольку в России пока не существует утвержденных норм и требований к управлению проектами, мы обратились к международной практике проектного менеджмента.

Нами были изучены стандарты по управлению проектами стран США (PMBok[1] и Government Extension to the PMBok[2]), Великобритании (PRINCE2[3]), Японии (P2M[4]) и Германии (DIN 69901[5]). На этом основании мы можем утверждать следующее: в настоящее время в мире не существует единого универсального стандарта по управлению проектами вообще, и по управлению государственными и муниципальными проектами, в частности. Поэтому для муниципальных служащих России необходимо разработать свой собственный стандарт, который бы в максимальной степени учитывал российскую специфику работы муниципальных образований, но при этом опирался на всё то ценное, что накоплено опытом других стран мира.

Исходя из анализа требований к деятельности муниципальных служащих, их работы и задач, вытекающих из российской практики государственного и муниципального управления, а также, основываясь на результатах проведенного нами исследования опыта других стран, мы определили набор минимально необходимых (базовых, ключевых) компетенций, связанных с управлением проектами, для муниципальных служащих в России:

Во-первых, это планирование проектных работ. Планирование и организация проектных работ присутствует во всех рассмотренных нами стандартах. Кроме того, без тщательного планирования невозможно говорить о результате проекта, о его реализации. Наиболее удачно, на наш взгляд, этот аспект отражен в стандарте PRINCE2.

Во-вторых, это управление ресурсами проекта (материальными и нематериальными). От правильного управления ресурсами зависят как сроки выполнения проекта, так и качество выполнения проекта. Ориентиром для наших целей могли бы стать разделы, посвященные управлению человеческими ресурсами в стандарте PMBOK и управлению ресурсами вообще в стандарте P2M.

В-третьих, управление рисками и изменениями. Управление рисками в проекте позволяет спрогнозировать и определить различные риски, угрожающие успешному завершению проекта, дать им оценку и разра-

[1] См. : A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide). – Project Management Institute, 2008.

[2] См. : Government Extension to the PMBok Guide. – Project Management Institute, 2006.

[3] См. : Managing Successful Projects with PRINCE2. - Office of Government Commerce (OGC), 2009.

[4] См. : A Guidebook of Project & Program Management for Enterprise Innovation «P2M» (Volume 1, 2). – Project Management Association of Japan (PMAJ), 2005.

[5] См. : DIN 69901 «Projektmanagementsysteme». – Deutsches Institut für Normung, 2009.

ботать методы реагирования на них. В условиях нестабильной экономики, управление рисками и изменениями становится особенно актуальным. Этот аспект достаточно хорошо представлен и в PMBoK, и в PRINCE2, и в DIN 6990[1].

В-четвертых, использование современных информационных технологий, обеспечивающих проектные работы, позволяет облегчить работу по управлению проектом. Так, визуализация дает наглядность и четкое видение того, куда движется проект, а единые форматы проектных баз данных позволяют интегрировать разные проекты и управлять программами, координируя проекты между собой. Особенно это актуально в условиях высокой географической разбросанности сторон, участвующих в реализации проекта. Эта тема является одной из ключевых в P2M и DIN 69901.

В-пятых, управление результативностью проектов. (Ключевые Показатели Эффективности (KPIs) и проектный контроллинг). Важно правильно опередить количественные и качественные показатели эффективности проекта и отслеживать их выполнение. Это позволит вовремя предвидеть отклонения от курса по эффективной и результативной реализации проекта. В данном пункте следует ориентироваться на методологии DIN 69901 и PRINCE2. Данный пункт является наименее привычным и очевидным для российского читателя, поэтому остановимся на нем более подробно.

Проведенное нами в 2007 году в Германии исследование в форме интервью, где нашими респондентами стали представители компаний из стран Германии, Мексики и Японии, показало, что наиболее востребованным инструментом управления результативностью в этих достаточно разных по менталитету странах является контроллинг. Он пользуется большим доверием у руководителей (рис. 1).

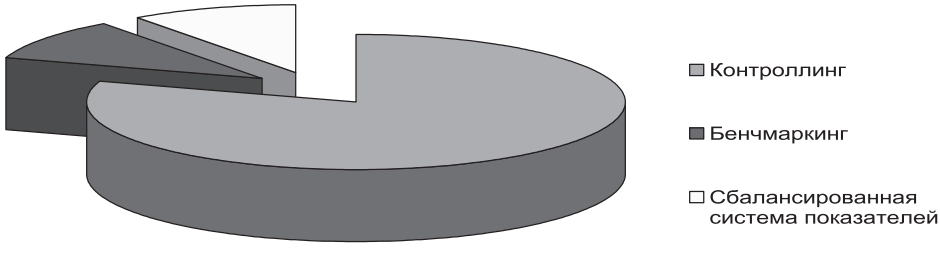


Рисунок 1. Инструменты управления результативности, используемые в компания разных стран мира

Проектный контроллинг некоторые немецкие исследователи считают четвертой, и последней, стадией проекта, основой которой является наблюдение за степенью достижения поставленной цели. Однако в идеале, контроллинг – это постоянное сопоставление текущего состояния работ с тем, как эти работы должны выполняться «в идеале». По мнению немецкого исследователя Р. Кризе[1], задача контроллинга состоит не только в обеспечении информативной и действенной отчетности, но и, что важнее, в построении постоянно действующей информационной системы для руководства проектом, которая обеспечивает сбор и обработку необходимых для управления данных, облегчая этим принятие им оптимального решения.

В-шестых, одним из самых важных моментов для решения нашей задачи является учет специфики управления проектами на муниципальном уровне. К этому разделу мы относим управление отношениями между заинтересованными сторонами и знание законодательных и нормативных актов, которые необходимы в реализации проектов и программ. В проведенном нами специальном опросе муниципальных служащих России, большинство участников отметили у себя слабое владение информацией, представленной в этих нормативных актах, что крайне снижает качество осуществляемого ими управления проектами и программами. Стандарты, учитывающие данные аспекты - Government Extension to the PMBok и P2M.

В подтверждение нашим выводам относительно минимального набора необходимых компетенций для муниципальных служащих в России, остановимся более подробно на мировой практике реализации проектов в государственном секторе. Мы изучили актуальные аналитические материалы по управлению государственными проектами на Западе[2] и можем отметить факторы, делающие управление этого рода проектами значительно более трудным, чем управление проектами на уровне коммерческих организаций. К ним можно отнести следующее:

– управление в среде зачастую с взаимопротиворечивыми целями и результатами;

– наличие большого числа заинтересованных сторон;

– необходимость соблюдения политических интересов;

– работа под наблюдением средств массовой информации;

---

[1] *Kriese R.* Die Projektsteuerung im Projektmanagement - Werkzeuge und Vorgehen. – Wismar, 2007. – С. 7-11.

[2] См. : *Wirick D. W.* Public-sector project management: meeting the challenges and achieving results. - Wiley, 2009.

– слабая толерантность «наблюдателей» к ошибкам осуществляющих данную работу служащих;

– работа в организациях, которые часто испытывают трудности с определением показателей эффективности и результативности или еще не имеют такого опыта вовсе;

– обеспечение эффективного выполнения работы несмотря на ограничения, накладываемые административными правилами и порядками и затягивающими процесс реализации проекта, что приводит к увеличению его стоимости.

Можно сказать, что отличительной чертой государственных и муниципальных проектов является необходимость управления не только проектной командой, но и связанным с ним сообществом в целом. При реализации государственных/муниципальных проектов мало что выполняется отдельными индивидами или даже проектной командой. Напротив, проекты в государственном секторе привлекают большие группы заинтересованных сторон, которые не только принимают участие в проекте, но и имеют голос и возможность влиять на его результаты. Хотя наличие большого круга заинтересованных лиц может показаться бременем, часто они могут служить источником ресурсов и поддержки.

Таким образом, мы считаем критически важными компетенции управления результативностью проектов и управления с учетом специфики муниципального управления.

Поскольку эксперты считают, что в мировой практике более половины проектов в итоге заказчики признают неудачными, необходимо отдельно рассмотреть причины, по которым государственные/муниципальные проекты могут терпеть неудачи. Во-первых, это причины, свойственные проектам в любых сферах деятельности. Так, Е. Г. Ксенофонтова и Т. В. Грехова выделяют три базовые условия успеха проекта, отсутствие которых влечет за собой провал проектных работ:

Действенная приверженность «заказчиков» и «первых лиц» организации к новым идеям и «ценностям» проекта, а также реальная помощь (т. н. «организационное спонсорство») работам по проекту, обеспечивающая гарантированный результат.

Западные аналитики в этой связи отмечают следующие причины проектных неудач: проблемы с получением необходимого для осуществления и завершения проекта объема ресурсов; перегруженность проектами и неправильная расстановка приоритетов; нехватка времени на планирование проекта; чрезмерно широкий масштаб проекта, который невозможно четко определить.

Профессионализм проектной команды, проявляющийся в ориентации на достижение промежуточных и итоговых результатов, достигаемых за

счет четкого следования технологии управления проектами соответствующего типа.

В данном случае причинами проектных неудач являются: ошибки в определении проектных рисков; возникновение непредвиденных обстоятельств; создание сверх оптимистических планов и зависимость от поставщиков; неприменение надежных и проверенных методов управления проектами; отсутствие опытного руководителя проектов; неиспользование опыта, полученного от предыдущих проектов.

Подготовка и постоянное вовлечение представителей всех заинтересованных групп в проектные работы, что постепенно должно формировать новое отношение всех этих групп к проекту и требующимся от него результатам, как к значимым для них итогам согласованной совместной деятельности.

По опыту западных специалистов причинами неудач вышеуказанного условия являются: трудности с определением потребителей результатов проекта; возникновение конфликтных ситуаций между заинтересованными сторонами; непривлечение заинтересованных сторон в процесс реализации проекта.

В дополнение к рассмотренным выше, государственные/муниципальные проекты имеют еще ряд причин неудач, связанных со спецификой собственно государственного сектора, которые, по-нашему мнению, можно отнести и к России. Из факторов, важных для других стран и значимых для нас, мы выделяем нестабильность политической системы, нехватку специалистов в области реализации проектов, несвоевременное и недостаточное финансирование проекта, наличие большого числа административных преград, применение чрезмерно консервативных подходов в связи с противоречивостью окружающей среды проекта, зависимость от выбранных на конкурсной основе поставщиков, смещение приоритетов от эффективности к исполнительности, а также неправильное определение целей проекта и показателей его эффективности.

Итак, мы видим необходимость во всех выделенных нами группах компетенций: планирования проектных работ, управления ресурсами проекта, управления рисками и изменениями, управления информационными технологиями, а также управления результативностью проектов и управления с учетом специфики муниципального управления.

Мировой опыт реализации государственных/муниципальных проектов показывает всю сложность и многогранность процесса управления проектами в этой сфере. Это еще раз подчеркивает важность разработки Стандарта качества по управлению проектами в России.

Разработка и введение Стандарта качества управления муниципальными проектами в России позволит дать общее понимание и общий язык

для всех государственных служащих, осуществляющих управление, координацию и контроль над проектами и программами, что приведет к повышению эффективности реализации муниципальных проектов.

Список литературы

1. Воропаев В. И. Россия в мировом сообществе управления проектами // Стратегия и конкурентоспособность. Вестник Совета по национальной конкурентоспособности. 2006. № 6.

2. Kriese R. Die Projektsteuerung im Projektmanagement - Werkzeuge und Vorgehen. – Wismar, 2007.

3. Wirick D. W. Public-sector project management: meeting the challenges and achieving results. - Wiley, 2009.

© Пехова Н. Ю. , 2011