УДК: 338.24:330.5 DOI: 10.22394/2071-2367-2017-12-2-167-175

ТРАНСФОРМАЦИЯ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ В УСЛОВИЯХ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

***Леонова О.В.*[1]**

В статье рассмотрены основные элементы корпоративной культуры, изучены специфика и современные условия трансформации управленческой культуры в госсекторе. Проанализированы факторы и условия развития новой культуры разработки и принятия управленческих решений в деятельности государственных служащих. Автором обоснована необходимость трансформации менталитета чиновников, перевода их работы в формат ориентации на результат, развивая соответствующие компетенции. Обобщены направления развития программ обучения и формирования профессиональной компетентности у участников управления проектами в органах власти.

Ключевые слова: корпоративная культура, управленческая культура государственных служащих, культура управления проектами в госсекторе, проектные компетенции государственных служащих.

TRANSFORMATION OF THE MANAGEMENT CULTURE IN THE PUBLIC SECTOR IN TERMS OF IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT

LEONOVA O.V. – Candidate of Economic Sciences, Associate Professor, Director of the Center "Higher school of Public Administration and Professional Development of Personnel" , Central Russian Institute of Management – branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russian Federation, Orel), e-mail:oks980@rambler.ru

The article describes the main elements of corporate culture; the specifics of modern conditions of transformation of management culture in the public sector are studied. The factors and conditions of development of new culture of development and making management decisions in the activities of public servants are analyzed. The author substantiates the necessity of the transformation of the mentality of officials, changing their work into the format of focusing on results, developing relevant competencies. Directions of development of the programs of training and formation of professional competence of participants in project management in government are summarized.

Keywords: corporate culture, managerial culture of public servants, culture of project management in the public sector, design capacities of public servants.

На современном этапе трансформации системы публичного управления все больше говорится о преимуществах проектно-ориентированного подхода к построению эффективной деятельности органов исполнительной власти и местного самоуправления. При этом повышение эффективности функционирования любой структуры, организации во многом определяется той поведенческой и управленческой культурой, которая сложилась в ней.

Леонова Оксана Вячеславовна – директор Высшей школы государственного управления и профессионального развития кадров, кандидат экономических наук, доцент, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Среднерусский институт управления–филиал, адрес: 302028, Россия, г. Орёл, б. Победы, 5а, e-mail: oks980@rambler.ru

Смысл управленческой культуры на государственной службе заключается в формировании единых поведенческих ценностей, норм, стилей и принципов управления в государственном секторе. То есть культура управления направлена на выстраивание качественного взаимодействия между служащими, опираясь на общие цели и правила поведения, а также призвана обеспечивать эффективные связи с внешним окружением органов власти.

По отношению к государственному сектору управленческая культура выполняет ряд важных функций. Во-первых, это формирование барьера от негативных внешних воздействий, которое реализуется через различные ограничительные нормы. Во-вторых, это интеграция всех работников в процессе выполнения трудовых функций, решения общих задач. В-третьих, культура обеспечивает поддержание и актуализацию необходимых правил и норм поведения сотрудников, их взаимоотношений, контактов с внешним миром, что является гарантией стабильности. В то же время, и это, в-четвертых, она способствует адаптации сотрудников к трудовой деятельности в конкретной системе. И, наконец, ей присуща и функция мотивации работников к соблюдению тех самых норм и принципов управления.

Специфика управленческой культуры в органах власти состоит в том, что в ее основе лежат определенные нормы, которые должны строго соблюдаться государственными служащими.

Наиболее важные из них:

1) юридические нормы – управленческого труда, которые отражены в государственно-правовых нормативных актах. Культура управленца в этом смысле состоит в знании и выполнении юридических норм;

2) моральные нормы – регулируют поведение в области нравственности и морали;

3) организационные нормы – устанавливают структуру органа власти, состав и порядок деятельности функциональных подразделений и их руководителей; правила внутреннего распорядка и другие нормы организационного характера, принятые в органе;

4) экономические нормы – регулируют экономическую деятельность.

Имеются и другие виды норм (технические, эстетические и т.п.), которые определенным образом формируют управленческую культуру, трансформируя систему принятия управленческих решений. В конечном итоге образуется совокупность элементов, характеризующих управленческую деятельность в госсекторе.

В чем проявляется специфика проектного управления в госсекторе? Во-первых, это непрерывный контроль достижения результатов проекта на всех этапах – от разработки до реализации. Во-вторых, это взаимодействие между участниками проектной деятельности – на уровне ведомства, межведомственное, а также с внешними участниками процесса. В-третьих, проектное управление направлено на достижение заданного результата с учетом ограничений по ресурсам и концепции проекта. Внедрение эффективного проектного управления в государственном секторе предполагает создание не только единой проектной культуры в органах как государственной, так и муниципальной власти, наличие у сотрудников, вовлеченных в проектную деятельность, соответствующих компетенций, но также и организацию процессов управления[1]. В частности, Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации[2] устанавливает организационную структуру системы управления проектной деятельностью, которая состоит из трех компонентов (табл. 1).

[1] Распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» / СПС «Консультант». – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120

[2] Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации: Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 // СЗ РФ. – 2016. – № 43. – Ст. 6028.

Таблица 1 – Функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации

Table 1 – Functional structure of the project management system in the Government of the Russian Federation

Постоянные органы управления проектной деятельностью	президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам
	федеральный проектный офис
	ведомственные координационные органы
	проектные офисы федеральных органов исполнительной власти (ведомственные проектные офисы)
Временные органы управления проектной деятельностью	кураторы
	проектные комитеты
	функциональные заказчики проектов (программ)
	старшие должностные лица проектов (программ)
	руководители проектов (программ)
	администраторы проектов (программ)
	руководители рабочих органов проектов (программ)
	рабочие органы проектов (программ)
	участники проекта (программы)
Обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью	общественно-деловые советы
	экспертные группы
	центр компетенций проектного управления

Таким образом, на сегодняшний день можно смело говорить о процессе формирования в органах государственной власти и местного самоуправления так называемой проектной культуры, которую можно охарактеризовать как совокупность норм и принципов, определяющих активность, инициативность и мотивированность государственных и муниципальных служащих к использованию проектного подхода в своей деятельности.

Что касается активности и инициативности служащих в рамках управления проектами, то здесь необходимо сказать прежде всего о той установке, которую несет в этом направлении руководитель органа, территориального образования, страны в целом.

На сегодняшний день позиция Президента Российской Федерации в этом вопросе однозначна. Еще в 2013 году Владимир Путин, выступая на обучающем семинаре для высших должностных лиц субъектов РФ, заявил, что госсектор вполне способен занять в сфере внедрения современных управленческих решений, управленческой культуры лидирующие позиции и, как крупнейший работодатель, стать примером для всей экономики и социальной сферы. В июне 2016 года на Петербургском экономическом форуме глава страны заявил: «Задачи, ко-

торые стоят перед нами, требуют и новых подходов к управлению развитием, и здесь мы намерены активно использовать проектный принцип»[1].

Руководители регионов начали серьезную работу по выполнению поручения Президента о внедрении проектного управления. Под эгидой Открытого правительства был проведён ряд обучающих семинаров для чиновников, по итогам которых стало ясно, что существующую модель госуправления необходимо переформатировать и начать постепенный переход от действующей «порученческой» системы к внедрению проектного подхода, предполагающего определение конкретных целевых показателей и введение системы КПЭ для руководителей и ответственности за их невыполнение, а также развитие кадрового потенциала[2].

Протоколом заседания Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органов государственной власти субъектов Российской Федерации от 4 декабря 2013 г. № 6-НП в качестве пилотных площадок для внедрения новых принципов управления были определены Белгородская, Ярославская, Пензенская, Томская области, Пермский край[3]. В связи с этим в данных субъектах РФ происходит принятие региональной нормативно-правовой базы, трансформация действующей системы управления[4]. Эти регионы прошли большой путь и накопили значительный опыт, который в том числе говорит, что универсального типового рецепта, который стопроцентно приведет к успеху, не существует. В каждом регионе — свои особенности, и их необходимо учитывать. Однако это не отменяет возможности и значимости работы по совершенствованию и, насколько это возможно, унификации нормативно-правового регулирования внедрения проектного управления в госсекторе[5].

Одним из субъектов РФ, где практика проектного управления получила наибольшее развитие, является Белгородская область. Начало внедрения проектного управления в регионе – 2010 год. Успешному его развитию в регионе способствовало создание соответствующего организационно-правового и институционального обеспечения.

Вместе с тем, начиная говорить о любых новшествах, стоит проанализировать, а готовы ли участники процесса к этим изменениям. Сможет ли российский чиновник эффективно работать в условиях внедрения проектного управления? В рамках научного исследования, проведенного сотрудниками факультета прикладной математики и информационных технологий Финансового университета при Правительстве РФ в 2015–2016 годах, была сделана попытка ответить на этот вопрос. Ученые изучили опыт зарубежных стран и существующую в России практику использования инструментов управления процессами и проектами, а также работу систем ключевых показателей в деятельности государственных служащих. Был проведен опрос российских чиновников. Среди опрошенных 50% составили

---

[1] Стенограмма выступления Владимира Путина на ПМЭФ-2016. [Электронный ресурс]/ URL – URL: https://rg.ru/2016/06/17/reg-szfo/stenogramma-vystupleniia-vladimira-putina-na-pmef-2016.html

[2] Глава государства объявил курс на проектное управление и повышение открытости страны. [Электронный ресурс]/ URL – URL: http://open.gov.ru/events/5515234/4011

[3] Протокол заседания Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации от 17 июня 2014 г. // Сайт Министерства экономического развития РФ. [Электронный ресурс]/ URL – URL: http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/councilintrprojmanag/2014062610

[4] Мироненко Н.В., Холодов В.А., Балашов А.Н. Нормативно-методологические практики внедрения проектного управления в органах исполнительной власти субъектов российской Федерации // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – Т. 5. – № 3. – С. 97–105.

[5] Балашов А.Н., Мироненко Н.В., Холодов В.А., Борисов А.С. Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 4. – С. 117–126.

специалисты, 38% – руководители, 4% – помощники и советники и 8% – обеспечивающие специалисты.

Среди основных качеств, необходимых российскому чиновнику, все опрошенные отмечали общепрофессиональные навыки (89,13% опрошенных), знание нормативно-правовых вопросов (почти 85%), этики и культуры поведения (чуть более 76%), умение быть результативным и эффективным (74 %). При этом мало кто видел среди своих должностных обязанностей умение работать в команде (32,6%), заниматься "самоменеджментом" (21,7%) и проектной деятельностью (23,9%) (рис. 1).

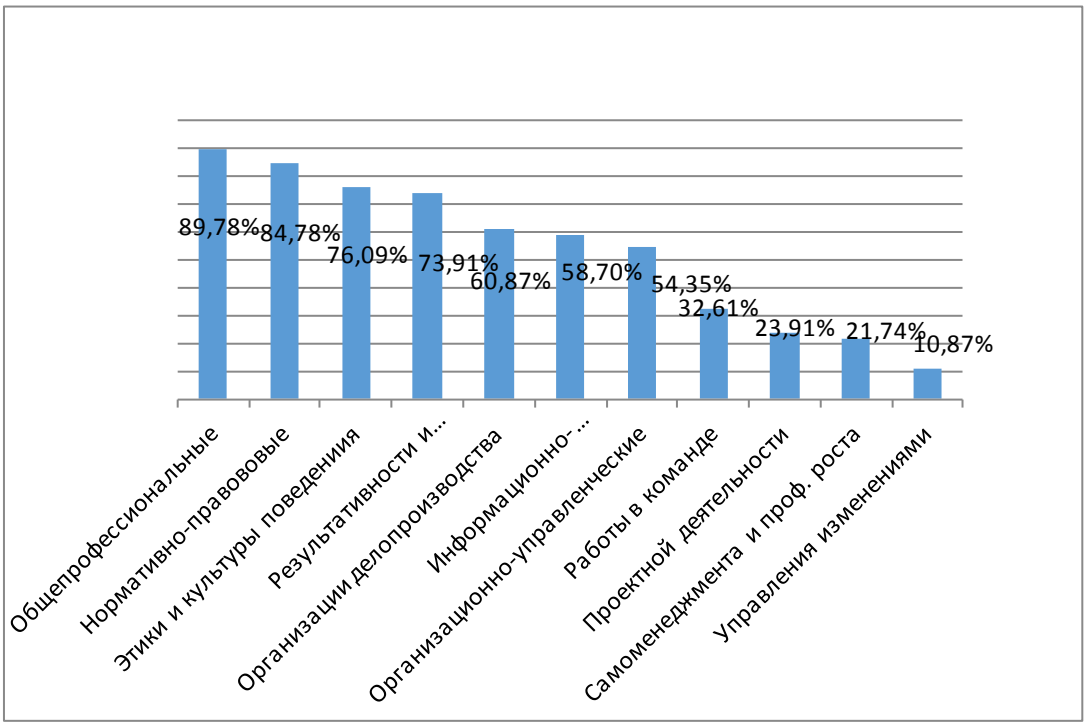


Рисунок 1 – Наиболее востребованные компетенции российских госслужащих
Figure 1 – The most needed competencies of Russian civil servants

Кроме того, среди причин, тормозящих внедрение проектного управления, была названа слабая компетенция чиновников в области технологического обеспечения проектной деятельности. По данным исследования, большинство всех органов власти (87,5%) для ведения проектов использовали простейшие текстовые редакторы, и лишь 7,7% федеральных органов исполнительной власти и 18,8% органов исполнительной власти субъектов РФ использовали для календарного планирования специализированное программное обеспечение[1]. Этот факт доказывает, что в государственном секторе необходимо расширять информационное пространство и внедрять современные информационные технологии в

[1] Славин Б. Наша служба не ясна и не трудна // "Коммерсантъ Власть". – №6 от 18.02.2017. [Электронный ресурс] / URL – URL: http://www.kommersant.ru/doc/3219813

органах власти как инструмент технологической поддержки проектной деятельности. Причем это может быть реализовано как в рамках давно используемых информационных систем так и с учетом новых разработок, например под конкретные модули (задачи) процесса управления проектами.[1]

С учетом рассмотренных далее модулей приведена примерная структура дополнительной образовательной программы для участников проектного офиса, создаваемого на уровне органа исполнительной власти региона (таблица 2).

Таблица 2 – Дидактические единицы учебного плана «Управление проектами»
Table 2 – Didactic units of the curriculum "Project Management"

Наименование раздела	Содержание разделов
1. Основы управления проектами	Предпосылки перехода к управлению проектами. Эволюция развития методов управления проектами. Этапы развития управления проектами в России. Понятие проекта и управления проектом. Отличительные признаки проекта. Отличие проекта от программы. Базовые понятия управления проектами. Окружающая среда проекта. Обзор международного исторического опыта развития методов управления проектами.
2. Управление коммуникациями и стейкхолдерами проекта	Определение потребности участников проекта в информации и формах коммуникации. Методы выстраивания отношений. Функции участников проекта. Распространение информации. Отчетность по исполнению. Управление участниками проекта. Матрица ответственности.
3. Управление рисками проекта	Планирование, идентификация рисков. Качественный и количественный анализ рисков. Дерево решений. Методы реагирования. План управления рисками.
4. Планирование и контроль проекта	Основные понятия и уровни планирования. Планирование целей и содержания проекта. Планирование работ. Принципы построения эффективной системы контроля. Понятия «мониторинг», «корректирующие действия», «управление изменениями». Метод освоенного объема.
5. Управление стоимостью проекта	Определение понятия «управление стоимостью проекта». Виды оценок стоимости проекта. Понятие «бюджетирование». Виды бюджетов. Оценка выполнения бюджета.
6.Управление командой проекта	Формирование команды проекта. Типы управления в проектных группах. Стили лидерства. Принципы и процесс управления.
7. Программные среды для проектного управления	Наиболее распространенные компьютерные системы управления проектами: Microsoft Project, Project Manager и др.
8.Специфика проектного управления в органах государственной власти	Особенности осуществления проектов в органах государственной власти
9.Специфика управления проектами в строительстве / сельском хозяйстве /социальной сфере / и т.д.	Цель и назначение применения управления проектами в отраслях. Примеры процессов в управлении проектами по отраслям. · Специфика задач, решаемых на разных стадиях управления отраслевыми проектами, функционала участников и т.д. Примеры.
Итоговый контроль	

[1] Леонова О.В., Крюкова О.А., Мироненко Н.В. Формирование регламента информационной системы «мониторинг результативности проектного управления» // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – Т. 5. – № 3. – С. 157–164.

Несмотря на то, что это исследование проводилось немногим более года назад, вряд ли ситуация сегодня преобразилась кардинально.

В то же время в регионах уже решают проблему трансформации менталитета чиновников, перевода их работы в формат ориентации на результат, развивая соответствующие компетенции. Например, Губернатор Приморского края утвердил Модель развития проектных компетенций. Задача — сформировать проектный резерв, то есть пул креативных, способных к эффективным коммуникациям, обладающих системностью мышления и управленческими навыками проектных специалистов. Модель устанавливает поэтапную оценку компетентности госслужащих и сотрудников краевых организаций. Но проверяются не только профессиональные знания и навыки, оцениваются также личностные качества, которые позволят специалисту участвовать в проекте[1].

Вместе с тем компетентность служащих нужно не только адекватно оценивать, но и эффективно формировать. Для этого крайне важным является обучение и повышение квалификации сотрудников органов власти по проектной деятельности с привлечением для этого ведущих экспертов, в том числе из бизнес-сообщества, имеющих успешный опыт проектного управления.

Обучение участников проектной деятельности в разрезе органов исполнительной власти должно проводиться в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе в рамках повышения квалификации и переподготовки государственных гражданских служащих.

Определение групп обучения может проходить как централизованно (обязательное обучение для всего руководящего состава органа исполнительной власти и участников проектов), так и по запросам от должностных лиц органа исполнительной власти.

Формирование потребностей в повышении уровня знаний проектного управления и определение направлений обучения зависит от специфики и задач планируемых и реализуемых проектов, а также текущего уровня знаний стейкхолдеров, участвующих в проектной деятельности.

Учебные модули необходимо формировать, исходя из текущего уровня знаний участников проектной деятельности (для этих целей можно использовать анкетирование, тестирование или интервьюирование), так чтобы в одной группе на одном модуле находились участники обучения со сходным уровнем подготовки, а также в соответствии со сроками запуска проектов (обучение участников проектов должно проводиться в начале работ по проекту).

При этом все многообразие учебных модулей для структурирования программ дополнительного образования государственных и муниципальных служащих в рамках управления проектом можно разделить на базовые, адаптированные и дополнительные.

Базовые модули предназначены для формирования у слушателей "каркасных" знаний и компетенций в области проектной деятельности. Здесь изучаются основные понятия, принципы, стандарты, процессы управления проектами. При этом базовые модули также должны быть дифференцированы в зависимости от целевой аудитории. Так, например, для высшего руководства органа или территории курс нужно ориентировать на верхнеуровневое управление проектами, а также на принципах интеграции проектной деятельности в процессную и операционную деятельность органа исполнительной власти, правительства региона и т.д.

Адаптированные учебные модули предполагают включение в структуру программы дидактических единиц, направленных на освоение более практических компетенций проектного управ-

[1] Заскалето А., Кристина Шувалова: «Проектное управление помогает менять менталитет чиновников в Приморье» // Приморская газета. [Электронный ресурс]/ URL – URL: http://primgazeta.ru/news/christina-shuvalov-project-management-helps-to-change-the-mentality-of-officials-in-primorye

ления. Это могут быть модули по изучению методологии формирования и деятельности проектных офисов в органах власти, модули по освоению навыков работы с информационной системой управления проектами и т.д.

Дополнительные учебные модули – это, как правило, элементы программы, учитывающие отраслевую специфику организации проектной деятельности в той или иной сферах[1].

Таким образом, прохождение обучения в рамках различных программ повышения квалификации и переподготовки должно обеспечивать не только совершенствование компетенций, необходимых для эффективной работы в сфере управления проектами и позволяющих осуществлять планирование и контроль проекта, управление коммуникациями, затратами и командой проекта, но и способствовать формированию у чиновников единого представления и стремления к реализации принципов проектной деятельности, то есть культуры проектного управления.

И, наконец, еще одной существенной составляющей процесса формирования у чиновников культуры управления проектами является разработка эффективной и адекватной системы мотивации участников проектной деятельности, развитие механизма премирования государственных служащих, руководителей проектов и сотрудников, вовлеченных в проектную деятельность, применение дополнительных мер их поощрения за создание и успешную реализацию проектов. При этом не только монетарные методы играют в этом вопросе ключевую роль. Также важна устоявшаяся политика руководства.

В завершение следует сделать вывод о том, что при определении факторов, влияющих на повышение результативности внедрения проектного управления в органах власти, на первом месте стоит единая корпоративная управленческая культура и унифицированная методология проектной деятельности. При этом ключевую роль во всем этом играет сформированная совокупность людей, одинаково думающих и прошедших курс обучения в контексте управления проектами в государственном секторе.

Библиография/References:

1. Балашов А.Н., Мироненко Н.В., Холодов В.А., Борисов А.С. Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 4. – С. 117–126.

2. Глава государства объявил курс на проектное управление и повышение открытости страны. – URL: http://open.gov.ru/events/5515234/4011

3. Заскалето А. Кристина Шувалова: «Проектное управление помогает менять менталитет чиновников в Приморье» // Приморская газета. – URL: http://primgazeta.ru/news/christina-shuvalov-project-management-helps-to-change-the-mentality-of-officials-in-primorye

4. Леонова О.В., Крюкова О.А., Мироненко Н.В. Формирование регламента информационной системы «Мониторинг результативности проектного управления» // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – Т. 5. – № 3. – С. 157–164.

5. Мироненко Н.В., Холодов В.А., Балашов А.Н. Нормативно-методологические практики внедрения проектного управления в органах исполнительной власти субъектов российской федерации // Вестник государственного и муниципального управления. – 2016. – Т. 5. – № 3. – С. 97–105.

[1] Распоряжение Министерства экономического развития Российской Федерации от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» / СПС «Консультант». [Электронный ресурс]/ URL – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120

6. Славин Б. Наша служба не ясна и не трудна // Коммерсантъ Власть. – №6 – 18.02.2017. – URL: http://www.kommersant.ru/doc/3219813

7. Стенограмма выступления Владимира Путина на ПМЭФ-2016. – URL: https://rg.ru/2016/06/17/reg-szfo/stenogramma-vystupleniia-vladimira-putina-na-pmef-2016.html

1. Balashov, A.N., Mironenko, N.V., Kholodov, V.A., Borisov, A.S. (2016) Normativno-pravovoe regulirovanie vnedreniia proektnogo upravleniia v sfere gosudarstvennogo upravleniia: regional'nyi aspekt [Normative and legal regulation of implementation of project management in the field of public administration: regional aspect] // Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk [Central Russian Journal of Social Sciences]. – T. 11. – № 4. – P. 117–126. (In Russ.)

2. Glava gosudarstva ob"iavil kurs na proektnoe upravlenie i povyshenie otkrytosti strany [The head of state has announced a course on project management and improving transparency in the country]. – URL: http://open.gov.ru/events/5515234/4011 (In Russ.)

3. Zaskaleto, A. Kristina Shuvalova: «Proektnoe upravlenie pomogaet meniat' mentalitet chinovnikov v Primor'e» [Christine Shuvalova: "Project management helps to change the mentality of officials in Primorye"] // Primorskaia gazeta. – URL: http://primgazeta.ru/news/christina-shuvalov-project-management-helps-to-change-the-mentality-of-officials-in-primorye (In Russ.)

4. Leonova, O.V., Kriukova, O.A., Mironenko, N.V. (2016) Formirovanie reglamenta informatsionnoi sistemy «Monitoring rezul'tativnosti proektnogo upravleniia» [Formation of regulations of information system "performance monitoring of project management"] // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Journal of Public and Municipal Administration]. – T. 5. – № 3. – P. 157–164. (In Russ.)

5. Mironenko, N.V., Kholodov, V.A., Balashov, A.N. (2016) Normativno-metodologicheskie praktiki vnedreniia proektnogo upravleniia v organakh ispolnitel'noi vlasti sub"ektov rossiiskoi federatsii [Legal and methodological practices of implementation of project management in the executive authority of constituent members of the Russian Federation] // Vestnik gosudarstvennogo i munitsipal'nogo upravleniia [Journal of Public and Municipal Administration]. – T. 5. – № 3. – P. 97–105. (In Russ.)

6. Slavin, B. (2017) Nasha sluzhba ne iasna i ne trudna [Our service is not clear and is not difficult] // Kommersant" Vlast'. – №6 – 18.02. – URL: http://www.kommersant.ru/doc/3219813 (In Russ.)

7. Stenogramma vystupleniia Vladimira Putina na PMEF-2016 [Transcript of Vladimir Putin at the SPIEF-2016]. – URL: https://rg.ru/2016/06/17/reg-szfo/stenogramma-vystupleniia-vladimira-putina-na-pmef-2016.html (In Russ.)