

УДК 378 (Высшее образование. Университеты. Академическое обучение)

СПЕЦИФИКА ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МЕНЕДЖЕРА ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

© 2019 Е.Н. Дятлова

Дятлова Елена Николаевна, помощник проректора, аспирант кафедры теории и технологии социальной работы.

E-mail: lenova_99@mail.ru

Самарский национальный исследовательский университет имени академика С.П. Королева.
Самара, Россия

Статья поступила в редакцию 17.05. 2019

Целью данной статьи стало раскрытие специфики деятельности по управлению проектами менеджера государственного и муниципального управления. *Результаты, представленные в статье*, полученные с помощью следующих методов исследования: анализа и синтеза научной информации, федерального государственного образовательного стандарта высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата); обобщения и систематизации научных фактов и положений. *Сегодня подготовка менеджеров государственного и муниципального управления*, с одной стороны, является частью всей системы образования в России, с другой стороны, не может не учитывать изменения, происходящие в сфере государственного и муниципального образования в стране. В данной статье специфика деятельности по управлению проектами менеджера государственного и муниципального управления раскрывается через выявление особенностей сектора государственного и муниципального управления и тех изменений, которые произошли в данном секторе в последние годы. Выделение проектной деятельности в отдельный вид деятельности отчасти обусловлено общемировой тенденцией перехода от традиционного государственного управления к новому этапу в управлении – государственному менеджменту. Появление концепции New Public Management (NPM) позволило внедрять в систему государственного и муниципального управления инструменты и методы, выработанные в бизнес-сфере. *Проведенный анализ* особенностей управления в государственном и частном секторах, позволил выделить сходные черты и различия данных секторов. Так, сходные черты способствуют заимствованию методов управления одного сектора другим, различия требуют учитывать особенности каждого сектора в процессе этого заимствования. Таким образом, согласно подходу к определению компетенций руководителей проектов, в основе которого лежит модель компетенций IPMA (Международная Ассоциация Управления Проектами), основное отличие в наборе компетенций менеджера в бизнес-сфере и менеджера государственного и муниципального управления заключается в диапазоне контекстуальных компетенций, что необходимо учитывать при подготовке менеджеров государственного и муниципального управления к управлению проектами.

Ключевые слова: управление проектами, государственный менеджмент, частный сектор, компетенции руководителя проекта.

Введение. На современном этапе социально-экономического развития страны возрастает спрос на управление проектами как ключевую компетенцию в таких областях, как информационные технологии, инженерия, бизнес, здравоохранение, образование, строительство и производство, относящихся к государственному и частному секторам. В связи с этим для современного высшего образования становится актуальной качественная подготовка будущих менеджеров, обладающих соответствующими компетенциями, как в сфере государственного и муниципального управления, так и в частном секторе.

Анализ. Подготовка менеджеров государственного и муниципального управления – одна из стратегических задач Российской Федерации. В развитии любого государства, его эффективном функционировании важная роль отводится обеспечению органов государственной власти и местного самоуправления хорошо подготовленными менеджерами государственного и муниципального управления, владеющими знаниями, умениями и навыками в экономической, политических, правовой и управленческой областях, способными критически мыслить и в ситуациях дефицита и в ситуации ограниченности средств и ресурсов достигать поставленных целей.

Подготовка менеджеров государственного и муниципального управления, являясь частью всей системы образования в России, зависит от специфики государственного и муниципального управления в стране [1].

В рамках данной статьи рассмотрим специфику деятельности по управлению проектами менеджера государственного и муниципального управления через призму особенностей государственного и муниципального сектора и тех изменений, которые произошли в данном секторе в последние годы.

На сегодняшний день нет единой точки зрения относительно того, когда зародилось управление проектами. Согласно определению, предложенному Институтом управления проектами, проект представляет собой «временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов, услуг или результатов» [2, с. 5], а управление проектами является «приложением знаний, навыков, инструментов и методов к операциям проекта для удовлетворения требований, предъявляемых к проекту» [2, с. 8].

Вместе с тем нет единой точки зрения относительно того, что ждет управление проектами как профессию в будущем. Так, одни исследователи утверждают, что управление проектами, возникшее в развитых странах более 50 лет назад как самостоятельная сфера профессиональной деятельности, требует особого вида мастерства для эффективного управления проектами [3]; другие считают, что настанет время, когда позиции по управлению проектами уйдут в прошлое и в организациях больше не будет менеджеров проектов. Работа менеджера проекта будет дезинтегрироваться и станет навыком работы, обязательной составляющей должностных обязанностей для большого круга специалистов [4].

Несмотря на то, что понятие «проект» в сферах государственного и муниципального управления используется сравнительно недавно, сегодня проектная деятельность выступает как отдельный вид деятельности. Это отчасти обусловлено тем, что в последние годы в мире наблюдается тенденция перехода от традиционного государственного управления к новому этапу в управления – государственному менеджменту. В США необходимость изменений и переход к государственному менеджменту, наряду с осознанием неспособности традиционной системы государственного управления обеспечить развитие и эффективное функционирование, в основе которой лежала концепция рациональной бюрократии М. Вебера, также была отмечена Т. Габлером, Д. Осборном и национальным обзором администрации Билла

Клинтона в 1993 г. Так, начиная с 1980 – 1990-х гг. страны организации экономического сотрудничества и развития начали осуществлять административные реформы, в основе которых лежала концепция New Public Management (NPM). В России принципы NPM были использованы при реализации административных реформ. В 2005 году вышло распоряжение Правительства Российской Федерации «О Концепции административной реформы в Российской Федерации в 2006 – 2010 годах».

Концепция New Public Management появилась, когда традиционное государственное управление утратило способность отвечать на новые вызовы рыночной экономики, связанные с процессами глобализации, либерализации торговли и открытия национальных рынков. В отличие от традиционной модели государственного управления, для которой было характерно наличие бюрократии, расширенный аппарат государственных служащих и элитарное их положение, рост коррупции на местах, рост затрат, приведших к стагнации и торможению развитие рынков, концепция New Public Management предполагала повышение качества предоставляемых государством услуг, сокращение численности госслужащих, уменьшение затрат на их содержание и рост производительности труда как следствие внедрения в систему государственного управления инструментов и методов, выработанных в бизнес-сфере. Посредством модернизации системы государственного управления, аналогично коммерческим компаниям, создаются условия для использования проекта как одного из ведущих механизмов при решении государственных задач [5].

Анализ работ западных ученых Т. Геблева, Д. Осборна, К. Худа, и отечественных исследователей В. Маршев и И. Телешова позволяет выделить следующие основные принципы концепции New Public Management: 1) связанные со структурными изменениями систем государственного управления: а) децентрализация по средствам передачи полномочий с федерального на региональный уровень; б) сокращение числа госструктур; в) сокращение штата госслужащих; г) повышение качества услуг, предоставляемых государством; д) внедрение систем аудита, подотчетности. 2) Связанные с заимствованием государственного сектора механизмов управления у частного сектора: а) передача ряда функций / видов деятельности по выполнению государственных услуг на аутсорсинг государственным корпорациям, независимым агентствам, частному сектору на рыночных условиях в целях повышения конкуренции; б) конкурентное замещение должностей;

в) внедрение контрактной системы взамен бес-срочного трудового договора; внедрение системы оплаты труда зависящей от результатов работы госслужащих; г) внедрение системы бюджетирования по результатам.

В рамках перехода к государственному менеджменту в органах государственной власти стал применяться проектный подход, послуживший мерой преодоления ряда трудностей в администрировании и средством, повышающим результативность в исполнении функций государством. Использование проектного подхода органами государственного и муниципального управления позволяет осуществить идею управления по результатам, повысить эффективность управления ресурсами – кадровыми, финансовыми и временными, децентрализовать и делегировать часть полномочий.

Переход к New Public Management способствует повышению спроса на менеджеров государственного и муниципального управления, способных руководить проектами, именно они играют решающую роль и влияют на успех того или иного проекта / государственной программы.

Управление в государственном и частном секторе. Какими компетенциями должен обладать руководитель проекта? Одинаковый ли набор компетенций у руководителя проекта в частном и государственном секторе? Чтобы ответить на эти вопросы необходимо выделить сходства и различия в управлении в государственном и частном секторе.

В управлении менеджер является центральным элементом, с одной стороны, он может выступать как ресурс (наряду с прочими ресурсами, такими как время, материально-техническая ба-

за), с другой стороны – как объект или субъект управления; он может быть источником проблем, а может способствовать достижению высоких показателей и результатов. В основе многообразия ролей менеджера и их сходств и различий в государственном и частном секторах лежат сходства и различия управленческой деятельности в государственном и частном секторах. В. Маршев и И. Телешова выделяют следующие сходные черты управления:

- 1) *Относящиеся к статистическим характеристикам:* функции управления, их состав и содержание; набор организационных структур; функции отдельных работников, отраженные в должностных инструкциях, нормируемость управленческого труд. Выраженность той или иной характеристики в зависимости от сектора или конкретной организации могут быть различными.
- 2) *Относящиеся к динамическим характеристикам:* потоки информации, социальное взаимодействие, делопроизводство, процесс принятия решения, процесс оперативного управления.
- 3) *Касающиеся установок управления организациями:* постановка целей и их реализация, рациональное распределение ресурсов, стремление эффективного их использования, забота о персонале, удовлетворение его потребностей.
- 4) *Касающиеся общности задач,* связанных с решением проблем информационного обеспечения, конфликтов, лидерства, соотношения формальных и неформальных групп [6].

Анализ работ зарубежных (Д. Бой [7] и К. Ричард [8]) и отечественных авторов (В. Маршев и И. Телешова) позволяет выделить основные различия в государственном и частном секторе (таб. 1).

Таб. 1 Основные различия государственного и частного секторов (The main differences between the state and the private sectors)

№	Критерий	Частный сектор	Государственный сектор
1	Тип собственности	частная	государственная
2	Природа потребностей	производство товаров/оказание услуг для получения прибыли за счет удовлетворения потребностей отдельных людей	выполнение программ/оказание услуг для удовлетворения общественных потребностей и запросов
3	Природа целей	ставятся и реализуются цели фирмы	цели устанавливаются законодательными органами и служат интересам общества
4	Осознанность целей	цели частных организаций в сознании персонала более конкретны	цели государственных организаций в сознании персонала более расплывчаты
5	Сложности	небольшое число заинтересованных сторон, чьи интересы необходимо учитывать при управлении	большое число заинтересованных сторон, чьи интересы необходимо учитывать при управлении
6	Проницаемость	менее восприимчивы к воздействиям внешней среды	более восприимчивы к воздействиям внешней среды

7	Процесс принятия решений	процесс гибкий, обусловлен экономической эффективностью	процесс формализован, не всегда обусловлен экономической эффективностью
8	Критерии эффективности управления	критерии эффективности организация для себя устанавливает сама, например доходность или прибыльность	критерии внешние, к ним можно отнести: общественное благополучие, оценки законодательных органов, правительства, политических партий, общества
9	Конкуренция	работают в условиях жесткой конкуренции	конкуренция слабая, а где-то и вовсе отсутствует
	Спрос на услуги	стремятся увеличить спрос на свою продукцию для увеличения прибыли	подавляют спрос на продукцию/услуги, чтобы оставаться в рамках бюджета
10	Масштаб управления	управление государством оказывает воздействие на все общество	управление организациями частного сектора оказывает воздействие на внутреннюю среду, реже оказывает воздействие на внешнюю по отношению к ней среду (конкуренты, потребители)

С одной стороны, наличие сходных черт в управлении государственным и частным секторами способствует заимствованию методов управления одного сектора другим, с другой стороны, наличие различий в управлении государственным и частным секторами требует учитывать особенности каждого сектора в процессе этого заимствования.

Подготовка менеджеров государственного и муниципального управления к управлению проектами. Сегодня сфера профессиональной деятельности менеджера государственного и муниципального управления требует выполнения различных видов деятельности. В действующем Федеральном государственном образовательном стандарте высшего образования по направлению 38.03.04 Государственное и муниципальное управление выделяются следующие виды профессиональной деятельности менеджера государственного и муниципального управления: организационно-управленческая, информационно-методическая, коммуникативная, проектная, вспомогательно-технологическая (исполнительная), организационно-регулирующая, исполнительно-распорядительная [9].

При этом следует отметить тот факт, что управление проектами в сфере государственного и муниципального управления на протяжении последних лет является своеобразным трендом, проявляющимся в активном включении органов власти в различные проектные инициативы. В соответствии с Постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 N 1050 (ред. от 03.10.2018) "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации" органам государственной власти субъектов РФ было рекомендовано осуществить переход к проектной организации деятельности посредством организации проектных офисов на разных уровнях исполнительной власти.

Таким образом, перед системой высшего образования в России встает вопрос о необходимости подготовки менеджеров государственного и муниципального управления, готовых к проектной деятельности, как одному из ведущих видов деятельности. К.Э. Безукладников, Э.Ф. Зеер, И.А. Зимняя и А.В. Хуторской видят в совокупности способности и готовности к осуществлению определенного вида деятельности сущность компетенции. Компетенции есть «интегральные динамические характеристики выпускника, которые выражают ожидаемые и измеряемые результаты обучения (знания, умения, навыки, личностные качества), т.е. достижения выпускника, его готовность и способность осуществлять определенные виды деятельности после освоения всего курса или его отдельной части» [10].

Согласно подходу к определению компетенций руководителей проектов, в основе которого лежит модель компетенций IPMA (Международная Ассоциация Управления Проектами), предполагается три диапазона компетенций менеджеров проектов: 1) диапазон технических компетенций – компетенции, непосредственно относящиеся к управлению проектами; 2) диапазон поведенческих компетенций – компетенции, касающиеся личных и поведенческих качеств менеджера проекта; 3) диапазон контекстуальных компетенций – компетенции, связанные с контекстом проекта, с особенностями той сферы, в которой проект реализуется.

Основное отличие в наборе компетенций менеджера в бизнес-сфере и менеджера государственного и муниципального управления заключается в диапазоне контекстуальных компетенций. Диапазон контекстуальных компетенций менеджера государственного и муниципального управления включает в себя ключевые знания, умения и навыки, которые необходимы менеджеру в государственном секторе, чтобы быть успешным в

следовании миссии и достижении целей той структуры, которой он руководит. Однако следует отметить, что в самом государственном секторе возможны различия в наборе компетенций, необходимых менеджеру проекта, относящихся к контекстуальному диапазону. Компетенции будут отличаться, например, у менеджеров проектов в образовательных учреждениях и учреждениях здравоохранения, так как они будут реализовывать проекты в различных сферах государственного сектора: в сфере образования и в сфере здравоохранения, соответственно [11].

Следует отметить, что проектные компетентности не только проявляются в деятельности и являются показателем ее эффективного осуществления, но и проявляются в социальной позиции, отношении и личностных установках индивида - менеджера государственного и муниципального управления. За счет образования сложной, обобщенной системы компетенций менеджера проекта, обеспечивается способность менеджера государственного и муниципального управления успешно действовать в различных проблемных ситуациях, возникающих в процессы осуществления проектной деятельности. [12].

Заключение. Сегодня нет единой точки зрения относительно того, что ждет управление проектами как профессию в будущем: уйдет ли позиция по управлению проектами в прошлое, а работа менеджера проекта будет дезинтегрирована и станет обязательным навыком работы или же управление проектами, как самостоятельная сфера профессиональной деятельности, будет про-

должать свое развитие. Вместе с тем неоспоримым остается тот факт, что на современном этапе социально-экономического развития страны возрастает спрос на управление проектами как ключевую компетенцию в различных областях государственного и частного секторов. Такая стратегическая задача Российской Федерации как подготовка менеджеров государственного и муниципального управления является частью всей системы образования в России и зависит от специфики государственного и муниципального образования в стране. Руководитель проекта, играя решающую роль и оказывая влияние на успех проекта, должен обладать соответствующими компетенциями.

Выводы. Согласно модели компетенции IPMA (Международная Ассоциация Управления Проектами), называемой базовым уровнем компетенций IPMA, модель компетенций менеджеров проектов рассматривается в трех диапазонах: технический, поведенческий и контекстуальный. Так, набор компетенций у руководителя проектом в государственном и частном секторах будут различны в рамках контекстуального диапазона. Руководитель проекта в государственном секторе должен обладать с одной стороны компетенции, присущие любому менеджеру, с другой стороны компетенциями, необходимые ему для реализации проектов. Следует отметить, что в самом государственном секторе возможны различия в наборе компетенций, необходимых менеджеру проекта, относящихся к контекстуальному диапазону.

1. Василенко В.А. Эволюция системы подготовки и переподготовки кадров государственных и муниципальных служащих в России в контексте экономического развития страны: автореферат дис. ... канд. кандидата экономических наук. СПб, 2014. 18с.: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01005550934?login=1#?page=1>
2. Project Management Institute. (2013). PMI's Industry Growth Forecast. Project Management Institute.
3. Nelson C. (2012, November). The Future of Project Management. Retrieved from PSMJ Resources: <http://www.psmj.com/knowledge-community/articles/the-future-of-pm.cfm>
4. Stanleigh, M. (2010). The Future of Quality and Project Management. Toronto, Ontario, Canada.
5. Якимова М.Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента // ARS ADMINISTRANDI. № 1. 2015. С. 16 – 27
6. Маршев В., Телешова И. Об управлении в государственном и частном секторах // Проблемы теории и практики управления. 1999. № 5. С. 46 – 50.
7. Boyne G. (2002). Public and Private Management. What's the Difference? Journal of Management Studies, 39(1), 97 – 122.
8. Reichard, C. (1998). Education and Training for New Public Management. International Public Management Journal, 1(2), 177 – 194.
9. Федеральный государственный образовательный стандарт высшего образования по направлению подготовки 38.03.04 Государственное и муниципальное управление (уровень бакалавриата). М., 2015. 14: <http://fgosvo.ru/news/5/637>
10. Столяренко А.М. Психология и педагогика. М., Изд-во «Юнити», 2001. 221 с.
11. Beata Jałochaa, Hans Petter Kraneb, Anandasivakumar Ekambaramc, Grayna Prawelska-Skrzypekd Key competences of public sector project managers, p. 246 – 257, 2013.

12. Исаев И.Ф. Профессионально-педагогическая культура преподавателя: учебное пособие для студентов высших учебных заведений. М., Изд-во «Академия», 2002. 208 с.

SPECIAL FEATURES OF PROJECT MAKING FOR STATE AND MUNICIPAL SECTOR MANAGERS

© 2019 E.N. Dyatlova

Elena A. Dyatlova, assistant Vice-rector, post-graduate student of the Theory and Technology of Social Work Department.

E-mail: lenova_99@mail.ru

Samara National Research University. Samara, Russia

The aim of this article is to reveal the special features of project making management process in the sphere of state and municipal administration. The results presented in the article were obtained through the following research methods: analysis and synthesis of scientific information, federal educational standard of higher education for the major 38.03.04 State and Municipal Administration (bachelor level), generalization and regimentation of scientific facts and thesis. Today the training of managers in the sphere of state and municipal administration is, on the one hand, a part of the whole educational system of Russia, but on the other hand, it cannot ignore the changes in the field of state and municipal administration throughout the country. In this article the specifics of state and municipal project making management is presented through the characteristic features of this sector and the changes, which have taken place in the sector for the past several years. Formation of project making into a separate activity has partly happened due to the worldwide tendency to change from traditional state administration to a new way of operation – state management. Evolution of the New Public Management (NPM) concept let implant the methods and tools of business administration into state and municipal administration sector. The analysis of the state and the private sectors' management made it possible to figure out the similarities and the differences of these sectors. Thus, similarities facilitate borrowing of the methods by each of the sectors, while differences make it necessary to take the specifics of each sector into consideration in the process of borrowing. Consequently, according to the definition of the project manager competence based on the International Project Management Association model, the main difference between a business sphere manager and a state and municipal sphere manager is in the range of contextual competences, which should be considered while training state and municipal project managers.

Keywords: project management, state management, private sector, project manager competences

1. Vasilenko V.A. E`volyuciya sistemy` podgotovki i perepodgotovki kadrov gosudarstvenny`x i municipal`ny`x sluzhashhix v Rossii v kontekste e`konomicheskogo razvitiya strany` (Evolution of the system of training and retraining of state and municipal employees in Russia in the context of economic development): avtoreferat dis. ... kand. kandidata e`konomicheskix nauk. SPb, 2014. 18s.: <https://dlib.rsl.ru/viewer/01005550934?login=1#?page=1>
2. Project Management Institute. (2013). PMI's Industry Growth Forecast. Project Management Institute.
3. Nelson C. (2012, November). The Future of Project Management. Retrieved from PSMJ Resources: <http://www.psmj.com/knowledge-community/articles/the-future-of-pm.cfm>
4. Stanleigh, M. (2010). The Future of Quality and Project Management. Toronto, Ontario, Canada.
5. Yakimova M.N. vozmozhnosti i ogranicheniya proektnogo podxoda v kontekste realizacii novogo gosudarstvennogo menedzhmenta (Opportunities and limitations of the project approach in the context of the implementation of the new state management). *ARS ADMINISTRANDI*. № 1. 2015. S. 16 – 27
6. Marshev V., Teleshova I. Ob upravlenii v gosudarstvennom i chastnom sektorax (On public and private sector governance). *Problemy` teorii i praktiki upravleniya*. 1999. № 5. S. 46 – 50.
7. Boyne G. (2002). Public and Private Management. What's the Difference? *Journal of Management Studies*, 39(1), 97 – 122.
8. Reichard, C. (1998). Education and Training for New Public Management. *International Public Management Journal*, 1(2), 177 – 194.
9. Federal`ny`j gosudarstvenny`j obrazovatel`ny`j standart vy`sshego obrazovaniya po napravleniyu podgotovki 38.03.04 Gosudarstvennoe i municipal`noe upravlenie (uroven` bakalavriata) (Federal state educational standard of higher education in the field of training 38.03.04 State and municipal management (bachelor level)). М., 2015. 14: <http://fgosvo.ru/news/5/637>
10. Stolyarenko A.M. Psixologiya i pedagogika (Psychology and pedagogy). М., Изд-во «Yuniti», 2001. 221 s.
11. Beata Jałochaa, Hans Petter Kraneb, Anandasivakumar Ekambaramc, Grayna Prawelska-Skrzypekd Key competences of public sector project managers, p. 246 – 257, 2013.
12. Isaev I.F. Professional`no-pedagogicheskaya kul`tura prepodavatelya (Professional and pedagogical culture of the teacher: textbook for students of higher educational institutions): uchebnoe posobie dlya studentov vy`sshix uchebny`x zavedenij. М., Изд-во «Академия», 2002. 208 с.