

# **Стратегический менеджмент и управление проектами в государственном управлении**

**Лекция 1: Стратегический менеджмент и управление  
проектами, основные понятия и содержание в  
государственном управлении**

**Заместитель директора по научной работе  
Воронежского филиала РАНХ и ГС при Президенте РФ,  
Д.Э.Н., Соломахин Александр Николаевич**

# 1. Историко-теоретические аспекты в развитии менеджмента и управления проектами в государственном управлении.

1 этап. 1800 – 1900 гг. (зарождение «научного менеджмента»). – переход от мануфактуры к фабричному производству («фабричная эпоха») или эпоха индустриальной революции (Сен-Симон (1760-825), Роберт Оуэн (1771-1858), Давид Рикардо (1772-1823), Джон Стюарт Милль (1806-1873), Альфред Маршалл (1842-1924)). Северная Англия, Манчестер.

**В эпоху индустриализации обеспечивается:**

- повышение роли «рабочего - мастера производства» и появление **управляющего процессом производства;**
- **появление дополнительных функций:** планирование, делопроизводство, сбыт, закупки, статистический анализ производства и пр.;
- **формирование современной системы акционерного капитала** (капиталисты или владельцы компаний все более удалялись от занятия бизнесом как экономической деятельностью, нацеленной на извлечение прибыли). Вместо единственного собственника появилось множество акционеров, т. е. совместных (долевых) владельцев капитала, т.е. наблюдалось т.н. «размывание капитала»;
- **появление крупных производств** (тысячи и десятки тысяч работников) привело к тому, что руководителю - собственнику пришлось нанимать несколько наемных управленцев (менеджеров) – не собственников из всех социальных групп, а не только из привилегированных классов.

**2 этап – 1900 - 1920 гг.** - появление научных работ посвященных организации административного (бюрократического) управления на производстве и в государственном управлении, **появление менеджмента** (Америка, Филадельфия).

### **1. Выделение менеджмента предприятия как науки:**

Научная организация труда, - **Фредерик Уинслоу Тейлор** (1856-1915), Фрэнк Джилберт (1868 – 1924 ), Генри Гантт (1861—1919), Г. Таун. (1844—1924), Луис Брендис, (предложил термин «научный менеджмент») и пр.

Научная система знаний о законах рациональной организации (Тейлор), - математический способ исчисления себестоимости, дифференциальная система оплаты труда, метод изучения времени и движений (хронометраж), способ расчленения и рационализации трудовых приемов, инструкционные карточки, подбор и обучение кадров и пр., что позднее вошло в так называемый механизм «научного менеджмента». Впервые была поставлена задача управления людьми (персоналом) как самая важная с точки зрения повышения производительности и эффективности труда.

### **2. Определение общих принципов государственного управления:**

Описание базовых принципов государственного бюрократического управления (менеджмента) в работе «Хозяйство и общество» Макса Вебера (**Максимилиан Карл Эмиль Вебер**) (1864—1920), обоснование усиления роли администрации в государственном и частном секторах экономики.

Бюрократический аппарат по М. Веберу состоящий из чиновников, действует в соответствии со следующими принципами:

- 1) они (чиновники) лично свободны и подчинены власти только в том, что касается их безличных должностных обязанностей;
- 2) они организованы в четко установленную иерархию должностей;
- 3) каждая должность обладает строго определенной сферой полномочий;
- 4) чиновник занимает должность на основе добровольного договорного соглашения;
- 5) кандидаты отбираются на основании их специальной квалификации и при этом назначаются на должность, а не избираются;
- 6) вознаграждением служит постоянное денежное жалование, как правило, с правом на пенсию;
- 7) должность рассматривается как единственный или по крайней мере основной род занятий занимающего ее лица;
- 8) существует система служебного продвижения в соответствии со старшинством или заслугами;
- 9) чиновник отделен от владения средствами управления и не присваивает свою должность;
- 10) он подчинен в своей деятельности жесткой и систематической дисциплине и контролю.



**3 этап** – 1920 - 1940 гг. – дальнейшее развитие менеджмента как науки, появление административной или классической школы менеджмента (Г. Эмерсон (1853- 1931), **Анри Файоль** (1841-1925). «Двенадцать принципов производительности (эффективности)», - Гарингтон Эмерсон и функции, принципы и направления деятельности администрации А. Файоля "Общее и промышленное управление". В США Джон Рокфеллер-старший (1839-1937), Дж. П. Морган (1838-1913) и **Эндрю Карнеги** (1835-1919). Первый Конгресс по менеджменту, состоялся в Праге в 1922 году.

*В целом заслуга классической школы менеджмента заключается в определении следующих принципов научного управления:*

- 1.Использование научного анализа для определения оптимальных способов выполнения задачи.
2. Отбор работников, наиболее подходящих для выполнения определенных задач и их обучение.
3. Обеспечение работников ресурсами, требуемыми для эффективного выполнения задач.
4. Систематическое и правильное использование материального стимулирования для повышения производительности.
5. Выделение планирования и обдумывания в отдельный процесс. Утверждение менеджмента в качестве самостоятельной формы деятельности науки. Формирования функций менеджмента.

**4 этап – 1940 - 1970 гг. – Формирование стратегического менеджмента как новой дисциплины и появление управления проектами как методологии.**

Термин «стратегический менеджмент» был введён в обиход на стыке 60-70-х гг. XX в. для того, чтобы отражать отличие управления, осуществляемого на высшем уровне, от текущего управления на уровне производства. В формирование стратегического менеджмента внесли вклад многочисленные авторы, но к пионерам относят Альфреда Чандлера (Alfred D. Chandler, Jr.), Филипа Зельцника (Philip Selznik), **Игоря Ансоффа** (1918 - 2002) «Стратегический менеджмент» и **Питера Друкера** (1909-2005). «Задачи менеджмента в XXI веке». Базовый постулат, - **миссия организации определяет стратегию, а стратегия определяет организационную структуру.** Главная задача: научиться выявлять, выстраивать и проверять на практике эффективность организационных структур фирмы, которые соответствуют её миссии и стратегии.

### **Основные этапы стратегического менеджмента**

- Определение сферы бизнеса и разработка назначения (миссии) фирмы;
- Трансформация назначения фирмы в частные долговременные и краткосрочные цели деятельности;
- Определение стратегии достижения целей деятельности;
- Разработка и реализация стратегии;
- Оценка деятельности, слежение за ситуацией и введение корректирующих воздействий.





# Модель стратегического менеджмента





## Содержание стратегического менеджмента:

- Анализ внешней среды фирмы;
- Анализ её внутренней обстановки;
- Формирование миссии и целей фирмы
- Выбор и разработка стратегии на уровне стратегической зоны хозяйствования (СЗХ), фирмы;
- Анализ портфеля диверсифицированной фирмы;
- Проектирование организационной структуры;
- Выбор степени интеграции и систем управления;
- Управление комплексом «стратегия — структура — контроль»;
- Определение нормативов поведения и политики фирмы в отдельных сферах её деятельности;
- Обеспечение обратной связи результатов и стратегии компании;
- Совершенствование стратегии, структуры, управления.

Появление различных школ стратегического менеджмента: Дуглас Мак-Грегор (1906-1964), Абрахам Маслоу (1908 - 1970), - управление персоналом; Йозеф Шумпеттер (1883-1950), - управление инновациями; Деминг, Уильям Эдвардс (1900—1993,) Исикава Каору (1915—1989), - управление качеством; Гарри Макс Марковиц род. 1927 - управление рисками, управление финансами и пр. **Объединение различных школ и методологий привело к созданию общей методологии управление проектами (Project Management).**

Впервые профессиональные организации управления проектами были созданы в Европе (1965 г.), - Международная Ассоциация Управления Проектами (INTERNET ныне IPMA, Швейцария, Цюрих) и в США в 1969 г. – Институт Управления Проектами (PMI). В России первая профессиональная организация по управлению проектами была создана в 1990 г., - Советская (ныне Российская) Ассоциация управления Проектами (СОВНЕТ - SOVNET), которая действует в составе ассоциации IPMA. В 2010 году в России организацией СОВНЕТ, на основе профессиональных требований Международной Ассоциации Управления Проектами (IPMA - International Project Management Association), были разработаны национальные требования к компетентности специалистов (НТК 3.0 или NCB – National Competence Baseline V 3.0) – 2010 г.

**Управление проектами**, - это дисциплина, которая объединяет множество самых различных научных методов и средств, обеспечивающих *инициирование, планирование, организацию и контроль, анализ и регулирование, а также закрытие* проектов в различных предметных областях. **Проектом** принято считать уникальный комплекс взаимосвязанных работ (мероприятий) направленных на создание продукта (услуги), в условиях заданных требований и ограничений. Наряду с этим определением, в НТК 3.0 принимается другое понятие проекта, как *ограниченное по времени специально организованное целенаправленное изменение системы в рамках запланированных ресурсов и установленных требований к качеству его результатов.*



Реализация эффективного государственного управления возможна только в рамках проектной деятельности (управления проектами)

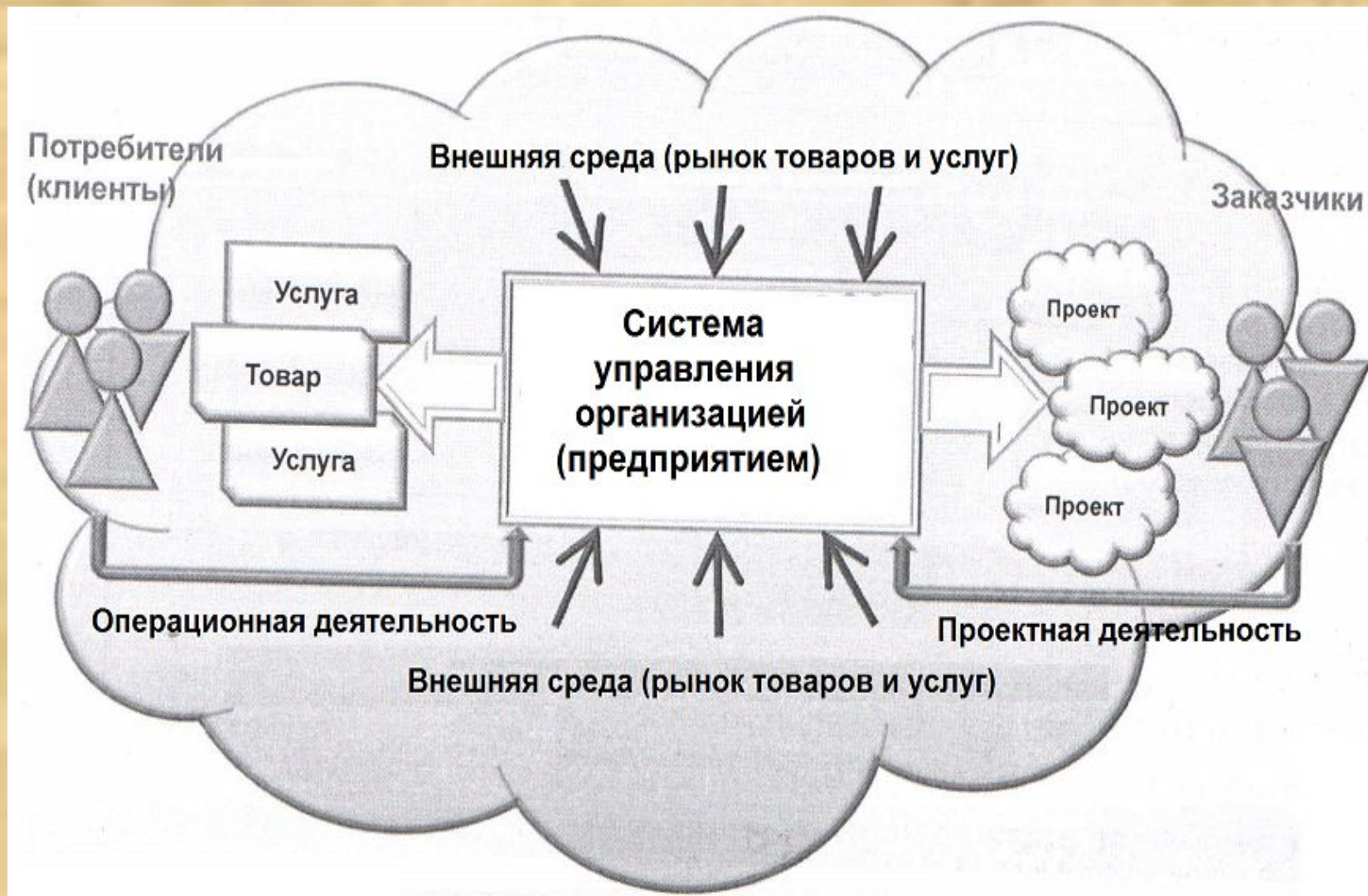


Рисунок 1 – Проектная деятельность в организации



## 2. (Анализ) Проектно-ориентированная деятельность в органах исполнительной власти и местного самоуправления

В современных общественных отношениях и в бизнесе существует ряд тенденций, которые позволяют сделать вывод о том, что в ОГИВ и МСУ за последние несколько лет существенно возросла доля и значение проектно-ориентированной деятельности\*\*\*.

К таким тенденциям относят:

- переход от экстенсивного к интенсивному развитию на основе применения инновационных технологий административного управления включающих в себя: применение мотивационных механизмов, разработку и внедрение информационных систем УП, развитие конкуренции и пр.;
- сокращение времени предоставления услуг населению (жизненного цикла услуг и продуктов), в частности сроков их разработки и запуска;
- исследование рынка услуг (продуктов) и их предоставление населению с учётом персональных потребностей.

*\*\*\* Андреев А.А., Бурков В.Н., Воропаев В.И. и др. Управление проектами: Основы профессиональных знаний. Национальные требования к компетентности специалистов (NCB – SOVNET National Competence Baseline Version 3.0). / А.А. Андреев, В.Н. Бурков, В.И. Воропаев и др. – М.: ЗАО «Проектная ПРАКТИКА». 2010. – С. 69*

**На федеральном уровне**, УП применяется в основном как механизм реализации крупных программ и приоритетных национальных проектов. Известны следующие специализированные решения по УП для государственных органов власти на федеральном уровне\*\*:

- *управление приоритетными национальными проектами (ПНП) и целевыми программами по показателям, которое включает в себя:* разработку системы целевых индикаторов и контрольных показателей реализации ПНП и программ,
- формирование содержания целевых государственных, федеральных, ведомственных и региональных программ, ориентированных на достижение установленных показателей;
- создание системы мониторинга реализации ПНП и целевых программ.

*Решения по управлению приоритетными национальными проектами и целевыми программами по показателям применялись:*

- Администрацией Президента РФ (календарное планирование приоритетных национальных программ);
- Правительством РФ (создание системы мониторинга реализации проектов "Электронного правительства");
- Министерством экономического развития РФ (мониторинг и межведомственная координация задач внешнеэкономического блока Минэкономразвития России, 2010 – 2011 гг.) и пр.

**\*\*Отраслевые решения и специализированные проекты: государственные органы власти. ГК «Проектная практика», [электронный ресурс]. URL:**  
<http://www.pmpractice.ru/solution>

**На региональном уровне**, УП применяется в основном как механизм реализации программ и приоритетных национальных и региональных проектов, отдельно можно выделить корпоративной системы управления проектами (КСУП) Белгородской области. Известны следующие специализированные решения по УП для государственных органов власти на региональном уровне:

- Белгородская область, - комплексная система управления проектами. В 2010 году в рамках работы над КСУП Белгородской области была проработана нормативная база и созданы проектные офисы не только на уровне субъекта, но и в муниципальных образованиях, при этом государственные и муниципальные программы рассматриваются как портфели проектов с четкими показателями эффективности\*\*;
- Ханты-Мансийский автономный округ, - автоматизация управления приоритетными национальными проектами, 2006 г.;
- Томская область использовала проектный подход как инструмент при реализации проектов государственно-частного партнерства – 2013 г.;
- Свердловская область, Министерство экономики и департамент по труду и занятости - автоматизация управления региональными проектами;
- Волгоградская область, Министерство экономики и внешнеэкономических связей - автоматизация управления региональными проектами;
- пилотные проекты по внедрению проектного управления в Пензенской, Ярославской области, Пермском крае и в республике Башкортостан.

\*\* Проектное управление в Белгородской области, [электронный ресурс]. URL: <http://bujet.ru/article>



**На муниципальном уровне**, УП применяется фрагментарно и в основном в крупных городах, при этом проектные офисы не создаются. Исключением является механизм реализации муниципальных программ и приоритетных проектов в составе КСУП Белгородской области\*\*.

Оценивая существующее положение по УП в деятельности ОИГВ и МСУ в России на 1 августа 2014 года можно утверждать, что доля организаций применяемых в той или иной степени проектно-ориентированный подход на федеральном уровне составляет не более 1-2%, на региональном уровне 0,1-0,5%, а на муниципальном уровне тысячные доли процентов. При этом если рассматривать проектно-ориентированную деятельность организаций ОИГВ и МСУ с системных позиций с учётом управления проектами в режиме постоянной работы, то таких организаций единицы.

Сравнивая существующее положение по проектной деятельности в ОИГВ и МСУ в России с аналогичным положением на западе, можно отметить, что уровень применения методологии управления проектами в государственных и муниципальных в организациях в количественном отношении, в десятки, а то и в сотни раз превышает российский\*\*\*. **Таким образом внедрение проектного подхода в деятельность ОИГВ и МСУ одно из основных направлений повышения эффективности в государственном управлении.**

*\*\*Учитываются «Методические рекомендации по внедрению проектного правления в органах исполнительной власти». Распоряжение Министерства экономического развития России от 14 апреля 2014 г. №26Р-АУ, - С. 5.*

*\*\*\*Административно-государственное управление в странах Запада: США, Великобритания, Франция, Германия [электронный ресурс]. URL: <http://www.bibliotekar.ru/administrativnoe-pravo-7/15.htm>, дата доступа 10.08.2014 г.*

### 3. (Разработка) Схема реализации управления проектами в ОИГВ и МСУ на региональном уровне

Рассматривая проектно-ориентированную деятельность с системных позиций, необходимо отметить, что она осуществляется *проектно-ориентированной организацией (компанией), которая применяет проектное управление в качестве одного из основных подходов к управлению собственной деятельностью (см. рисунок 1).*

При внедрении проектного подхода в деятельность ОИГВ и МСУ существенное (решающее) значение имеет заинтересованность руководства (первого лица) организаций государственной и муниципальной власти. «Управление проектами — это не дань моде, а наша (Белгородской области) стратегия на годы вперёд. Другой альтернативы быть конкурентоспособным в управлении ещё никто не придумал» \*\*\*.

\*\*\*Губернатор Белгородской области Е.С. Савченко [электронный ресурс]. URL: <http://www.dkp31.ru/project>, дата доступа 10.08.2014 г.

Как уже отмечалось, сегодня КСУП Белгородской области обеспечивает реализацию проектно-ориентированной деятельности ОИГВ и МСУ, являясь, по сути, единственной подобной системой управления проектами в России. Эффективность её функционирования не вызывает никаких сомнений, поскольку за последние пять лет регион достиг в своём развитии высоких результатов, как в области социального, так и экономического развития. Проектная деятельность ОИГВ и МСУ в Белгородской области реализуется в соответствии с требованиями существующих международных и российских стандартов в области УП, а также с учетом рекомендаций по реализации УП в органах исполнительной власти в России\*\*\* .

Схема реализации управления проектами в на региональном уровне может быть определена путём анализа существующей практики проектного управления и документов, которые определяют механизм функционирования КСУП в Белгородской области:

- Постановление правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. N 202-пп об утверждении «Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области»;  
Распоряжение Губернатора Белгородской области "Об утверждении регламента администрирования проектов в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области» *от 22.11.2012 г. №794-р*

\*\*\* Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области, [электронный ресурс]. URL: <http://www.dkp31.ru/project>, дата доступа 10.08.2014 г.



**Этап I Подача заявки на открытие проекта,** которые поступают от муниципальных образований, бизнеса и субъектов хозяйствования, общественных организаций.

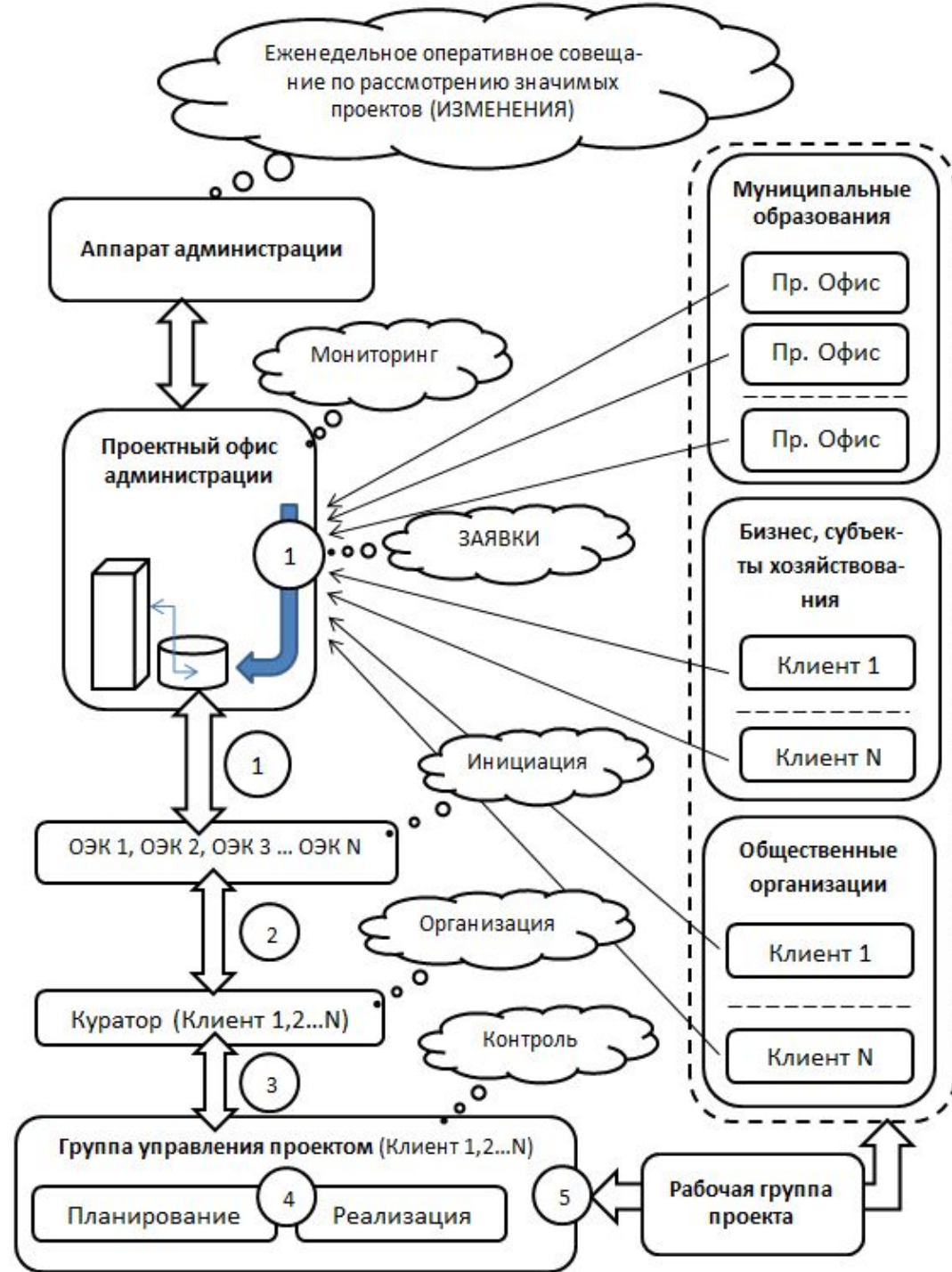
**Этап II. Этап инициации проекта** экспертиза проекта, определение цели проекта, утверждение паспорта проекта, формирование организационной структуры проекта, назначение группы управления проектом.

**Этап III. Планирование проекта** (поиск, анализ, выбор, проработка и уточнение путей достижения цели проекта) начинается с момента утверждения паспорта проекта и завершается в момент утверждения плана управлением проектом.

**Этап IV. Реализация проекта:**

- выполнение работ;
- контроль;
- корректировка.

**Этап V. Закрытие проекта**



Описанная выше *схема управления проектами в Белгородской области* может быть взята как типовая в качестве основы для разработки, внедрения и эксплуатации корпоративной системы управления проектами в ОИГВ и МСУ в Российской Федерации.

Реализация данной схемы обеспечивает:

- соблюдение или сокращение сроков выполнения мероприятий (проектов, муниципальных программ, портфелей проектов) обеспечивающих достижение результатов комплексной программы и стратегии СЭР;
- повышение эффективности использования ресурсов выделяемых на реализацию мероприятий комплексной программы и стратегии СЭР на основе реализации принципов прозрачности, обоснованности и своевременности принимаемых решений в органах исполнительной власти;
- повышение эффективности внутриведомственного, межведомственного и межуровневого взаимодействия, а также взаимодействия с подрядными организациями, на основе внедрения единых принципов УП в деятельность органов исполнительной власти;
- соответствие требованиям единого регламента сопровождения инвестиционных проектов по принципу «Одного окна».

**Недостатки:** не в полной мере соответствует миссии, целям и задачам стратегии СЭР региона, т.е. базовым принципам стратегического менеджмента в государственном управлении. Основная задача, - разработать научно-методический (методологический) аппарат обеспечивающий соответствие.

**ЗАНЯТИЕ ЗАКОНЧЕНО  
СПАСИБО ЗА ВНИМАНИЕ !**