

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего
образования
«Тольяттинский государственный университет»

Институт финансов, экономики и управления

(наименование института полностью)

38.04.02 Менеджмент

(код и наименование направления подготовки)

Государственное управление и администрирование

(направленность (профиль))

ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА (МАГИСТЕРСКАЯ ДИССЕРТАЦИЯ)

на тему: «Совершенствование проектного управления в органах
государственной и муниципальной власти»

Обучающийся

Я.А. Дорофеева

(Инициалы Фамилия)

(личная подпись)

Научный
руководитель

канд. экон. наук, Д.А. Константинович

(ученая степень (при наличии), ученое звание (при наличии), Инициалы Фамилия)



Тольятти 2023



Росдистант

ВЫСШЕЕ ОБРАЗОВАНИЕ ДИСТАНЦИОННО

Содержание

Введение.....	3
1 Теоретико-методические и правовые основы проектного управления в органах государственной и муниципальной власти.....	6
1.1 Сущность, теоретические и правовые аспекты проектного управления	6
1.2 Система стратегического управления проектами и портфельное управление в органах власти.....	20
1.3 Основные аспекты программного управления в органах власти в рамках проектной деятельности.....	28
2 Анализ системы проектного управления органов власти на муниципальном уровне	34
2.1 Анализ деятельности органов власти на муниципальном уровне	34
2.2 Анализ системы управления проектной деятельностью в муниципальных образованиях	38
2.3 Анализ подходов проектного управления в органах власти на основе стандартов	52
3 Совершенствование проектного управления в органах государственной и муниципальной власти	58
3.1 Совершенствование процессов и моделей управления проектами на основе методологий классического и гибкого подходов.....	58
3.2 Инструменты гибкой методологии и проектного офиса, рекомендуемые к внедрению в проектную деятельность органов власти.....	62
3.3 Оценка эффективности применения гибридного подхода в управлении проектами в органах государственного и муниципального управления	70
Заключение	77
Список используемой литературы и используемых источников.....	79

Введение

Актуальность исследования обоснована тем, что требуется постоянное повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, поэтому совершенствование системы управления проектами в органах государственной и муниципальной власти является одной из приоритетных задач развития управленческого инструментария и механизма реализации проектов в государственном и муниципальном секторах. Действующая система проектного управления в органах власти на сегодняшний день не дает максимального эффекта, поэтому необходимо ее развитие, совершенствование подходов проектного управления, методов отбора проектов. Остаются нерешенными ряд проблем проектного управления в деятельности органов власти, такие как несоблюдение сроков проектов, их бюджетов, неэффективность использования различных ресурсов, невыполнение показателей и недостижение целей и другие. Одним из инструментов для повышения эффективности управления в органах власти является проектное управление и его инструменты, методы и подходы, которые позволяют достичь стратегических целей управления, выявить проблемы и недостатки в управлении, а также нивелировать их. Об эффективности проектного управления заявил еще в 2015 году Президент РФ В.В. Путин в Послании Федеральному Собранию, где он отметил, что «Проектное управление – один из основных инструментов эффективного управления в органах власти».

Объектом исследования являются органы государственного и муниципального управления Самарской области. Предметом исследования являются организационно-управленческие отношения, складывающиеся в процессе проектного управления.

Цель исследования - совершенствование системы проектного управления в органах государственной и муниципальной власти. Гипотеза исследования состоит в том, что повышение эффективности инструментов и

методов проектного управления, позволит повысить эффективность и результативность проектов на всех уровнях власти, удержать проекты в ресурсных рамках, снизить риски недостижения целей проектного управления на всех уровнях власти.

Задачи исследования:

- провести исследование теоретико-методических и правовых основ проектного управления в органах государственной и муниципальной власти;
- рассмотреть систему стратегического управления проектами в органах власти;
- изучить сущность портфельного управления, а также основные аспекты программного управления в органах власти в рамках проектной деятельности;
- провести анализ системы проектного управления органов власти на муниципальном уровне;
- разработать направления совершенствования проектного управления в органах государственной и муниципальной власти.

Теоретико-методологическую основу исследования составили труды ведущих отечественных и зарубежных авторов, посвященные проблемам проектного управления в органах государственной и муниципальной власти, статьи, опубликованные в периодических изданиях, а также Интернет-ресурсы, нормативно-правовые документы, регулирующие проектную деятельность на всех уровнях управления.

Базовыми для настоящего исследования явились также нормативно-правовые акты и статистические материалы.

Методы исследования: экспертные методы, группировка, классификации, сравнение, сопоставление, индукция, опрос и другое.

Опытно-экспериментальной базой исследования являются органы власти Самарской области.

Научная новизна исследования состоит в разработке подходов к проектному управлению в органах государственной и муниципальной власти и совершенствованию инструментария поддержки проектного управления для повышения эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления.

Теоретическая значимость исследования заключается в совершенствовании отдельных положений в области проектного управления. Практическая значимость исследования заключается в том, что предложенные направления совершенствования проектного управления могут быть использованы в деятельности любых органов государственного и муниципального управления.

Личное участие автора в организации и проведении исследования состоит в анализе и исследовании проблем в области проектного управления органов власти.

Апробация и внедрение результатов работы велись в течение всего исследования. Его результаты докладывались на следующих конференциях:

- «Экономика и социум» №5(108) 2023.

На защиту выносятся:

- на основе исследований различных авторов, предложен гибридный подход и поддерживающие его инструменты для повышения эффективности проектной деятельности в органах власти;
- предложен методический инструмент для оценки проекта, его приоритетности (отнесении к приоритетному или отраслевому) и включения его в портфель проектного офиса органа власти.

Структура магистерской диссертации. Работа состоит из введения, 3 разделов, заключения, списка используемой литературы и используемых источников. Основной текст работы изложен на 86 страницах.

1 Теоретико-методические и правовые основы проектного управления в органах государственной и муниципальной власти

1.1 Сущность, теоретические и правовые аспекты проектного управления

В 2015 году началось активное внедрение проектного управления в различные виды деятельности органов власти на всех уровнях, разрабатывались нормативно-правовые акты, проводилось обучение служащих. В 2016 году было утверждено «Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» (далее в 2018 году положение было утверждено под №1288), что позволило эту управленческую деятельность подкрепить нормативно-правовой основой.

В 2017 году были разработаны «Методические рекомендации по управлению проектами и организации проектной деятельности», а также переведены ряд государственных программ на проектное управление.

Сегодня же проектная деятельность лежит в основе управления на всех уровнях власти, проектное управление стало основным механизмом управления и реализацией национальных, федеральных, региональных, муниципальных и ведомственных проектов. Поэтому развитие инструментов и подходов проектного управления является важной задачей для исследователей различного уровня.

Рассмотрим некоторые основы управления проектами. В рамках проектной деятельности в органах власти различают проектное управление и управление проектом. Под проектным управлением понимается «интегральное управление деятельностью, направленной на достижение заданных целей, включающее управление проектами, программами проектов и портфелями проектов и программ» [13]. Под управлением проектами подразумевается «использование соответствующих компетенций, инструментов и методов для эффективного получения результатов,

достижения показателей и цели проекта в условиях неопределенности, временных, ресурсных и иных ограничений» [4].

В рамках управления проектами используются различные инструменты, среди которых выделяют формализованные методики, средства, механизмы, технологии, используемые в рамках процессов и функций проектного управления.

В целом проектное управление выделяют как отдельный вид управленческой деятельности, применение которого возможно как в проектноориентированных компаниях, так и в иных сферах с целью решения задач при ограниченности ресурсов, значительной степени неопределенности и риска. Это подтверждается практикой проектного управления в разного рода областях современного отечественного менеджмента. Управление проектами считают наиболее эффективным подходом и в государственном и муниципальном управлении.

В соответствии с Указом Президента РФ №204 от 7 мая 2018 года жизненный цикл национального проекта включает следующие этапы: инициирование проекта, его подготовку, реализацию и завершение проекта. Обязательными для этапа реализации являются подэтапы и процессы мониторинга, оценки и контрольных мероприятий. Для проектного управления в органах власти характерен также постпроектный мониторинг [10]. Для каждого вида проекта (национальный, федеральный, региональный) принят определенный уровень утверждения документов проекта на каждом этапе жизненного цикла. На уровне национальных проектов – это Президиум Совета, на уровне федеральных проектов – это Проектный комитет, а на уровне региональных проектов методическими рекомендациями по подготовке региональных проектов от 30 ноября 2018 года (№9861п-П6) утверждаются документы руководителем высшего ИОГВ субъекта Российской Федерации или коллегиальным органом под его председательством [5].

Жизненный цикл проекта может изменяться в рамках изменений потребностей в его управлении, контроле и другими особенностями проекта, а также в условиях применения различных подходов к управлению проектами, которые будут рассмотрены далее. В рамках этапов жизненного цикла обязательно определяются контрольные точки для улучшения управляемости, проведения мониторинга и контроля за проектом.

Основными параметрами проекта является цель, показатели измерения достижений и выгод проекта по методике (программы, портфеля), результат и контрольная точка. Под контрольной точкой в управлении проектами в органах власти понимается «социальный, экономический или иной общественно-значимый и общественно-понятный эффект от реализации проекта, выраженный в численно-измеримых показателях» [32]. Показатели проектов в государственном и муниципальном управлении включают показатели первого и второго уровней. При этом показатели первого уровня включают индикаторы, которые определены в цели проекта. Показатели второго уровня являются основой для расчета показателей первого уровня. Также к показателям второго уровня относят показатели, наблюдаемые в ходе исполнения проекта, которые были выделены для обеспечения управляемости проекта.

Остановимся также на требованиях к результатам и контрольным точкам проектов в государственном и муниципальном управлении. В проектном управлении в органах власти эти требования закреплены нормативными документами, например, такими как «Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов» (утверждены Председателем Правительства РФ от 22 марта 2019 года №2523п-П6).

В соответствии с данными методическими указаниями необходимо не менее четырех контрольных точек в год на один результат для своевременного принятия решений в случае рисков. Что касается «результата», то он

представляет собой инструмент для упрощения планирования и мониторинга хода реализации проектов в органах власти.

Выделяют различные типы результатов. Контрольные точки делятся на специальные и обеспечивающие [27], могут также применяться дополнительные контрольные точки.

Под специальными контрольными точками понимаются «контрольные точки, характеризующие жизненный цикл достижения результата» [13], под обеспечивающими подразумеваются «контрольные точки, соответствующие условиям организации работ (видам расходов)» [21], а под дополнительными понимаются контрольные точки, введенные руководителем проекта в дополнение к специальным и обеспечивающим.

В «Методических указаниях по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов» приведены перечни типов результатов федеральных проектов и специальных контрольных точек по типам результатов федеральных проектов.

Важное место в проектном управлении в органах власти занимают методологии управления проектами или подходы к управлению проектами, которые рассмотрим далее.

Сегодня в большинстве научно-исследовательских трудов и в практических руководствах для занятых в сфере управления проектами противопоставляются друг другу два подхода: так называемый классический и гибкий. В стандартах проектного управления приведено большее количество подходов, в том числе процессный и другие. Но самые распространенные и общепринятые – это классический и гибкий.

Большинство авторов сходятся в том, что классический проектный подход («каскадная модель», «водопадная модель») заключается в том, что этапы проекта реализуются последовательно [11]. Например, «планирование, разработку, тестирование и поставку результатов работ заказчику. Присутствует вертикаль управления. Руководителю проекта делегированы полномочия. Он управляет командой и ресурсами, отчитывается заказчику и

куратору (спонсору) проекта. Руководитель проекта составляет план проекта, который утверждается заказчиком, и команда действует согласно ему. Только в конце проекта готовый продукт (ценность) передается заказчику» [28].

Принципы, впервые сформулированные в 1950-х годах, определяют, что методы и процедуры должны применяться к каждому проекту одинаково, в соответствии с отраслевыми стандартами. Такая единообразная реализация должна обеспечить надежность и применимость к широкому спектру проектов, от простых до самых сложных и крупных. Основная идея этого традиционного, рационального и нормативного подхода состоит в том, что проекты являются относительно простыми, предсказуемыми и линейными с четкими границами, что позволяет легко планировать в деталях и следовать этому плану без особых изменений.

Отцы-основатели каскадного метода управления предлагали использовать некоторые элементы гибкого управления. Так У. Ройс рекомендовал отрабатывать каждую стадию дважды на основе обратной связи от заказчика и дорабатывать результаты блока работ с учетом обновленных требований [17]. На практике, как правило, эта рекомендация не учитывалась, и традиционно сама модель декларировалась как модель «одного прохода» по стадиям, реализуемым в строгой последовательности.

Характерной чертой для каскадной модели является то, что перейти к следующему этапу невозможно, пока не завершены работы текущего этапа, а также нет допущения возврата на более ранние этапы. Данный подход ориентирован на проекты, в которых есть строгие требования по последовательности выполнения задач. Например, в сфере строительства.

В 1987 году положения классического подхода нашли свое воплощение в Своде знаний по управлению проектами (Project Management Body Of Knowledge, PMBOK) глобальной некоммерческой отраслевой организации «Институт управления проектами» (Project Management Institute, PMI) [31]. Данная организация нашла признание в экспертном сообществе и уже свыше 20 лет публикует справочные материалы и стандарты, описывающие

методологию. На сегодняшний день актуальным считается 6-ое издание PMBOK 2017 года. В данном руководстве описываются содержание процессов управления проектами в рамках терминологии интеграции между группами процессов и взаимосвязей между ними, и цели, ради которых они инициируются. Данные процессы разделены на несколько групп, обозначаемых как «группы процессов управления проектом»: группа процессов инициации, группа процессов планирования, группа процессов исполнения, группа процессов мониторинга и контроля, группа процессов закрытия» [31].

Представим указанные выше группы процессов в виде этапов. Обычно выделяют пять этапов в рамках классического проектного управления, но допустимо добавлять и вспомогательные этапы в случае необходимости.

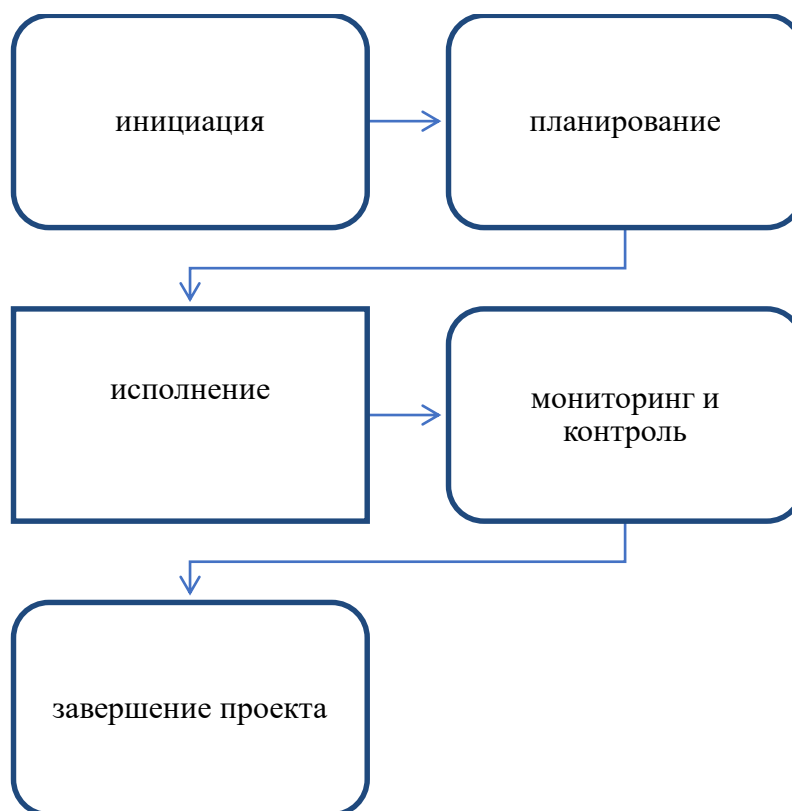


Рисунок 1 - Схема классического подхода к управлению проектами

Рассмотрим пять этапов традиционного подхода к управлению проектами [34]:

- этап 1. Инициация. Руководитель и команда проекта определяют требования к проекту на основе поступившей информации. На данном шаге организуются совещания и «мозговые штурмы», на которых формулируется, что каким должен быть итоговый продукт проекта;
- этап 2. Планирование. На данном этапе участники решают, как именно будут достигнуты цели и задачи, утвержденные на предшествующем этапе. Команда имеет возможность уточнить и конкретизировать цели и результаты проекта, наряду с содержанием и иерархической структурой работ. Итогом явится календарный план и бюджет, оценка рисков и список заинтересованных сторон;
- этап 3. Разработка. Данная стадия не всегда выделяется как самостоятельная. Часто ее относят к фазе планирования. На этом этапе, традиционном для технологических проектов, формулируется конфигурация разрабатываемого продукта и технически возможные пути ее реализации;
- этап 4. Реализация и тестирование. Это фаза, во время протекания которой выполняется основная работа по проекту: подготовка программного кода, строительство здания и т.п. В соответствии с утвержденными ранее планами реализуется содержание проекта, проводится контроль по согласованным параметрам. В заключение данной фазы проводится тестирование продукта, который проверяется на соответствие утвержденным ранее требованиям заинтересованных сторон. Во время тестирования выявленные недостатки продукта устраняются, т.е. происходит доработка продукта;
- этап 5. Мониторинг и завершение проекта. В зависимости от специфики проекта стадия может представлять собой простую передачу результатов или сложный, пошаговый алгоритм взаимодействия с принимающей стороной с целью повышения ее удовлетворённости

итогами работ. К подобным примерам можно отнести проекты в области разработки информационных сервисов государственных услуг.

Описанное выше - стандарт, на котором выстраиваются различные методы управления проектами.

Благодаря тому, что классический проектный менеджмент жестко регламентирован по времени выполнения задач, для осуществления проектов в рамках данного подхода применяются методы календарно-сетевого планирования как наиболее оптимальные. Самым популярным среди них является диаграмма Ганта. Есть большое количество инструментов для её составления - от стандартных таблиц Excel до сложных, ориентированных на высокопрофессиональных пользователей программных продуктов таких как 1С: Управление проектами, Microsoft Project, Primavera и другие.

С 30-х годов XX века исследователи в области менеджмента искали пути повышения эффективности работы и нивелирования потерь. Как решение были разработаны цикл Деминга (PDCA), бережливые методы производства «Тойоты», сформулированы аспекты негативного влияния простоев, перепроизводства, неравномерной работы, перегрузки сотрудников, накопления запасов и др.

«В 1986 году опубликована статья «Новая игра развития нового продукта» («New New Product Development Game») исследователей из Японии И.Нонака и Х.Такеучи, в которой описывались потери времени и информации при передаче продукта последовательно от проектировщика разработчику, от разработчика тестировщику и так далее. Авторы статьи советовали специалистам последующих стадий включаться в работу раньше, даже если продукт еще не полностью разработан, чтобы сэкономить время на создание продукта. По сути, предлагается кроссфункциональная команда» [6].

«В 1990-х годах была сформулирована группа гибких методов создания программного обеспечения в противовес преобладающим жестко регламентированным методам. В соответствии с хронологией это: с 1991 года - RAD (дословно «быстрая разработка приложений»); с 1994 года - метод

разработки динамических систем (распространенное обозначение DSDM); с 1995 года - Scrum; с 1996 года, Crystal Clear и экстремальное программирование (XP); с 1997 года - с фокусом на функциях продукта Feature driven development (FDD). Несмотря на то, что они были разработаны и представлены до публикации известного Манифеста инициативной группы Agile Software Development, их относят к гибким методам» [29].

Знаковым событием стала встреча публикация Манифеста о гибкой разработке программного обеспечения Agile в феврале 2001 года. С этим фактом связывают признание гибкого подхода к управлению проектами. Манифест Agile представлен четырьмя фундаментальными идеями и двенадцатью принципами [33]. Так или иначе, все методологии Agile реализуют их по-разному, неоспоримо лишь то, что все они опираются на них для достижения максимальной эффективности в управлении проектами.

Для сопоставления гибкого подхода с классическим, авторы иногда разделяют его на несколько стадий, соответствующих традиционным этапам жизненного цикла проекта. Так Хайсмит сформулировал три нелинейные пересекающиеся фазы: обдумывание (определение календарных рамок проекта, необходимого количества циклов и временных границ каждого из них, составление списка задач по всему проекту); сотрудничество (анализ результатов, сложившегося положения дел и поведения команды в целях корректировки, если будет такая необходимость); обучение (оценка достигнутых результатов по завершению каждого из блоков разработки: удовлетворенность продуктом заказчика, уровень технической реализации продукта, взаимодействие в команде и сложившиеся практики) [36].

Общими для методов гибкого управления проектами будут следующие базовые элементы [2]:

- визуальный контроль. Команда в повседневной деятельности использует карточки разных цветов и видов, которые демонстрируют, какое свойство итогового продукта уже реализована или спланировано и т.д. Посредством этого разработчики имеют визуализированную

информацию о текущем положении дел. Это обеспечивает синхронизацию видения проекта каждым в команде. К участникам проекта относят и клиента;

- адаптируемое управление. Гибкое управление проповедует обслуживающее лидерство. Руководитель проекта - не уполномоченный раздавать указания сотрудник, а мотивирующий лидер, помогающий установить командные правила сотрудничества и работы;

- совместная работа. Исполнители, руководитель проекта и заказчик работают совместно, что позволяет исключить возможные потери информации и разницы в непонимании целей. Прозрачность потока задач и работ позволяет моментально реагировать на выявленные проблемы и находить оптимальные решения;

- работа, основанная на распределении всего объема работ по проекту на составные части. Данный подход позволяет снизить сложность проекта и фокусироваться на каждой части в отдельности;

- работа над ошибками. При отработке цикла команда получает новые навыки и анализирует встретившиеся ошибки, что позволяет исключить их в работе во время следующего цикла;

- спринты и ежедневные краткосрочные совещания. Спринты - временные периоды, за которые команды прорабатывает определённый ряд задач. Их внедрение позволяет объективно оценивать результаты работы. Ежедневные встречи длительностью, не превышающей 15 минут, помогают каждому участнику проекта ответить прежде всего для самого себя на три вопроса: «что я делал вчера», «что я буду делать сегодня», «что мне мешает выполнять работу»?

Таким образом, внедрение в проектную деятельность гибкого метода Agile возможно при соблюдении следующих условий:

- цель проекта точно обозначена;
- заказчик активно взаимодействует с командой по ходу всего проекта;

- допустимо пошаговая реализация общего объема работ по проекту;
- итоговый результат работ оценивается выше, чем документация;
- ключевая рабочая группа разработчиков имеет в составе не более 7-9 человек.

Сегодня методология Agile повсеместно распространена в IT-сфере. Однако начинают открываться новые пути и сферы ее применения, например ее инструментарий адаптируют в деятельности органов государственной и муниципальной власти. Подходы гибкого управления проектами внедряются лидерами рынков и даже государственными корпорациями [2].

Перейдем к анализу сильных и слабых сторон классического и гибкого проектного подходов к управлению проектами.

«К преимуществам классического подхода относят то, что он обязывает заказчика и руководителя проекта уже вначале проекта решить, какой результат они планируют получить. Раннее включение обеспечивает стабильность в ведение проекта, а планирование позволяет упорядочить реализацию проекта. Также это предполагает определение и отслеживание показателей на протяжении всего проекта, что является необходимым для проектов всех видов» [31].

«В теории классический подход позволяет обойтись без напряженных участков работ и стрессовых ситуаций благодаря наличию временного запаса на каждой стадии, включенного на случай неидентифицированных проблем и проявления рисков» [40]. Также планирование, проведенное тщательно, дает информацию руководителю проекта об обеспеченности ресурсами.

Наиболее часто выделяемая слабая сторона классического проектного управления - нетолерантность к изменениям, большое количество неидентифицированных процессов на старте.

Достоинства и недостатки Agile противоположны классическому подходу. «Agile позволяет адаптироваться под потребителя конечного продукта и вновь появляющиеся требования заказчика. В разработанном продукте количество недостатков минимизируется, т.к. он появляется в

результате тщательной оценки при окончании каждого цикла работ - спринта. Agile-проект требует меньше времени на запуск, позволяет легко реагировать на изменения, обеспечивает команду разработчиков и заказчика полной информацией на основе постоянной связи» [18].

«К недостаткам методологии можно отнести то, что постоянная обратная связь чревата переносами срока завершения проекта, увеличивая риски растраты ресурсов и бесконечно продолжающейся работы. Когда заказчик видит только результаты, но не знает об усилиях и ресурсах, затраченных для их достижения, зачастую он будет постоянно требовать улучшений и дополнений» [7].

«Следующий недостаток заключается в необходимости перманентно дорабатывать под новые условия и изменения проектную документацию и доносить ее до команды. При отсутствии оперативного и полного информирования разработчиков о новых вводных или дополнительных функциях продукта документы (например, техническое задание) с функциональными требованиями могут оказаться устаревшими на момент разработки.

Третьим значительным недостатком можно назвать необходимость в частых встречах. Частый отрыв разработчиков от непосредственной работы может сказаться на ходе проекта отрицательно, внимание разработчиков систематически уходит в сторону от решаемых задач. Также негативные последствия может вызвать потребность в постоянном присутствии представителя заказчика на совещаниях, сложности в выстраивании долгосрочных планов и подборе в команду мотивированных специалистов с высоким уровнем компетенции» [17].

После анализа, представленного выше материала, нами были выделены критерии для сравнения подходов. Их интерпретация представлена ниже в таблице 1.

Таблица 1 - Сравнение базовых положений классического и гибкого подходов

Критерий сравнения	Гибкий подход	Классический подход
Разработчики	Ориентированы на коммуникацию Высокая квалификация Высокий уровень коммуникаций, понимания целей проекта Находятся в одном офисе Работают коллективно	Проактивное управление процессами Работают по плану Функционально разделены
Стиль менеджмента	Самоорганизация внутри команды. Плоская команда без внутренней иерархии	Вертикаль управления
Заказчики	Активно участвуют в проекте Осведомлены о ходе проекта Работают совместно с разработчиками	Активно участвуют на первом этапе проекта
Требования к продукту	Большой частью возникают внезапно, быстро меняются	Известны заранее, большей частью стабильны
Проверка гипотез	В ходе проекта для улучшения продукта	На предпроектной стадии, до старта проекта
Архитектура работ	Спроектирована для текущих требований	Спроектирована для текущих требований и требований, появление которых можно предсказать
Улучшение продукта	Обходится недорого	Обходится дорого
Отношение к изменениям	Изменения являются частью процесса разработки. Источником изменений является в т.ч. более лучшее понимание продукта на основе опыта	Как правило имеет негативный характер – изменения как следствия реализации рисков и наступления проблем.
Объем ресурсов	Небольшие команды и продукты	Большие команды и продукты
Достижение результата	По мере реализации проекта в виде работающих элементов продукта	В конце проекта

Исходя из полученных результатов анализа, мы можем сделать вывод о том, что классический проект выгоднее использовать в крупных проектах с большими командами, а гибкий - в небольших проектах с высокой степенью неопределенности.

Необходимо эффективно сочетать требования проектного управления и нормативное регулирование проектного менеджмента в государственном

управлении, которое основывается на следующих документах, нормативно-правовых актах и стандартах:

- Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 24 июня 2021 №987) [7];
- ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» [8];
- ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» [9];
- ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» [10];
- Национальный стандарт РФ. ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту» [11];
- Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ) [12];
- ГОСТ Р 58184-2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Основные положения» [13] и другие.

Развитие нормативно-правовой базы в данном направлении и эффективная адаптация стандартов проектного управления обеспечивает национальные интересы в различных областях. Таким образом, была рассмотрена сущность, теоретические и правовые аспекты проектного управления в органах власти. Далее рассмотрим проектное управление с точки зрения системы стратегического проектного управления в органах государственного и муниципального управления.

1.2 Система стратегического управления проектами и портфельное управление в органах власти

В рамках системы стратегического управления проектной деятельностью в органах государственной и муниципальной власти выделяют такие объекты управления, как проект, программа и портфель. Рассмотрим их особенности.

В рамках проекта создаются новые продукты, услуги, результаты. Проект ограничен по времени, состоит из уникального набора процессов. Процессы включают в себя работы, у которых есть дата начала и окончания. Эти работы координируются и контролируются. Работы в рамках процессов выполняются для достижения целей проекта. Каждый проект уникален, несмотря на возможное сходство.

Программа представляет собой набор взаимосвязанных проектов, подпрограмм и действий, управление которыми координируется для достижения преимуществ и степени управляемости, недоступных при управлении ими по отдельности.

Между терминами «программа» и «портфель проектов» выделяется основное различие, которое заключается в том, что все проекты программы подчинены определенной цели, направленной на достижение выгод организации. Портфель проектов может состоять из разных проектов с разными целями. Также можно сказать, что портфель состоит из набора компонентов. В соответствие с ГОСТ Р ИСО 21504-2016 к компонентам относятся проект, программа, портфель и другие связанные мероприятия [17].

Таким образом, под портфелем проектов понимается система проектов, программ и операционной деятельности, которые объединены для достижения стратегических целей организации.

Сама же система управления, объединяющая программы, портфели и проекты представляет собой иерархическую структуру. На верхнем уровне расположен портфель, который включает подпортфели, проекты, программы,

операционную деятельность, обеспечивающую инфраструктуру. Дальше эти объекты декомпозируются. Например, в программе выделяют подпрограммы, проекты и другие работы. Структура портфеля содержит не менее двух компонентов. Таким образом, на основе этой иерархии при реализации предпринимательской и проектной деятельности выстраивается система стратегического управления программами, портфелями и проектами.

Целеполагание в организации в рамках системы стратегического управления программами, портфелями и проектами выстраивается следующим образом. Цель проекта чаще всего заключается в решении тактической задачи или получении уникальных продуктов, результатов и услуг. Программа направлена на решение комплексной проблемы. Программы и проекты объединяются в портфели проектов в целях более эффективного управления. В рамках портфеля ставится во главу достижение стратегических целей организации, направленных на получение превосходства в бизнесе.

Если рассматривать в общем управление портфелем, программой и проектом, то можно выделить некоторые особенности. Управление портфелем необходимо, чтобы выполнить правильные проекты. Менеджеры портфеля на основе стратегических целей организации делают расстановку приоритетов совместно с руководством, выбирая программы и проекты. Выбор делается с учетом ожидаемой пользы для организации, уровня риска и доступности ресурсов. Менеджеры портфелей всегда должны отслеживать, получает ли компания ожидаемые преимущества от выполнения выбранных проектов и программ.

Для построения эффективных процессов управления портфелем можно основываться на стандартах проектного управления. Можно рассмотреть ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов». Следующим методологическим документом может быть ГОСТ Р ИСО 21504-2016 «Управление проектами, программами и портфелем проектов. Руководство по управлению портфелем проектов». Также рекомендуется рассмотреть известные международные стандарты

проектного управления, например, от института PMI [28].

Необходимость использования методологии управления портфелем проектов связана с необходимостью последовательного подхода к управлению стратегически согласованными компонентами портфеля. Также необходимо помнить, что проекты, программы и связанные с ними мероприятия проводятся в организационной среде с различной сложностью и неопределенностью.

Управление портфелем проектов, во-первых, должно быть направлено на обеспечение инвестиций в компоненты портфеля, которые соответствуют стратегическим целям организации. Во-вторых, управление должно обеспечивать оптимизацию производственных мощностей и возможностей организации. В-третьих, управление портфелем направляется на максимизацию эффектов и выгод инвестиций. В-четвертых, в рамках процессов управления портфелем проектов должны определяться и контролироваться ожидания заинтересованных сторон или стейкхолдеров.

Управление портфелем проектов представляет собой целую систему или комплекс организационных процессов и методов, которые связаны между собой. Основываясь на этом комплексе, происходит выделение и распределение ресурсов, которые нужны организации для достижения стратегических целей. В данном контексте управление портфелем проектов можно рассматривать как непрерывный процесс принятия решений, обеспечивающий периодическую оценку компонентов портфеля для согласования со стратегическими целями организации.

В рамках такого подхода исследуются новые потенциальные возможности или угрозы, определяются приоритеты, а также утверждаются компоненты портфеля проектов. Компоненты портфеля можно изменять, можно ускорять их выполнение, изменять время начала выполнения, также возможно прекращение реализации отдельных компонентов.

Источниками потенциальных возможностей и угроз в рамках управления портфелем проектов могут выступать выбранная стратегия,

запросы потребителей и другие факторы. В организации необходимо четко устанавливать границы между стратегией и управление портфелем проектов.

В соответствие с ГОСТ Р ИСО 21504-2016 ресурсное обеспечение портфеля заключается в способности организации привлекать необходимые ресурсы для достижения стратегических целей [17].

При реализации портфеля возникают ограничения, которые могут сдерживать организацию в достижении ее стратегических целей или вызывать необходимость изменения целей и приоритетов. Ограничения могут быть вызваны внешними и внутренними источниками. Примерами ограничений могут быть следующие факторы: руководство на корпоративном уровне, доступность ресурсов, культура, юридические требования и так далее.

В соответствие с ГОСТ Р ИСО 21504-2016 при распределении ролей и ответственности в рамках управления портфелем проектов необходимо руководствоваться следующими принципами [17]. «Менеджеры, принимающие решения, должны быть назначены собственниками или органами, контролирующими организацию» [9]. Они «должны быть наделены полномочиями, определены их функции и ответственность за выполняемые действия. Назначенные лица должны обладать соответствующими компетенциями, иметь определенные знания и опыт. Руководители высшего звена организации также должны показывать лидерские качества и вовлеченность при управлении портфелем» [32].

Для принятия согласованных решений и обеспечения эффективного управления портфелем необходимо распределить роли, обязанности, полномочия в организации. Во-первых, распределение должно быть проведено между руководителями высшего звена. Во-вторых, необходимо распределить роли, обязанности и полномочия между лицами, принимающими решения, которые санкционируют внесение изменений в портфель проектов. В-третьих, необходимо обеспечить распределение между менеджерами портфеля проектов, а также между заинтересованными сторонами, которые поддерживают процесс принятия решений.

В процессе руководства портфелем проектов необходимо поддерживать вовлечение и управление заинтересованными сторонами. Заинтересованные стороны также называют стейкхолдерами. С ними необходимо на постоянной основе обеспечивать взаимодействие и другую работу в рамках управления портфелем проектов [21].

Для внедрения и поддержания процесса управления портфелем проектов организацией должны быть созданы определенные условия. Для их определения и формирования необходимо выполнять ряд действий.

Во-первых, проводить выявление положительных и отрицательных эффектов для организации и давать оценку их влияния на деятельность. Во-вторых, обеспечивать подготовительные мероприятия и готовность к внедрению.

В организации должна быть разработана методология управления портфелем проектов. Также организация должна разработать критерии идентификации компонентов и сформировать на основе данных критериев классификацию по типам компонентов. В рамках методологии необходимо сформулировать подходы и инструменты определения приоритетов компонентов портфеля проектов. Данный инструментарий поможет выстраивать процесс включения в портфель проектов или удаления компонентов из портфеля, а также определит методику распределения ресурсов между компонентами портфеля.

При формировании портфеля проектов используется определенный набор критериев выбора и определения приоритетов компонентов. Их необходимо определить и проверить на соответствие целям управления портфелем проектов, стратегии организации. Данная система критериев должна быть задокументирована. «Отобранные критерии также должны отражать базовые организационные ценности и принципы, вопросы организационной политики, планируемые выгоды и эффекты» [17].

При выстраивании процессов и системы управления портфелем проектов необходимо обеспечить согласование с бизнес-процессами и системами организации.

«В соответствие со стандартами для непрерывного контроля результатов, достигнутых с помощью портфеля проектов относительно стратегических целей организации, необходимо сформировать структуру отчетности. Также необходимо проработать метод количественной оценки критериев. Полученная структура должна включать в себя отчетность для всего портфеля проектов и для каждого его компонента в отдельности» [34].

Процесс совершенствования системы управления портфелем проектов должен осуществляться в организации на постоянной основе. Необходимо постоянно работать над адекватностью и действенностью системы управления портфелем проектов.

Необходимо проводить оценку эффективности применения системы управления портфелем проектов и находить направления возможных усовершенствований, а также определять их приоритетность.

В рамках создания условий для руководства портфелем проектов необходимо определить набор средств и подходов. Этот набор может включать в себя «политические или юридические аспекты, процессы, роли и обязанности, процедуры, систему ценностей, принципы и другие организационные нормы» [27].

Остановимся на рассмотрении процессов и мероприятий, а также самого механизма управления, которые требуют выполнения непрерывно при управлении портфелем проектов.

Очень важное место в управлении портфелем проектов занимают процессы идентификации, оценивания, отбора и утверждения компонентов портфеля. Их сопровождают процессы формирования отчетности, которые должны осуществляться также на регулярной основе. На непрерывной основе также необходимо согласовывать портфель проектов с бизнес-стратегиями и целями организации. Кроме этого, на постоянной основе должны

осуществляться процессы оценки и контроля сбалансированности компонентов портфеля проектов по установленному набору критериев.

«Используя показатели предшествующей и текущей деятельности организации и намеченные ею цели, необходимо определить цели формирования портфеля проектов. После их утверждения необходимо контролировать все изменения целей. Цели могут устанавливаться на различные сроки, начиная от ближайших краткосрочных целей и заканчивая долгосрочными, учитывая такие ограничения, как, например, предельно допустимый уровень риска» [25].

Для проведения идентификации потенциальных компонентов портфеля в организации должен проводиться анализ компонентов портфеля, отобранных и потенциально подходящих под систему критериев. Далее должно быть обеспечено согласование выбранных и потенциальных компонентов портфеля проектов со стратегическими целями организации.

Важной частью процессов управления портфелем проектов является его планирование. Обязательным условием является формирование сводного плана и дальнейшая его проработка для существующих и потенциальных компонентов, которые должны соответствовать стратегическим целям, запланированным эффектам, выгодам и так далее. План необходимо регулярно обновлять и пересматривать с той частотой, которая требуется в связи с изменениями внешней среды. При обновлении плана портфеля проектов также необходимо согласовывать компоненты портфеля, как и при изменении стратегических планов организации.

В системе управления портфелем проектов важной составляющей являются процессы оценки и выбора компонентов.

К этим процессам относится категоризация, оценивание, выбор, согласование, утверждение, установление приоритетности потенциальных компонентов портфеля на основе системы критериев и методов, которая существует и утверждена.

Все эти процессы направлены на сбалансированность портфеля и достижение стратегических целей организации. При формировании сбалансированного портфеля проектов необходимо обеспечивать также приемлемый уровень рисков и возможности ресурсного обеспечения.

«Отбор компонентов в портфель проектов обычно включает в себя присвоение приоритетов каждому из возможных компонентов портфеля проектов и балансировки всего состава портфеля. Это процесс осуществляется путем проведения оценки вклада каждого компонента в достижение стратегических целей, проведения ранжирования этого вклада. Далее оцениваются и ранжируются риски компонентов. Не следует забывать и про учет доступности ресурсов» [13].

«Для обеспечения непрерывного согласования портфеля проектов со стратегическими целями организации менеджер портфеля проектов должен, во-первых, определять, какие стратегические цели имеют отношение к портфелю проектов. Во-вторых, принимать меры по непрерывному контролю портфеля проектов и его сопоставлению с намеченными стратегическими целями организации» [13].

В системе управления портфелем проектов выделяют подсистему управления рисками. Необходимо на постоянной основе обеспечивать допустимый уровень рисков портфеля, а также определенный объем ресурсов.

В рамках данных процессов менеджер портфеля определяет тот уровень риска, который может быть допустим для данной организации, сопоставляет с этим уровнем риски портфеля и делает выводы о допустимости и о соответствии портфельных рисков.

Также к функциям менеджера портфеля в рамках подсистемы управления рисками относится определение наличия объема и качества ресурсов, достаточных для управления портфелем при допустимом уровне риска.

Важными функциями менеджера портфеля проектов являются документирование и оценка результатов мер по согласованию. Требования к

документированию могут быть установлены стандартами предприятия или же менеджер проектов, основываясь на шаблонах документации и стандартов проектной деятельности, сам выстраивает систему документирования. Документирование является важной частью системы контроля за изменениями компонентов портфеля.

В систему управления портфелем входит также оценка показателей исполнения портфеля проектов и процесс формирования отчетности. В соответствие с ГОСТ Р ИСО 21504-2016 «показатели оценки исполнения отдельных компонентов должны соответствовать портфелю проектов и стратегическим целям» [14]. Все это является важной составляющей при формировании отчетности, необходимой для управления портфелем проектов. Менеджер портфеля проектов должен обеспечивать своевременность отчетности и ее ценность для всех стейкхолдеров. Портфельное проектное управление является важной частью проектной деятельности в органах власти, где создаются проектные офисы в рамках управления портфелями проектов и программ на разных уровнях. Одним из острых вопросов проектного управления портфелем в органах власти остается вопрос отбора проектов в портфель.

1.3 Основные аспекты программного управления в органах власти в рамках проектной деятельности

Рассмотрим некоторые аспекты организации управления программой в органах государственной и муниципальной власти в соответствие со стандартами.

Необходимо выделить некоторые особенности ролевой структуры управления программами. При ее формировании необходимо учитывать специфику программы, при этом в каждой программе должны быть определены такие роли, как заказчик программы, руководитель программы, куратор программы, руководитель проекта программы. При определении

содержания и определения каждой из перечисленных ролей можно обратиться к стандартам проектной деятельности, например, ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» [16].

«Управление программой представляет собой систему процессов управления. Процессы могут исполняться параллельно или последовательно, могут повторяться. Их последовательность определяется условиями и спецификой конкретной программы, но первым процессом управления программой всегда является процесс инициации, а последним – процесс завершения программы» [31].

«Жизненный цикл управления программой может включать следующие процессы:

- процесс инициации программы;
- процессы планирования программы;
- процесс обеспечения исполнения программы;
- процесс запуска проекта программы;
- процесс контроля выполнения программы и управления изменениями программы;
- процесс приемки результатов проектов и организация промежуточных выгод программы;
- процесс закрытия проекта программы;
- процесс завершения программы» [31].

У каждого из процессов управления программой есть определенные цели и выходы. Рассмотрим некоторые из них.

«Целью процесса инициации программы является обоснование ее необходимости, выделение основных характеристик и параметров, ее официальный запуск» [24]. «На выходе данного процесса должны быть представлены такие характеристики программы, как:

- наименование, цели, критерии успешности, результаты программы;
- предварительное укрупненное расписание программы по этапам;

- ограничения и допущения программы;
- предварительный укрупненный план финансирования программы;
- дата старта программы;
- заказчик программы;
- руководитель программы;
- куратор программы и некоторые другие» [14].

Процессы планирования программы являются очень важной составной частью системы управления и включают целый ряд подпроцессов. Рекомендуется при выстраивании целеполагания подпроцессов и определении их выходов ориентироваться на стандарты проектной деятельности, например, ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» [14].

«Целью процесса обеспечения исполнения программы является скоординированное обеспечение проектов программы и другой деятельности. Все компоненты программы обеспечиваются необходимыми трудовыми, материальными, финансовыми и информационными ресурсами для своевременного достижения целей и извлечения выгод программы с учетом ограничений» [27].

«Целью процесса запуска проекта программы является своевременная инициация и запуск проекта в соответствии с расписанием программы. При этом на выходе данного процесса должен быть сформирован и утвержден документ, определяющий параметры проекта» [34].

«Целью процесса «Контроль выполнения программы и управления изменениями программы» является оперативное выявление отклонений между текущими и плановыми показателями программы по целям, выгодам, содержанию, срокам и бюджету. Также к целям данного процесса относится управление изменениями в соответствии с утвержденной процедурой управления изменениями» [14].

«Цель процесса «Приемка результатов проектов и организация использования промежуточных выгод программы» заключается в

организации приемки результатов проектов программы для их передачи в другие проекты программы. Результаты проектов программы могут быть также использованы для применения полученных промежуточных или итоговых выгод» [34].

«В процессе закрытия проекта программы в системе управления программой определяется следующая цель: подтверждение завершения и оценка результатов проекта. Также в процессе закрытия определяется высвобождение ресурсов проекта для дальнейшего использования в программе и проводится оценка достигнутых в проекте целей и полученных результатов. Целью процесса завершения программы является формальное закрытие программы» [23].

Менеджером программы должно быть обеспечено документирование процессов управления программой. Содержание и формы документов могут отличаться в разных программах, если не установлено единообразие в конкретной организации локальными нормативными актами.

При формировании требований к документированию, можно основываться на стандартах проектной деятельности.

В рамках системы стратегического управления проектной деятельностью были рассмотрены особенности управления такими объектами, как программа и портфель. Далее рассмотрим некоторые аспекты управления отдельным проектом в рамках данной системы.

На сегодняшний день достаточно много представлено стандартов проектной деятельности, как российских, так и международных, где сформулированы требования к управлению проектом и собран большой успешный опыт управления проектами. Менеджер проекта в органах власти может использовать данный опыт для более эффективного управления проектом.

Можно выделить некоторые особенности ролевой структуры управления проектом. При ее формировании необходимо учитывать специфику проекта, при этом в каждом проекте должны быть определены

такие роли, как заказчик проекта, руководитель проекта, куратор проекта, команда проекта. При определении содержания и определения каждой из перечисленных ролей можно обратиться к стандартам проектной деятельности, например, ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», PMBoK [3].

«Управление проектом представляет собой систему процессов управления, где можно выделить процессы инициации, планирования, организации исполнения, мониторинга и контроля, завершения проекта.

В рамках данных процессов выполняются действия, соответствующие определенным функциональным областям. Любой проект всегда начинается с процесса инициации, а заканчивается процессом завершения проекта. Процессы исполнения и контроля с мониторингом начинаются не раньше процессов планирования» [27].

Процессы инициации проекта обеспечивают его формальное открытие.

«На выходе данного процесса должны быть задокументированы такие характеристики проекта, как:

- наименование, цели и продукты проекта;
- причины инициации проекта;
- дата инициации проекта;
- заказчик проекта;
- руководитель проекта;
- куратор проекта» [14].

«Целью процессов планирования является составление сводного плана проекта. В процессах планирования можно выделить следующие:

- процесс планирования содержания работ;
- процесс разработки расписания;
- процесс планирования бюджета проекта;
- процесс планирования персонала проекта;
- процесс планирования закупок в проекте;
- процесс планирования реагирования на риски;

- процесс планирования обмена информацией в проекте;
- процесс планирования управления изменениями в проекте» [27].

«Целью процесса организации исполнения проекта является организация выполнения проекта согласно разработанным планам» [14].

В процессе «Контроль исполнения проекта» определена следующая цель: проверка соответствия процессов и продукта проекта установленным требованиям. В процессе завершения проекта должно быть обеспечено формальное закрытие проекта.

Менеджером программы должно быть обеспечено документирование процессов управления проектом. Содержание и формы документов могут отличаться в разных проектах в соответствие с их спецификой, если не установлено единообразие в конкретной организации локальными нормативными актами. При формировании требований к документированию, можно основываться на стандартах проектной деятельности.

Таким образом, были рассмотрены и проанализированы основные теоретические аспекты проектного управления в органах государственной и муниципальной власти, выделены нормативно-правовые основы управления проектами как в рамках российского законодательства, а также рассмотрен международный опыт проектного управления в рамках стандартизации данной отрасли деятельности.

2 Анализ системы проектного управления органов власти на муниципальном уровне

2.1 Анализ деятельности органов власти на муниципальном уровне

В настоящее время на всех уровнях власти реализуются проекты различного значения. Для их реализации используется проектное управление. Рассмотрим особенности деятельности органов власти на муниципальном уровне и особенности проектного управления.

Самарская область является одним из субъектов Российской Федерации. Относится она к Приволжскому федеральному округу. Ее административным центром является городской округ Самара.

Численность населения Самарской области на начало 2019 года составила немного более трех миллионов человек. В соответствии с Уставом Самарской области регион состоит из тридцати семи муниципальных образований верхнего уровня (десять городских округов и двадцать семь муниципальных районов).

Городской округ Тольятти - второй по величине и значимости город в Самарской области. Официальное наименование - городской округ Тольятти. В его состав входит город Тольятти (единственный населенный пункт).

В настоящее время в Тольятти проживает примерно 720 тыс. чел. Границы территории городского округа установлены Законом Самарской области «Об установлении границ городского округа Тольятти Самарской области» [23]. «Территорию городского округа составляют земли городского округа, прилегающие к ним земли общего пользования, рекреационные земли, земли для развития городского округа, находящиеся в пределах границ городского округа (ст. 3 Устава городского округа)» [24].

Город протянулся на 30 км вдоль Волги. Территория городского округа разделена на районы - Автозаводский, Центральный и Комсомольский. Автозаводский район связан с ПАО «АВТОВАЗ» и предприятиями-

смежниками и является крупнейшим в Поволжье по численности населения (около 430 тыс. чел.). Центральный район связан со строительством крупных химических предприятий. Комсомольский район связан со строительством плотины и функционированием речного порта, а также со строительной промышленностью.

«Тольятти заявляется как территория для инвестиций - российских и зарубежных (стабильные торгово-экономические отношения с более чем 100 странами мира, среди которых главные торговые партнеры - Украина, КНР, Германия, Турция, Азербайджан, Бразилия). Основа экспорта - это поставки химической продукции, машин, оборудования, транспортных средств и металлургии; импорта - машиностроительная продукция. Основная часть инвестиций поступает от ведущих предприятий автомобильной и химической промышленности» [16].

Также в Тольятти реализуются два проекта федерального масштаба:

- особая экономическая зона промышленно-производственного типа;
- технопарк в сфере высоких технологий «Жигулевская долина».

«В числе резидентов данных проектов, кроме российских организаций, присутствуют также международные компании. Созданы и активно работают организации, которые объединяют бизнесменов и предпринимателей:

- Торгово-промышленная палата г. Тольятти;
- тольяттинское отделение «ОПОРА России»;
- бизнес-клуб «Меркурий Клуб Тольятти»;
- МАУ «Агентство экономического развития» (Бизнес-инкубатор Тольятти)» [37].

По данным анализа социально-экономического развития городского округа Тольятти за 2021 г., на 01.01.2022 г. число предприятий, организаций, их филиалов и других обособленных подразделений уменьшилось по сравнению с предыдущим периодом на 3193 единицы. Количество индивидуальных предпринимателей на 01.01.2022 г. увеличилось на 667 чел. -

14 886 чел. Количество малых предприятий уменьшилось на 35,2 % и составило 907 единиц.

Распоряжением Правительства РФ от 29 июля 2014 г. № 1398-р городской округ Тольятти был включен в список моногородов со стабильной социально-экономической ситуацией [26].

В 2020 г. комиссией Министерства экономического развития Российской Федерации была одобрена заявка городского округа Тольятти на создание у себя территории опережающего развития (ТОР) на правах моногорода [27]. Территорией опережающего социально-экономического развития называется часть территории субъекта РФ, на которой устанавливается особый режим осуществления предпринимательской деятельности, чтобы сформировать благоприятный инвестиционный климат и обеспечить ускоренное социально-экономическое развитие территории [28].

В моногородах ТОР создаются на 10 лет (п. 14 «б» Правил) и может быть продлен на 5 лет решением Правительства РФ (п. 16 Правил) [29].

Резиденты территории опережающего развития имеют налоговые льготы (на прибыль, на имущество организаций, на землю), а также льготы по страховым взносам в государственные внебюджетные фонды, по государственному и муниципальному контролю. Минимальный объем капитальных вложений резидентов для городского округа Тольятти составит 20 млн руб. [25]

В основе территории опережающего развития лежит идея минимального вмешательства государства в рыночные отношения. Полномочия по распоряжению инфраструктурой полностью передаются в руки организаций-резидентов ТОР. Это, конечно, может привести к ослаблению государственного контроля за территориями, и даже вероятно некоторое сокращение прав граждан в угоду получению прибыли частными организациями. Однако в целом программа способствует экономическому росту не только моногорода, но и всего региона. Это в итоге благоприятно скажется на качестве жизни местного населения и привлечет недостающие

средства в бюджет, что позволит исполнять в полной мере муниципальные программы (а то и перевыполнить планы).

При этом привлечение средств софинансирования и инвестиций не из бюджета (местного, регионального, федерального) на решение социально-экономических задач Тольятти - это одна из главных задач и условий развития городского округа Тольятти.

Выделим основные причины, сдерживающие социально-экономическое развитие Тольятти:

- мононаправленность экономики (зависимость от ситуации на ВАЗе, для химической промышленности - зависимость от ситуации на сырьевых рынках);
- развитие социальной инфраструктуры (образование, спорт, здравоохранение, культура и др.) не имеет ясных приоритетов, имеет слабые связи с развитием базовых отраслей;
- отсутствие высокотехнологичных направлений, инновационной экономики, «интеллектуальных» отраслей вызовет неминуемо отток населения из города, снижение конкурентоспособности продукции и в итоге - стагнацию в развитии городского округа;
- недостаточное развитие малого и среднего предпринимательства
- несмотря на имеющиеся организации, способствующие работе с СМСП, цифры, включенные в муниципальные программы, несерьезные: ежегодно до 650 консультаций для предпринимателей, субсидии - для 11 единиц СМСП (п. 1.1 Приложения №2 к Постановлению Администрации городского округа Тольятти №72-п/1 от 15.01.2018 г.) [33] Бизнес-инкубатор функционирует на 210 предпринимателей, и это уже 100% занимаемой площади. В 2018 г. планируется запуск 3-й его очереди (п. 2.1, 2.2) [33].

Справиться с существующими проблемами призваны помочь стратегические документы - муниципальные программы, стратегический план развития городского округа, стратегия Самарской области и Концепция

долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Потенциалом Тольятти выступают:

- трудовой ресурс - здесь проживает 1 % экономически активного населения всей страны, поэтому сюда могут приезжать желающие в поисках работы;
- производственный ресурс - научная база и наличие развитых промышленных предприятий благоприятны для развития инновационного бизнеса, а затем - целой отрасли инновационной экономики;
- географические условия - транспортный узел водного, автомобильного, воздушного транспорта;
- природно-ресурсный потенциал для развития туризма;
- градостроительный ресурс - многоэтажное строительство, переход к альтернативной урбанизации.

Первостепенные задачи органов местного самоуправления сейчас - суметь воспользоваться потенциалом для решения текущих проблем, но сделать это в новом свете, не наследуя автоматически документы прошлых лет, хотя это и самое простое и удобное для муниципальных служащих. Необходимо использовать более эффективные формы управления для развития эффективности местного самоуправления, к таким формам относится проектное управление. Рассмотрим, как организовано управление проектной деятельностью в Самарской области и в городском округе Тольятти.

2.2 Анализ системы управления проектной деятельностью в муниципальных образованиях

Деятельность по управлению проектами в органах власти в Самарской области регулируется постановлением Правительства Самарской области от 18 августа 2017 года №542 «Об организации проектной деятельности в

Правительстве Самарской области». Данным постановлением утверждены Положение «О проектной деятельности и функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Самарской области» [17].

«Проектное управление в Самарской области организовано в соответствие со следующим жизненным циклом: инициация проекта - разработка паспорта проекта - реализация - мониторинг - внесение изменений в проект - завершение.

Структура проектного управления в Самарской области включает как постоянные органы управления (Совет по национальным и приоритетным проектам Самарской области, региональный проектный офис, региональный центр проектной деятельности, ведомственные проектные офисы), так и временные (кураторы проектов, проектные комитеты по национальным проектам, руководители проектов (команд), администраторы проектов, участники проектов).

Реализация приоритетных проектов регулируется постановлением Правительства Самарской области №437, в соответствие с которым образован Совет по национальным и приоритетным проектам Самарской области и утверждено положение об его деятельности. Проектная деятельность в муниципальных органах власти Самарской области также регулируется постановлением Правительства Самарской области №635 «Об общей координации реализации национальных и федеральных проектов и внесение изменений в отдельные Постановления Правительства Самарской области», в рамках которого рекомендовано закрепить персональную ответственность за организацию проектного управления и достижение целей, показателей, задач в рамках деятельности муниципальных органов власти» [38].

Для более эффективной организации проектной деятельности разработаны и утверждены «Методические рекомендации по организации проектной деятельности в органах местного самоуправления в Самарской области» (2021 год, 7 июля).

Таким образом на региональном уровне создана нормативная база для реализации национальных проектов до 2024 года.

Органы местного самоуправления городского округа Тольятти сформировал Устав городского округа (зарегистрирован в Главном правовом управлении аппарата Правительства Самарской области (Свидетельство о государственной регистрации от 19.07.2005 г. № 125) и в Главном управлении Министерства юстиции Российской Федерации по Приволжскому федеральному округу 24.10.2005 г. (государственный регистрационный номер RU633020002005001) [24].

«Устав действует на всей территории городского округа Тольятти и обязателен для исполнения органами местного самоуправления, должностными лицами, для соблюдения - предприятиями, организациями и учреждениями, расположенными на территории городского округа, а также всем населением» [17].

«Устав заявляет, что местное самоуправление, осуществляемое в городском округе Тольятти, - это форма осуществления населением своей власти в пределах Конституции РФ, федеральных законов, законов Самарской области и прочих норм права. Благодаря местному самоуправлению население городского округа может самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения - как непосредственно, так и через органы местного самоуправления. При этом местное население может исходить из своих интересов, а также учитывать сложившиеся исторические и иные местные традиции» [39].

Принципы, лежащие в основе деятельности местного самоуправления в городском округе Тольятти (ст. 6 Устава городского округа Тольятти):

- соблюдение прав и свобод человека и гражданина;
- государственные гарантии осуществления местного самоуправления;
- законность;
- гласность;

- самостоятельность местного самоуправления в решении вопросов местного значения;
- выборность органов и должностных лиц местного самоуправления;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед населением городского округа;
- ответственность органов и должностных лиц местного самоуправления перед органами государственной власти в части исполнения переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий [24].

Для городского округа 131-ФЗ предусмотрел решение 35 вопросов местного значения. «Эти вопросы сгруппированы по двум основным направлениям: формирование муниципальных правовых актов и создание финансово-экономической основы муниципального образования; жизнеобеспечение городского округа» [25].

Статья 7 Устава городского округа Тольятти тоже определяет «вопросы местного значения, в том числе:

- составление и рассмотрение проекта бюджета городского округа, утверждение и исполнение бюджета городского округа, осуществление контроля за его исполнением, составление и утверждение отчета об исполнении бюджета городского округа;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности городского округа» [24].

Кроме перечисленных вопросов в Уставе также закреплены в качестве «местных» вопросы «организации электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом; дорожная деятельность (в отношении автомобильных дорог местного значения); распоряжение в интересах населения потенциалом муниципального жилищного фонда; предоставление транспортных услуг населению; участие в

профилактике терроризма и экстремизма; разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории городского округа, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов; мероприятия по охране окружающей среды; предоставление общедоступного и бесплатного образования; оказание медицинской помощи населению и т.п. полномочия (всего числом 42 пункта)» [24].

Согласно статьи 5 Устава городского округа Тольятти, «в структуру органов местного самоуправления входят:

- Дума городского округа - как представительный орган,
- администрация городского округа - как исполнительно-распорядительный орган» [19].

Высшее должностное лицо городского округа - глава городского округа Тольятти. Глава городского округа избирается на 5 лет Думой городского округа из числа кандидатов, которых по итогам конкурса представляет конкурсная комиссия. В своей деятельности глава городского округа Тольятти находится под контролем Думы, а также подотчетен населению и Думе. Итогом работы главы городского округа являются ежегодные отчеты о результатах деятельности главы и администрации.

Дума городского округа состоит из депутатов, которых выбирают по итогам муниципальных выборов. Во главе Думы находится председатель, которого выбирают депутаты из своего состава на первом заседании Думы, тайным голосованием.

«Полномочия администрации городского округа - исполнительно-распорядительного органа городского округа - это решение вопросов местного значения, а также осуществление отдельных государственных полномочий, которые органам местного самоуправления городского округа передают

федеральные законы и законы Самарской области. Главой Администрации является глава городского округа» [34].

Полномочия органов местного самоуправления городского округа так или иначе связаны со списком вопросов местного значения, но не всегда соответствуют им в полной мере. При этом в исключительной компетенции Думы находятся такие «вопросы, как:

- принятие Устава городского округа и внесение в него изменений и дополнений;
- утверждение бюджета городского округа и отчета об его исполнении;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством РФ о налогах и сборах;
- принятие планов и программ развития городского округа, утверждение отчетов об их исполнении;
- определение порядка управления и распоряжения имуществом, находящимся в муниципальной собственности;
- определение порядка материально-технического и организационного обеспечения деятельности органов местного самоуправления;
- определение порядка принятия решений о создании, реорганизации и ликвидации муниципальных предприятий, а также об установлении тарифов на услуги муниципальных предприятий и учреждений, выполнение работ, за исключением случаев, предусмотренных федеральными законами;
- определение порядка участия городского округа в организациях межмуниципального сотрудничества;
- контроль за исполнением органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления полномочий по решению вопросов местного значения;
- принятие решения об удалении мэра в отставку» [34].

Совершеннолетние трудоспособные граждане могут привлекаться на добровольной основе к выполнению социально значимых для городского округа работ (включая дежурства; но это должны быть работы, не требующие специальной профессиональной подготовки) в целях решения некоторых вопросов местного значения городского округа (охрана порядка и т.д.). При этом привлечение граждан возможно не чаще чем раз в три месяца, продолжительностью не более 4 часов подряд (п. 2 ст. 8 Устава городского округа Тольятти) [24].

«В ведении местного самоуправления находится комплексное социально-экономическое развитие территории муниципального образования (ст. 17 131-ФЗ), поэтому муниципальные органы власти могут самостоятельно определять приоритеты развития подведомственной территории, в том числе в вопросах принятия и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования» [29].

Можно говорить о следующих основных «направлениях муниципальной экономической политики:

- управление муниципальным имуществом;
- финансовая политика - управление муниципальными финансами;
- промышленная политика - взаимодействие с немunicipальными хозяйствующими субъектами на территории муниципального образования;
- налоговая, тарифная, ценовая политика;
- инвестиционная политика;
- управление межмуниципальными и международными экономическими связями муниципальных образований и др.» [34].

«Управление экономическими процессами на территории любого муниципального образования требует использования различных методов воздействия на объекты управления. Для выполнения приоритетных задач и направлений социально-экономического развития городского округа

необходимо формирование и исполнение соответствующих муниципальных планов и программ. На их основе должны осуществляться расходы из местных бюджетов, вся экономическая деятельность местных бюджетов, и вся экономическая деятельность местных органов власти» [21].

«Социально-экономическое развитие муниципальных образований обеспечивается органами местного самоуправления не только за счет финансовых ресурсов, но и за счет материальных средств. Муниципальное имущество необходимо органам местного самоуправления для формирования неналоговых доходов местных бюджетов, создания благоприятной среды для привлечения инвестиций в муниципальный сектор экономики, поддержки среднего и малого предпринимательства, а также развития рыночных механизмов использования земли и имущества» [32].

Для решения социально-экономических вопросов органы местного самоуправления вправе создавать муниципальные предприятия и учреждения, а также участвовать в создании хозяйственных обществ, в том числе межмуниципальных. Но чем менее устойчива социально-экономическая ситуация в стране и на отдельной территории, тем более склонна муниципальная власть оказывать услуги силами муниципальных предприятий. «При этом и население, и муниципальная власть должны быть заинтересованы в создании конкурентной среды при оказании муниципальных услуг с участием предприятий различных форм собственности. На современном этапе развития рыночной экономики роль государственных и муниципальных предприятий как субъектов гражданского и хозяйственного оборота резко убывает. В ряде случаев экономическая деятельность муниципальных предприятий зарекомендовала себя недостаточно эффективной. Все чаще их место занимают хозяйственные общества и товарищества.

Реализация интересов и потребностей населения непосредственно связана с соответствующей организацией производства, распределения, обмена и потребления товаров и услуг на территории муниципальных

образований. Во всех этих процессах активное участие принимает малый бизнес, и от его успешного развития во многом зависит занятость граждан муниципальных образований, качество и уровень их жизни.

В связи с этим особое значение для социально-экономического развития муниципальных образований имеет взаимодействие и сотрудничество органов местного самоуправления с бизнес-сообществом, а также поддержка и развитие малого предпринимательства» [37].

Источником экономического развития для муниципальных образований, как ожидается, может стать повышение их инвестиционной привлекательности и привлечение частных инвестиций - эти задачи зафиксированы в Плане реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года [35].

«Под инвестиционно-инновационной политикой понимают деятельность органов государственного и муниципального управления по разработке и реализации действий, направленных на создание привлекательного инвестиционного климата и на стимулирование инвестиций в инновационную экономическую деятельность» [36].

«В России принято считать, что «выравнивать» следует экономические различия регионов. Однако, в долгосрочной перспективе скорее культура определяет и состояние экономики, и ее динамику, чем стандартные инструменты экономической политики» [37]. Поэтому региональная и муниципальная экономические политики должны быть нацелены на выравнивание социальных условий жизнедеятельности территорий, состояние их культурного фона, а не замыкаться на экономических результатах. Экономика сама по себе существовать не может, в отрыве от прочих сфер жизни общества. Соответственно, управленцам, отвечающим за территориальную экономическую политику, можно порекомендовать ориентироваться не столько на повышение конкурентоспособности экономики своего муниципального образования, сколько на общее состояние территории – комплексное развитие городского округа.

Однако важно учитывать не только само наличие программ развития, но и реальные достигнутые результаты, выражающиеся в объективных показателях социального и экономического развития. Кроме того, эффективная работа муниципальных властей, достижения территории обязательно должны поощряться, стимулироваться далее.

Именно отсутствие баланса между полномочиями, которыми наделены органы местного самоуправления, и экономической основой для этой деятельности, является одной из главных проблем сложившейся системы местного самоуправления.

«Существуют современные альтернативные концепции эффективного управления муниципальным образованием» [38]:

- «Умный (высокотехнологичный) город» - цифровые технологии, ускоряющие развитие города и повышающие качество жизни в нем, помогают муниципальным органам власти грамотно распределять городские ресурсы, а жителям дают возможность сообщать о существующих проблемах;
- «Открытый город (муниципалитет)» - представительная и исполнительная власти в муниципальном образовании эффективно проводят политику открытости своей деятельности, помогая взаимодействию между властью и обществом. Это повышает престиж власти, позволяет выявлять успешных управленцев в ней;
- «Город-корпорация» - город в рамках корпоративного управления умело управляет узко-клановыми и узко-корпоративными интересами, а не конфронтирует с ними;
- Сити-менеджмент - помогает встроить органы местного самоуправления в вертикаль власти. «Управленцы по контракту» действуют в 4 782 муниципалитетах РФ (20,2 % от общего числа);
- Менеджмент качества - с помощью системы менеджмента качества (СМК), пришедшей из коммерческой сферы, местная администрация учится управлять своей деятельностью, чтобы

постоянно улучшать качество предоставляемых населению услуг. В рамках СМК деятельность администрации муниципального образования выстраивается согласно основным и поддерживающим процессам управления, по каждому из которых разрабатывается стандарт (блоки работы, взаимосвязь между действиями, входящими и исходящими документами, критерии оценки рабочих процессов и т.д.). «Необходимо также для СМК разработать и внедрить матрицу компетентности персонала, где руководители структурных подразделений оценивают компетентность подчиненных по профессиональным, социальным и методическим показателям (5-балльная шкала). Согласно полученным данным, составляют планы обучения и повышения компетентности персонала на текущий и последующие годы» [35].

«В системе СМК деятельность каждого органа администрации оценивается по показателям, которые были определены в стандарте конкретного процесса. Эти показатели планируются и корректируются ежегодно, а служба качества контролирует их достижение раз в квартал. Глава администрации в полученном отчете сравнивает запланированные показатели и достигнутый результат, и по итогам анализа дает указания руководителям органов администрации о повышении эффективности их деятельности именно в части тех показателей, где не были достигнуты плановые значения» [23]. Естественно, что все показатели увязываются с существующим или запланированным бюджетом муниципального образования. По итогам года составляется отчет СМК по исполнению целей.

Неправильно будет считать, что внедрение системы менеджмента качества «оторвано от жизни». Оно тесно связано с Федеральным законом от 27.07.2010 № 210-ФЗ «Об организации предоставления государственных и муниципальных услуг» (далее - 210-ФЗ): стандарты качества разрабатываются для обеспечения населению большей прозрачности и лучшей контролируемости процесса предоставления муниципальных услуг. Именно

так появились многофункциональные центры по оказанию услуг населению (МФЦ), прием документов по принципу «одного окна» и т.д.

Система СМК требует проведения ежегодных внутренних аудитов (проводят руководители органов администрации, главные и ведущие специалисты администрации). В начале каждого года составляется план аудиторских проверок, с целями и задачами проведения аудита. Как правило, аудит проверяет, соответствуют ли правила работы отделов базовым требованиям закона, проверяют качество предоставляемых услуг, а также организацию и условия работы, компетентность сотрудников.

По итогам аудита составляется отчет и подается на утверждение главе администрации. Внутренние аудиты - это действенный инструмент повышения эффективности деятельности администрации.

Однако ясно, что применение инновационных разработок подобного плана обязательно должно поддерживаться на государственном уровне, поскольку именно применение на практике инноваций сегодня можно считать залогом успешного развития системы государственного и муниципального управления.

Одновременно на территории городского округа Тольятти действуют в этой части следующие документы и программы:

- муниципальная программа «Развитие малого и среднего предпринимательства городского округа Тольятти на 2018-2022 годы» (Постановление администрации городского округа Тольятти № 2917-п/1 от 28.08.2022) [41];
- стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года [44].

Стратегический план развития городского округа Тольятти отмечает, в частности, что экономика городского округа Тольятти остается мононаправленной (свыше 90% жителей заняты в автомобилестроении и химической промышленности), из-за чего экономика довольно уязвима в отношении мировых рынков сырья, финансов. При этом уровень

использования инноваций достаточно низкий, а использование ресурсов – неэффективно. Однако городской округ обладает достаточными для дальнейшего экономического развития трудовыми ресурсами. Будучи территорией с высококонцентрированным квалифицированным производственно-техническим потенциалом, Тольятти имеет все условия для расширения инновационного бизнеса, повышения конкурентоспособности промышленности, а также сферы услуг.

Стратегический план также заявляет стратегическим направлением развития Тольятти развитие местного самоуправления, включая инструменты стратегического планирования и мониторинга деятельности органов местного самоуправления, повышение качества бюджетного планирования, внедрение управления по результатам (на уровне департаментов и подразделений).

Также Правительство Самарской области 12 июля 2022 г. утвердило Стратегию социально-экономического развития области на период до 2030 года. Это важнейший региональный документ стратегического планирования, определяющий приоритеты, цели и задачи государственного управления на долгосрочную перспективу, касающийся всех муниципальных образований, входящих в состав области [46].

«В основу Стратегии развития Самарской области положен анализ конкурентоспособности региона и результаты опроса населения на тему удовлетворенности качеством жизни в регионе.

Стратегические цели социально-экономического развития Самарской области – три взаимообеспечивающих вектора:

- улучшение качества жизни населения;
- рост конкурентоспособности экономики;
- повышение эффективности деятельности органов власти.

Согласно Стратегии, к 2030 г. Самарская область должна стать территорией комфортного проживания и иметь высокий человеческий потенциал. Население региона должно быть обеспечено высококвалифицированными рабочими местами, достойной заработной

платой, качественным медицинским обслуживанием, образовательными услугами, услугами физической культуры и спорта, всеми необходимыми социальными гарантиями. Коренным образом планируется улучшить состояние окружающей среды.

Для бизнеса Самарская область должна стать регионом, обладающим современной производственной инфраструктурой, благоприятным инвестиционным климатом, продвинутой инновационной средой, способствующей рождению и воплощению новых идей.

В целом для России Самарская область позиционируется как опорный регион страны в развитии науки, образования и промышленности, крупный центр компетенций в аэрокосмическом секторе и нефтехимии, крупнейший транспортный хаб. Планируется модернизация существующих производственных мощностей, техническое и технологическое обновление производства, выпуск инновационной продукции» [32].

Цель Стратегии - вернуть Самарскую область в топ наиболее развитых регионов страны, укрепив его позиции на мировой арене. Запланировано три горизонта развития области: к 2020 г. - полная реструктуризация экономики, создание благоприятных условий для бизнеса, в 2025 г. - превращение в ведущий производственный хаб, к 2030 г. - Самарская область уже центр промышленных инноваций в РФ.

В Стратегии также определены основные направления по развитию малого и среднего предпринимательства. Хотя в регионе уже сформирована необходимая система мер поддержки субъектов малого и среднего бизнеса, планируется продолжать развивать новые и совершенствовать уже существующие инструменты.

О том, что Тольятти сможет «соскочить со старых рельсов» свидетельствует хотя бы опыт Екатеринбурга - такого же моногорода, который смог выйти из кризиса 1990-х гг. не будучи на грани выживания. Это - пример удачного управления крупным городом. Местное самоуправление Екатеринбурга диверсифицировало экономику, помогло создать новые сферы

и отрасли местного хозяйства - розничная торговля, услуги, жилищное строительство, развитие связи и информационных технологий, банковский сектор и туризм. Удельный вес этих отраслей до проведения принятой инновационной политики был очень низким или недостаточным [47]. Во многом успеху поспособствовал Стратегический план развития Екатеринбурга, впоследствии актуализированный в соответствии с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года - «Стратегия-2020» (утверждена распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. №1662-р) [48].

При администрации городского округа Тольятти создан проектный офис (Постановление №3258-П/1 от 2 октября 2017 года) по развитию территории опережающего социально-экономического развития «Тольятти».

Комплексное управление проектами в Самарской области реализовано очень на высоком уровне (реализуется 52 региональных проекта). По каждому проекту в цифровом виде отслеживаются показатели, контрольные точки и сравниваются результаты с планом, организован электронный документооборот.

Таким образом, остается только развивать и далее проектную деятельность региона, так и отдельно - городского округа Тольятти. Необходимо активнее и эффективнее использовать инструменты и методы проектного управления.

2.3 Анализ подходов проектного управления в органах власти на основе стандартов

Для более эффективной организации проектной деятельности в органах власти необходимо использовать и международный опыт проектного управления, чтобы выбрать и адаптировать самые эффективные методы и инструменты для реализации проектов в органах государственного уи

муниципального управления. Существует множество международных стандартов, которые обычно используются в практике управления проектами, включая следующие:

- свод знаний по управлению проектами (PMBOK): Опубликованный Институтом управления проектами (PMI), PMBOK является широко признанным стандартом управления проектами. В нем определен набор передовых практик и руководящих принципов для управления проектами в различных отраслях и типах проектов. PMBOK включает в себя десять областей знаний, которые включают управление интеграцией, управление масштабом, управление временем, управление затратами, управление качеством, управление человеческими ресурсами, управление коммуникациями, управление рисками, управление закупками и управление заинтересованными сторонами;
- ISO 21500: Опубликованный Международной организацией по стандартизации (ISO), ISO 21500 содержит руководство по процессам управления проектами и терминологии. Он включает информацию об управлении проектом, процессах управления проектом, мероприятиях по управлению проектом и документации по управлению проектом. Стандарт ISO 21500 разработан таким образом, чтобы быть применимым ко всем типам проектов, независимо от их размера или сложности;
- PRINCE2: Разработанная правительством Великобритании PRINCE2 (Проекты в контролируемых средах) - это широко используемая методология управления проектами, которая обеспечивает основу для управления проектами любого масштаба. Она включает в себя семь принципов, тем и процессов, которые охватывают весь жизненный цикл проекта от начала до закрытия. PRINCE2 подчеркивает важность четких целей проекта, эффективной коммуникации и регулярных проверок, чтобы гарантировать, что проект остается на верном пути;

– AgilePM: Разработанная консорциумом Agile Business Consortium, AgilePM – это платформа управления проектами, предназначенная для проектов, требующих гибкости и быстрой итерации. Она включает в себя принципы, практику и методы гибкого управления проектами, что означает, что проектная команда способна быстро реагировать на меняющиеся требования и потребности клиентов.

Их сравнительный анализ представлен в таблице 2.

Таблица 2 - Сравнительный анализ международных стандартов по управлению проектами

Параметры	PMBOK	ISO 21500	PRINCE2
Основное содержание стандарта	Лучшие практики и рекомендации по управлению проектами в различных отраслях и типах проектов	Руководство по процессам и терминологии управления проектами, применимое к проектам любого типа и размера	Фреймворк для управления проектами любого размера, который подчеркивает ясность целей и эффективность коммуникации
Подход, заложенный в основу стандарта	Процессный подход к управлению проектами	Процессный подход к управлению проектами	Процессный подход к управлению проектами с акцентом на управление корпоративной государственностью
Принципы	10 областей знаний: интеграция, объем, время, стоимость, качество, управление персоналом, коммуникации, риски, закупки и управление заинтересованными сторонами	Не определены явно, но включают руководство по управлению проектами, управленческим процессам и документации	7 принципов: продолжающееся обоснование бизнеса, извлечение уроков из опыта, определенные роли и обязанности, управление этапами, управление исключениями, фокус на продуктах, настройка под особенности проектной среды

Продолжение таблицы 2

Параметры	PMBOK	ISO 21500	PRINCE2
Сферы применения	Широкий спектр отраслей и типов проектов	Все типы проектов, независимо от их размера или сложности	Все типы проектов, независимо от их размера или сложности
Методология	Не определена явно, но включает руководство по процессам, инструментам и техникам управления проектами	Не определена явно, но включает руководство по процессам, инструментам и техникам управления проектами	7 тем: бизнес-кейс, организация, качество, планы, риски, изменения, прогресс
Рекомендуемые методы управления проектами	Не определены явно, но включают руководство по процессам, инструментам и техникам управления проектами	Явно не определено, но включает руководство по процессам, инструментам и методам управления проектами	Включает методы управления проектами по 7 темам, таким как разработка бизнес-кейсов, управление рисками и контроль изменений
Инструменты управления проектами	Структурированные процессы и инструменты, такие как диаграммы Ганта, диаграммы Перта, матрицы ответственности и др.	Не определены явно, но включают инструменты для планирования, управления рисками, контроля и др.	Структурированные процессы и инструменты, такие как диаграммы Ганта, диаграммы Перта, матрицы ответственности и др.
Отношение к ролям и ответственности	Назначение ролей и ответственностей является ключевой частью процесса управления проектами	Назначение ролей и ответственностей является ключевой частью процесса управления проектами	Назначение ролей и ответственностей является ключевой частью фреймворка управления проектами
Отношение к управлению рисками	Процесс управления рисками включает идентификацию, анализ, планирование ответных действий и мониторинг рисков	Управление рисками включает идентификацию, анализ, оценку и управление рисками	Управление рисками включает идентификацию, анализ, планирование и мониторинг рисков

Продолжение таблицы 2

Параметры	PMBOK	ISO 21500	PRINCE2
Отношение к изменениям	Процесс управления изменениями включает контроль изменений, оценку влияния изменений и управление изменениями	Управление изменениями включает идентификацию, оценку и управление изменениями	Управление изменениями включает идентификацию, оценку и управление изменениями
Отношение к коммуникациям	Процесс управления коммуникациями включает планирование, управление и контроль коммуникаций	Управление коммуникациями включает планирование, управление и контроль коммуникаций	Управление коммуникациями включает планирование, управление и контроль коммуникаций

Стандарты управления проектами применимы в широком спектре областей, включая строительство, инжиниринг, разработку программного обеспечения, здравоохранение, образование, государственное и муниципальное управление и многое другое. Любая отрасль или организация, осуществляющая проекты, может извлечь выгоду из использования стандартов управления проектами для обеспечения того, чтобы проекты были завершены вовремя, в рамках бюджета и с требуемым качеством.

Например, в органах власти можно использовать преимущества стандартов управления проектами для управления такими проектами, как строительство новых объектов, дорог или инфраструктуры. Эти стандарты обеспечивают эффективное управление проектом, вовлечение и информирование заинтересованных сторон, а также выявление рисков и управление ими. Стандарт PMBOK, например, широко используется в строительной отрасли для руководства процессами, инструментами и техниками управления проектами.

В государственном и муниципальном управлении стандарты управления проектами также могут применяться для улучшения предоставления услуг, управления проектами общественной инфраструктуры и реализации

политических инициатив. Например, городские власти могут использовать стандарты управления проектами для управления строительством новой системы общественного транспорта, реализацией новой политической инициативы или развитием нового общественного парка. Стандарт PRINCE2 широко используется в государственном секторе для обеспечения основы управления проектами и обеспечения соответствия проектов целям правительства.

Возможно комбинировать различные стандарты и методологии проектного управления при реализации проектов и программ в области государственного и муниципального управления. Фактически, многие организации используют гибридный подход, который сочетает элементы различных стандартов и методологий в соответствии с их конкретными потребностями. Например, городские власти могли бы использовать платформу PRINCE2 для управления проектами и комбинировать ее с гибкими методологиями для управления разработкой нового цифрового сервиса для жителей.

Таким образом, стандарты управления проектами применимы в широком спектре отраслей и областей, включая государственное и муниципальное управление. Используя стандарты управления проектами, организации могут гарантировать, что проекты будут завершены в срок, в рамках бюджета и с требуемым качеством. Также возможно комбинировать различные стандарты и методологии в соответствии с конкретными потребностями проекта. Также можно сделать вывод, что в Самарской области выстроена достаточно эффективная система управления проектами, обеспеченная полной нормативно-правовой базой. Далее необходимо прорабатывать инструментарий поддержки проектной деятельности как в методологическом плане, так и в информационном.

3 Совершенствование проектного управления в органах государственной и муниципальной власти

3.1 Совершенствование процессов и моделей управления проектами на основе методологий классического и гибкого подходов

Согласно мнению многих исследователей и стандартов проектного управления, сочетание двух подходов обозначают как гибридный подход. Как отмечают отдельные эксперты, именно он позволяет с одной стороны реализовать переход к новым методам управления, с другой стороны решать стоящие перед командой задачи в условиях жесткости содержания проекта и бюджета проекта.

Рекомендуется определить степень неопределенности и сложности проекта, что позволяет команде выбрать жизненный цикл и подход к управлению и модель для реализации. На основе модели сложности Ральфа Стейси эксперты PMI предлагают шкалу, позволяющую отнести проект к тому или иному типу. Проекты органов государственного и муниципального управления являются «усложненными» и к ним рекомендуется применять адаптивные подходы.

При анализе проектной деятельности понятно, что команда способна без особых затруднений планировать проект и управлять им, имея четкие и стабильные требования, а также ясные и легко решаемые задачи. Однако, по мере нарастания неопределенности в проекте, вероятность необходимости внесения изменений, бесполезной работы и доработок также возрастает, что приводит к убыткам и потере времени.

В проектах органов власти возможность поставки промежуточных результатов существенно ограничена. Единственный способ получать обратную связь от стейкхолдеров - это демонстрировать результаты разной степени готовности.

Отсутствие возможности поставлять промежуточные результаты определяет ведущую роль классического подхода в управлении проектами. В такой ситуации команда может работать над изменениями с учетом новых условий, но не сможет применять подходы Agile для операций с возникающими новыми требованиями или реализовывать поставки продукта проекта «по частям» с целью получения обратной связи.

Существует 4 типа жизненных циклов, формулируемые следующим образом [1, с.17], их характеристики представлены в таблице 3.

Предиктивный жизненный цикл. Наиболее распространенный, традиционный подход, предполагающий осуществление основной части планирования на стадии начала работ по проекту при этом его последующее исполнение предполагает один проход при последовательном процессе исполнения.

Итеративный жизненный цикл. Подход, предполагающий использование обратной связи для доработки и уточнения задач в рамках оставшейся работы. **Инкрементный жизненный цикл.** Подход, предполагающий частую поставку ценности по частям, которые заказчик может немедленно использовать. **Жизненный цикл Agile.** Подходы, которые одновременно и итеративные, и инкрементные по своей природе, и предназначены для детализирования блоков работы и частой отгрузки результатов.

Таблица 3 - Характеристики четырех категорий жизненных циклов

Подход	Требования	Операции	Поставка	Цель
Предиктивный	Фиксированные	Выполняются однократно за весь проект	Разовая поставка	Управление стоимостью
Итеративный	Динамичные	Повторяются до полного уточнения	Разовая поставка	Правильность решения

Продолжение таблицы 3

Подход	Требования	Операции	Поставка	Цель
Инкрементный	Динамичные	Производятся однократно для каждого инкремента	Частые поставки частями меньшего размера	Скорость
Agile	Динамичные	Повторяются до полного уточнения	Частые поставки небольшими частями	Ценность для заказчика за счет частых поставок и обратной связи

В таблице 3 обобщены характеристики четырех категорий жизненных циклов. Ни один жизненный цикл сам по себе не может оптимально подходить для всех проектов, в частности:

- предиктивные жизненные циклы. Основные преимущества в том, что в проекте используется только то, что известно и проверено многократно практикой. Подобное снижение степени неопределенности и сложности способствует тому, чтобы команды могли разбить работу по разделенным в определенном порядке известным группам работ;
- итеративные жизненные циклы. Позволяют применять поступающую обратную связь по части продукта или результата работ, услуг, или незавершенной работы для ее последующей доработки и детализации;
- инкрементные жизненные циклы. Дают итоговые поставляемые результаты, которые потребитель способен немедленно использовать;
- жизненные циклы Agile. Используют сильные стороны как итеративных, так и инкрементных подходов. При применении командой методов Agile продукт реализуется итерациями посредством создания готовых к поставке результатов или частей продукта. Команде поступает обратную связь уже на раннем этапе, что дает заказчику проекта наглядность, определенность и контроль в отношении продукта, результата, услуги. В связи с тем, что команда может поставить продукт

раньше, проект может обеспечить окупаемость инвестиций в более короткие сроки, так как команда в первую очередь производит имеющую наибольшую ценность работу.

В связи с этим мы предлагаем для повышения эффективности и достижения поставленных целей сочетать элементы традиционного (предиктивного) подхода при одновременном обращении к Agile методологии с учетом итеративного жизненного цикла проекта. Таким образом, будет сформирован гибридный цикл проекта.

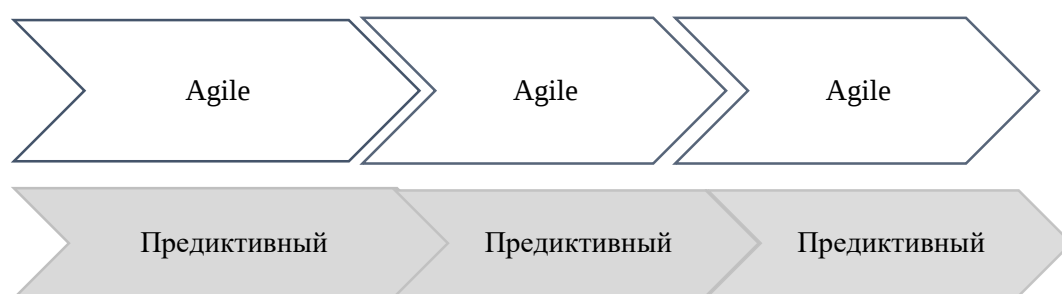


Рисунок 2 - Комбинация подхода Agile и классического подхода с их одновременным использованием

На рисунке 2 в одном и том же проекте используется комбинация предиктивного подхода и подхода Agile. Как уже было описано выше, возможный сценарий реализации такого подхода предполагает то, что команда использует некоторые Agile средства.

Переход к гибридному жизненному циклу позволит команде планировать поставку ценности с учетом имеющихся рисков. Многие команды не в состоянии за один день переключиться на способы ведения работы на принципах Agile, тем более в государственном и муниципальном управлении. Постепенный переход связан с добавлением итеративных по характеру методов для улучшения обмена знаниями и согласованности между командами и заинтересованными сторонами. В дальнейшем можно исследовать также вопрос о включении инкрементных по характеру методов с

целью ускорения поставки ценности и окупаемости инвестиций в государственном и муниципальном управлении.

3.2 Инструменты гибкой методологии и проектного офиса, рекомендуемые к внедрению в проектную деятельность органов власти

Содержание каждого проекта имеет свои особенности, например, различия в сочетании навыков и практического опыта членов команды, разный состав и специфику результата проекта, а также ограничения, связанные с возрастом, масштабом, сложностью и характером проектной деятельности в том органе власти, где ведется работа. Команды часто применяют на практике собственную особую комбинацию методов, даже когда используют какой-то конкретный инструмент в качестве отправной точки.

В качестве рекомендации к адаптации Agile в управлении проектами приводим одну из наиболее распространенных комбинаций, которая включает согласованное использование фреймворка Scrum («скрам») и метода «канбан». Эти рекомендации подходят для реализации в органах власти информационных проектов (создание и развитие информационных систем и других элементов информационной инфраструктуры), а также для реализации проектов «Умный город». Скрам дает представление об использовании бэклога продукта, владельце продукта, скрам-мастере и кроссфункциональной команде разработки, включая планирование спринта, ежедневный скрам, анализ спринта и ретроспективные сессии спринта. Доска «канбан» помогает команде еще больше повысить свою результативность благодаря визуализации потока работы, обеспечивая хорошую наглядность препятствий и позволяя управлять потоком с помощью регулирования работы в рамках процесса. Подводя итог, можно сказать, что комбинирование практик дает синергетический результат с более высокими показателями исполнения, чем у каждого компонента в отдельности.

Первая рекомендация касается формирования среды, в которой стало бы возможно применения методологии Agile, и представляет собой составление устава проекта и устава команды.

Философия Agile фокусирует внимание прежде всего на людях и ценностях, которые они разделяют, и прежде всего это команда проекта. Составление устава проекта является базовым элементом для классического подхода. В соответствии с методологией Agile мы предлагаем дополнить его уставом команды.

Благодаря уставу проекта команда знает, для чего создается проект, какие задачи перед ней ставятся и в чем состоит цель проекта. Вместе с тем, одного устава проекта команде может быть недостаточно. Командам, применяющим Agile-подход, требуются нормативы и понимание того, как вести совместную работу. Решением этого является устав команды. Процесс создания устава помогает команде узнать, как вести совместную работу и сплотиться вокруг проекта. Для совместной работы над задачами команде необходимо иметь общее представление о проекте и/или его цели, а также четкий набор рабочих соглашений [1, с.49]. Устав должен содержать ответы на следующие вопросы:

- «Почему мы занимаемся этим проектом?» Ответ на данный вопрос содержит общее видение проекта с точки зрения команды разработчиков;
- «Кто и как получит выгоды от проекта?» Данный вопрос затрагивает как общее видение проекта, так и описание цели проекта с учетом нескольких уровней: уровень разработчиков, уровень органа власти, уровень заказчика/клиента, уровень потребителей;
- «Что означает статус «сделано» для данного проекта?» Ответ на этот вопрос напрямую влияет на реализацию задач, он содержит критерии результата проекта;

- «Как мы намерены работать совместно?» На данном этапе команда определяет набор и порядок исполнения задач, зоны ответственности, предполагаемый поток работы.

Agile методология выделяет как оптимальное концепцию обслуживающего лидерства. Обслуживающий лидер может способствовать осуществлению процесса создания устава. В результате данного действия команда может сплотиться для совместной работы и сделать первый шаг к реализации проекта. Кроме того, составление устава как первая совместная работа над проектом позволяет «притереться» членам команды и договориться, как они будут вместе работать дальше, что снижает риски от «человеческого фактора» при реализации проекта.

К выгодам от процесса подготовки устава команды можно отнести:

- формирование культуры, закрепление ценностей команды;
- соглашения о работе, например, содержание статуса «сделано» и его критерии, соблюдение установленных сроков и др.;
- закрепление основных правил, таких как регламент выступления одного человека на совещании;
- формирование групповых норм, например, таких как отношение команды ко времени проведения совещаний.

Следует помнить, что устав или «социальный договор» команды определяет порядок взаимодействия ее членов. Цель устава команды состоит в формировании среды Agile, в которой члены команды могут вести совместную работу с максимальной эффективностью.

Вторая рекомендация для внесения в управление проектами вплотную касается операционной деятельности команды разработки и заключается в выделении ролей в группе разработки согласно Scrum и подготовке «бэклога» разрабатываемого продукта [40]. Данный инструмент отвечает запросам исследования: «вовлечение стейкхолдеров», «влияние внешних факторов», «стоимость и сложность изменений».

В классическом Scrum выделяют три базовых роли: владелец продукта, скрам-мастер, команда разработчиков.

Команда разработчиков состоит из специалистов, производящих непосредственную работу над производимым продуктом. Согласно «Исчерпывающего руководства по Скраму: правила Игры» (The Scrum Guide) она должна обладать следующими качествами и характеристиками: быть самоорганизующейся, многофункциональной и нести групповую ответственность.

Скрам-мастер (Scrum master, SM) является «обслуживающим» лидером. Его задача - помочь команде разработчиков максимизировать ее эффективность посредством устранения препятствий, налаживания и поддержки коммуникации, обучения и мотивации команды, помощи владельцу продукта.

Согласно методологии Agile «бэклог» - это упорядоченный набор элементов, очередь задач, перечень всех функций, которые стейкхолдеры хотят получить от продукта. Этот список содержит краткие описания (истории) всех желаемых возможностей продукта. Нет необходимости создавать их для всего проекта в целом до начала работы. Требуется лишь такой объем, которого будет достаточно, чтобы создать общую картину первого релиза продукта и определить на будущее достаточное количество рабочих задач для следующей итерации. Согласно фреймворка Scrum «бэклог» является единственным источником требований для любых изменений, которые может потребоваться внести в продукт. Ответственность за него несет владелец продукта, включая его содержимое, доступность и упорядочение.

Владелец или владельцы продукта могут создать дорожную карту, чтобы показать предполагаемую последовательность поставляемых результатов с течением времени. Владелец продукта пересматривает дорожную карту с учетом того, что производит команда.

Таким образом, владелец продукта несёт ответственность за достижение максимальной ценности продукта как результата работы команды. Основным инструментом при этом является фреймворк Scrum. Владелец продукта понимает, кто чем занимается в команде, управляет бэклогом, плотно взаимодействует с разработчиками и другими заинтересованными лицами. Он отвечает за то, чтобы все члены команды имели ясное представление, над чем работают и в какой последовательности будут выполнять задачи.

Следующий ключевой элемент Scrum - это «спринт». Однако в силу специфики разработки программно-аппаратных комплексов и управления проектной деятельностью его внедрение в классическом понимании невозможно. Спринт - это период разработки, как правило длительностью в один месяц или менее, в течение которого создается потенциально готовый к выпуску и использованию инкремент продукта (часть продукта) [39]. При этом рекомендуется соблюдать постоянную длительность спринтов на протяжении всего периода разработки. Следующий спринт начинается сразу же по окончании предыдущего. Scrum предлагает четыре вида процессов внутри спринта:

- планирование «спринта»;
- проведение ежедневных коротких совещаний;
- проведение обзора «спринта»;
- ретроспектива «спринта».

На наш взгляд проведение ежедневных коротких совещаний может быть воспринято членами команды как формализм и «обуза». Разработка проектов государственного и муниципального управления не всегда поддается правилам гибкой методологии, что делает ежедневные встречи неэффективными. Рекомендуется позволить команде самой определить частоту встреч в рамках спринта. Также есть высокая вероятность несовпадения периодов работы над инкрементом с классической длительностью спринта.

Таким образом, адаптация методологии к специфике управления проектами приведет к уменьшению частоты коротких встреч (так называемых «ежедневных скрамов»), к увеличению длительности спринта и поставки ценности. При этом подготовка бэклога, выделение ролей, проведение ретроспектив остаются в соответствии с методологией Scrum.

Заключительная рекомендация для внедрения в проектную деятельность - применение метода «канбан».

Канбан (Kanban) - это метод управления проектами, направленный на минимизацию многозадачности, повышение эффективности производства и оптимизацию скорости и качества работ [14]. Метод широко применяется в крупных командах, стартапах и для индивидуальных целей. Этот инструмент для совместной работы над проектами широко используется в разработке программного обеспечения, маркетинге, строительстве, логистике и в любых решениях, где присутствует постоянный поток задач. Kanban-подход помогает командам визуализировать рабочие процессы, грамотно анализировать их и повышать эффективность управления задачами.

Ключевой аспект Kanban заключается в визуализации, достижения состояния, когда все процессы и задачи по проекту были в буквальном смысле этого слова на виду у команды. Для этого используют специальную доску и набор карточек или стикеров, а также программные продукты (Trello, Hygger, Asana, Blossom и др.). Выбор средства визуализации обусловлен предпочтениями команды и условиями ее работы.

Правильно подобранное программное обеспечение с функцией Kanban позволяет сосредоточиться на приоритетах, информировать команду о том, что актуально и находится в приоритете, что будет происходить в ближайшем будущем, а также контролировать все рабочие процессы.

У каждого проекта своя специфика плана процесса работ. Первый шаг по внедрению канбан это анализ потока работ и выделение основных этапов. После виртуальную или реальную, физическую доску разделяют на столбцы, которые отражают выделенные этапы. Имена столбцов меняются

в зависимости от проекта, но важно сохранять их последовательность - это ключевая ценность Kanban, которую называют потоком.

Kanban-«карточки» - это задачи, которые движутся по потоку и перетекают в другие столбцы в зависимости от их состояния. На карточке или стикере пишут название задачи и прикрепляют в начало доски. С помощью kanban-доски легко вести несколько проектов одновременно, используя карточки разных цветов: один цвет - один проект.

Визуализация помогает видеть картину целиком и корректировать отдельные её части, понимая, как изменения затронут весь проект. Получить результат точно в срок возможно, если контролировать нагрузку команды. Преимущественно канбан-метода в том, что он применим на разных уровнях: от конкретного разработчика до команды. Составив индивидуальный «поток» служащий может дать сигнал об избытке или недостатке задач, определенного вида. Таким образом, уменьшается действие «человеческого фактора» и количество ошибок в коммуникациях внутри команды.

Несмотря на порядок изложения рекомендуемых Agile инструментов в данной работе мы рекомендуем первым внедрять Kanban. Метод Kanban считается намного менее строгий и сложным к внедрению, нежели Scrum: он не ограничивает время спринтов, нет ролей, за исключением владельца продукта [29]. В отличие от Scrum Kanban позволяет члену команды вести несколько задач одновременно. Также не регламентированы встречи по статусу проекта: их допускается проводить по решению команды или не проводить вовсе. Таким образом, мы предполагаем, что получив первые результаты от внедрения нового инструмента команда будет более мотивирована переходить к Scrum.

Также предлагается инструмент поддержки принятия управленческого решений и развития проектного управления в органах государственной и муниципальной власти для использования в проектных офисах для оценки проекта, его приоритетности (отнесении к приоритетному или отраслевому) и включения его в портфель проектного офиса органа власти. Рейтинг проекта

предлагается определять исходя из суммы всех показателей проекта, которые необходимо умножить на 3 показателя мультипликатора, который показывает управленческую важность проекта. Этот инструмент (мультипликатор управленческой важности) представлен на рисунке 3.

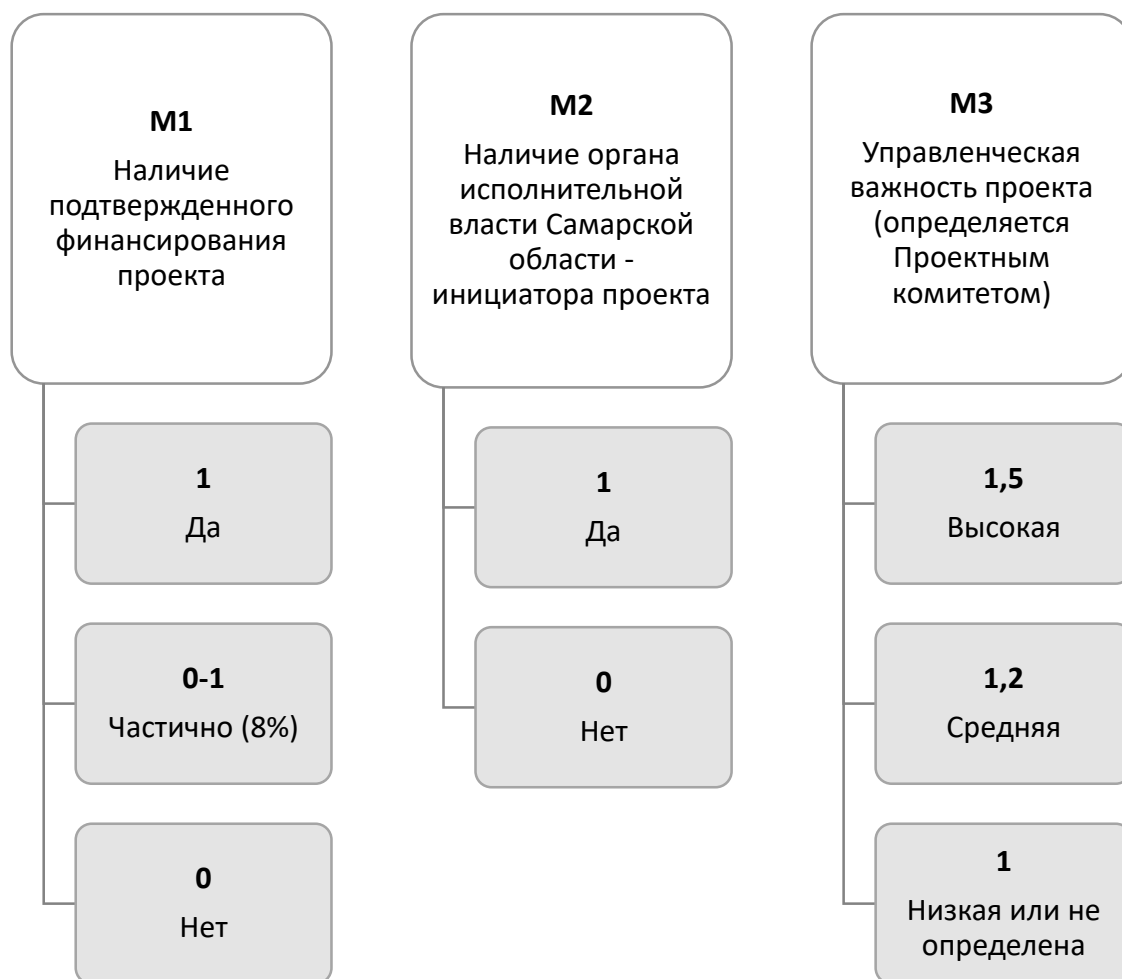


Рисунок 3 - Мультипликатор управленческой важности

Итак, в данном разделе рассмотрели средства методологии Agile, рекомендованные к внедрению, а именно сочетание Scrum и Kanban. Предлагается их адаптировать к применению совместно с классическим подходом с учетом специфики проектной деятельности в органах государственного и муниципального управления. Также предложен инструмент поддержки принятия управленческих решений и развития проектного управления в органах государственной и муниципальной власти

для использования в проектных офисах для оценки проекта, его приоритетности (отнесении к приоритетному или отраслевому) и включения его в портфель проектного офиса органа власти, а именно Мультипликатор управленческой важности.

3.3 Оценка эффективности применения гибридного подхода в управлении проектами в органах государственного и муниципального управления

Принято всю совокупность показателей по критериям оценки эффективности управления делить на две группы: качественные и количественные.

«Качественные показатели оценки эффективности системы проектного управления предлагают выявление некоторых параметров, характеризующих функционирование систем и сравнения по ним существующих для целей выявления наиболее эффективных.

Количественные показатели, как правило, экономические, придают наглядность показателю эффективности, однако не всегда отражают полное представление о специфике функционирования системы управления. Количественная оценка эффективности проектной деятельности компании может включать как экономическую составляющую (систему показателей, позволяющих оценить экономическую эффективность проекта), так и процессную (оценка степени соответствия результата внедрения проектного управления, поставленным целям и задачам). Эти оценки проводятся методом сравнительного анализа тенденций изменения определённых характеристик, таких как отклонения по времени, стоимости проекта, отклонения по качеству и др.» [18].

По мнению большинства экспертов, оценка эффективности проектов производится по определенным индикаторам, которые учитываются с учетом

согласованных критериев. Хотим отметить, что определение указанных критериев находятся в прямой зависимости от сферы реализации, состава системы и характеристики реализуемого проекта. «Важным инструментом для определения качественных показателей эффективности управления проектами может выступать экспертное заключение. Показатели качественной оценки эффективности проектов можно сгруппировать следующим образом:

- увеличение степени эффективности работы согласно заранее установленным параметрам (решение намеченных задач, производство более качественной продукции);
- определение количественных величин, которые способствуют косвенной оценки труда (неточности в работе сотрудников, число функций, запросов, обработанных ими);
- достижение заданных заранее целей (оценка полученной информации, отчетных данных).

В целях осуществления количественной оценки проекта путем сравнения фактических данных над плановыми, рекомендуется проводить следующие расчеты» [12]:

- отклонения от утвержденного бюджета;
- отклонение процессов реализации работ или сроков их исполнения;
- количество нерешенных проблем;
- устранение неточностей, ошибок, определенных в результате контроля над качеством проектного плана;
- формирование полной обеспеченности трудовыми ресурсами для реализации проекта.

Таким образом, эффективность каждого проекта для каждой хозяйствующей организации определяется по определенным индивидуальным показателям эффективности.

Переход к Agile потребует применения и иных измерений. Использование Agile означает поиск новых показателей, которые имеют

значение для команды и руководства. Эти метрики имеют важное значение, поскольку сфокусированы на поставке ценности. Одной из проблем отчетности о ходе работ является способность команды прогнозировать завершение.

Команда может применять собственные единицы измерения, так она может лучше определять и оценивать, а также поставлять свою работу. Негативной стороной относительной оценки является отсутствие возможности сравнивать работу команд или наращивать скорость работы разных команд в совокупности.

Команды, работающие по потоковому Agile, используют разные измерения: время ожидания (общее время, которое требуется для поставки какого-то элемента, измеряемое от времени его включения в доску заданий до момента его завершения), время цикла (время, необходимое на обработку элемента), и время отклика (время, которое элемент находится в состоянии ожидания до начала работы). Команды измеряют время цикла, чтобы увидеть узкие места и задержки, которые не обязательно находятся внутри команды. Эмпирической базой при этом служит доска канбан, которая дает исчерпывающую информацию для анализа. С течением времени команда начинает понимать затрачиваемое ею время на отработку рабочих задач.

Каждая команда имеет свою собственную ресурсную возможность. При использовании командой относительных единиц следует иметь в виду, что количество относительных единиц работы, которые может завершить команда в заданный период времени, является уникальным для данной команды.

Для оценки эффективности своей работы Agile команды часто обращаются к методу освоенного объема (Earned Value Management, EVM), т.к. согласно методологии, ценность имеет именно фактологическая информация [20]. Проведем расчеты по состоянию на 10 января 2022 года. В рамках данного метода используются следующие показатели:

- Planned Value (Плановый объем) - объем запланированных работ в базовых ценах. В нашем примере PV равен 1 051 200 рублей;

- Budget At Completion (Бюджет по завершению) - сумма бюджета на весь проект. Для данного проекта составляет 1 503 400 млн. рублей;
- Earned Value (Освоенный Объем) - выполненная часть работ от запланированного объема. Измеряется как процент завершения работы, умноженный на базовый бюджет задачи. В нашем примере EV равен 772455 руб., т.к. процент выполнения по задачам равен 57,5%, а ее базовый бюджет составляет 1 343 400 рублей;
- Actual Cost (Фактическая стоимость) - реальная стоимость выполненных работ. Определяется суммой, которую уже затратили по факту на выполненный объем работ. В нашем примере AC равен 1 051 200 рублей.

Все наши расчеты приведены с ориентировкой по статусам задач (процент выполнения) на 10 января 2022 года. Анализируя полученные данные мы можем сделать вывод о том, что в проекте:

- произошло отклонение от стоимости (Cost Variance, CV). Бюджет превышен на 278 745 руб. на момент расчета.

$$CV=EV-AC=772\,455 - 1\,051\,200= -278\,745 \text{ руб.};$$

- очевидно отклонение от календарного плана (Schedule Variance, SV). Отрицательное значение полученного показателя говорит об отставании от плановых сроков.

$$SV=EV-PV=772455- 1051200= -278745;$$

- индекс отклонения по стоимости (Cost Performance Index, CPI) составляет 0,735. Значение меньше единицы говорит о превышении бюджета.

$$CPI=EV/AC=772455/1051200=0,735;$$

- индекс отклонения от календарного плана (Schedule Performance Index, SPI) равен 0,735. Значение меньше единицы говорит об отставании от базового графика.

$$SPI=EV/PV=772455/1051200=0,735;$$

– ожидаемая общая стоимость проекта после завершения оставшихся работ (Estimate At Completion, EAC) составляет 2 045 910,87 рублей.

$$EAC = BAC / CPI = 1503400 / 0,735 = 2\,045\,910,869 \text{ руб.};$$

– отклонение бюджета по завершению (Variance At Completion, VAC) на указанную дату составляет -542 510,87 руб.

$$VAC = BAC - EAC = 1503400 - 2\,045\,910,869 = -542\,510,87 \text{ млн. руб.};$$

– согласно оценке до завершения (Estimate To Complete, ETC) для завершения проекта потребуется 994 710,87 руб.

$$ETC = EAC - AC = 2\,045\,910,87 - 1\,051\,200 = 994\,710,87 \text{ руб.};$$

– индекс производительности до завершения (To Complete Performance Index, TCPI) составляет 1,62.

$$TCPI = (BAC - EV) / (BAC - AC) = (1503400 - 772455) / (1503400 - 1051200) = 1,616419726.$$

Из расчетов видно, что на лицо отклонение от графика, превышение бюджета. При поиске решения для сложившейся ситуации весьма полезен последний прогнозный показатель. Он демонстрирует, с какой финансовой эффективностью необходимо работать с текущего момента до конца проекта, чтобы на момент его окончания остаться в рамках согласованного бюджета проекта по завершению (BAC). Полученное значение говорит о том, что эффективность работы в проекте необходимо поднять на 62% либо удешевить приобретаемые ресурсы на 62%.

Согласно анализу списка задач наибольшее «проседание» наблюдается в блоке разработки аппаратной части устройства, нежели в программной (75% против 40%). На данном этапе руководителю проекта совместно с командой необходимо определить причину этого и пути нивелирования отставания. Возможные пути решения здесь это:

- повышение эффективности работы команды, а именно внедрение «гибкого» подхода в управление проектами, описанного нами выше;
- удешевление части работ (если это возможно) или/и удешевление

закупаемых расходных материалов;

– анализ распределения нагрузки на служащих (в частности с помощью индивидуальной канбан-доски на каждого занятого в разработке) и перераспределение задач и приоритетов по ним самой командой. Основным критерием определения оценки эффективности управления проектом разработки является показатель использования рабочего времени служащего.

Таблица 5 - Сравнение показателей по проекту полученных методом освоенного объема

Показатель	Расшифровка	на 10 января 2022 (до внедрения agile)	на 10 января 2023 (после внедрения agile)
PV	Planned Value (Плановый объем) – объем запланированных работ в базовых ценах	1 051 200	1 148 600
BAC	Budget At Completion (Бюджет по завершению) - сумма бюджета на весь проект	1 503 400	1 503 400
EV	Earned Value (Освоенный Объем) – выполненная часть работ от запланированного объема	772 455	973 965
AC	Actual Cost (Фактическая стоимость) – реальная стоимость выполненных работ	1 051 200	1 148 600
CV	Cost Variance – отклонение по стоимости	-278 745	-174 635
SV	Schedule Variance – отклонение по срокам	-278 745	-174 635
CPI	Cost Performance Index — индекс отклонения по стоимости	0,735	0,848
SPI	Schedule Performance Index - индекс отклонения от календарного плана	0,735	0,848

Продолжение таблицы 5

Показатель	Расшифровка	на 10 января 2022 (до внедрения agile)	на 10 января 2023 (после внедрения agile)
EAC	Estimate At Completion - ожидаемая общая стоимость проекта после завершения оставшихся работ	2 045 910,869	1 772 964,367
VAC	Variance At Completion - отклонение бюджета по завершению	-542 510,87	-269 564,37
ETC	Estimate To Complete - оценка до завершения	994 710,87	624 364,7
TCPI	To Complete Performance Index - индекс производительности до завершения	1,62	1,49

Таким образом, подтвердилась гипотеза о применимости и полезности внедрения Agile инструментов в проектную деятельность при ведущем предиктивном подходе.

Заключение

Таким образом, эффективность проектного управления является одним из самых значимых факторов социально-экономического развития территорий.

Совершенствование системы управления проектами в органах государственной и муниципальной власти является одной из приоритетных задач развития управленческого инструментария и механизма реализации проектов в государственном и муниципальном секторах. Действующая система проектного управления в органах власти на сегодняшний день не дает максимального эффекта, поэтому необходимо ее развитие, совершенствование подходов проектного управления, методов отбора проектов.

В рамках исследования достигнута цели работы и предложены направления совершенствования системы проектного управления в органах государственной и муниципальной власти.

В рамках магистерской диссертации были решены следующие задачи:

- проведено исследование теоретико-методических и правовых основ проектного управления в органах государственной и муниципальной власти;
- рассмотрена систему стратегического управления проектами в органах власти;
- изучена сущность портфельного управления, а также основные аспекты программного управления в органах власти в рамках проектной деятельности;
- проведен анализ системы проектного управления органов власти на муниципальном уровне;
- разработаны направления совершенствования проектного управления в органах государственной и муниципальной власти.

Получена научная новизна исследования, которая состоит в разработке подходов к проектному управлению в органах государственной и муниципальной власти и совершенствованию инструментария поддержки проектного управления для повышения эффективности деятельности органов государственного и муниципального управления. В рамках научных результатов предложен инструмент поддержки принятия управленческого решений и развития проектного управления в органах государственной и муниципальной власти для использования в проектных офисах для оценки проекта, его приоритетности (отнесении к приоритетному или отраслевому) и включения его в портфель проектного офиса органа власти.

Список используемой литературы и используемых источников

1. Амелина К.Е., Буренина В.И. Государственное регулирование инновационной деятельности // Вестник Тверского государственного университета. Серия: Право. 2012. № 32. С. 7-14.
2. Буренина В.И. Научно-техническая деятельность как объект государственного управления // Евразийский юридический журнал. 2012. № 12 (55). С. 142-144.
3. Буренина В.И. Система законодательства, регулирующего научно-техническую деятельность: проблемы и противоречия // Исторические, философские, политические и юридические науки, культурология и искусствоведение. Вопросы теории и практики. 2013. № 9-1 (35). С. 19-24.
4. Ворошилов Н.В. Эффективность муниципального управления: сущность и подходы к оценке // Проблемы развития территории. Вып. 3 (77). 2020. С. 144.
5. Выдрин И. В. Местное самоуправление в России: от идеи к практике // Конституционное и муниципальное право. 2020. №11. С. 75-80.
6. Голосова Л. Д. Российская Федерация, ее субъекты и муниципальные образования как субъекты гражданского права [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://legalquest.ru/grazhdanskoe-pravo/rossijskaya-federaciya-ee-subekty-i-municipalnye-obrazovaniya-kak-subekty-grazhdanskogo-prava.html>.
7. ГОСТ Р 54869-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом".
8. ГОСТ Р 54870-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов".
9. ГОСТ Р 54871-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению программой".
10. ГОСТ Р 58184-2018 "Система менеджмента проектной деятельности. Основные положения".

11. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть вторая) от 26.01.1996 № 14-ФЗ (ред. от 29.07.2018) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>.
12. Гражданский кодекс Российской Федерации (часть первая) от 30.11.1994 № 51-ФЗ (ред. от 03.08.2018) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>
13. Закон РФ от 06.07.1991 N 1550-1 (ред. от 03.12.2008) «О местном самоуправлении в Российской Федерации» / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_105/.
14. Игнатов, В. Г. Местное самоуправление / В. Г. Игнатов, В. В. Рудой. В. В. Рудой - Ростов-на-Дону: Феникс, 2020. - 524 с.
15. Калиниченко Н. Понятие и основные признаки муниципального образования [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://fb.ru/article/357098/ponyatie-i-osnovnyie-priznaki-munitsipalnogo-obrazovaniya>.
16. Конышева Е. Г. Двухуровневая модель местного самоуправления: проблемы и перспективы // Административное и муниципальное право. 2020. 9 (93). С. 946-951.
17. Лексин В. Н. Результативность и эффективность действий региональной и муниципальной власти: назначение и возможности корректной оценки // Регион: экономика и социология. 2012. № 1 (73). С. 7.
18. Лошкарев А.В., Гостева О.Н. Реализация проектов цифровой трансформации в государственном управлении на территории Самарской области // Международный журнал гуманитарных и естественных наук. - 2020. - №10-2.

19. Магомедов К. О. Проблемы функционирования и развития местного самоуправления в России // Мониторинг общественного мнения: экономические и социальные перемены. 2020. № 4. С. 98.

20. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ).

21. Митрофанова, Я. С. Гибридный подход к управлению проектами цифровой трансформации бизнеса. Вектор науки Тольяттинского государственного университета. Серия: Экономика и управление, (3), 42-48. (2020).

22. Михайлова Н. А. Инновационные формы и механизмы формирования концепции эффективного муниципального управления // Вестн. Волгогр. гос. ун-та. Сер. 3, Экон. Экол. 2021. № 3 (36). С. 127-134. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: DOI: <https://doi.org/10.15688/jvolsu3.2021.3.12/>.

23. Муниципальная программа «Развитие органов местного самоуправления городского округа Тольятти на 2022-2025 годы» / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс].

24. Национальная программа "Цифровая экономика Российской Федерации" (утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 04.06.2019 N 7).

25. Национальный стандарт РФ. ГОСТ Р ИСО 21500–2014 "Руководство по проектному менеджменту".

26. Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 01.05.2019) // Справочно-правовая система «Консультант Плюс»: [Электронный ресурс] / Компания «Консультант Плюс». - URL: <http://www.consultant.ru>

27. Об утверждении плана реализации Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025

года / Официальный сайт Правительства России. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://gov.garant.ru/SESSION/PILOT/main.htm>.

28. Официальный сайт «Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ac.gov.ru/projects>. Дата обращения: 20.03.2021.

29. Оценка эффективности деятельности администрации городского округа Тольятти. Показатели эффективности деятельности ОМСУ / Официальный сайт Правительства Самарской области. [Электронный ресурс].

30. Петухов Р. В. Развитие территорий муниципальных образований: проблема баланса интересов / Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Изменение баланса интересов государственной власти и местного самоуправления / Под ред. Е.С. Шугриной. - М: «Проспект», 2022. - 484 с. С. 8.

31. Пешина Э. В., Стрекалова А. А. Модели взаимодействия национального, субнационального и местного уровней управления в зарубежной научной мысли федерализма // Муниципалитет: экономика и управление. №1. 2014. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2014/01/01/>; Шакирова Р. К. Бюджетный и налоговый федерализм: соотношение понятий и принципов реализации // Вестник Марийского государственного университета. Серия «Сельскохозяйственные науки. Экономические науки». 2020. С. 100.

32. Пикулькин А. В. Система государственного управления: Учебник. - М.: Юнити-Дана, 2012. – 639 с. С. 43.

33. Полномочия Думы / Официальный сайт Думы городского округа Тольятти. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://dumatlt.ru/about/o_dume/polnomoch.php.

34. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (с изменениями от 24 июня 2021 №987).

35. Постановление Администрации городского округа Тольятти №72-п/1 от 15.01.2018 г. «О внесении изменений в постановление администрации городского округа Тольятти от 28.08.2022 г. № 2917-п/1 «Об утверждении муниципальной программы городского округа Тольятти “Развитие малого и среднего предпринимательства городского округа Тольятти

36. Постановление Правительства РФ от 02.03.2019 № 234 (ред. от 21.08.2020) «О системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления реализацией национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»)

37. Постановление Правительства РФ от 28 сентября 2021 г. № 974 «О создании территории опережающего социально-экономического развития «Тольятти» / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=LAW&n=205180&fld=134&dst=1000000001,0&rnd=0.3384217144808901#05244113023507857>.

38. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 29 июля 2014 г. № 1398-р. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://static.government.ru/media/files/41d4f68fb74d798eae71.pdf>.

39. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 N 1662-р (ред. от 10.02.2022) <О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года> (вместе с "Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года")

40. Совет по развитию местного самоуправления / Официальный сайт Президента России. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://kremlin.ru/structure/councils#institution-9>.

41. Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы, которая утверждена Указом Президента РФ

от 09.05.2017 N 203 «О Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации на 2017 - 2030 годы».

42. Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс].

43. Указ Президента РФ от 26 октября 1993 г. N 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями и дополнениями) / Сайт Конституции Российской Федерации. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://constitution.garant.ru/history/active/10102781/>.

44. Устав городского округа Тольятти / Администрация городского округа Тольятти официальный портал. [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://tgl.ru/structure/departament/ustav-gorodskogo-okruga-tolyatti//>.

45. Утверждена Стратегия социально-экономического развития Самарской области на период до 2030 года / Сайт Министерства экономического развития, инвестиций и торговли Самарской области. [Электронный ресурс].

46. Федеральный закон «О внесении изменений в статью 26.3 Федерального закона Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и Федеральный закон Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 27.05.2014 N 136-ФЗ / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс]. - Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_163524/.

47. Федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 N 25-ФЗ / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс». [Электронный ресурс].

48. Федеральный закон «О территориях опережающего социально-экономического развития в Российской Федерации» от 29.12.2014 N 473-ФЗ (ред. от 31.12.2022) / Официальный сайт компании «КонсультантПлюс».

[Электронный ресурс]. - Режим доступа:
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_172962/.

49. Центр стратегических разработок: доклад «Государство как платформа» [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.csr.ru/wp-content/uploads/2018/05/GOSUDARSTVO-KAK-PLATFORMA_internet.pdf.

Дата обращения: 21.01.2022.

50. Ширяева В. А., Ленская И. Ю. Доверие населения к органам муниципальной власти как основа активного участия граждан в общественной жизни муниципального образования: современное состояние // Вестник экономики, права и социологии. 2022. № 1. С. 183.

51. 95 Essential Project Management Statistics: 2022 Market Share & Data Analysis: <https://financesonline.com/35-essential-project-management-statistics-analysis-of-trends-data-and-market-share/>

52. Barletta, W. (2019). Implementing Information Security and Its Technology: A Line Management Perspective. Lawrence Berkeley National Laboratory. Retrieved from. - URL:<https://escholarship.org>

53. Edward L. Glaeser & Giacomo A.M. Ponzetto & Andrei Shleifer, 2020. «Securing Property Rights» Working Papers 930, Barcelona Graduate School of Economics.

54. Kaganova O., Nayyar-Stone R. Municipal real property asset management: An overview of world experience, trends and financial implications //Journal of Real estate portfolio management. - 2020. - Т. 6. - №. 4. - С. 307-326.

55. Kim, Jongchul, 2018. «Propertization: The process by which financial corporate power has risen and collapsed, » Review of Capital as Power, Capital As Power - Toward a new Cosmology of Capitalism, vol. 1(3).

56. Pulse of the Profession 2020 (PMI): https://www.pmi.org/-/media/pmi/documents/public/pdf/learning/thoughtleadership/pulse/pmi_pulse_2020.pdf.

57. Savina O. V. et al. Decision-Making Support for Municipal Property Management // Proceedings of the International Session on Factors of Regional

Extensive Development (FRED-2019), Irkutsk, Russia. - 2020. - T. 27. - C. 346-349.