

Чипенко Денис Сергеевич,
магистрант,
кафедра экономики,
Институт экономики и управления,
ФГАОУ ВО «Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н.
Ельцина»
г. Екатеринбург, Российская Федерация

СИНЕРГИЯ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЕКТНОГО И ПРОЦЕССНОГО ПОДХОДОВ В ГОСУПРАВЛЕНИИ

Аннотация:

В статье рассматриваются два подхода в госуправлении: проектное и процессное. Каждый из этих подходов имеет свои преимущества и недостатки. Однако, совместное использование обоих подходов в органах государственной власти может способствовать более системному и целенаправленному управлению экономическим и пространственным развитием, обеспечивая рациональное распределение ресурсов, улучшение инфраструктуры, развитие ключевых отраслей и повышение конкурентоспособности страны в целом.

Ключевые слова:

государственное управление, проектный подход, процессный подход, системный подход, экономическое развитие, РМВоК.

Государственное управление – это сложный и многогранный процесс, ориентированный на реализацию государственной стратегии в различных сферах. Этот процесс осуществляется органами власти, составляющими основу управленческой структуры. В эту систему входят отраслевые и специализированные учреждения, компании, организации и граждане. Взаимодействие между этими участниками создаёт единую функционирующую систему управления.

Эффективность взаимоотношений между участниками системы госуправления является комплексной характеристикой, отражающейся в полученных результатах и их соответствии установленным целям и задачам. Повышение результативности государственного управления – главная задача органов власти.

В современной России система госуправления находится в процессе реформирования. Основная цель реформ – внедрение модели социально-ориентированной рыночной экономики и повышение уровня и качества жизни людей. Однако в деятельности органов власти всё ещё преобладают административно-командные технологии, унаследованные от прошлого.

Органы исполнительной власти часто скептически относятся к изменениям в действующих механизмах управления и внедрению новых подходов, порой просто с недоверием. Реформа системы органов власти – непростая задача, требующая адаптации к быстро меняющимся условиям. Традиционная модель трансформируется, проходя через различные этапы, связанные с изменениями в понимании формы государства и его институтов, а также с развитием общества. Происходит изменение концепций, подходов, методов реализации, внешних и внутренних факторов.

Трансформация принципов государственного управления приводит к обновлению руководящего состава региональных администраций. Направление, определённое президентом России В. В. Путиным как новая парадигма кадровой политики, стала формироваться с 2016 года. Федеральный центр страны омолаживает губернаторский корпус, стремясь назначать руководителей, готовых к саморазвитию и активному преобразованию регионов. Главы субъектов совершенствуют свои навыки, внедряют современные технологии и инновации, используя свои знания как основной рабочий инструмент. Важно отметить, что все новые руководители обладают необходимыми компетенциями для управления регионами с применением различных подходов. Среди новых глав регионов, поддержанных президентом РФ, есть люди с опытом работы на муниципальном, региональном и федеральном уровнях. Подбор кадров осуществляется систематически, и одной из тенденций является наличие специальных компетенций в области корпоративного управления наряду с федеральным и региональным опытом.

Возможно ли применение опыта корпоративного управления в госслужбе? Сопоставляя подходы классической школы менеджмента (процессный, ситуационный, системный) с современными методами, включая проектный, и адаптируя их к государственному сектору, можно определить универсальные принципы и механизмы управления. Управление представляет собой единый процесс, связанный с определёнными функциями, которые применимы как для органов власти, так и для менеджмента в бизнесе. Эти общие принципы были сформулированы Лютером Гуликом в 1937 году в труде «Теория организаций». Он предложил систему POSDCRB (планирование, организация, комплектование, руководство, координация, отчётность,

бюджетирование), включающую управленческие функции на микроуровне как в государственных, так и в бизнес-структурах.

Несмотря на некоторые сходства, между бизнес-менеджментом и государственным управлением существуют различия. В деловой среде цели чётко определены и связаны с конкретными показателями, такими как прибыль, рыночная доля и объёмы производства. В то же время в государственном секторе цели могут быть менее конкретными, например, «стабильность», «социальная справедливость», «развитие» и «доступность».

Управление в госсекторе регулируется правовыми нормами и специальными регламентами, разработанными для деятельности органов власти. Однако современные методы и технологии менеджмента активно внедряются в госуправление, делая его более открытым для общества.

Изучение методов управления в рыночных условиях может способствовать улучшению работы в сфере государственном секторе и повышению эффективности решения задач, стоящих перед государством.

Управление – гибкая концепция, и общепринятого стандарта в этой области не существует. Она определяется спецификой, масштабами, целями и задачами, а также особенностями характера и стиля руководителей. Поэтому в органах власти применяются разнообразные инновационные методы.

Можно предположить, что для успешного решения проблем, стоящих перед государством, необходимо одновременно использовать процессный и проектный подходы, повышая их эффективность благодаря синергетическому эффекту.

Процессный подход в госуправлении рассматривает деятельность органов власти как сеть взаимосвязанных процессов, способствующих удовлетворению потребностей граждан и бизнеса. Он основывается на выделении и стандартизации процессов, их настройке с учётом целесообразности и экономической эффективности, определении ответственных за результаты процессов и установлении показателей эффективности.

Процессная логика сочетается с функциональной структурой и проектным управлением, и внедрение процессного подхода не требует изменения организационной структуры. Преимущество процессного метода в государственном управлении заключается в повышении качества и результативности работы органов власти. Он способствует сосредоточению на достижении конкретных результатов, оптимизации процессов и улучшению взаимодействия между различными уровнями управления.

Однако процессный подход не лишён недостатков, среди которых можно выделить следующие:

- переход на процессный менеджмент требует значительных затрат, включая финансы, человеческие ресурсы и время;
- корпоративная культура должна измениться в сторону укрепления горизонтальных связей;
- снижение гибкости и способности быстро адаптироваться к значительным внешним изменениям, так как процессный подход основан на строгой системе стандартов;
- организационные изменения и автоматизация бизнес-процессов могут вызвать сопротивление со стороны сотрудников, особенно если они не понимают сути изменений.

Развитие культуры процессного управления в России только начинается, и, хотя существует множество инструментов и подходов, понятие процессного управления остаётся довольно размытым. В России внедряется концепция управления по результатам, направленная на улучшение качества государственных услуг. Это реализуется главным образом через предоставление административных государственных услуг в многофункциональных центрах. Работа МФЦ основана на процессном подходе. Повышение качества и эффективности услуг достигается через горизонтальные связи с другими государственными структурами. Ключевые этапы предоставления государственных и муниципальных услуг в рамках концепции «одного окна» включают: приём и регистрацию заявлений и документов в МФЦ, передачу данных в соответствующие органы (межведомственное взаимодействие) или внутреннюю обработку, получение результатов оказания услуги и информирование клиента, выдачу документов клиенту, контроль удовлетворённости клиента.

Некоторые эксперты полагают, что успешные методы улучшения качества обслуживания в сфере государственных услуг следует применять и в других областях деятельности органов власти. Основой эффективного управления по результатам должен стать процессный подход, внедрение которого следует начать с систематизации всех действий в виде чётких и упорядоченных операций, направленных на удовлетворение потребностей граждан. Считается, что предпринимаемые попытки ориентации госаппарата на достижение намеченных результатов проводились и проводятся пока еще в рамках использования специальных режимов управления, например, таких как мобилизационный, ручной, проектный. В связи с этим остается актуальной и требующей решения проблема комплексного подхода к внедрению управления по результатам в органы государственной власти.

Рассмотрим проектный подход. В настоящее время в России он только начинает внедряться в социально-экономическую сферу. Главная идея этого подхода при реализации государственных программ заключается в поиске альтернативных идей и оценке соотношения затрат и результатов. Развитие проектного подхода как перспективного метода управления основано на методологии и использовании инструментов менеджмента, где основное значение имеет содержательная характеристика предмета и объекта управления. Проектный метод обладает такими характеристиками: ориентация на конкретные результаты, учёт ресурсов, создание проектных инструментов, координация участников, получение уникальных результатов, применение современных

информационных технологий, изменение системы для устранения недостатков или решения актуальных проблем, а также строгая ответственность за целевое расходование средств.

Плюсы проектной методологии:

- достижение поставленных целей за более короткий срок;
- продуктивное использование средств из бюджета всех уровней;
- разумность и аргументированность принимаемых решений;
- улучшение взаимодействия между ведомствами, их подразделениями и бизнес-структурами;
- уменьшение коррупции в стране.

Несмотря на очевидные преимущества этого подхода, его внедрение остаётся недостаточным по следующим причинам:

- кризис идей, реализация не самых приоритетных проектов;
- отсутствие чётких целей у сотрудников, что приводит к потере мотивации;
- неизмеримые или недостижимые цели, неправильное использование стратегий развития;
- недостаточное качество планирования и срыв сроков выполнения работ;
- неэффективное межведомственное взаимодействие и бюрократия;
- непредсказуемость и неоднозначность внешней среды, устаревшие методы управления.

Для успешного внедрения проектного подхода необходимо повышать проектную компетентность специалистов, улучшать кадровые процессы и устранять указанные проблемы.

Применение проектного метода предполагает разработку программы, которая невозможна без определённой идеи или задачи, требующей решения. Таким программам свойственны высокая стоимость, проектное финансирование, трудоёмкость и длительные сроки реализации. На начальном этапе важно оценить значимость идеи, её актуальность для общества, определить объём ресурсов и виды затрат. Результаты исследования оформляются в виде предварительного плана, позволяющего оценить успешность проекта. Конечные результаты проекта должны значительно повлиять на социально-экономическое развитие регионов и страны в целом.

Объединение процессного и проектного подходов в работе государственных органов позволяет эффективнее управлять экономическим и территориальным развитием. Процессный подход включает определение и стандартизацию процессов деятельности органов власти, корректировку этих процессов с учётом рентабельности и экономической целесообразности, назначение ответственных за результаты процессов и установление количественных критериев оценки эффективности их выполнения.

Процессный подход основан на понимании деятельности как логичной, последовательной и взаимосвязанной серии мероприятий, требующих ресурсов, создающих ценность и приводящих к результату.

Проектный и процессный подходы можно рассматривать как общее и частное. Реализация проекта включает выполнение взаимосвязанных и последовательных процессов для достижения поставленной цели или результата. Применение процессной методологии в госуправлении улучшает качество услуг, упрощает процедуры и облегчает доступ к информации. Преимущества процессного подхода включают моделирование управления проектами как совокупности логически связанных процессов, координацию деятельности, обеспечение прозрачности действий для достижения результата, оптимизацию использования ресурсов и сокращение временных и материальных затрат.

На основании вышеизложенного можно сделать вывод, что неверно противопоставлять процессный и проектный подходы к управлению, так как они успешно сочетаются и дополняют друг друга в современной инновационной экономике.

Совместное использование процессного и проектного подходов в органах государственной власти может способствовать более системному и целенаправленному управлению экономическим и пространственным развитием. Процессный подход обеспечивает выделение и стандартизацию процессов деятельности органов власти, перенастройку этих процессов с учётом целесообразности и экономической эффективности, назначение ответственных за результаты процессов и установление количественных показателей эффективности их осуществления.

Проектный подход позволяет фокусироваться на достижении конкретных целей и результатов, разрабатывать и реализовывать проекты, направленные на развитие экономики и пространственных отношений.

Интеграция этих двух подходов даёт возможность государственным органам:

- оптимизировать процессы и функции, снижая издержки и увеличивая производительность труда;
- разрабатывать индивидуальные стратегии для каждой сферы деятельности с учётом потребностей людей;
- формировать новую культуру государственного сектора, основанную на непрерывном развитии, эффективном использовании ресурсов и важности командной работы.

Синергетический эффект совместного применения процессного и проектного подходов в госуправлении заключается в повышении эффективности управления благодаря гармоничному сочетанию гибкости и

управляемости. Процессный подход отлично подходит используется для операционной деятельности, а проектный – для реализации стратегии и стратегических изменений в организации.

Один из ярких примеров успешного объединения двух подходов – стандарт управления проектами РМВОК. Каждая предметная группа пересекается с каждой проектной и на их пересечении находятся процессы, выполнение которых приводит к достижению проектной цели

Седьмая версия РМВоК представляет новый этап развития синергии в рамках системного подхода, заменяя процессно-ориентированный подход на подход, основанный на принципах. Новое издание предлагает 12 принципов, охватывающих все жизненные циклы проектов и применимых к различным типам проектов с использованием любых инструментов и методов.

Последняя версия стандарта описывает цепочку создания ценностей, представляющую собой цикл, начинающийся со стратегии, переходящий к целям проекта, затем к инициативам, реализованным инициативам, компетенциям компании (проекта), результатам, выгоде проекта и непосредственно к ценности на выходе. Важно отметить, что следующий этап в этом цикле зависит от предыдущего, что перекликается с процессным подходом, где каждый элемент имеет входы и выходы. Изменение входов любого процесса в цепочке влияет на конечный результат общего процесса.

Одной из ключевых особенностей обновлённой системы управления проектами на основе РМВОК 7th является то, что ранее критерии успеха проекта были связаны только с соблюдением ограничений (сроков, аспектов реализации и т. д.), но сейчас успех определяется чистым материальным или нематериальным результатом реализованных выгод за вычетом затрат на их получение. Это достигается благодаря преобладанию 12 принципов над 40+ процессами.

Таким образом, процессный и проектный подходы управления актуальны и сегодня. Эти подходы не противоречат друг другу, а скорее образуют синергию процессного и проектного подходов, выраженную в системном подходе. Иными словами, системный подход является предпочтительным для управления экономическими системами, поскольку он объединяет преимущества процессного и проектного подходов.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Отставки и назначения глав субъектов РФ. Досье. URL: <https://tass.ru/info/3494616> (дата обращения 14.04.2024).
2. Региональная политика — 2018 : сборник статей и аналитических докладов / под ред. Д.И. Орлова. — М.: Грифон, 2018. 358 с.
3. Мальцев С.В. Процессный подход к управлению: теория и практика применения [Электронный ресурс] // Сfin.ru: информационно-аналитический портал. М., 2014. URL: <http://www.cfin.ru/itm/bpr/t&p.shtml> (дата обращения 11.04.2024).
4. Яновский В.В., Исаев А.П., Нещерет А.К. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении // Управленческое консультирование. 2018. №7. С.8-16.
5. Федотов Д.Ю. Политические и экономические аспекты взаимодействия федерального центра и регионов. Известия байкальского государственного университета. Серия: Политологические науки. 2008; №6(68).
6. Андерсен Б. Бизнес-процессы. Инструменты совершенствования / Бьерн Андерсен ; [пер. с англ. С.В. Ариничева]. — Изд.3-е. — М.: Стандарты и качество, 2005. — 271 с.
7. Павлов А.Н. Эффективное управление проектами на основе стандартов PMI РМВоК® 7th Edition РМВоК® 6th Edition / А. Н. Павлов. — Электрон. изд. — М.: Лаборатория знаний, 2023. — 371 с.
8. Дышловой И.Н. Программы развития региона: варианты оценки эффективности реализации // Эффективное управление экономикой: проблемы и перспективы: Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции, 2019. С. 30-32.
9. Свирина Л.Н. К вопросу о внедрении процессного подхода в сферу государственного управления // Вестник ИЭ РАН. №3. 2019. С. 83-91.
10. Харламов И.В., Буткевич А.С. Системный подход: синергия процессного и проектного подходов // Инновации и инвестиции. №7. 2023. С.68-71.
11. Дышловой И.Н., Ибрагимов Э.Э., Семенова Л.В., Солнцева О.Г. Проектный и процессный подходы к реализации программ развития региона // Современные проблемы сервиса и туризма. 2020. Т.14. №1. С. 55-67.

Denis S. Chipenko,
undergraduate student,
department of economics,
Institute of Economics and Management,
Ural Federal University named after the First President of Russia B. N. Yeltsin,
Yekaterinburg, Russian Federation

SYNERGY OF PROJECT AND PROCESS APPROACHES IN PUBLIC ADMINISTRATION

Abstract:

The article discusses two approaches in public administration: project-based and process-based. Each of these approaches has its advantages and disadvantages. However, the joint use of both approaches in public authorities can contribute to a more systematic and purposeful management of economic and spatial development, ensuring a rational allocation of resources, improving infrastructure, developing key industries and increasing the competitiveness of the country as a whole.

Keywords:

public administration, project approach, process approach, system approach, economic development, PMBoK