

[Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/zakonodatelnaya-deyatelnost/prinyaty/zakony/zakon-donetskoj-narodnoj-respubliki-o-tamozhennom-regulirovanii-v-donetskoj-narodnoj-respublike/>.

7. О внесении изменений и дополнений во Временное положение о таможенном тарифе Донецкой Народной Республики: Постановление Совета Министров Донецкой Народной Республики от 12.02.2016 г. № 1-10 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://gisnpa-dnr.ru/npa/0003-1-10-20160212/>.

8. Науменко С.Н. Возможности имплементации зарубежного опыта функционирования таможенного брокериджа в Донецкой Народной Республике / С.Н. Науменко, В.А. Константинова // Наука и практика регионов. Электронный научно-практический журнал. – 2020. – № 2 (19). – С. 12-19.

9. Семёнова Т.В. Государственное регулирование и поддержка внешнеэкономической деятельности как катализатор её развития в Донецкой Народной Республике / Т.В. Семёнова // Вестник Института экономических исследований. – 2016. – № 2 (2). – С. 50-57.

**УДК 06.051:342.25**

**DOI**

## **РАЗВИТИЕ МЕТОДОЛОГИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

**Пономаренко Е.В.,  
д-р гос. упр., проф.,  
профессор кафедры инновационного  
менеджмента и управления  
проектами  
ГОУ ВПО «Донецкая академия  
управления и государственной  
службы при Главе Донецкой  
Народной Республики»**

*В статье исследованы процессы развития методов проектного управления, которые повсеместно внедряются в деятельность органов государственной власти и местного самоуправления. Рассмотрены механизмы совмещения и координации как процессной и проектной деятельности, так и проектной с программно-целевой деятельностью, выявлены ограничения и проблемы. Предложены рекомендации по оптимальному сочетанию названных видов деятельности, внедрению организационных механизмов проектного управления. Для инициации проектов на местном уровне предлагается использование метода местного развития по инициативе местного сообщества.*

**Ключевые слова:** государственное управление, местное самоуправление, программно-целевое управление, проектное управление, проектный офис.

## DEVELOPMENT OF PROJECT MANAGEMENT METHODOLOGY IN THE SYSTEM OF STATE AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENT

**Ponomarenko E.V.,  
Doctor of State Management, Professor,  
Professor of the Department of Innovation  
Management and Project Management  
SEE HPE «Donetsk Academy of Management  
and Public Administration under the Head of  
Donetsk People's Republic»,  
Donetsk, Donetsk People's Republic**

*The article examines the processes of development of project management methods, which are widely introduced into the activities of state authorities and local self-government. The mechanisms of state management as a process and project activity are considered, limitations and problems are identified. Recommendations for the optimal combination of these types of activities, the introduction of organizational mechanisms for project management are offered. For the initiation of the local community, it is proposed to use the method of development at the initiative of the local community.*

**Keywords:** public administration, local government, program-targeted management, project management, project office.

*Постановка задачи.* Приоритетной задачей органов государственной власти Донецкой Народной Республики является «развитие государственных и общественных институтов, переход к новым стандартам оценки власти» [1]. Преобразования в сфере государственного управления Донецкой Народной Республики осуществляются в целях, определяемых в документах разных уровней: указах Главы, основных направлениях деятельности Правительства и Министерств, в концепциях и программах административной, бюджетной, государственной службы. Необходимость внедрения проектного управления в систему органов государственной власти и местного самоуправления обусловлена тем, что разработанные республиканские программы пока остаются декларациями и не имеют практического эффективного воплощения в силу объективных и субъективных причин.

*Анализ последних исследований и публикаций.* Проблемы внедрения программно-целевого и проектного подходов к управлению государственными программами и проектами занимались многие учёные, среди которых А.И. Васильев, С.Е. Прокофьев, И.Ю. Чазова, В.М. Володин, Г.В. Суловицкая, О.Н. Сафонова, Е.Л. Морозов и др.

*Актуальность.* В настоящее время система управления в государственном секторе, направленная на распределение бюджетных средств, осуществляется на основе программно-целевого подхода и предполагает подготовку и реализацию республиканских программ. Для повышения результативности и эффективности этих программ на первый план выходит проблема развития методов и инструментов проектного управления.

*Целью данной статьи* является исследование методов программно-целевого и проектного управления, их сочетание с процессно-ориентированной деятельностью органов государственного управления и местного самоуправления, а также разработка рекомендаций по развитию методологии проектного управления.

Данная статья является продолжением проведенного в [2] исследования о развитии методологии управления результатами в области развития государственных политик и программ.

*Изложение основного материала исследования.* Формирование механизмов реализации республиканских программ и проектов в государственном секторе Донецкой Народной Республики предполагает внедрение, прежде всего, организационных и финансовых механизмов, которые связывают бюджетное финансирование с индикаторами результативности деятельности органов государственной власти (местного самоуправления), внедрение новых организационных форм для повышения эффективности управления бюджетами программ.

Программа представляет собой совокупность проектов и мероприятий, объединённых общей целью, выделенными ресурсами, временем выполнения, технологией, организацией и др. Суть проектного подхода к управлению состоит в том, что он рассматривает деятельность отдельного руководителя и организации в целом, как совокупность проектов, а не процессов (операций), и предлагает специализированные инструменты, приёмы управления, которые наиболее эффективны и дают лучший результат. Выполнение отдельного проекта в составе программы может не давать ощутимого результата, в то время как осуществление всей программы обеспечивает максимальную эффективность. Таким образом, проектные принципы управления не противоречат применяемому программно-целевому методу управления, а только усиливают его.

Проектное управление в органах исполнительной власти представляет собой метод управления разрабатываемыми на уровне хозяйствующих единиц программами и проектами с целью решения всеохватывающих задач народно-хозяйственного значения методом расчёта технико-экономических характеристик, приходящихся на каждый этап жизненного цикла проекта [3].

Существует два подхода к реализации проектного управления в государственном секторе:

- организация деятельности органов исполнительной власти в государственном и муниципальном секторе как проектов;
- управление процессами посредством реализации проектов.

Проекты отличаются от программно-целевой деятельности одноразовостью и уникальностью в реализации; жёстко ограниченным сроком (обычно проект растягивается на 2-3 года); большим количеством «критических» рисков, связанных со временем, качеством и стоимостью; приносят существенные изменения в структуру и показатели деятельности органов исполнительной власти; формированием конкретных, часто виртуальных, команд для реализации конкретного проекта. В соответствии с принципами проектного управления вся деятельность органов исполнительной власти на государственном и муниципальном уровне должна декомпозироваться на проекты, которые позволят более эффективно применять программно-целевой метод управления, усиливая его и повышая эффективность администрирования бюджетных средств.

Главными отличительными признаками проектной от программно-целевой деятельности являются, прежде всего, сроки реализации, значительные управленческие усилия для организационного оформления посредством команд и повышение эффективности (максимум эффекта/выгоды при минимуме затрат). В рамках каждого проекта можно увидеть и оценить результаты выполняемых работ, осуществить общий анализ трудовых, временных, человеческих и иных ресурсов. Проектное управление позволяет с большей чёткостью отследить ход движения идеи от начала её претворения в жизнь до логического завершения. В процессе проектного управления наблюдается

прямая зависимость между результативностью деятельности государственных служащих и их материальным и моральным стимулированием, так как происходит распределение ответственности на каждого участника команды проекта, повышая прозрачность управления.

Чаще всего в государственном и региональном управлении речь идёт об управлении комплексом проектов, объединённых в рамках единой программы социально-экономического развития, при условии вклада каждого проекта в достижение общей цели, сформулированной в соответствии с принятой стратегией и приоритетами развития. Причём первоначально разрабатывается программа с целями и индикаторами результативности, а потом в неё отбирают проекты. Совокупность проектов и программ на определённой территории представляет собой политику.

Для реализации таких программ и проектов в мире созданы различные институты в области проектного управления, разрабатывающие и продвигающие свои стандарты, перечисленные в [2]:

- Институт управления проектами США (Project Management Institute – PMI), который издаёт Свод знаний по управлению проектами (Project Management Body Of Knowledge – PMBOK);

- Международная ассоциация управления проектами (International Project Management Association – IPMA) – некоммерческая профессиональная ассоциация, формирующая требования к компетентности проект-менеджеров (Project Management International Competence Baseline – PM ICB);

- Европейская Комиссия, координирующая политику Европейского сообщества по сотрудничеству в области развития, нашедшую отражение в «Руководстве по управлению проектным циклом» (Project Cycle Management);

- Российская ассоциация управления проектами СОВНЕТ, которая на базе ISO разработала и верифицировала ряд стандартов: ГОСТ Р ИСО 21500 – Руководство по проектному менеджменту; ГОСТ Р 54869-2011 – Требования к управлению проектом; ГОСТ Р 54870-2011 – Требования к управлению портфелем проектов; ГОСТ Р 54871-2011 – Требования к управлению программой.

Разработанные стандарты призваны обеспечить качество государственного управления, связанное с достижением общественно значимых результатов и основанное на концепции управления результатами в области развития MfDR в сочетании с проектным подходом [2]. С этой же целью в Донецкой Народной Республике разработан ряд законодательных и нормативно-методических документов, призванных повысить эффективность государственного управления: Закон ДНР «О республиканских программах», Постановление СМ ДНР «Об утверждении Порядка разработки и реализации республиканских программ ДНР», Приказ Минэкономразвития ДНР «Об утверждении Методических рекомендаций по разработке республиканских программ на местном уровне» и проч. [4, 5].

Однако проектная работа не отменяет и не заменяет текущей работы различных министерств и ведомств. Достижение целей государственных органов власти возможно путём сочетания двух подходов:

- процессно-ориентированного подхода, при котором цели достигаются преимущественно путём реализации стандартизованных процессов в рамках текущей деятельности. В рамках процессно-ориентированной системы управления целесообразно выполнять отдельные небольшие краткосрочные проекты;

- проектно-ориентированного подхода, предполагающего достижение целей посредством реализации проектов и программ. Целесообразно

использовать при реализации масштабных долгосрочных проектов и программ со сформированными стандартизованными процессами и регламентами [6].

Применение программно-целевого подхода к решению текущих задач управления не является целесообразным, поскольку такой подход с организационной точки зрения является более сложным и затратным, требует дополнительных ресурсов и является эффективным только при планируемом достижении значительного мультипликативного эффекта на республиканском уровне за счёт охвата широкого спектра целей и программ.

При сочетании процессно- и проектно-ориентированных подходов в государственном секторе руководители проектов сталкиваются со следующими ограничениями:

- 1) осуществление деятельности в жёстких правовых и организационных рамках;
- 2) строгая подотчётность вышестоящим органам власти;
- 3) финансирование проектов преимущественно за счёт бюджетных ресурсов;
- 4) публичная отчётность и общественный контроль;
- 5) сложность и масштабность государственных проектов;
- 7) направленность на социальный эффект, а не на получение выгод от инвестирования финансовых средств [7].

Одной из основных проблем при внедрении проектного управления в органах исполнительной власти является реструктуризация организационной структуры управления, в которой процессная деятельность государственных служащих будет сочетаться с проектной. Наиболее подходящей моделью организационной структуры управления в таких условиях является матричная модель. Такая модель, с одной стороны, несёт риск двойного подчинения функциональному и проектному руководителям, с другой стороны – позволяет повысить заинтересованность и вовлечение сотрудников в систему проектного управления. Матричная (сбалансированная) структура создаётся для оптимального использования ресурсов, поскольку одновременно с разработкой многочисленных проектов и программ исполнительные органы власти продолжают выполнять свои функциональные обязанности. Схематично такая организационная структура представлена на рис. 1.

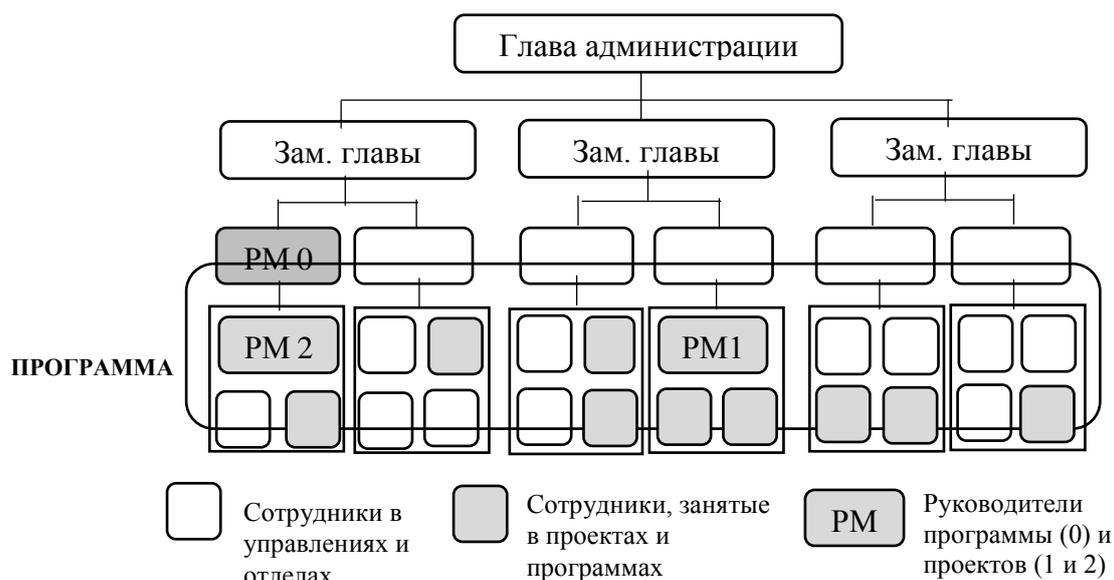


Рис. 1. Организация системы управления программой и проектами по принципу сбалансированной матрицы

Основным условием внедрения матричной модели является понимание и поддержка со стороны руководства организации, а также ресурсное планирование с учётом согласования нагрузки сотрудников между функциональными и проектными руководителями. Организационная поддержка проектной деятельности предполагает не только реструктуризацию системы управления согласно матричной модели, но и формирование, и распределение проектных ролей в рамках организационной структуры органов исполнительной власти. Для эффективного распределения ресурсов между проектами может быть сформирован проектный офис – постоянное подразделение, внедряющее и совершенствующее методологию (процессы и инструменты управления проектами), организующее планирование, мониторинг и контроль проектной деятельности, административную и ресурсную поддержку [8].

Это позволит избежать конфликта приоритетов и интересов в работе руководителя программы между оперативной (процессной) и проектной деятельностью.

В зависимости от набора функций и масштабов программ и проектов рекомендуется в [9] формировать два-три уровня проектного офиса:

- центральный проектный офис, который эффективен на уровне всей администрации;
- функциональный проектный офис, целесообразный на уровне управлений;
- проектный офис программы/проекта.

Для государственных программ и проектов наиболее целесообразным является создание центрального проектного офиса, занимающегося организацией планирования, мониторинга и контроля проектной деятельности, осуществляющего методическую и административную поддержку, что будет способствовать развитию проектно-ориентированной системы управления. По мере повышения уровня зрелости проектного управления в государственных органах власти целесообразно в дальнейшем сформировать функциональные офисы с целью внедрения принципов проектного управления на уровне крупных проектов или отдельных функций, а их сотрудники смогут скоординировать проектную и процессную (функциональную) деятельность. Деятельность проектного офиса опирается на результаты реализуемой программы цифровизации в различных сферах и проектах территориального социально-экономического развития ДНР [10].

Процессное управление деятельностью государственных органов власти осуществляется циклически, т.е. путём повторяющегося процесса принятия решения или цикла Деминга (Plan-Do-Check-Act, PDCA), периодичность которого зависит от периодичности процессов планирования и отчётности [11]. Необходимо также помнить о существенных отличиях в оценке процессной и проектной деятельности сотрудников: процессная деятельность оценивается по мере выполнения регламентов и нормативов, отклонениям от них, трудозатратам; проектная деятельность оценивается по достигнутым целям, качеству, затраченным ресурсам (в т.ч. временным). На сегодняшний день в практике деятельности органов исполнительной власти ДНР пока сохраняется функциональный подход.

Ещё одним существенным моментом в развитии проектно-ориентированного управления в системе государственного управления является повышение эффективности взаимодействия со всеми заинтересованными сторонами (стейкхолдерами), которое должно быть ориентированным на результат. Круг заинтересованных сторон (кто воздействует и тех, на кого

оказывается влияние) зависит от рассматриваемой проблемы и путей её решения: процессным, программно-целевым или проектным методом.

При идентификации заинтересованных сторон необходимо учитывать:

- уровень ответственности, который зафиксирован в документах для осуществления юридических, финансовых и операционных обязательств в рамках государственной политики, отдельных контрактов;

- степень влияния (формального или неформального), близости (внутренние или внешние стейкхолдеры) и зависимости от органов исполнительной власти;

- уровень представительности: представители крупного бизнеса, научного сообщества, местных сообществ, представители профсоюзов, других организаций и т.д.

Согласно Порядку разработки и реализации республиканских программ ДНР [4], в качестве инициаторов Республиканских программ могут выступать как Совет Министров ДНР, республиканские органы исполнительной власти, различные ведомства, так и органы местного самоуправления. Для повышения результативности в процессе инициации и разработки программ и проектов на уровне местного самоуправления рекомендуется использовать метод местного развития по инициативе местного сообщества (CLLD – Community-led local development) [12], который предъявляет требования к организации взаимодействия между заинтересованными сторонами:

- местные инициативные группы должны состоять из представителей местного сообщества как государственного, так и частного секторов;

- социально-экономические интересы предпринимателей и их ассоциаций, органов местного самоуправления, отдельных групп граждан (например, национальных меньшинств, пожилых людей, молодёжи, проч.) и общественных организаций должны учитываться в полной мере, причём не менее 50% голосов при выборе стратегического решения должны принадлежать партнёрам, которые не являются органами государственной власти, и ни одна группа интересов не должна иметь более 49% голосов;

- программы развития на основе местных инициатив должны быть согласованы с соответствующими республиканскими программами и фондами;

- механизм управляющего проектного офиса призван: осуществлять координацию усилий всех заинтересованных сторон; разработку и внедрение инструктивной базы, консультирование и обучение руководителей программ и проектов; проводить экспертизу и осуществлять контроль, подготовку отчётности и проверку на соответствие стратегии и приоритетам территории, обеспечивать интеграцию планирования работ и ресурсного управления.

Предпочтительным является использование инструментов «партиципаторной» демократии, которые предполагают активное участие представителей местных заинтересованных сторон во всех сферах управления территорией [12]. Это позволит повысить ответственность самого местного сообщества за принятые решения, стимулировать появление релевантных и результативных проектов, отвечающих местным потребностям и использующих существующий потенциал. Этого невозможно добиться, только используя центральные республиканские институты.

Таким образом, результатами совмещения и координации процессного, программно-целевого и проектного управления являются:

1. Сокращение сроков реализации проектов и программ в рамках приоритетных направлений.

2. Повышение эффективности системы управления благодаря строгому распределению ответственности между участниками команды проекта,

делегированию полномочий на низший уровень и повышению мотивации, упрощению процесса согласования решений, повышению эффективности использования организационных ресурсов.

3. Эффективное управление результатами в области развития (MfDR) органами исполнительной власти (управление сроками, ресурсами и качеством).

4. Достижение прозрачности, обоснованности и своевременности деятельности республиканских органов исполнительной власти.

5. Повышение эффективности взаимодействия между различными заинтересованными сторонами, что позволяет получить мультипликационный эффект за счёт использования единых подходов проектного управления.

*Выводы.* Проведенное исследование позволило сделать выводы о необходимости совмещения и координации как процессной и проектной деятельности, так и проектной с программно-целевой деятельностью, что позволит развивать методы проектного управления в системе органов государственной власти и местного самоуправления. Предложенные рекомендации по оптимальному сочетанию названных видов деятельности, внедрению организационных механизмов проектного управления в виде различных уровней Проектных офисов, а также использование метода местного развития по инициативе местного сообщества ускорить реализацию программ и проектов, повысить эффективность и результативность системы управления, сделать её более прозрачной, обоснованной и своевременной благодаря предложенным инструментам и методам.

Дальнейшие исследования будут посвящены анализу лучших мировых практик в сфере разработки программ развития территорий, использованию их опыта в разработке и реализации республиканских программ ДНР.

#### *Список использованных источников*

1. Денис Пушилин назвал три приоритетных направления развития Республики / Официальный сайт Общественного движения «Донецкая Республика» [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://oddr.info/>

2. Чазова И.Ю. Основы проектного управления в государственном и муниципальном секторе: учебное пособие / И.Ю. Чазова. – Ижевск: изд-во ИЭиУ ФГБОУ ВО «УдГУ», 2019. – 75 с. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://f-ieu.udsu.ru/>; <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=37327232>

3. Пономаренко Е.В. Методология управления результатами в области развития государственных политик и программ / Е.В. Пономаренко // Сборник науч. работ серии «Государственное управление». Вып. 17: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2020. – С. 47-59 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=44426438>

4. О республиканских программах: Закон ДНР от 02.10.2015 г. (Постановление № 1-369П-НС) / Народный Совет ДНР [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://dnrsovet.su/zakon-dnr-o-respublikanskih-programmah/>

5. Об утверждении Порядка разработки и реализации республиканских программ ДНР: Постановление Совета Министров ДНР от 17.12.2016 г. № 13-2 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://mer.govdnr.ru/>

6. Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: Распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://old.economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/201404181>

7. Васильев А.И. Организация проектного управления в органах государственной власти / А.И. Васильев, С.Е. Прокофьев // Управленческие науки. – 2016. – Т. 6. – № 4. – С. 44-52 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.elibrary.ru/item.asp?id=27723596>

8. Пономаренко Е.В. Проектный офис как фактор развития территории (на примере Чукотского автономного округа) / Е.В. Пономаренко, Н.И. Кулик // Сборник науч. работ серии «Государственное управление». Вып. 10: Экономика и управление народным хозяйством / ГОУ ВПО «ДонАУиГС». – Донецк: ДонАУиГС, 2018. – С. 205-209 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://old.donampa.ru/images/top/gu102018.pdf>

9. Функционирование проектных офисов: методическое пособие (подготовлено проектным офисом Правительства Российской Федерации и Научно-образовательным центром проектного менеджмента РАНХиГС и утверждено Правительством Российской Федерации 27.11.2019) [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://pm.center/bazaznaniy/document/metodicheskoe-posobie-funksionirovanie-proektnykh-ofisov/>

10. Морозов Е.Л. Цифровизация как инструмент эффективности государственного управления / Е.Л. Морозов // Научный журнал «Менеджер». – 2020. – № 1 (91). – С. 76-81 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://www.elibrary.ru/download/elibrary\\_44311501\\_58919045.pdf](https://www.elibrary.ru/download/elibrary_44311501_58919045.pdf)

11. Володин В.М. Процессное и проектное планирование на современном этапе / В.М. Володин, Г.В. Суловицкая, О.Н. Сафонова // Общественные науки. Экономика. – 2013. – № 4 (28). – С. 331-340 [Электронный ресурс]. – Режим доступа: [https://izvuz\\_on.pnzgu.ru/files/izvuz\\_on.pnzgu.ru/32413.pdf](https://izvuz_on.pnzgu.ru/files/izvuz_on.pnzgu.ru/32413.pdf)

12. Официальный сайт Программы SARD [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <https://www.leadmoldova.eu/ru/02b.html>

**УДК 316.42**

**DOI**

## **ОЦЕНКА ПОКАЗАТЕЛЕЙ ПРОЦЕССОВ РЕАЛИЗАЦИИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ**

**Резник А.А.,  
канд. экон. наук, доцент,  
доцент кафедры менеджмента  
ГОУ ВО ЛНР «Луганский государственный  
университет имени Владимира Даля»**

*Статья посвящена вопросам систематизации показателей, которые могут оценить эффективность процессов реализации социальной политики. Реализация социальной политики рассмотрена в контексте становления государственности Луганской Народной Республики. В частности выделены такие показатели, как: количество населения, доля населения пенсионного возраста, занятость, количество разводов и браков, рождаемость и смертность, половозрастная структура, доходы и расходы населения.*

**Ключевые слова:** социальная политика, показатели оценки процессов реализации политики, уровень безработицы, доходы и затраты населения, коэффициент напряжённости на рынке труда.