



DOI: 10.22363/2312-8313-2018-5-1-53-60

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРОЕКТНЫХ КОМПЕТЕНЦИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ СЛУЖАЩИХ

К.Н. Рамазанов

Поволжский институт управления им. П.А. Столыпина –
филиал Российской академии народного хозяйства
и государственной службы при Президенте Российской Федерации
ул. Соборная, 23/25, г. Саратов, Россия, 410012

Эффективность деятельности органов государственной власти напрямую зависит от уровня квалификации их кадрового состава, способности и готовности служащих к решению сложных задач в динамично развивающихся и усложняющихся условиях реформирования системы и методов государственного управления. Одним из таких направлений реформирования стало интенсивное внедрение технологий проектного управления в деятельность органов исполнительной власти. Внедрение проектного подхода имеет своей целью обеспечить максимальную экономическую эффективность и позитивный социальный эффект в условиях ограниченных ресурсов, позволить эффективно управлять приоритетами и изменениями в деятельности государственных органов. Использование технологий проектной деятельности в органах исполнительной власти сопровождается достаточно объемным комплексом правовой и методической документации, с учетом надстройки в виде международных стандартов, и эти документы в совокупности задают довольно высокую «планку» по отношению к квалификации государственных гражданских служащих в области научной методологии проектной деятельности, правовой и прикладной компетентности в вопросах проектного менеджмента. В связи с этим актуальность приобретает вопрос своевременной и качественной оптимизации системы квалификационных требований к должностям гражданской службы.

Ключевые слова: проектные компетенции, государственная гражданская служба, квалификационные требования, участники проектной деятельности

Постоянное появление новых вызовов перед государством в процессе управления социально-экономическим развитием страны в сочетании с усложняющимися внешнеполитическими процессами формируют необходимость поиска новых подходов к осуществлению задач и функций государственного управления, которые бы позволили обеспечить максимальную экономическую эффективность и позитивный социальный эффект в условиях ограничения имеющихся ресурсов, вовлечь представителей бизнес-среды, не-

коммерческого сектора, гражданского общества в деятельность по развитию государства и его территорий.

В современных условиях, характеризующихся серьезными ресурсными ограничениями, органам государственной власти требуется все чаще оптимизировать механизмы принятия и реализации решений, осуществления межведомственного взаимодействия. Кроме того, необходимость выполнения иногда трудносовместимых задач по исполнению множественных социальных обязательств, обеспечению экономического развития, развитию инновационных технологий, привлечению инвестиций, реализации серьезных инфраструктурных модернизаций в условиях критической ограниченности ресурсов вызывает необходимость приоритизации, т.е. выбора наиболее значимых направлений приложения усилий, повышает важность четкого понимания и оценки рисков принимаемых решений в области государственного управления.

На протяжении целого ряда циклов административных реформ во многих государствах прослеживалось стремление внедрить в сферу публичной власти методы управления, выработанные в сфере бизнеса, что, по справедливому мнению Д.Г. Красильникова и М.Н. Акимовой, обеспечило широкое распространение фундаментально обоснованных в научном плане бизнес-ориентированных технологий в управлении государством, примерами которых являются инструменты стратегического, программно-целевого управления, риск-менеджмента, и, наконец, управления проектами [1. С. 39].

В последнем случае речь идет о попытке интегрировать в систему механизмов публичного управления научно обоснованные, неоднократно апробированные и доказавшие высокую эффективность модели проектного менеджмента, использующиеся в бизнес-организациях. Преимущественно данный подход был направлен на создание условий для эффективного управления приоритетами и изменениями в деятельности государственных органов. В числе же причин внедрения проектного управления назывались такие, как потеря приоритетности, кризис идей, хроническое недостижение целевых значений и показателей, неэффективное использование ресурсов и некоторые другие.

Известными преимуществами проектного менеджмента являются: четкая направленность на обеспечение достижения конкретных результатов, запланированных органами исполнительной власти; пристальное внимание к соблюдению и сокращению сроков достижения результатов; повышение эффективности использования ресурсов; транспарентность, обоснованность и своевременность решений, вырабатываемых в институтах исполнительной власти. Важным параметром является также повышение эффективности внутри- и межведомственного взаимодействия, взаимодействия между уровнями власти, а также взаимодействия с частным сектором посредством использования единых принципов и правил проектного управления.

Эффективность деятельности органов государственной власти напрямую зависит от уровня квалификации их кадрового состава, способности и готовности служащих к решению сложных задач в динамично развивающихся

ся и усложняющихся условиях реформирования системы и методов государственного управления.

С принятием в России в 2011 г. ГОСТов в области проектного менеджмента и последующем формировании в 2013 г. Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации деятельность по переходу на проектный формат государственного управления приобрела системный и достаточно интенсивный характер.

К настоящему моменту разработан и в правовом порядке утвержден целый комплекс методических рекомендаций по различным аспектам внедрения проектного управления в деятельности органов исполнительной власти [2]. Важнейшим документом в рассматриваемой сфере стало также Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [3]. В целом, к настоящему моменту правовое и методическое обеспечение процесса реализации проектной деятельности в органах исполнительной власти на федеральном уровне уже практически сформировано. На региональном уровне сегодня также формируется своя нормативная база реализации технологий проектного управления.

Динамичный процесс развития системы проектной деятельности в органах исполнительной власти демонстрирует высокий уровень приоритетности данного направления совершенствования механизмов публичного управления. Вместе с тем суммарный объем правовой и методической документации, регламентирующей к настоящему моменту проектную деятельность в органах исполнительной власти, с учетом надстройки в виде международных стандартов, существенно превышает комплексы аналогичной документации для ранее внедряемых технологий управленческой деятельности в рамках различных реформ государственного управления. Сами эти стандарты и правила задают очень высокие требования к участникам проектной деятельности, о чем свидетельствуют и разработанные методики оценки соответствия квалификации ключевых исполнителей приоритетных проектов и программ, оценке уровня зрелости организации проектной деятельности в органах исполнительной власти.

Все это неизбежно приводит к вопросу о степени готовности кадрового состава органов исполнительной власти к реализации технологий проектной деятельности и эффективному внедрению данного подхода в практическом плане, а также к вопросу о целесообразности корректировки модели квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы с учетом форсированного внедрения проектной модели публичного управления. Очевидно, что проектный формат государственно-управленческой деятельности требует наличия специфических компетенций, которые должны быть четко сформулированы.

Современные научные исследования в рассматриваемой сфере довольно часто отражают наличие целого ряда препятствий на пути эффективного внедрения проектного подхода в деятельность органов исполнительной власти.

Одним из наиболее часто упоминаемых в числе этих препятствий является проблема именно кадровая. К примеру, С.А. Кожевников высказывает опасения распространения формализма при использовании новых методов работы, обусловленного отсутствием достаточных навыков проектного управления у государственных гражданских служащих, консервативностью их мышления и традиционным сопротивлением [4. С. 12]. Обоснованными представляются выводы Д.Г. Красильникова, М.Н. Якимовой, оценивая риски деформации сущности проектного управления в бюрократической среде, пришли к мнению о том, что важным негативным фактором выступит именно отсутствие у служащих необходимого объема профессиональных знаний и умений в области проектного управления [1. С. 39]. Наибольшие риски авторы видят в возникновении трудностей с корректным формулированием целей и задач проектов, с корректной разработке проектной документации.

В данном контексте интерес представляют результаты эмпирического исследования, проведенного Т.В. Усковой и Е.Д. Копытовой [5. С. 19]. Они показали, что важнейшими факторами риска незначительного и некачественного использования органами исполнительной власти принципов проектного управления является отсутствие необходимых знаний и навыков у персонала органов власти и непонимание всех параметров и преимуществ данной методологии.

Проблема квалификации государственных гражданских служащих, нехватка специалистов в области проектного управления неоднократно признавалась и на официальном уровне. Как справедливо отмечают Т.В. Дьячков, А.С. Михайлов, общий потенциал реализации проектной деятельности гражданскими служащими органов исполнительной власти также не линейен и варьируется в зависимости от сферы деятельности органов исполнительной власти и степени интенсивности взаимодействия с внешней средой [7. С. 38].

Таким образом, сформированная к настоящему моменту система нормативных процедур и механизмов проектного управления в органах власти устанавливает достаточно высокую «планку» по отношению к квалификации государственных гражданских служащих в области научной методологии проектной деятельности, правовой и прикладной компетентности в вопросах проектного менеджмента. Это, безусловно, предполагает активную деятельность по повышению квалификации, обучению и формированию необходимых компетенций служащих в сфере проектной деятельности, и эта деятельность в настоящее время уже осуществляется. Основную роль в этом процессе сегодня играет Центр проектного менеджмента РАНХиГС, наделенный Правительством РФ функциями центра компетенций проектного управления.

Однако это также требует и решения вопроса об установлении требований «на старте» современной служебной карьеры в органах исполнительной власти, то есть определения требований к компетентности в области проектного управления у кандидатов на должности государственной гражданской службы. В таком случае будут созданы возможности объективного отбора кадров на должности гражданской службы в рамках конкурсных процедур

по критерию компетентности в сфере проектной деятельности. Это, в свою очередь, требует нормативного закрепления квалификационных требований к должностям гражданской службы в рассматриваемой области компетенций.

Важно определить тот набор специализированных компетенций в области проектного управления, который сделает возможным эффективное применение проектного подхода в деятельности органов исполнительной власти всех уровней. При этом следует отметить, что технологии проектной деятельности сопровождаются целым рядом научных моделей и стандартов в области формирования требований к составу и уровню владения компетенциями сотрудников для успешного участия в проектной деятельности (APM Competence Framework, PMI PMCDF, ГОСТ 53892 – 2010, AIPM CPPP/AIPM CPPM и др.).

Если же говорить о специфических требованиях к проектным компетенциям в государственном секторе, то следует отметить, что определение компетенций участников проектной деятельности на федеральном уровне была поручена созданному в 2016 г. Центру проектного менеджмента РАНХиГС, который стал центром компетенций по проектному управлению в системе организации проектной деятельности Правительства Российской Федерации. Вскоре после этого разработанный Министерством труда и социальной защиты РФ методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы был обновлен [8]. В него были введены понятия «Проектная деятельность», «Модель компетенций участников проектной деятельности», а также включены отдельным приложением составленные и утвержденные решением Президиума Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 22 марта 2017 г. № 3) квалификационные требования участников проектной деятельности. В новую версию вышеназванного документа вошел также методический инструментарий по оценке компетенций гражданских служащих, в соответствии с их ролью и функциями в проектной деятельности.

Однако важной характерной чертой для текущей стадии развития проектной деятельности в органах исполнительной власти является фактическое отсутствие четко оформленной взаимосвязи между разработанными моделями компетенций участников проектной деятельности и ведомственной системой квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы. В связи с этим можно сделать вывод о целесообразности реализации дальнейших шагов по совершенствованию существующей системы квалификационных требований, предъявляемых к государственным гражданским служащим в связи с внедрением проектного подхода в деятельность органов исполнительной власти в целях обеспечения четкой взаимосвязи между разработанными порядками осуществления проектного управления, моделями компетенций участников проектной деятельности в этой сфере и перечнями квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы.

Важной задачей сегодняшнего дня является практическое внедрение данной модели компетенций участников проектной деятельности в реальную

систему ведомственных перечней квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы.

На сегодняшний день доминирует подход, предполагающий установление подобных квалификационных требований к государственным гражданским служащим, замещающим должности в специализированных отделах и департаментах, созданных для осуществления и координации проектной деятельности в органе исполнительной власти, на правительственном уровне (к примеру, в субъекте РФ) и выполняющих функции проектных офисов. Что касается квалификационных требований к должностям гражданской службы области вне областного проектного офиса, то в целом можно сказать, что специализированные требования к знаниям или навыкам в сфере проектной деятельности в настоящее время практически отсутствуют в большинстве должностных регламентов гражданских служащих, причем даже в тех органах исполнительной власти, которые достаточно часто работают над проектами.

Оценивая данный подход к установлению квалификационных требований, следует отметить, что несмотря на его простоту с точки зрения реализации, с помощью данного подхода не представляется возможным в полной мере обеспечить создание условий для развития проектной компетентности государственных гражданских служащих органов исполнительной власти. Это связано с тем, что такой подход сильно локализует работу по формированию требований к квалификации служащих в области проектной деятельности до одного или нескольких структурных подразделений. Остальные же должности гражданской службы органов исполнительной власти по-прежнему не будут содержать стартовых условий, способных обеспечить оценку компетентности служащих в рассматриваемой сфере.

Таким образом, существенной проблемой сегодня является сохраняющееся пока что отсутствие четко оформленной взаимосвязи между разработанными моделями компетенций участников проектной деятельности и системой квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы, и именно этот аспект должен сегодня стать объектом повышенного внимания со стороны государства.

© Рамазанов К.Н., 2018

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- [1] Красильников Д.Г., Якимова М.Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России) // *Ars Administrandi. Искусство управления*. 2015. № 2. С. 36–48.
- [2] Распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // Сайт Минэкономразвития России URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/201404181> (дата обращения: 20.04.2018).

- [3] Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // Официальный интернет-портал правовой информации <http://www.pravo.gov.ru>, 18.10.2016.
- [4] *Кожневиков С.А.* Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти // *Вопросы территориального развития*. 2016. № 5 (35). С. 2–19.
- [5] *Ускова Т.В., Копытова Е.Д.* К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти // *Проблемы развития территории*. 2017. № 4 (90). С. 7–27.
- [6] Отчет заместителя министра экономического развития Российской Федерации Л.В. Осипова об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях. Москва, 2013 г. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b/Вопрос+№2+Отчет+об+опыте+проектного+управления+v+органах+исполнительной+власти+i+организациях.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b> (Дата обращения: 11.06.2018).
- [7] *Дьячков Т.В., Михайлов А.С.* Комплексный подход к организации обучения руководителей и специалистов проектных офисов в органах государственного управления // *Управленческое консультирование*. 2016. № 12 (96). С. 37–42.
- [8] Методический инструментарий по установлению квалификационных требований для замещения должностей государственной гражданской службы (версия 3.2) [Электронный ресурс]. Сайт Министерства труда и социальной защиты РФ. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (Дата обращения: 11.06.2018).

REFERENCES

- [1] Krasil'nikov D.G., Yakimova M.N. *Factory deformatsii proektnogo upravleniya v organakh gosudarstvennoy vlasti (iz opyta realizatsii gosudarstvennoy politiki v sovremennoy Rossii)* // *Ars Administrandi. Iskusstvo upravleniya*. 2015. № 2. С. 36–48.
- [2] *Rasporyazhenie Minekonomrazvitiya Rossii № 26R-AU ot 14 aprelya 2014 g. «Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendatsiy po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organakh ispolnitel'noy vlasti»* // *Sayt Minekonomrazvitiya Rossii* URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depStrategy/201404181> (data obrascheniya: 20.04.2018).
- [3] *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15 oktyabrya 2016 g. № 1050 «Ob organizatsii proektnoy deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossiyskoy Federatsii»* // *Ofitsial'nyy internet-portal pravovoy informatsii* <http://www.pravo.gov.ru>, 18.10.2016.
- [4] *Kozhevnikov S.A.* *Proektnoe upravlenie kak instrument povysheniya effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennoy ispolnitel'noy vlasti* // *Voprosy territorial'nogo razvitiya*. 2016. № 5 (35). С. 2–19.
- [5] *Uskova T.V., Kopytova E.D.* *K voprosu o vnedrenii proektnogo upravleniya v organakh vlasti* // *Problemy razvitiya territorii*. 2017. № 4 (90). С. 7–27.
- [6] *Otchet zamestitelya ministra ekonomicheskogo razvitiya Rossiyskoy Federatsii L.V. Osipova ob opyte proektnogo upravleniya v organakh ispolnitel'noy vlasti i organizatsiyakh*. Moskva, 2013 g. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b/Vopros+№2+Otchet+ob+opyte+proektnogo+upravleniya+v+organakh+ispolnitel'noy+vlasti+i+organizatsiyakh.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=bfc0cd8040a90cf2a94dfb2af281cc1b> (Data obrascheniya: 11.06.2018).
- [7] *D'yachkov T.V., Mikhaylov A.S.* *Kompleksnyy podkhod k organizatsii obucheniya rukovoditeley i spetsialistov proektnykh ofisov v organakh gosudarstvennoy upravleniya* // *Upravlencheskoe konsul'tirovanie*. 2016. № 12 (96). С. 37–42.

- [8] Metodicheskiy instrumentariy po ustanovleniyu kvalifikatsionnykh trebovaniy dlya zamescheniya dolzhnostey gosudarstvennoy grazhdanskoy sluzhby (versiya 3.2) [Elektronnyy resurs]. Sayt Ministerstva truda i sotsial'noy zaschity RF. URL: <https://rosmintrud.ru/ministry/programms/gossluzhba/16/1> (Data obrascheniya: 11.06.2018).

DEVELOPMENT OF THE SYSTEM OF PROJECT MANAGEMENT COMPETENCIES OF STATE CIVIL SERVANTS

K.N. Ramazanov

Povolzhsky institute of Management named after P.A. Stolypin, RANEPА
410012, Russia, Saratov, Sobornaya str., 23/25

The effectiveness of the activities of public authorities directly depends on the level of qualifications of their personnel, the ability and willingness of employees to resolve complex problems in the dynamically developing and more complicated conditions of reforming the system and the methods of public administration. One of these areas of reform has been the intensive introduction of project management techniques in activity of executive bodies. The implementation of the project approach has to provide maximum economic efficiency and positive social impact in conditions of limited resources, to allow to effectively manage priorities and changes in the activities of state bodies. The implementation of project management techniques in executive bodies is accompanied by a sufficiently extensive set of legal and methodical documentation, taking into account the superstructure in the form of international standards, and these documents together set a rather high “bar” in relation to the qualifications of civil servants in the scientific methodology of project activities, legal and applied competence in matters of project management. In this connection, the issue of optimization of the system of qualification requirements for civil service positions is becoming topical.

Key words: project management competencies, State civil service, qualification requirements, project participants

Об авторе:

Рамзанов Камиль Нажмутдинович – кандидат социологических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Поволжского института управления им. П.А.Столыпина – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (e-mail: kn.ramazanov@gmail.com)

About the author:

Ramazanov Kamil Najmutdinovich – PhD in Sociology, Associate Professor of the Department of Public Administration of the Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin, RANEPА (e-mail: kn.ramazanov@gmail.com).