Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 4. С. 261–268
State and Municipal Management. Scholar Notes. 2023;(4):261–268

Слово молодым ученым

Научная статья
УДК 352
https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-4-261-268 EDN WRZBNC

Значение гибридного управления в области эффективной проектной деятельности органов исполнительной власти

Михаил Вадимович Крикушенко

Южно-Российский институт управления – филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Ростов-на-Дону, Россия, mik151195@mail.ru

Аннотация. В настоящий момент наиболее актуальной темой во всем мире является проектное управление в государственных органах власти и эффективность от его использования. В зарубежной практике, так и в России встречаются множество примеров применения инновационных технологий для развития деятельности органов исполнительной власти. Однако присутствуют и различные проблемы, связанные с грамотным подходом использования проектного управления. В данной статье рассматривается применение гибридного подхода в государственном и муниципальном управлении и оценке его эффективности. Цель работы – показать важность применения инструментов проектного управления в системе публичной власти. Особое внимание уделяется современным методам гибкого управления Agile, традиционного метода PRINCE2 и бирюзового управления в органах власти. Именно на государственной службе реализуются самые сжатые сроки в принятии управленческих решений на основе использования преимуществ гибридного управления.

Ключевые слова: гибридное управление, государственное и муниципальное управление, программное обеспечение, современные технологии, управление проектами, эффективное управление

Для цитирования: Крикушенко М. В. Значение гибридного управления в области эффективной проектной деятельности органов исполнительной власти // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2023. № 4. С. 261–268. https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-4-261-268. EDN WRZBNC

Young scientists

Original article

The significance of hybrid management in the field of efficient project activities of executive authorities

Mikhail V. Krikushenko

South-Russia Institute of Management – branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, Rostov-on-Don, Russia, mik151195@mail.ru

Abstract. At the moment, the most relevant topic all over the world is project management in public authorities and the effectiveness of its use. In foreign practice, and in Russia, there are many examples of the use of innovative technologies for the development of the activities of executive authorities. However, there are also various problems associated with a competent approach to the use of project management. This article discusses the use of a hybrid approach of project management in executive authorities and its effectiveness with a competent synthesis of project methods. The main purpose of the work is to show the importance of project management elements in state and municipal authorities. Particular attention is paid to modern Agile methods

© Крикушенко М. В., 2023

of flexible management, the traditional PRINCE2 method and turquoise management in government. It is in the public service that work takes place in the shortest possible time, accompanied by numerous routine activities, and in order to achieve the desired result, it is important to use all the advantages of hybrid management in the public sector.

Keywords: hybrid management, state and municipal management, modern technologies, project management, effective management, software

For citation: Krikushenko M. V. The significance of hybrid management in the field of efficient project activities of executive authorities. *State and Municipal Management. Scholar Notes.* 2023;(4):261–268. (In Russ.). https://doi.org/10.22394/2079-1690-2023-1-4-261-268. EDN WRZBNC

В последние несколько лет в Российской Федерации наблюдается тенденция перехода к проектному управлению в государственных органах власти. Еще в 2018 г. был принят целый пакет документов, были утверждены проекты, которые определили национальные цели развития страны до 2024 г. (Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204) [8]. В государственных и муниципальных органах власти внедряются проектные подходы управления, в органах власти созданы проектные офисы. Однако, несмотря на множество мероприятий по внедрению в органах исполнительной власти проектного управления, все еще существует проблема эффективности применения управленческого подхода в государственных структурах.

После того как было принято постановление Правительства России от 15.10.2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», в государственных органах власти активно начало внедряться проектное управление, стали переписываться федеральные нормы. Однако, до настоящего времени проектное управление в структурах исполнительной власти реализуется в большинстве случаев только формально. В 90 процентов субъектов России были сформированы проектные офисы и комитеты, которые возглавили руководители и заместили руководителей администраций, некомпетентные в области проектной деятельности [1]. В полной мере проектное управление удалось реализовать лишь в нескольких регионах, среди них наиболее интересен опыт Белгородской области.

В большинстве субъектов РФ важной проблемой является отсутствие единства между стратегическим, тактическим и оперативным управлением, вследствие чего возникает дублирование функций у исполнительных органов, а остатки бюрократической системы только увеличивают нагрузку, и у государственных и муниципальных служащих пропадает желание применять проектное управление в своей деятельности (см. рис. 1).

Как видно на рисунке, важными причинами нежелания применять проектное управление в профессиональной деятельности являются страх разрушить традиционные устои управления и столкновение новых механизмов управления и традиционных. Помимо этого существенную негативную роль в развитии проектного управления играет роль авторитарного руководства.

Отсюда доля занятости государственных служащих составляет всего 15 %, что говорит нам о малоэффективном применении инструментария проектного управления в государственных и муниципальных органах власти.

В структурах исполнительной власти необходимо создать единую методику проектного управления, способную уменьшать нагрузку и дублирование функций служащих и эффективно принимать решения и удовлетворять потребности граждан страны.

На сегодняшний день, нельзя говорить о том, что Waterfall, Agile или иные методики, включенные в систему проектного управления универсальны и могут быть применимы во всех проектах государственного сектора. Учитывая особенности государственного и муниципального управления, необходимо говорить об эффективности методик проектного управления и то, какие результаты достигнуты с их помощью. Однако не существует единой методики, которая способна решить все проблемы в исполнительных органах власти и проектное управление не исключение. В рамках развития цифровой экономики и становления проектного управления в исполнительных органах власти, встает вопрос о сочетании наиболее результативных методик проектного управления, которые в совокупности дают синергетический эффект гибридного подхода (т.е. сочетание различных, важных в моменте, инструментов управления).

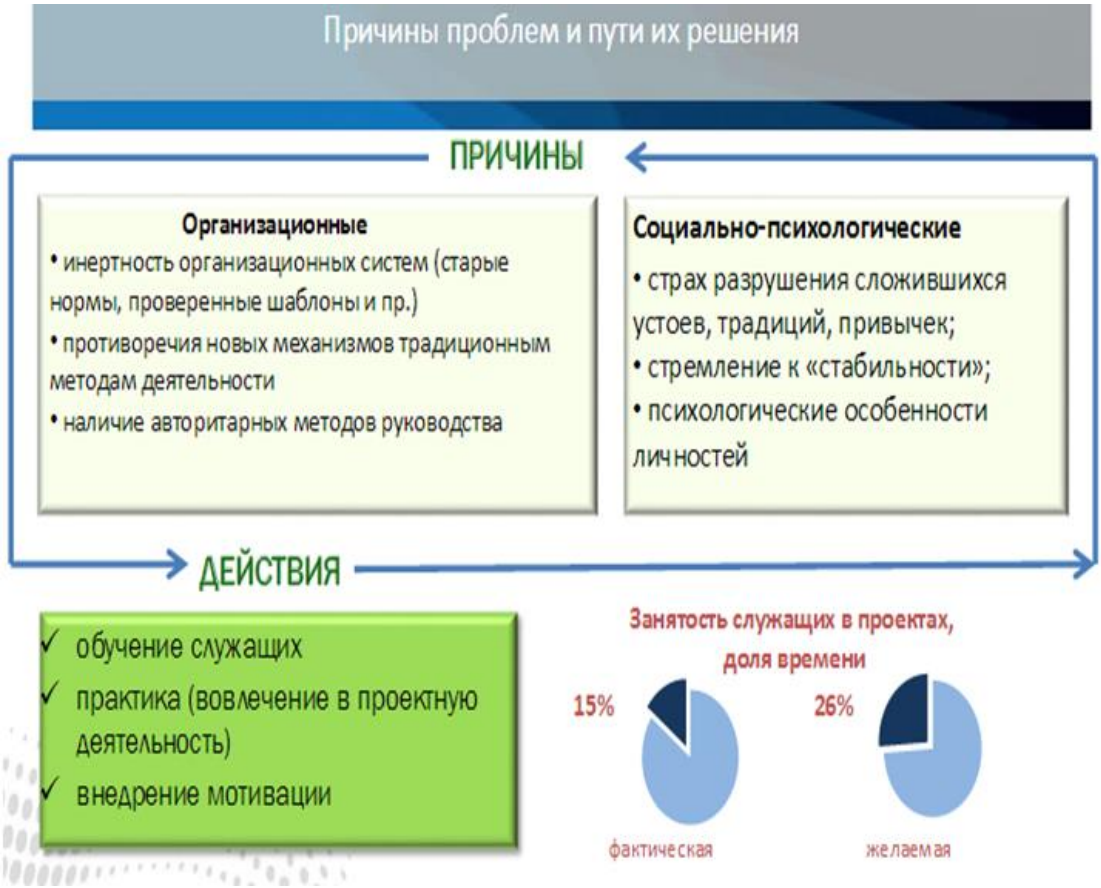


Рис. 1. Занятость государственных служащих в проектах[1]

Fig. 1. Employment of civil servants in projects

Гибридное управление является подходом, способным предотвратить разрастание проекта, идентифицировать неопознанные процессы и достигать значимые результаты. Гибридное управление представляет собой совмещение лучших элементов двух или более методологий управления проектами. Гибрид может включать в себя принципы традиционных и гибких подходов проектного управления. Наиболее успешной гибкой методикой проектного управления в государственном и муниципальном управлении является методология Agile.

На основе методологии Agile было создано множество инструментов управления, а сама методология включает наиболее популярные инструменты в государственном управлении: Scrum и Kanban [3]. Гибкая методология Agile является более адаптивной к постоянно меняющимся условиям, она помогает членам команды делиться друг с другом информацией и на основании этих данных самим принимать решения по проекту, не полагаясь только на менеджера. Выгода от использования методологии Agile очевидна, ведь она включает в себя ряд особенностей, которые способны значительно улучшить деятельность органов исполнительной власти (см. рис. 2). Анализ был основан на итогах общемировых исследований применения методики Agile. По итогам опросов различных компаний были выявлены наиболее важные преимущества методологии Agile в процентном отношении.

Методология Agile позволяет сосредоточиться на людях, которые выполняют работу, запланированный результат приходит благодаря сотрудничеству между самоорганизующимся командами.

По этой причине гибкость и качество являются главными особенностями, благодаря которым повышается мотивация работы каждого члена управленческой команды. Одним из важных приоритетов методологии Agile в государственных органах власти является использование IT-технологий в проектной деятельности.

[1] Составлено автором на основе материалов презентации Кирилловой И.Ю. [2]



Рис. 2. Преимущества методологии Agile в проектной деятельности[1]

Fig. 2. Advantages of Agile methodology in project activities

В российской практике наблюдается множество удачных примеров использования методологии Agile. Необходимо отметить опыт Самарской области, где в Пенсионных фондах Российской Федерации Кировского и Промышленного районов, собрав разнопрофильную команду, внедрили методики Scrum и Kanban, в результате чего время ожидания посетителей по получению услуг снизилось с 15 минут до 2 минут [5]. При этом сроки оказания услуг уменьшились с 30 дней по 10 дней. Руководством Пенсионного фонда Российской Федерации в Самарской области был использован симбиоз из классических методик и гибких подходов. Таким образом, было задействовано три различных методики [6]:

- из методики Scrum были взяты базовые термины, а также доска задач, диаграмма сгорания, бэклог спринта и продукта;
- из методики Kanban использовали визуализацию процесса на доске задач, принцип ограничения объема задач;
- были использованы характеристики методики Lean Six Sigma, а именно принцип работы «Быстро и качественно», оптимизация рабочего процесса.

В результате – в Пенсионном фонде Российской Федерации в Самарской области было реализовано 17 проектов. Среди положительных черт применения методологии Agile необходимо выделить большую открытость, реагирование на изменение государственной политики, а также восприимчивость к требованиям граждан. Помимо этого, следует выделить опыт Рязанской области по использованию такой методики из таких составляющих Agile, как Lean-бережливое управление. Так, Правительство Рязанской области применило инструменты Lean-бережливого управления в нескольких министерствах, где документооборот был весьма перегруженным и трудоемким процессом, в результате чего время подготовки документов уменьшилось с 35 дней до 8 дней [5]. Исполнительная власть Рязанской области также ввела систему электронного подписания документов. От применения инструментов бережливого управления фиксируется экономическая выгода в два млн. рублей в год.

Таким образом, методология Agile и ее составляющие методики (Scrum, Kanban, Lean) подходят для эффективного достижения результатов в органах исполнительной власти. На наш взгляд, для достижения стратегических государственных целей и программ необходимо использовать методологию проектного управления PRINCE 2, основанную на процессном подходе в связке с методологией Agile. Методология PRINCE 2 имеет большое признание на международном уровне, а главной ее особенностью является организация и контроль над всем проектом от начала и до конца. Методология PRINCE 2 включает в себя семь ключевых принципов [7]:

1. Проект должен быть экономически обоснован.
2. Проектные группы должны извлекать полезный опыт на всех стадиях проекта.

[1] Составлено автором на основании исследований: Александрова Т.В. Повышение эффективности проектного управления в организации на основе гибкой методологии AGILE [4]; Общемировое исследование компании VersionOne.15. URL: https://web.archive.org/web/20200424221523/https://explore.versionone.com/state-of-agile/13th-annual-state-of-agile-report.

3. Обязанности и роли четко распределены между участниками проекта.
4. Вся работа планируется по стадиям проекта.
5. Совет проекта реализует «управление по исключениям».
6. «Качество» является важной составляющей проекта.
7. Происходит адаптирование к каждому проекту.

Принципы, которые лежат в основе PRINCE2, облегчают адаптацию процессов, что снижает степень бюрократизации в системе управления проектами. В то же время он обеспечивает надлежащее управление для обеспечения результативности проектов. Исходя из вышесказанного, необходимо отметить, что у методологии Agile и методологии PRINCE 2 есть важные особенности, объединив которые можно значительно улучшить результативность органов власти.

Методика Scrum уделяет основное внимание выполнению проекта. Этот метод должен обеспечить точечное взаимодействие с клиентами, всеми пользователями и всеми заинтересованными сторонами.

Основное внимание в методологии Agile уделяется непрерывной и поэтапной реализации проектов. Она также фокусируется на эффективности и результативности создаваемого проекта.

Методологию PRINCE2 можно охарактеризовать как подход, основанный на прогнозном плане, который в основном фокусируется на более крупных целях проекта. Роли и обязанности управленческой команды заранее определены и сосредоточены на качестве результата. Данная методология может быть изменена в любое время в соответствии с любым проектом и может помочь в анализе бюджета проекта.

Методология PRINCE2 – это методология управления проектами, ориентированная на клиента[1]. Она предоставляет набор принципов, процессов, которые помогают организациям управлять проектом и обосновывать его. Основное внимание уделяется эффективному управлению проектом и обеспечению того, чтобы проект оставался выгодным в меняющейся среде (в условиях турбулентности).

Основное внимание в методологии PRINCE2 уделяется семи принципам, которые определяют различные аспекты управления. Это помогает в определении ролей и обязанностей всех членов команды в проекте. Методология фокусируется на различных аспектах управления проектами, таких как экономическое обоснование, организация, изменения, риски, планирование, качество и прогресс. Выполнение проекта измеряется тем, насколько он позволил получить выгоды.

В совокупности методологии PRINCE2 и Agile предоставляют модель эффективного управления для запуска проекта. Данные методы не отдают предпочтение одному подходу перед любым другим, хотя Scrum используется в качестве ссылки для объяснения концепции адаптации и его можно применить к любому типу проекта, его легко внедрить вместе со специализированными отраслевыми моделями.[2] Гибридное соединение методологий PRINCE2 и Agile важным представляется для достижения стратегических государственных целей на федеральном и региональном уровнях. На основе методологии Agile разрабатываются программные решения для устранения конкретных проблем, связанных с постоянными задержками сроков реализации проектов, а принципы PRINCE2 снижают бюрократизацию в управлении проектами. Помимо этого на основе российского опыта, можно сделать вывод, что такие методики как Scrum, Kanban, Lean помогут сократить временные издержки в проектной среде, а также уменьшить бюджетные затраты проекта.

Одна из особенностей проектного управления на государственной службе является ее специфичность, и это сказывается, прежде всего, на руководителях проектов, так как их роль уникальна. Как показывают опросы, проводимые экспертами по выявлению наиболее приоритетных качеств для эффективного управления проектами в системе публичной власти, а также на основе данных ВЦИОМ, является - некоррумпированность (см. Рисунок 3).

Всего в опросе приняли участие около 60 респондентов, которые выбрали несколько наиболее приоритетных качеств для эффективного выполнения своих обязанностей. Около половины респондентов выделяют приоритетным качеством высокий уровень самодисциплины, умение вести коммуникации, а также ответственность при принятии решений.

---

[1] Информационный портал «Educba» - URL: https://www.educba.com/agile-vs-prince2/(дата обращения: 18.07.2023)

[2] Информационный портал «KnowledgeHut» - URL: https://www.knowledgehut.com/blog/agile/prince2-vs-pmi-acp (дата обращения: 18.07.2023)



Рис. 3. Профессиональные качества государственных служащих, которые находятся в приоритете[1]

Fig. 3. Professional qualities of civil servants, which are in priority

Гибридный подход способен повысить работу органов власти в соответствии с их приоритетными профессиональными качествами, формируя механизмы внедрения корпоративной культуры.

Так, по нашему мнению особенно актуально в современной России внедрение проектного управления основанного на гибридном подходе в деятельность органов исполнительной власти на местном уровне. Местное самоуправление представляет собой наиболее приближенную к населению власть, с помощью которой обеспечивается достойный уровень жизни населения. Поэтому местные органы власти должны самостоятельно решать вопросы местного значения быстро и оперативно. В связи с вышесказанным для увеличения эффективности органов местного самоуправления необходимо использовать гибридный подход в управлении проектами.

В гибридном подходе особое место занимают стандарты бирюзового управления. Бирюзовое управление является управлением на основе большой свободы принятия решений.

Бирюзовый подход управления основан на следующих базовых принципах [9]:

- самоорганизация и самореализация в работе;
- целостность;
- инициативность;
- стремление к работе, чтобы развиваться и заниматься своими увлечениями;
- эволюционная цель.

В российской практике государственного и муниципального управления еще не было примеров, где применялось бы бирюзовое управление. Однако в известной российской компании ПАО «Сбербанк» пять отделений банка в г. Балашихе работают по принципу бирюзового подхода. Основное отличие управления в отделениях в том, что у них нет руководителя в привычном понимании, вместо этого функции руководителя выполняет коуч, а работа осуществляется по принципу самоуправления, принятие решений осуществляется совместно сотрудниками банка [10]. Все сотрудники не концентрируются на показателях эффективности или KPI, на первом месте важным показателям является удовлетворение клиентов банка, клиентоцентричность. Из-за того, что сотрудники сплочены, все решения принимаются совместно и нет какой-либо иерархии, в организации формируется корпоративная культура, которая помогает быстро принимать решения.

[1] Составлено автором на основе данных ВЦИОМ.

Бирюзовое управление автоматизировано на 90 % и даже белее, что свойственно и для методологии Agile [11]. Автоматизация помогает сократить временные издержки и монотонные функции. Гибридное управление на основе бирюзового подхода методов Agile способно в значительной степени улучшить деятельность органов исполнительной власти на всех уровнях. Методология Agile является не просто подходом, а целым мировоззрением проектной команды, что свойственно и для бирюзового компаний. Важной особенностью бирюзового подхода станет то, что органы публичной власти будут ориентированы на граждан.

Исходя из проделанного анализа, необходимо отметить, что гибридный подход в управлении даёт возможность раскрыть весь потенциал проектного управления в органах исполнительной власти. Синтез таких методик как PRINCE2 и Agile поможет реализовать стратегические цели и задачи. Гибкий подход Agile способен приспосабливаться к меняющимся условиям, которые возникнут в любом случае при выполнении стратегических программ и проектов. А такие методики как Scrum, Kanban, Lean помогут сократить временные издержки в проектной среде, а также уменьшить бюджетные затраты проекта. Методология PRINCE2 также будет способствовать достижению результата на основе ключевых принципов, которые облегчат адаптацию процессов и снизят бюрократию в управлении проектами. Гибрид бирюзового подхода и Agile методик будет способствовать самостоятельному управлению решения местных проблем и реализации проектных целей. Набор гибких методик позволит лучше приспосабливать к оперативной работе, а ориентация бирюзового подхода на клиента будет способствовать развитию среди органов власти принципа клиентоцентричности.

Список источников

1. Кодинцев А. Я. Проблемы введения проектного управления в государственной системе современной россии / В сб.: Управление устойчивым развитием регионов России в условиях новой реальности. - Отв. редактор С.В. Нечаева. Челябинский филиал РАНХиГС, 2021. С. 125-130.

2. Кириллова И. Ю. Опыт внедрения проектного управления на примере Белгородской области - URL: https://www.yarregion.ru/depts/der/Documents /Инвестиции/Национальный рейтинг ЯО/6 Белгородская область Презентация по ПУ.pdf (дата обращения: 15.07.2023)

3. Хатит А.Р. Анализ возможностей применения современных методов управления в государственном секторе / В сб.: Эффективное государственное управление и аудит эффективности. М., 2019. С. 81-87.

4. Александрова Т. В. Повышение эффективности проектного управления в организации на основе гибкой методологии AGILE // Экономика и бизнес: теория и практика. 2019. № 9. С. 11-15. DOI: 10.24411/2411-0450-2019-11147

5. Мгерян Н.А. Применение AGILE в современном управлении // Современный город: власть, управление, экономика. 2019. Т. 1. С. 69-77.

6. Зуденкова С. А. Возможности использования гибких методов в государственном управлении // Вестник университета. 2019. № 3. С. 18-22 doi.org/10.26425/1816-4277-2019-3-18-22

7. Гаджиев Н. Г., Коноваленко С. А., Трофимов М. Н. Предпосылки, принципы, методы и проблемы внедрения проектного управления в органах государственной власти // Вестник Дагестанского государственного университета. Серия 3: Общественные науки. 2020. Т. 35. № 4. С. 16-22. DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-4-16-22.

8. Петрина О. А., Стадолин М. Е. Правовые и организационные основы проектного управления в секторе государсвтенного управления // Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 20-25.

9. Ганьшина Е. Ю. Игровые технологии как инструмент работы с изменениями в бирюзовых организациях // В сборнике: Управленческие науки в современном мире. Сборник докладов Восьмой Международной научно-практической конференции. Санкт-Петербург, 2021. С. 358–360.

10. Мункуев Г. А. Внедрение бирюзовой формы организации в современном менеджменте как метод повышения эффективности и вовлеченности персонала // Бизнес-образование в экономике знаний. 2022. № 2 (22). С. 35–39.

11.Тюленева В. Е. Информационные технологии в бирюзовых организациях // Бизнес-образование в экономике знаний. 2020. № 3 (17). С. 132–134.

References

1. Kodintsev A.Ya. Problems of introducing project management in the state system of modern Russia. In: *Management of sustainable development of Russian regions in the conditions of the new reality.* Answer. editor S.V. Nechaeva. Chelyabinsk branch of RANEPA, 2021. P. 125-130. (In Russ.)

2. Kirillova I. Yu. *Experience in implementing project management using the example of the Belgorod region.* Available from: https://www.yarregion.ru/depts/der/Documents /Investments/National rating of nuclear weapons/6 Belgorod region Presentation on PU.pdf [Accessed 15 July 2023]. (In Russ.)

3. Khatit A. R. Analysis of the possibilities of using modern management methods in the public sector. In: *Effective public administration and performance audit.* Moscow; 2019:81–87. (In Russ.)

4. Alexandrova T. V. Increasing the efficiency of project management in an organization based on the flexible methodology AGILE. *Economics and business: theory and practice.* 2019;(9):11-15. DOI: 10.24411/2411-0450-2019-11147. (In Russ.)

5. Mgeryan N. A. Application of AGILE in modern management. *Modern city: power, management, economics.* 2019;(1):69–77. (In Russ.)

6. Zudenkova S. A. Possibilities of using flexible methods in public administration. *University Bulletin.* 2019;(3):18-22. doi.org/10.26425/1816-4277-2019-3-18-22. (In Russ.)

7. Gadzhiev N. G., Konovalenko S. A., Trofimov M. N. Prerequisites, principles, methods and problems of implementing project management in government bodies. *Bulletin of the Dagestan State University. Series 3: Social Sciences.* 2020;35(4):16-22. DOI: 10.21779/2500-1930-2020-35-4-16-22. (In Russ.)

8. Petrina O. A., Stadolin M. E. Legal and organizational foundations of project management in the sector of public administration. *Municipal Academy.* 2020;(1):20–25. (In Russ.)

9. Ganshina E.Yu. Game technologies as a tool for dealing with changes in turquoise organizations. In: *Management sciences in the modern world. Collection of reports of the Eighth International Scientific and Practical Conference*. St. Petersburg, 2021:358–360. (In Russ.)

10. Munkuev G. A. Introduction of the turquoise form of organization in modern management as a method of increasing the efficiency and involvement of personnel. *Business education in the economics of knowledge.* 2022;2(22):35–39. (In Russ.)

11.Tyuleneva V. E. Information technologies in turquoise organizations. *Business education in the economics of knowledge.* 2020;3(17):132–134. (In Russ.)

Информация об авторе

М. В. Крикушенко – аспирант ЮРИУ РАНХиГС.

Information about the author

M. V. Krikushenko – Postgraduate of South-Russia Institute of Management – branch of RANEPA.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.
The author declares that there is no conflict of interest.

Статья поступила в редакцию 20.11.2023; одобрена после рецензирования 30.11.2023; принята к публикации 01.12.2023.
The article was submitted 20.11.2023; approved after reviewing 30.11.2023; accepted for publication 01.12.2023.