DOI: 10.22394/2070-8378-2019-21-4-88-92

Проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления

ГАЛИНА ГАЗИМОВНА ГОРЕЛОВА, доктор психологических наук, профессор, старший научный сотрудник Института социально-гуманитарных наук
Южно-Уральский государственный университет (454080, Российская Федерация, Челябинск, проспект Ленина, 76). E-mail: gal.gorelowa2015@yandex.ru
ЕЛЕНА КЛИМЕНТЬЕВНА ШИБАНОВА, кандидат педагогических наук, доцент, начальник Учебно-методического отдела
Челябинский филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (454077, Российская Федерация, Челябинск, проспект Комарова, 26). E-mail: shibanova@chel.ranepa.ru

Аннотация: В статье анализируются особенности и проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления. Опираясь на нормативно-правовые акты и теоретические основы кадровой политики в системе государственного управления, авторы рассматривают вопросы внедрения проектного управления в систему профессиональной подготовки. В настоящее время наблюдается обновление различных направлений развития менеджмента на основе проектной деятельности. Это касается внедрения современных информационных технологий, разработки межотраслевых и межгосударственных проектов, системы стандартизации, методического обеспечения проектного управления, кадровой политики и др. В современных условиях начинается новый этап внедрения такого управления. Он связан с автоматизацией процессов, обновлением нормативно-правовой базы и общими структурными изменениями. Однако подготовка государственных служащих в российских вузах к новым методам работы идет медленно, проходит в режиме «stop-start».

Ключевые слова: Федеральный государственный стандарт высшего образования (ФГОС 3+), подготовка государственных служащих, проектное управление, компетенции проектного управления, современные информационные технологии, совершенствование кадровой политики, методы социологического исследования

Статья поступила в редакцию 7 июня 2019 года.

Горелова Г.Г., Шибанова Е.К. Проблемы вузовской подготовки государственных служащих в условиях внедрения проектного управления. *Государственная служба.* 2019. № 4. С. 88–92.

PROBLEMS OF CIVIL SERVANTS UNIVERSITY TRAINING IN THE CONDITIONS OF PROJECT MANAGEMENT IMPLEMENTATION

GALINA G. GORELOVA, Dr. Sci. (Psychology), Professor, Senior Researcher of the Institute of Social Sciences and Humanities
South Ural State University (76, prospekt Lenina, Chelyabinsk, Russian Federation, 454080). E-mail: gal.gorelowa2015@yandex.ru
ELENA K. SHIBANOVA, Cand. Sci. (Pedagogics), Associate Professor, Head of the Educational and Methodological Department
Chelyabinsk branch of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (26, prospekt Komarova, Chelyabinsk, Russian Federation, 454077). E-mail: shibanova@chel.ranepa.ru

Abstract: The article analyzes the features and problems of higher education training of civil servants in the conditions of project management implementation. Based on the normative legal acts and theoretical foundations of personnel policy in the public administration system, the authors consider the implementation of project management in the professional training system. Currently, there is an update of various areas of management development based on project activities. This applies to the introduction of modern information technologies, the development of intersectoral and intergovernmental projects, a standardization system, methodical support for project management, personnel policy, etc. In modern conditions, a new stage of implementation of such management begins. It is associated with the automation of the processes, the updating of the regulatory framework and general structural changes. However, the training of civil servants in Russian universities to new methods of work is slow; it takes place in the 'stop-start' mode.

Keywords: Federal State Higher Education Standard, civil servants training, project management, project management competencies, modern information technologies, improvement of personnel policy, methods of sociological research

The article was received on June 7, 2019.

Gorelova G.G., Shibanova E.K. Problems of civil servants university training in the conditions of project management implementation. *Gosudarstvennaya sluzhba*. 2019. No 4. P. 88–92. In Russian

Введение

Идеология нового государственного управления основана на концепции проектного администрирования. Это обусловлено не только тенденциями современной эпохи, но и развитием истории человечества, поскольку важнейшее отличие человека от других видов живой организации – это способность и умение прогнозировать и проектировать. Нельзя сказать, что данная идея является инновационной: за рубежом активизация государственного управления на основе проектного регулирования началась с 90-х годов XX века. В настоящее время наблюдается обновление различных направлений развития менеджмента на основе проектной деятельности. Это касается внедрения современных информационных технологий, разработки межотраслевых и межгосударственных проектов, системы стандартизации, методического обеспечения проектного управления, кадровой политики и др. [Burnett, 1998. P. 131–172].

В России проектный подход начал внедряться с 1920-х годов в связи с развитием государственного планирования. Так, была создана экономико-математическая балансовая модель В.В. Леонтьева, разработаны плановые и отчетные межотраслевые балансы (Л.Я. Берри, А.Н. Ефимов, Э.Б. Ершов, Ф.Н. Клоцвог, С.С. Шаталин, М.Р. Эйдельман и др.). Данные проекты использовались в качестве технологии народно-хозяйственного планирования.

С начала 1990-х годов начинают активно применяться зарубежные методы управления, реализуемые некоммерческими организациями на основе грантов от международных и западных партнеров, нацеленных на финансирование только «состоявшихся» проектов.

В современных условиях начинается новый этап внедрения проектного управления [Raz, Michael, 2001. P. 9–17; Thamhain, 2013. P. 20–35]. Он связан с автоматизацией процессов, обновлением нормативно-правовой базы и общими структурными изменениями [Nakayama, 2016. P. 627]. Однако подготовка государственных служащих в российских вузах к новым методам работы идет медленно, проходит в режиме «stop-start». Вместе с тем подобные нововведения требуют совершенствования системы подготовки кадров, что входит в задачи современного вуза [Горелова, Мануйлов, Солдатова, 2018. С. 184].

Сущность проектного управления в системе государственной службы Российской Федерации: законодательный и методологический аспекты

В целях приведения нормативных правовых актов в соответствие с Указом Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 года № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»[1] подписанным постановлением в Правительстве Российской Федерации утверждены новое Положение об организации проектной деятельности и функциональная структура проектной деятельности.

Значение этой инновации подчеркивается директором Департамента проектной деятельности Правительства Российской Федерации А.А. Слепневым: «Внедрение проектного управления – это не мода, не очередное веяние. По сути, это культурная трансформация аппарата госуправления, которая позволит адекватно и оперативно отвечать на вызовы времени. Это более сложная задача, чем создание платформы, потому что нам в проектном управлении нужно получить сторонников. Сегодня необходим совершенно другой уровень вовлеченности граждан в госуправление. Элемент прямого участия общества становится очень серьезным. Государство может коммуницировать с гражданами непосредственно, современные технологии это позволяют. Нельзя игнорировать социальные сети (политический кризис в Сингапуре), политические посредники становятся ненужными»[2].

Еще в одном документе – Послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года[3] – была поставлена задача создания механизма реализации наиболее значимых проектов в государственном секторе. В 2004 году был запущен процесс реформирования бюджетного сектора, что ознаменовало переход к бюджетированию, ориентированному на результат, а впоследствии и к «программному бюджету». В результате были созданы и внедрены организационные механизмы, обеспечивающие связь объемов бюджетного финансирования с показателями результатов деятельности органов государственной власти (местного самоуправления). В настоящее время назрела необходимость очередного преобразования, являющегося логическим продолжением реализованных новаций.

Перспективы внедрения проектного управления отражены в Распоряжении Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 года № 80-р, в котором содержится План мероприятий по развитию проектной деятельности в России на 2018 год. Данный документ подготовлен с учетом опыта внедрения приоритетных проектов и программ[4]. Обо-

1 Указ Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 года № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации»: http://kremlin.ru

2 Слепнев А. Руководитель должен включать голову: https://www.ranepa.ru/sobytiya/.../videozapisi-meropriyatij-gajdarovskogo-foruma-20

3 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации от 1 марта 2018 года: http://kremlin.ru/events/president/news/56957 ДО

4 Распоряжение Правительства Российской Федерации от 25 января 2018 года № 80-р: http://government.ru

значенный План мероприятий невозможно будет реализовать без компетентных и подготовленных к данному виду деятельности квалифицированных специалистов. Речь идет не о переподготовке уже имеющихся кадров, а о целенаправленном обучении студентов вуза, у которых изначально должны быть соответствующие знания и определенные компетенции в области проектного управления.

Модификация политики подготовки кадров в условиях перехода к проектному управлению

В настоящее время проектное управление относится к повседневной, устойчиво «прижившейся» деятельности в различных сферах современного социума, особенно если речь идет об управлении человеческими ресурсами [Zwikael, Shimizu, Globerson, 2015. P. 454–462]. Государственные служащие должны четко представлять результаты своей деятельности – это обеспечивает эффективность такого управления. Для специалиста со стажем подобные нововведения вызывают ряд сложностей, поскольку связаны с введением в работу новой нормативно-правовой базы, обновленного программного обеспечения, электронных баз данных и другими структурными изменениями. В связи с этим Правительство Российской Федерации подготовило ряд методических рекомендаций и постановлений, модифицировало систему повышения квалификации и др. [Трофимова, Маковкина, 2016. С. 56].

Вчерашние выпускники находятся несколько в иной, более неопределенной, ситуации. С одной стороны, у них нет опыта работы и, следовательно, возможности опираться на получаемые профессиональные навыки. Компетенции, которые формируются в процессе обучения в вузе, как правило, ориентированы на общее руководство и в значительной степени на сферу коммерческой деятельности. Идеи проектного менеджмента хорошо реализуются в промышленной сфере, коммерческих структурах, но не всегда применимы в государственных органах власти.

Приведем общие предложения по совершенствованию кадровой политики в условиях внедрения проектного управления:

Необходимо создать банк данных для учета приоритетных проектов – как на федеральном, так и региональном уровнях. Адресно, для образовательных организаций, проводить системную трансляцию в средствах массовой информации, сообщать о новых и прогнозируемых проектах не только на российском, но и мировом уровнях.

Разработать учебные симуляторы и виртуальные тренажеры для «скорой» перестройки на новый вид профессиональной деятельности в государственном управлении.

Модернизировать систему обучения студентов (магистрантов) по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление» на основе обновления программного обеспечения, предусматривающего практические упражнения по разработке как коллективного, так и индивидуального проектов.

Включать студенческое сообщество в реальную проектную деятельность. В свою очередь, для студентов это может быть засчитано как часть практики, курсового проекта или практического задания по соответствующей дисциплине.

Ввести в образовательные стандарты нового поколения для всех профилей направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» новый вид практики: проектную практику.

Формирование навыков проектного управления в процессе подготовки студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление»

Рассмотрим особенности подготовки студентов по направлению «Государственное и муниципальное управление» в контексте решения поставленных выше задач на уровне бакалавриата и магистратуры. Анализ содержания компетенций, представленных в Федеральном государственном стандарте высшего образования (ФГОС 3+), показал, что к области проектной деятельности относятся следующие из них (**таблица 1**).

Во ФГОС 3+ для бакалавриата предусмотрены виды деятельности, которые сопровождают проектную работу; их освоение является обязательным для выпускника:

- Участие в разработке и реализации проектов в области государственного и муниципального управления.
- Освоение опыта проектирования организационных систем.
- Проведение расчетов для выявления оптимальных решений при подготовке и реализации проектов.
- Оценка результатов проектной деятельности.

Обязательной компетенцией, независимо от вида деятельности, является ОПК-3 (способность проектировать организационные структуры, участвовать в разработке стратегии управления человеческими ресурсами организации, планировать и осуществлять

Таблица 1. Перечень компетенций, содержащихся в ФГОС 3+ (направление подготовки «Государственное и муниципальное управление») и нацеленных на освоение проектной деятельности

Data chart 1. The list of competencies contained in the Federal State Educational Standard 3+ (direction of training 'State and Municipal Administration') and aimed at the development of project activities

№	Наименование направления и уровня подготовки	Компетенции для подготовки к проектной деятельности (согласно ФГОС 3+)
1.	Бакалавриат	ОПК-3, ПК-12, ПК-13, ПК-14
2.	Магистратура	ПК-14, ПК-15, ПК-16

мероприятия, распределять и делегировать полномочия с учетом личной ответственности).

С целью освоения проектной деятельности в стандарт заложена обязательность формирования следующих профессиональных компетенций: ПК-12, ПК-13 и ПК-14. Для уровня магистратуры также определены компетенции, связанные с проектной деятельностью, для освоения которых студент магистратуры обязан:

Участвовать в разработке и реализации проектов в области государственного и муниципального управления.

Нарабатывать опыт в проектировании организационных систем.

Проводить расчеты для выявления оптимальных решений при подготовке и реализации проектов.

Оценивать результаты проектной деятельности.

В образовательном стандарте данные компетенции обозначены как: ПК-14, ПК-15 и ПК-16.

Итак, можно заключить, что если в рассмотренных стандартах учтены профессиональные компетенции по осуществлению деятельности субъекта в области проектирования, то специальные навыки проектного управления для направления подготовки «Государственное и муниципальное управление» на уровне магистратуры не предусмотрены.

Содержание и результаты социологического исследования «Проектное управление в системе государственной и муниципальной службы»

Для выяснения осведомленности студентов, обучающихся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», о содержании деятельности проектного управления и степени мотивационной и операциональной готовности к ней нами было проведено социологическое исследование.

Мониторинг проводился в Челябинском филиале Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, Троицком филиале Челябинского государственного университета и Челябинском филиале Университета Российской академии образования. Исследованием было охвачено 1 060 человек (студенты 2–4 курсов бакалавриата и магистранты направления подготовки 38.03.04 и 38.04.04 – «Государственное и муниципальное управление»). Для выявления знаний респондентов был разработан специальный опрос на тему «Проектное управление в системе государственной и муниципальной службы». Он состоял из 15 вопросов, которые условно можно разделить на три блока:

1) объем знаний респондентов по проектному управлению в системе государственной и муниципальной службы;

2) отношение респондентов к такому управлению;

3) готовность респондентов к применению его методов в будущей профессиональной деятельности.

В **таблице 2** перечислены вопросы, входящие в каждый из представленных выше блоков.

Подавляющее большинство респондентов считают, что проектный менеджмент является определяющим в профессиональном образовании специалиста по государственному и муниципальному управлению. По мнению студентов, нововведения, связанные с проектным администрированием, необходимы для современной жизнедеятельности социума. При этом уверенные знания по всем вопросам, заключенным в блоке 1 опросника, продемонстрировали только 31,9% из числа респондентов.

Противоречивые данные были получены в ответах на вопросы 1 и 4. Так, при ответе на 4-й вопрос большинство опрошенных затруднялись или неверно определяли компоненты проектного управления. Однако, давая ответ на вопрос 1, третья часть студентов посчитала, что их знания по проектному управлению достаточно хорошие. 87,5% респондентов полагают, что

Таблица 2. Перечень задаваемых респондентам вопросов (по блокам)

Data chart 2. List of questions asked to respondents (in blocks)

Вопросы респондентам
Знания респондентов по проектному управлению в системе государственной и муниципальной службы
С какого периода введено проектное управление в системе государственного управления в мировой практике?
С какого периода введено проектное управление в системе государственного управления в российской практике?
Какими нормативно-правовыми актами регулируется проектное управление в Российской Федерации?
Какие основные компоненты входят в проектное управление?
Как применить инструментарий управления проектами, сформированный в государственном управлении?
Отношение респондентов к проектному управлению в системе государственной и муниципальной службы
Каково Ваше отношение к внедрению проектного управления в системе государственного управления?
Считаете ли Вы, что проектное управление требует дополнительных компетенций, помимо обучения в вузе?
Какие компетенции, формируемые в вузе, Вы можете отнести к проектному управлению?
Владеете ли Вы опытом проектного управления и участвовали ли Вы в проектах?
При прохождении практики в госструктурах получали ли Вы опыт проектного управления?
Готовность респондентов к использованию проектного управления в будущей профессиональной деятельности
Готовы ли Вы к использованию проектного управления в будущей профессиональной деятельности?
Достаточно ли часов уделяется в учебном плане по дисциплинам проектного управления?
Какими знаниями, умениями и навыками по проектному управлению Вы владеете?
Готовы ли Вы поделиться собственным опытом проектного управления?
Готовы ли Вы самостоятельно инициировать проект в систему государственного управления?

необходимо освоение дополнительных компетенций, помимо тех, которые достигаются в процессе обучении в вузе. 47,5% опрошенных считают, что они владеют опытом проектного управления, поскольку имеют опыт участия в проектах. Однако следует принять во внимание, что их опыт ограничивается участием в бизнес-проектах, научно-исследовательских и образовательных проектах, но не в деятельности госструктур. Только один респондент из всего числа опрошенных был занят в проекте, напрямую связанным с работой государственного органа власти (Министерства экономического развития Челябинской области).

Более половины опрошенных (53,1%) считают, что они не готовы к применению методов проектного управления в собственной профессиональной деятельности. Большинство респондентов (58,8%) хотели бы получить дополнительные часы на изучение дисциплин, связанных с проектным управлением. Половина участников опроса считает, что, несмотря на наличие определенных знаний по данному направлению, они пока не готовы самостоятельно инициировать проект в системе государственного управления по причине отсутствия соответствующего персонального опыта.

Рассмотрим ответы респондентов, которые были даны в свободной форме. Вот наиболее типичные из них:

– «Неясно, чем отличается проектное управление от планирования госпрограмм».

– «Я бы хотел, чтобы в вузе давали реальные знания / умения / навыки по проектному управлению».

– «Имеющиеся знания по проектному управлению никаким образом не помогут мне найти работу».

– «При проектном управлении важно умение решать поставленные задачи».

– «Компетенции по проектному управлению в органах государственной власти стали необходимостью. При трудоустройстве на должность зачастую работодатель предпочитает работника с опытом в проектной деятельности».

Анализируя результаты проведенного исследования, можно сделать вывод о том, что необходимость овладения компетентностью в сфере проектного управления в системе подготовки к государственной и муниципальной службе становится все более очевидной для студентов. Вместе с тем респонденты не всегда понимают, в чем суть проектного управления и на операциональном уровне не всегда готовы к его осуществлению. Следует особо подчеркнуть недостаточность практики и соответствующего опыта проектного управления у опрошенных студентов, нацеленных на государственную и муниципальную службу.

Заключение

Внедрение проектного менеджмента в систему государственного управления имеет перманентную тенденцию к актуализации. Продуктивность нового вида управления находит отражение как в нормативно-правовых актах, так и лучших практиках. Любое нововведение, реформирование приводит, прежде всего, к необходимости изменения подготовленности кадрового состава, формирование которого начинается в вузе.

В связи с активизацией и постоянным обновлением законодательной базы по проектному управлению на государственном уровне при подготовке студентов бакалавриата и магистратуры по направлениям 38.03.04 и 38.04.04 – «Государственное и муниципальное управление» необходимо внести ряд дополнений в образовательные стандарты и программы практик для интенсификации отдельных видов деятельности с учетом требований современных информационных технологий.

Литература

Горелова Г.Г., Мануйлов Г.В., Солдатова Е.Л. Личность в социальном управлении: монография. Челябинск: Издательский центр ЮУрГУ, 2018. С. 118–209.

Трофимова О.М., Маковкина С.А. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении. *Вопросы управления*. 2016. № 4(22). С. 56.

Burnett K. Project initiation. Project management paradigm. L.: Springer, 1998. P. 131–172.

Nakayama M. Impact of project management tools on project estimates and benefits. *International Conference on Internet Studies* (Japan, July 22–24). Osaka, 2016. P. 627.

Raz T., Michael E. Use and benefits of tools for project risk management. *International Journal of Project Management.* 2001. № 19. P. 9–17.

Thamhain H. Managing risks in complex projects. *Project Management Journal.* 2013. № 44. P. 20–35.

Zwikael O., Shimizu K., Globerson S. Cultural differences in project management capabilities: a field study. *Int. Project Management Journal*. 2015. № 23. P. 454–462.

References

Burnett K. Project initiation. Project management paradigm. L.: Springer, 1998. P. 131–172. In English

Gorelova G. G., Manuilov G. V., Soldatova E. L. Personality in social management: a monograph. Chelyabinsk: Publishing center SUSU, 2018. P. 118–209. In Russian

Nakayama M. Impact of project management tools on project estimates and benefits. International Conference on Internet Studies (Japan, July 22–24). Osaka, 2016. P. 627. In English

Raz T., Michael E. Use and benefits of tools for project risk management. In: International Journal of Project Management. 2001. № 19. P. 9–17. In English

Thamhain H. Managing risks in complex projects. In: Project Management Journal. 2013. № 44. P. 20–35. In English

Trofimova O. M., Makovkina S. A. Implementation of project management standards in state and municipal government. *Voprosy upravleniya*. 2016. № 4(22). P. 56. In Russian

Zwikael O., Shimizu K., Globerson S. Cultural differences in project management capabilities: a field study. In: Int. Project Management Journal. 2015. № 23. P. 454–462. In English