

УДК 332.142

## ЭЛЕМЕНТЫ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ (ЗАЩИТА НАСЕЛЕНИЯ ОТ ЧРЕЗВЫЧАЙНЫХ СИТУАЦИЙ)

А.И. Закинчак, М.В. Чумаков, С.В. Найденкова

*Ивановская пожарно-спасательная академия ГПС МЧС России*

В деятельности органов исполнительной власти существует ряд проблем, ограничивающих успешное применение проектного менеджмента. Для решения этих проблем в статье рассмотрен алгоритм применения проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в деятельности органов исполнительной власти, подробно рассмотрены сегментальная, тотальная и комплексная модели проектного управления, схематично представлены некоторые из них. Также в ходе работы рассмотрены основные мероприятия, содействующие внедрению проектного управления в деятельность органов исполнительной власти, выявлены ключевые элементы структуры управления. Кроме того, разработана схема взаимодействия участников в рамках проектного управления и проведена декомпозиция процесса непосредственно при внедрении проектного управления в органы исполнительной власти, сделаны соответствующие выводы.

**Ключевые слова:** проектное управление, алгоритм управления, модели управления, декомпозиция элементов управления.

Общемировая практика показывает, что коммерческие структуры всегда более оперативно и гибко реагируют на инновационные процессы, происходящие в стране и мире, поскольку от этого зачастую зависит их конкурентоспособность и прибыль. Государственные органы, не имеющие внешнего давления со стороны конкурентов, к изменениям относятся с недоверием. Однако в современных условиях необходимо повышать эффективность деятельности государственных органов в части постановки целей и своевременного их выполнения. Для продвижения этого процесса в 2013 году при Минэкономразвития России был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, куда также вошли представители бизнеса, образования и науки. Разработанные им методические рекомендации определяют такие цели внедрения проектного управления:

- достижение запланирован-

ных результатов в более короткие сроки;

- более эффективное использование ресурсов;
- обоснованность, своевременность и прозрачность принятия решений;
- улучшение вертикальных и горизонтальных внутри- и межведомственных связей.

Отсутствие в рамках государственных и местных целевых программ и подпрограмм такого элемента, как проект с конкретным конечным продуктом, четкими сроками и предусмотренным финансированием, размывает суть этих программ, нередко сводя их к реализации так называемых «мероприятий», целесообразность которых неочевидна. Кроме того, межведомственные комплексные проекты часто «буксуют» из-за отсутствия должного взаимодействия, рабочие группы, в основном, неэффективны, поэтому будет важна связующая роль руководителя проекта, наделенного всей полнотой власти.

В настоящее время не существ-

вует универсального алгоритма, который бы применялся для внедрения проектного управления в различные хозяйственные структуры. В качестве основы для построения алгоритма использовалось разделение системы управления по степени внедрения проектного управления: сегменталь-

ная модель, тотальная модель и комплексная модель [3]. Сегментальная модель подразумевает лишь частичное вовлечение органов исполнительной власти в проектное управление, в том числе, использование отдельных элементов и методик проектного управления.



**Рис. 1. Внедрение проектного управления в деятельность органов государственной власти на основе тотальной модели**

Тотальная модель подразумевает полное включение системы управления и планирования органа государственной власти в использование методологии проектного управления представлена на рис. 1. Комплексная модель предполагает, что проектное управление будет использоваться не только на уровне отдельной государственной структуры, а охватит всю их совокупность. Представим данную модель на рисунке 2.

Особенности реализации сегментальной модели внедрения проектного управления заключаются в том, что проекты реализуются в рамках оперативного управления, под каждый проект создается собственная

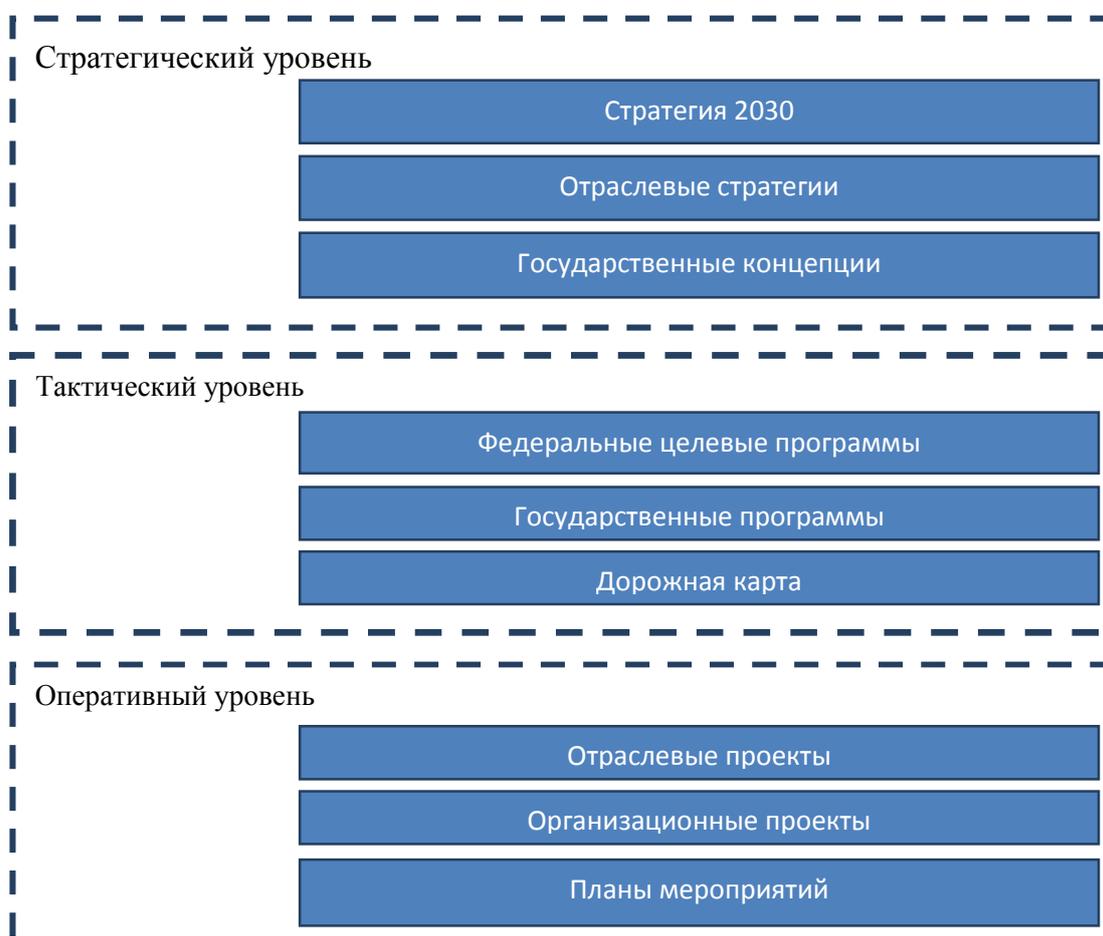
проектная группа, а отдельная система управления проектами в органе исполнительной власти не создается. Кроме того, необходимо отметить, что не во всех государственных структурах возможно перераспределение полномочий без существенных изменений организационной структуры [3].

На наш взгляд, наиболее оптимальной, для внедрения в деятельность органов исполнительной власти, является тотальная модель организации проектного управления. Она предполагает наличие на стратегическом уровне решений о реализации проектов, которые прописываются в региональных стратегиях развития.

Кроме того, в рамках реализации федеральных целевых программ создаются отдельные комплексные проекты, которые могут потребовать межведомственного взаимодействия. Дальнейшим развитием тотальной модели может служить модель, которая предполагает рассматривать все стратегические документы государства в формате целей проекта. В регионах создаются дорожные карты, в которых подробно прописываются все аспекты реализуемых проектов, а в рамках оперативной деятельности активно используются информационные системы поддержки принятия реше-

ния, ориентированные на проектное управление. Все отклонения от заданных параметров фиксируются, и просчитывается их влияние на систему в целом. Комплексный или, по-другому, системный подход используется на всех уровнях управления и планирования.

Рассматривая комплексную модель внедрения проектного управления в качестве плюсов, с позиции системы управления, можно отметить единство методов и подходов, а также показателей в рамках всей модернизируемой структуры.



**Рис. 2. Внедрение проектного управления в деятельность органов государственной власти на основе комплексной модели**

Ключевыми показателями при формировании алгоритма внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти

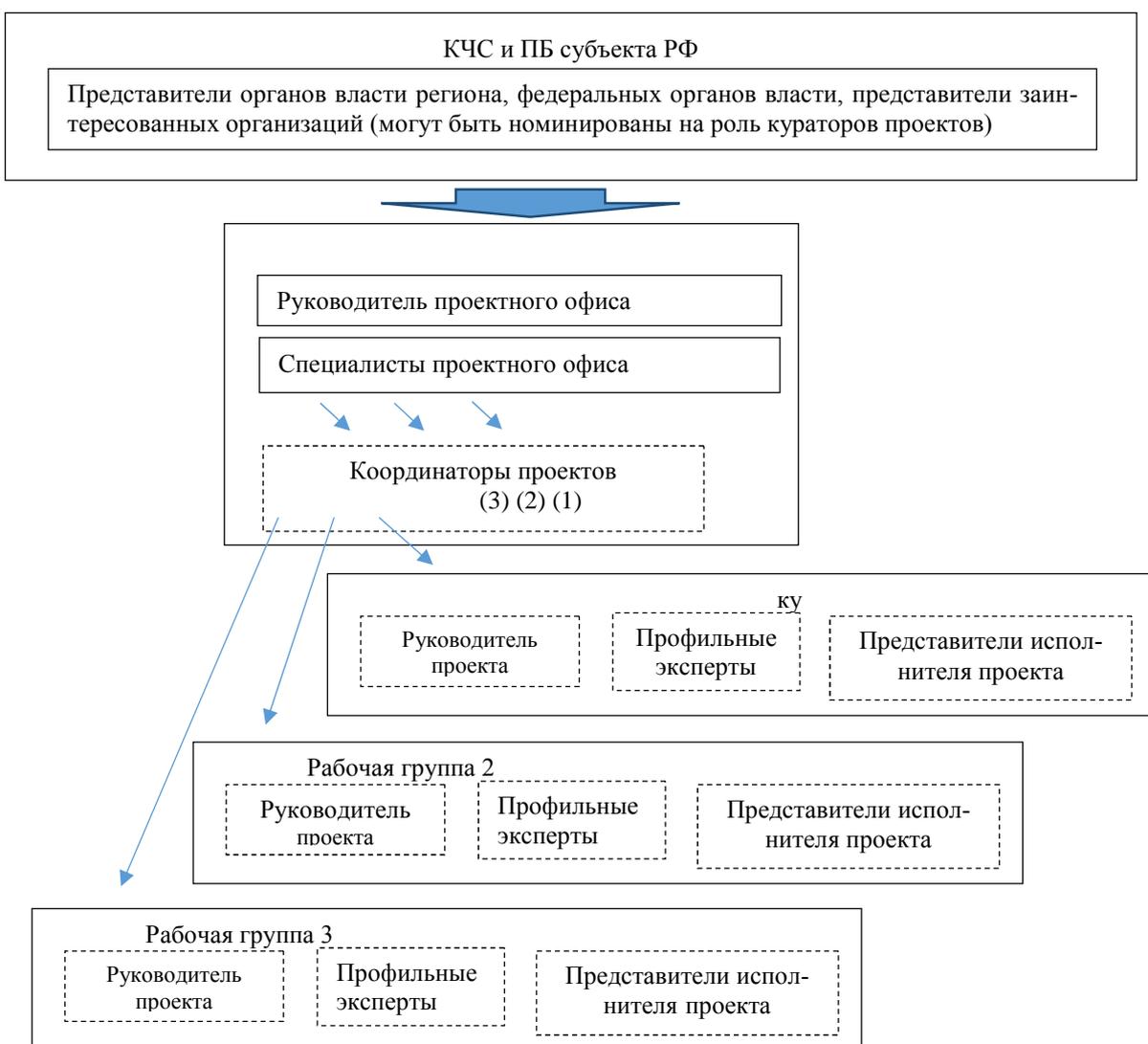
в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций *природного и техногенного характера* должны стать цели, которые будут

достигаться с помощью использования проектного управления.

Неоднократно повторяющиеся мероприятия не являются проектами, но тем не менее к ним могут быть применены элементы проектного управления. В качестве примера можно привести заседания КЧС и ПБ субъекта Российской Федерации, мониторинг паводковой обстановки в регионе.

В ходе реализации мероприятий по внедрению проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного ха-

рактера в деятельность органов исполнительной власти необходимо определить основные управленческие структуры, которые будут осуществлять реализацию проектно-ориентированной системы управления. Ключевым элементом структуры управления с использованием проектного подхода должна стать комиссия по предупреждению и ликвидации чрезвычайных ситуаций и обеспечению пожарной безопасности (далее КЧС и ПБ) в субъекте Российской Федерации [4].



**Рис. 3. Схема взаимодействия участников системы проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера**

На рис. 3 отображена схема взаимодействия участников системы проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, где будут выделены все элементы в рамках проектной модели управления. Вся административная и методологическая поддержка деятельности КЧС и ПБ субъекта Российской Федерации по вопросам проектного управления должна быть обеспечена Проектным офисом. Один раз в месяц Представители КЧС и ПБ субъекта Российской

Федерации по направлениям деятельности проводят проектное совещание с Проектным офисом для обсуждения хода реализации мероприятий, проблемных вопросов, степени вовлечения членов рабочих групп и исполнителей в реализацию проектов [7].

На рис. 4 представим примерный график работ по внедрению системы проектного управления в деятельность органов исполнительной власти.

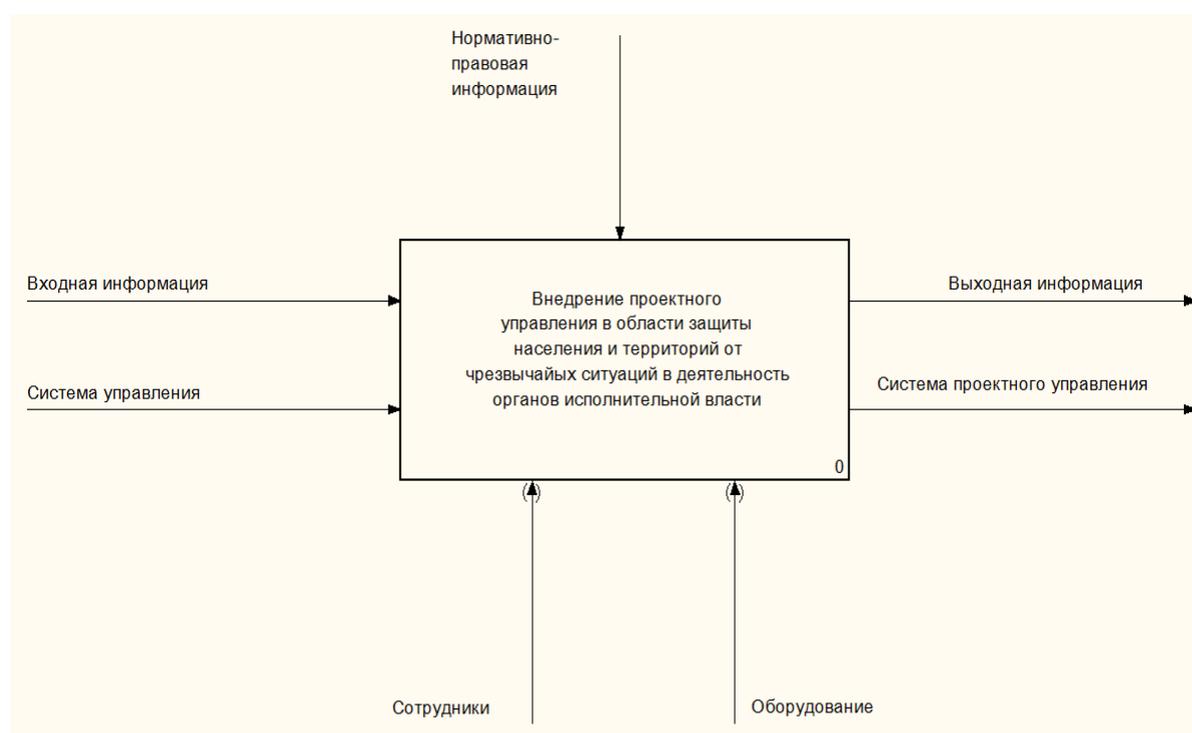
Мероприятия (этапы)	Месяц											
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Создание проектных офисов и делегирование полномочий КЧС и ПБ субъекта РФ	■	■										
Назначение руководителей Проектных офисов	■											
Подбор специалистов, составление базы экспертов		■	■									
Определение руководителей и состава рабочих групп		■										
Разработка и внедрение нормативной документации по проектному управлению	■	■	■									
Разработка положений о стимулировании участников проектной деятельности			■	■	■							
Проведение обучающих мероприятий и тренингов		■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Внедрение информационных систем управления проектной деятельности				■	■	■	■	■	■	■	■	■
Формирование / доработка Плана мероприятий		■	■	■								
Реализация Плана мероприятий					■	■	■	■	■	■	■	■
Оценка хода реализации Плана мероприятий					■	■	■	■	■	■	■	■
Оценка работы участников проектного управления						■	■	■	■	■	■	■
Оценка эффективности внедрения проектного управления							■	■	■	■	■	■

**Рис. 4. График работ по внедрению системы проектного управления в деятельность органов исполнительной власти**

Каждый из этапов работ по внедрению системы проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в деятельность органов исполнительной власти может быть представлен как взаимосвязь исполнителей и реализуемых ими функций. Рассмотрим особенности проектной модели с точки зрения входящей и исходящей информации из системы, а также факторов, которые оказывают на нее непосредственное влияние на примере модели представленной на рис. 5.

Подробное рассмотрение отдельных этапов внедрения проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного

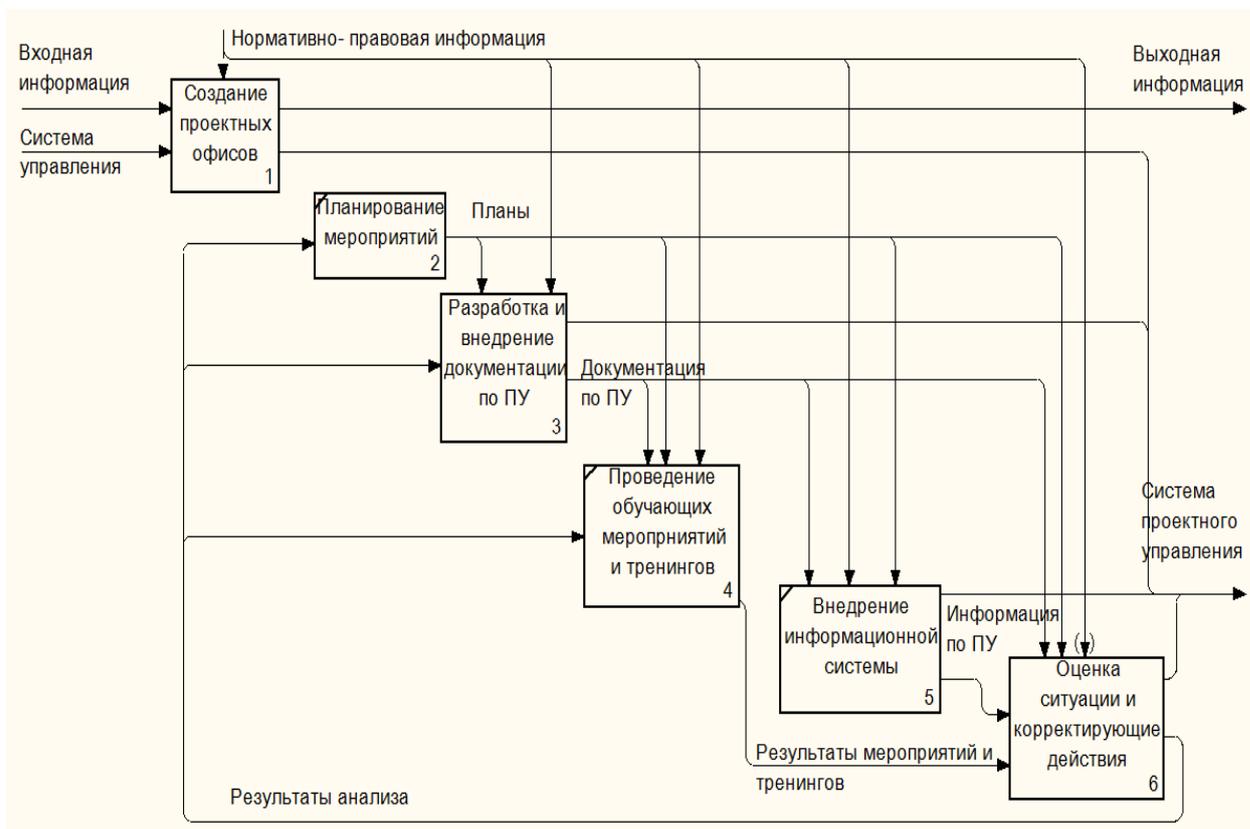
характера в деятельность органов исполнительной власти позволит специалистам учесть все аспекты реализации этой деятельности. Проектное управление подразумевает разновидность комплексного рассмотрения поставленных задач и системную организацию деятельности. Эти качества необходимы при организации работы аварийно-спасательных подразделений. Когда вопросы управления, как повседневной деятельности, так и в режиме реагирования на чрезвычайную ситуацию, требуют сочетания навыков проведения аварийно-спасательных и других неотложных работ от множества структур системы предупреждения и ликвидации чрезвычайной ситуации.



**Рис. 5 .Модель процесса внедрения проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в деятельность органов исполнительной власти**

Проведем процесс декомпозиции сложных элементов на более простые для определения их взаимосвязей и особенностей функционирования в единой целостной системе, на

примере комплекса мероприятий, представленных на рис. 6 [6].



**Рис. 6** Декомпозиция процесса внедрения проектного управления в области защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера в деятельность органов исполнительной власти

Внедрение элементов проектного управления в деятельность аварийно-спасательных служб позволит существенно повысить своевременность операций, снизит затраты, а также обеспечит обоснованность и прозрачность при осуществлении взаимодействия между различными ведомствами в рамках единой государственной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Таким образом, задача внедрения проектного управления в деятельность органов государственной власти в области защиты населения и терри-

торий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера является многоаспектной. В настоящее время, реализация проектного управления рассматривается как разновидность управленческих инноваций, а не стандартная система реализации управленческих воздействий. Однако ни одна управленческая инновация не принесет должного эффекта в неподготовленной среде, поэтому внедрение инновационных управленческих технологий должно сопровождаться изменением самой организационной культуры специалистов органов власти. Учитывая специфику

предлагаемых к реализации проектов и решаемых задач, необходимо говорить о массовой переподготовке управленческих кадров, задействованных в сфере защиты населения и

территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

#### ЛИТЕРАТУРА

1. Федеральный закон от 27.07.2004 N 79-ФЗ (ред. от 29.07.2017) «О государственной гражданской службе Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/).
2. Федеральный закон от 21.12.1994 N 68-ФЗ (ред. от 23.06.2016) «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295).
3. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (утверждены Распоряжением Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 года № 26В-АУ) [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162120](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120).
4. Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206009](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009)

5. Постановление Правительства РФ от 30.12.2003 № 794 (ред. от 17.05.2017) «О единой государственной системе предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» [Электронный ресурс]: – Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_45914/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45914/).

6. ГОСТ Р ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту [Электронный ресурс]: – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200118020/>.

7. ГОСТ Р 54869-2011. Национальный стандарт Российской Федерации. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом. [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=16204#0>.

8. Семенов А.О.. Оптимизация структуры системы управления при ликвидации чрезвычайных ситуаций//Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение.2012.№1.С.91-95.

9. Закинчак Г.Н., А.И. Закинчак А.И.. К вопросу об оценке эффективности мероприятий по обеспечению пожарной безопасности//Современные наукоемкие технологии. Региональное приложение.-2014.№4.С.51-57.

*Рукопись поступила в редакцию 20.12.2017*

JEL code: O22, Q20,R58

### ELEMENTS OF PROJECT MANAGEMENT IN ACTIVITY OF BODIES OF EXECUTIVE POWER (PROTECTION OF THE POPULATION AGAINST EMERGENCY SITUATIONS)

*A. Zakinchak, M. Chumakov, S. Naydenova*

In the activities of bodies of executive power, there are a number of problems that limit the successful application of project management. For the decision of these problems in article the algorithm of application of project management in the field of protection of the population and territories against emergency situations of natural and technogenic character in activity of bodies of executive power is considered. Segmental, total and complex models of design management are in detail considered, some of them are schematically presented. Also during work the basic actions promoting introduction of project management in activity of bodies of executive power are considered, key elements of structure of management are revealed. In addition, a scheme for interaction of participants within the framework of the project management was developed. Process decomposition is spent directly at introduction of project management to bodies of executive power, corresponding conclusions are drawn.

Key words: project management, algorithm of management, management models, decomposition of elements of management.

## References

1. Federal'nyj zakon ot 27.07.2004 N 79-FZ (red. ot 29.07.2017) «O gosudarstvennoj grazhdanskoj sluzhbe Rossijskoj Federacii» [EHlektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: [http:// www.consultant.ru/ document/cons\\_doc\\_LAW\\_48601/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_48601/).
2. Federal'nyj zakon ot 21.12.1994 N 68-FZ (red. ot 23.06.2016) «O zashchite naseleniya i territorij ot chrezvychajnyh situacij prirodnoho i tekhnogennogo haraktera» [EHlektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_5295](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_5295).
3. Metodicheskie rekomendacii po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organah ispolnitel'noj vlasti (utverzheny Rasporyazheniem Minekonomrazvitiya Rossii ot 14 aprelya 2014 goda № 26V-AU) [EHlektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162120](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120).
4. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 15.10.2016 № 1050 «Ob organizacii proektnoj deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» [EHlektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: [http:// www.consultant.ru/ document/cons\\_doc\\_LAW\\_206009/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/).
5. Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 30.12.2003 № 794 (red. ot 17.05.2017) «O edinoj gosudarstvennoj sisteme preduprezhdeniya i likvidacii chrezvychajnyh situacij» [EHlektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_45914/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_45914/).
6. GOST R ISO 21500-2014 Rukovodstvo po proektnomu menedzhmentu [EHlektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: <http://docs.cntd.ru/document/1200118020/>.
7. GOST R 54869-2011. Nacional'nyj standart Rossijskoj Federacii. Proektnyj menedzhment. Trebovaniya k upravleniyu proektom. [EHlektronnyj resurs]: – Rezhim dostupa: [http:// www.consultant.ru /cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=16204#0](http://www.consultant.ru/cons/cgi/online.cgi?req=doc&base=STR&n=16204#0).
8. Semenov A.O.. Optimizaciya struktury sistemy upravleniya pri likvidacii chrezvychajnyh situacij. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii. Regional'noe prilozhenie. 2012. №1. S.91-95.*
9. Zakinchak G.N., A.I. Zakinchak A.I.. K voprosu ob ocenke ehffektivnosti meropriyatij po obespecheniyu pozharnoj bezopasnosti. *Sovremennye naukoemkie tekhnologii. Regional'noe prilozhenie. 2014. №4. S.51-57.*