

Эта часть работы выложена в ознакомительных целях. Если вы хотите получить работу полностью, то приобретите ее воспользовавшись формой заказа на странице с готовой работой:

<https://stuservis.ru/vkr/60922>

**Тип работы:** ВКР (Выпускная квалификационная работа)

**Предмет:** Государственное и муниципальное управление

Введение 3

1 Проектный подход в государственном управлении: методологические аспекты 5

1.1 Сущность и специфика проектного управления 5

1.2 Развитие проектного подхода в системе государственного управления 12

1.3 Особенности и перспективы применения проектного управления для реализации государственных программ 18

2 Проектный подход к реализации правовой реформы в Российской Федерации 31

2.1 Правовая реформа как предпосылка совершенствования законодательства в Российской Федерации 31

2.2 Особенности проектного подхода к реализации правовой реформы в Российской Федерации 39

Заключение 52

Список использованных источников 55

Приложение 1.....59

Приложение 2.....60

приложение 3.....61

Введение

Актуальность темы исследования. Системное внедрение методов проектного управления в органах государственной власти обусловлено необходимостью государственного аппарата реализовать запланированные проекты и задачи в совершенно новых, быстроменяющихся условиях для безусловной реализации национальных целей и стратегических задач развития Российской Федерации на период до 2024 года (Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204).

Общемировая практика показывает, что бизнес-компании 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 госорганов в части постановки целей и своевременного их выполнения. Для продвижения этого процесса в 2013 году при Минэкономразвития России был создан Совет по внедрению ПУ в органах власти, куда также вошли представители бизнеса, образования и науки. Разработанные им методические рекомендации определяют такие цели внедрения ПУ:

- достижение запланированных результатов в более короткие сроки; более эффективное использование ресурсов, в т.ч. государственного и местного бюджетов;

- 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. Не менее актуальным представляется вопрос внедрения проектного управления в органах местного самоуправления, где реальный результат работы оценивается не только вышестоящими инстанциями и контролирующими органами, но и непосредственно жителями территорий.

Внедрение принципов управления, ориентированного на результат, было признано одним из направлений правовой реформы в Российской Федерации в принятой в 2005 г. и пролонгированной в 2008 г. Концепции правовой реформы в Российской Федерации в 2006-2010 гг.

Цель исследования – изучить и проанализировать проектный подход к реализации правовой реформы в

Российской Федерации.

Задачи исследования:

- 1) изучить теоретические аспекты в проектном подходе в государственном управлении;
- 2) проанализировать правовую реформу как предпосылка совершенствования законодательства в Российской Федерации;
- 3) выявить особенности проектного подхода к реализации правовой реформы в Российской Федерации.

Объект исследования – реализация правовой реформы в Российской Федерации.

Предмет исследования – проекты в сфере осуществления правовой реформы.

Работа по структуре состоит из введения, двух глав, заключения и списка использованных источников.

## 1 Проектный подход в государственном управлении: методологические аспекты

### 1.1 Сущность и специфика проектного управления

Понятие «проект» может трактоваться абсолютно по-разному. Первый вариант предполагает определение проекта как комплекта документации, по которой возможно возведение здания или сооружения. В данной статье пойдет речь о втором значении слова «проект».

Международная организация по стандартизации (International Organization for Standardization, ISO) определяет проект как процесс, понимая под термином «процесс» набор уникальных взаимосвязанных процессов, направленных на достижение определенных целей, и выделяя три типа процессов:

- 1) процессы управления проектом;
- 2) процесс создания продукта;
- 3) вспомогательные процессы.

Самым важным и ресурсоемким процессом из перечисленных является создание продукта. Если вы элементарно не умеете строить, никакое управление не поможет. Процессы управления проектом — это во многом обеспечивающие процессы. Чтобы эффективно что-то сделать, нужно спланировать, организовать, проконтролировать. Можно выполнить проект и без управления таковым, однако нужно помнить, что чем важнее проект, тем больше он требует организации управления — это повышает прозрачность и ответственность, что, в свою очередь, особым образом организует мышление руководителя. Наконец, что такое вспомогательные процессы? Нередко РП жалуется на то, что ему сложно организовывать проект, так как он не встречает поддержки со стороны вспомогательных функциональных подразделений: юристов, IT-специалистов, бухгалтерии, и т.д. Они живут по своим правилам и иногда не способны оперативно реагировать на срочные запросы РП, что приводит к напряжению между ними. Каждая сторона здесь по своему права. Все живут по своим правилам; все, что требуется, — грамотно эти правила согласовать. Здесь важна функция проектных офисов, которые обеспечивают координацию всех участников, их взаимодействие.

Определений проекта очень много, правда все они сходятся в одном: проект — это идея, предполагающая выполнение конкретной материальной задачи в ограниченный период времени. При этом называют основные признаки проекта:

- Уникальность (проект — это то, что создается впервые).
- Ограниченность по времени (у проекта всегда указаны сроки его реализации).
- Целенаправленность (проект всегда выполняется для решения конкретных задач, выраженных, как правило, в количественных единицах измерения).

Проекты часто объединяются в программы и портфели. При этом программами называют комплекс проектов, которые объединены общей целью. Например, программа по улучшению качества образования населения может включать проекты по повышению зарплаты учителям на 20%, строительство 15 новых школ, выпуск 26 новых учебников по основным предметам.

Портфель проектов объединяет проекты, финансируемые из одного источника вне зависимости от их задач. Так, портфель проектов компании N может включать проекты по благотворительности, по возведению нового корпоративного офиса, по празднованию юбилея директора и увеличению годового оборота на 10%. Проекты в портфелях и программах также должны обладать описанными выше тремя основными признаками.

Основные принципы проектного управления. Ввиду динамично развивающегося рынка технологий,

призванных облегчить процесс управления, сложно назвать конкретные методы, полностью описывающие проектное управление [15].

Согласно определению Мартина Барнса, УП — это «наука определения цели деятельности и организации работы группы людей так, чтобы эти цели достигались по завершении деятельности». Речь идет о таких инструментах, которые помогают заказчику и РП решать две задачи: 1) правильно ставить цель и 2) планировать шаги по ее достижению. Единственное, что режет глаз в вышеприведенном определении, — слово «наука».

УП — в большей степени практическая деятельность, чем наука. Возможно, ремесло. Существует определенный цикл. Если вы как заказчик назначили ответственного руководителя, который сделал отличный проект, возникает естественное желание использовать положительный опыт. Тогда вы просите данного руководителя описать этот опыт, для того чтобы его могли использовать другие. Именно так и развивается наша дисциплина: нарабатываем практический опыт, обобщаем, пишем книги и формулируем стандарты, которые затем применяем.

Управление проектами включает в себя множество подходов и инструментов и базируется на следующих основных принципах:

- Ориентированность на результат. Этот принцип определяется значением термина «проект». Проектное управление – это не просто качественный менеджмент, это целенаправленный комплекс взаимосвязанных действий.
- Принцип «проектного треугольника». При управлении проектом следует руководствоваться взаимозависимостями между: сроками, бюджетом, качеством проекта. Изменение одного из факторов ведет к изменению других, что делает их как бы сторонами одного треугольника.
- Учет жизненного цикла проекта. Жизненный цикл проекта начинается с формирования самой идеи о создании проекта и заканчивается в момент истечения указанного в проекте временного периода. Жизненный цикл проекта, как правило, завершается в момент начала жизненного цикла продукта, созданного в результате реализации проекта.
- Процессный подход к управлению. Этот принцип предполагает оценку проекта как совокупность процессов, взаимосвязанных между собой и завершающихся промежуточными итогами в виде полуготовых изделий или важных документов. Этот подход позволяет проводить контроль выполнения проекта без так называемых «слепых зон» [29].

Проектная структура управления включает разбиение всех работ организации на проекты, ограниченные по срокам и целевым показателям. При этом формируется команда каждого проекта и коллектив проектных менеджеров, которые отчитываются руководителю о ходе выполнения своего проекта.

Постановка и совершенствование проектного управления – переход к системному развитию и обеспечению функционирования предприятий и организаций. Постановка и совершенствование проектного управления представлена в приложении 1

В связи с этим проектное управление применяется, как правило, в организациях различных отраслей и размеров, с широким спектром одновременно выполняемых заказов. Однако и в малом бизнесе применяет проектный менеджмент для решения конкретных задач по модернизации производства или, например, внедрению нового продукта.

Проектное управление – метод управления масштабными задачами в условиях временных и ресурсных ограничений для достижения заявленных результатов и поставленных целей [28].

Проектное управление позволяет:

- обеспечить реализацию планируемых показателей за счет запуска тех инициатив, которые принесут наибольшую выгоду для предприятия;
- получить результаты требуемого качества, удовлетворяющие потребности ради которых был предпринят проект;
- соблюсти сроки получения результатов, в том числе синхронизацию с зависимыми от проекта работами организации;
- эффективно управлять ресурсами – финансовыми, материальными и трудовыми.

Система проектного управления состоит из следующих компонентов:

- Методологии проектного управления – нормативно-регламентная база, определяющая правила проектного управления и закрепляющая ответственность и полномочия участников.
- Структурного подразделения (Проектного офиса), целью которого является поддержка и развитие проектного управления, а также участников, обладающих достаточными знаниями и компетенциями для выполнения закрепленных функций.

Ключевые инструменты проектного управления. LM Soft предлагает полный комплекс услуг по построению и совершенствованию Системы проектного управления предприятия в целом или его отдельных направлений, включая проведение анализа текущей ситуации и формирование концепции проектного управления, а также поддержку и апробацию сформированной системы на пилотной области с последующим масштабированием на всю предметную область.

Преимущества применения Системы проектного управления:

- улучшение количественных и качественных показателей - сокращение сроков реализации проекта, получение требуемых характеристик результатов, эффективное развитие;
- удобство управления - наличие актуальной информации online, закрепленные процессы взаимодействия между участниками, унифицированные шаблоны [28].

В качестве результата обобщенного опыта и системного явления управление проектами руководствуется определенными принципами. Как основные правила принципы управления проектами вытекают из закономерностей, которые в свое время привели к успеху многочисленные решения. Имея специфические особенности, они также ориентированы и на общеуправленческие принципы. Далее представлен состав основных принципов.

**Принцип дифференцированного подхода.** При координации и регулировании обязательно следует учитывать и использовать разнообразные стороны проектной инфраструктуры. К ним относятся ожидания и вклады участников, специализированные стандарты project management и особенности реализации проектов по их типам и т.д.

**Принцип экономической целесообразности.** Данный принцип предполагает опережающий рост отдачи от реализации всего портфеля проектов компании в сравнении с совокупностью бюджетов на их реализацию и расходами на содержание проектного офиса. Все ресурсы, задействованные в реализации, находятся под контролем благодаря описанным в процессах процедурам. Действия вне будущей экономической целесообразности в рамках проектной деятельности не допустимы.

**Принцип гибкости.** Предполагается оперативное и гибкое реагирование команды на все вызовы и изменения внутренней и внешней ситуации по отношению к проекту. В отдельных случаях руководство уникальной задачей гибко реагирует и на изменения в компании в целом. При этом гибкость несколько не исключает достаточное жесткое соблюдение процессуальных процедур проектной деятельности.

**Принцип конкурентоспособности.** В условиях ограниченности трудовых и финансовых ресурсов направления реализации задач подлежат ранжированию и отбору на конкурсной основе во внутрикорпоративной конкурентной среде. Выбор проектов производится, исходя из условий важности (соответствия стратегии), проблемности и ресурсообеспеченности.

**Принцип разделения полномочий.** Процессная концепция менеджмента, которая применяется при управлении проектами, требует соблюдения принципа принадлежности каждого процесса единственному владельцу. Владелец процесса отвечает за этапы внутрипроцессных работ и достижение итогового результата.

**Принцип открытости.** Стандарты project management не являются догмой. Допускается, что текущая проектная практика может не соответствовать предписаниям стандартов. В таком случае предполагается и рекомендуется перепроверить основные положения процедур. В этом заключается открытость стандартов управления проектами для их развития.

**Принцип best practices.** Руководство компании обязано поощрять своих менеджеров, команды на применение лучшего отечественного и мирового опыта в сфере управления проектами. Основные аспекты лучших практик подлежат заимствованию из всех доступных источников.

Нужно зафиксировать три основных элемента любого проекта:

- 1) цель;
- 2) сроки, в которые эта цель должна быть достигнута;
- 3) уникальность.

Любой проект — это что-то новое, это движение вперед. Именно уникальность определяет особенности управления проектами. Руководитель всегда борется с неопределенностью. Другое дело, что проекты бывают разными по степени уникальности: бывают высокоуникальные, когда мы делаем что-то совершенно новое, а бывают типовые, когда уже имеется некий опыт реализации. В типовых проектах действовать, конечно, проще.

На наших специализированных семинарах мы часто обсуждаем, какие инструменты лучше применять для типовых проектов, а какие — для высокоуникальных. У любой организации есть стратегия, и любая стратегия реализуется через проекты. Мы обычно говорим, что проект начинается с появлением заказчика:

создается проект, он реализуется, и на выходе появляются результаты, которые должны поступить в эксплуатацию и которые еще кто-то должен будет использовать. Окупается проект только по прошествии определенного времени, и срок этот может быть различным: в одном случае это может быть год, в другом — пять лет. Только с получением эффекта от реализованного проекта цикл замыкается.

Проблемные точки при внедрении проектов в организациях находятся на пересечении различных процессов. Например, они могут располагаться на стыке между стратегией и проектами. Не все организации умеют правильно отбирать тот набор проектов, которые они должны реализовывать. Это называется «формирование портфеля проектов», и связано оно с умением правильно отбирать проекты. Другое пересечение — между проектами и операционной деятельностью. Нередка ситуация, когда успешный проект неудачно сдается в эксплуатацию; соответственно, эффекты от такого проекта уменьшаются. Поэтому очень важно уметь передать ответственность эксплуатирующим подразделениям.

## 1.2 Развитие проектного подхода в системе государственного управления

В современной науке об управлении активно развиваются две концепции управления: проектный менеджмент и процессный подход к управлению.

Проектное управление предполагает ориентацию на результат (на клиента), сравнительно большую свободу в управлении. В качестве объекта управления рассматривается проект - нечто уникальное и единственное в своем роде. Под каждый проект выделяются определенные ресурсы, выстраивается своя система управления. Поэтому проектное управление, как правило, отличается новаторскими подходами, предполагает более высокую ответственность команды управления за результат и меньшее значение иерархичности в команде [1].

Процессный подход к управлению предполагает детальное описание процесса в целях его улучшения. Предполагается, что деятельность можно представить в виде совокупности повторяющихся процессов. Поэтому повышения эффективности можно добиться путем детального описания процессов в целях их улучшения. На внедрении процессного подхода к управлению основана любая система управления качеством.

Следует отметить, что эти два названных подхода не являются изолированными. В любой современной методике управления можно выделить элементы как проектного менеджмента, так и процессного подхода. В проектном менеджменте используется описание процессов управления проектами. Управление процессной деятельностью, в свою очередь, может быть представлено в виде «управления через проекты». Проектное управление в органах власти – достаточно новое веяние современности. Программно-целевой метод управления, развивающийся с советского периода, теперь приобрел форму проектного менеджмента в масштабах всей страны. Сейчас для решения стратегически важных для государства задач используются программы, включающие отдельные проекты с целевыми показателями и сроками реализации. Однако, сама методология управления такими программами еще далека от идеала и требует модернизации и обновления.

Вызовы, с которыми сегодня сталкивается Правительство России, требуют концентрации усилий, финансов, управленческих талантов на наиболее важных задачах в условиях, когда ресурсы ограничены, а риски высоки, и внедрение проектного управления – это ответ на такие вызовы [30].

Чем проектная деятельность отличается от обычной функциональной работы чиновников и работы по поручениям?

Нацеленность на результат и ресурсные ограничения – у каждого проекта есть паспорт, в котором зафиксированы цель проекта, показатели, результаты, контрольные точки, бюджет. Паспорт проекта позволяет точно понять, что надо сделать, кто отвечает за результат и какие ресурсы выделены, - и появляется нацеленность на результат [30].

Планирование – одна из ключевых составляющих проектной деятельности. Планы проектов позволяют прочертить траекторию движения к цели, в результате каждый участник проекта знает, когда и что сделать, появляется ясность, собранность, предсказуемость, понимание цели.

Гибкость – в проектном управлении есть гибкость: есть критичные задачи и некритичные, есть возможность гибко менять планы. У проектной команды есть возможность управлять приоритетами и выполнять наиболее важные задачи, а не все сразу [7].

Проще межведомственное взаимодействие – руководитель проекта получает право в рамках проектной команды ставить задачи и давать поручения напрямую, а представители ведомств в команде проекта будут иметь полномочия принимать решения, а не проходить полные цепочки согласований [9].

Акцент на управление рисками, а не на реагирование на проблемы – в проектном управлении большое внимание уделяется управлению рисками и прогнозированию проблем, которые еще не случились, и выработке инструментов их предотвращения. Отчетность в рамках проектного управления – это во многом "отчетность за задачи будущего", оценка, есть ли риск невыполнения. Также есть система принятия решений о эскалации на тот уровень принятия решения, которого достаточно, чтобы разрешить риск. И в рамках проектного управления – это плановый режим.

Система мотивации – в паспорте проекта закреплены четкие и понятные всей команде цели, сроки и бюджет, если команда проекта эти цели достигает, уложившись в сроки и бюджет, то все получают проектные бонусы – таким образом все задействованные соисполнители оказываются в одной лодке, и даже межведомственная команда начинает работать сообща [30].

1. Басарева В.Г. Ориентация на результат в государственном управлении // Экономика и менеджмент в условиях глобальной конкуренции: проблемы и перспективы. Труды научно-практической конференции с международным участием. Под ред. А.В. Бабкина. - 2016. - С. 16-29
2. Галоганов А.П. Государственные юридические бюро и адвокатская деятельность: общее и особенное // Правозащитник. 2013. № 1.
3. Заболотских А.К., Синяева О.Ю. Направления применения проектного менеджмента в государственной сфере на сегодняшний день в Российской Федерации // Лидерство и менеджмент. - 2015. - Т. 2. - № 3. - С. 209-222.
4. Карова Е.А. Инновационное развитие России в условиях экономических санкций // Экономические науки. 2014. 9 (118). С. 21-24
5. Красильников Д.Г., Якимова М.Н. Об уровне развития процессов управления проектами в исполнительных органах государственной власти Пермского края // Стратегическое и проектное управление: сборник научных статей. Пермь, 2011.
6. Макаров В.Л. Социальный кластеризм. Российский вызов. М., 2010; Стерликов Ф.Ф. Внутрикластерные рентные отношения // Экономические науки. 2014.
7. Медведев Д.В. Эффективное использование проектного управления при реализации государственных проектов и программ // Вестник МГУ. - 2016. - № 2. - С. 50-54.
8. Мирошников С.Н., Чаркина Е.С., Бибииков А.А., Петрова Е.Ю., Рухуллаева О.В. Модернизация государственных программ с учетом проектного управления // Экономика и предпринимательство. - 2017. - № 1 (78). - С. 158-166.
9. Новаторова В.О. Проектное управление при реализации государственных программ РФ // Потенциал российской экономики и инновационные пути его реализации. Материалы международной научно-практической конференции студентов и аспирантов. Финансовый университет при Правительстве РФ, Омский филиал. -2016. - С. 338-341.
10. Пашенцев Д.А. Современные подходы к понятию «правовая реформа» // Права и свободы человека и гражданина: теоретические аспекты и юридическая практика: Материалы ежегодной Всероссийской научной конференции памяти профессора Феликса Михайловича Рудинского, 24 апреля 2014 года / Под общ. ред. д-ра юридич. наук, профессора Д.А. Пашенцева. М.: – МГПУ, Изд-во ЦОЗ. 2014.
11. Пенчук А.В., Бегчин Н.А. Реализация программно-целевых инструментов на федеральном уровне: анализ, проблемы и перспективы // Аудит и финансовый анализ. -2016. - № 2. - С. 343-348.
12. Попов Д.В. Понятие правового государства, основные права и свободы // Юстиция. 2012. № 1.
13. Пучков О.А. Методологические аспекты правовой реформы в России // Вестник Удмуртского университета. Серия: Экономика и право. 2012. Выпуск 4.
14. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК). 5-е изд. М.: Олимп-Бизнес, 2013. 586 с
15. Сборник статей / Под редакцией В.П. Мозолина. П68 Составитель П.Д. Баренбойм. Правовая Реформа в России: восемь лет спустя. — М.: «ЛУМ», 2013. — 348 с
16. Семашко А.Г. Современные изменения в гражданском законодательстве в контексте правовых реформ в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2014. № 11.
17. Соколов Н.Я. Правовая реформа глазами юристов // Государство и право. 2006. № 6.
18. Ткаченко С.В. Россия и Запад в российских правовых реформах 90-х гг. XX века // Право и государство: теория и практика. 2012. № 10 (94).
19. Управление проектами: учеб. пособие / И.И. Мазур [и др.]; под общ. ред. И.И. Мазура, В.Д. Шапиро. 9-е

изд., стер. М., 2013

20. Хворов А.В. Новые стандарты юридической помощи // Вестник Тамбовского государственного университета. Серия: Гуманитарные науки. 2009. Выпуск 12 (80).
21. Чурилов А. А. Понятие, роль и актуальность проектного управления в России // Молодой ученый. — 2013. — №3. — С. 299-301.
22. Шаш Н.Н., Путихин Ю.Е., Петрова И.В. Технология программного бюджетирования: российская практика // Известия Уральского государственного экономического университета. - 2016. - № 3 (65). - С. 65-74.
23. Штрейс Д.С. Перспективы внедрения проектного управления в рамках реализации государственных программ // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. - 2016. -Т. 1. - № 5-1. - С. 209-218.
24. Южаков В.Н., Добролюбова Е.И., Александров О.В. Государственное управление по результатам: старые рецепты или новая модель? // Экономическая политика. -2014. - № 5. - С. 191-207.
25. Внедрение проектного подхода в систему государственного управления в Краснодарском крае. - <https://min.kurortkuban.ru/deyatelnost/proektnoe-upravlenie/>
26. Организация проектной деятельности в органах власти в России. - <https://pm.center/projectmanagement/voprosy-i-otvety-o-organizatsii-proektnoy-deyatelnosti/>
27. Перспективы проектного менеджмента в сфере государственного и муниципального управления современной России. - <https://cyberleninka.ru/article/n/perspektivy-proektnogo-menedzhmenta-v-sfere-gosudarstvennogo-i-munitsipalnogo-upravleniya-sovremennoy-rossii>
28. Проектное управление. - <http://lmssoft.ru/expertise/projectmanagement/>
29. Проектное управление - это что такое? - <https://www.busagent.ru/articles/18-proektnoe-upravlenie-eto-cto-takoe.html>
30. Проектное управление в системе государственного управления. - <https://pm.center/projectmanagement/>
31. Проектный подход и управление бюджетом. - <http://bujet.ru/article/324238.php>
32. Этапы правовой реформы в России. - <http://naukarus.com/etapy-pravovoy-reformy-v-rossii>

*Эта часть работы выложена в ознакомительных целях. Если вы хотите получить работу полностью, то приобретите ее воспользовавшись формой заказа на странице с готовой работой:*

<https://stuservis.ru/vkr/60922>