УДК 351/338.24 DOI: 10.12737/23807

Притула Оксана Дмитриевна, кандидат экономических наук, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Новгородский филиал (Российская Федерация, г. Великий Новгород), e-mail: pritula.ok@gmail.com

СИСТЕМНО-ФУНКЦИОНАЛЬНЫЙ АНАЛИЗ КАК ОСНОВА ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В статье рассматриваются основные свойства системы и предпосылки использования системного анализа в государственном управлении, а так же возможности и практические результаты применения системно-функционального подхода в исследуемой сфере. Отдельное внимание уделяется сравнительной характеристике отличительных черт процессного и проектного подходов в контексте практики государственного управления, с учетом специфики управления проектами, как вида профессиональной деятельности. Обозначаются имеющиеся препятствия к внедрению проектно-ориентированного подхода в процесс реализации государственного управления и формирования государственной политики.

Ключевые слова: система, системно-функциональный анализ, процессный подход, проектное управление.

PRITULA O.D., Candidate of Economic Sciences, Russian Presidential Academy of the National Economy and Public Administration, Novgorod branch (Russian Federation, Veliky Novgorod), e-mail: pritula.ok@gmail.com

SYSTEMIC-FUNCTIONAL ANALYSIS AS THE BASIS OF PROJECT MANAGEMENT

The article discusses the main features of the system and the conditions of use of the system analysis in public administration, as well as the possibilities and the practical results of the application of the system-functional approach in the studied field. Special attention is paid to the comparative characteristics of the distinctive features of process and project approaches in the context of government practices, taking into account the specifics of project management, as a form of professional activity. The obstacles to the implementation of project-oriented approach in the implementation of public administration and public policy formation are presented.

Keywords: system, systemic-functional analysis, process approach, project management.

Свойство системности определяет существование государственного управления, так как в нем задействованы множество государственных органов и общественных структур. В государственном управлении используются разнообразные ресурсы, материального, информационно-интеллектуального характера, что позволяет принимать управленческие решения и осуществлять совокупность управленческих действий. «Системный анализ – это совокупность определенных научных методов и практических приемов решения разнообразных проблем, возникающих во всех сферах целенаправленной деятельности общества..»[1].

[1]Голубков Е.П. Системный анализ как методологическая основа принятия решений // Менеджмент в России и за рубежом. – №3. – 2003. – С. 34 – 35.

Системность придает государственному управлению, координацию, целеустремленность, результативность. Системно-функциональный анализ формируемой или совершенствуемой системы не должен ограничиваться вероятностным и детерминистическим подходом к ее описанию, а должен представлять собой полный функциональный анализ. «Одна из задач системного анализа заключается в раскрытии содержания проблем, стоящих перед руководителями, принимающими решения, настолько, чтобы им стали очевидны все основные последствия решений и их можно было бы учитывать в своих действиях. Системный анализ помогает ответственному за принятие решения лицу более строго подойти к оценке возможных вариантов действий и выбрать наилучший из них с учетом дополнительных, неформализуемых факторов и моментов, которые могут быть неизвестны специалистам, готовящим решение»[1]. Основная практическая цель системно-функционального анализа – сформулировать обоснование оптимальности будущего решения руководителя с учетом различных критериев, в качестве которых могут выступать: формирование оптимальной структуры управления, выявление группы функций, играющих решающую роль в принятии управленческих решений.

В результате использования системно-функционального подхода должны быть структурированы функции анализируемой системы на «первостепенные» и «второстепенные». Это необходимо для сосредоточения ресурсов на сферы, которые в конечном результате дают максимальный эффект.

Системность присуща любому явлению или объекту, что позволяет выделить различные виды систем – социальные, технические, сложные и простые и т.д., которые обладают рядом общих свойств – рисунок 1.

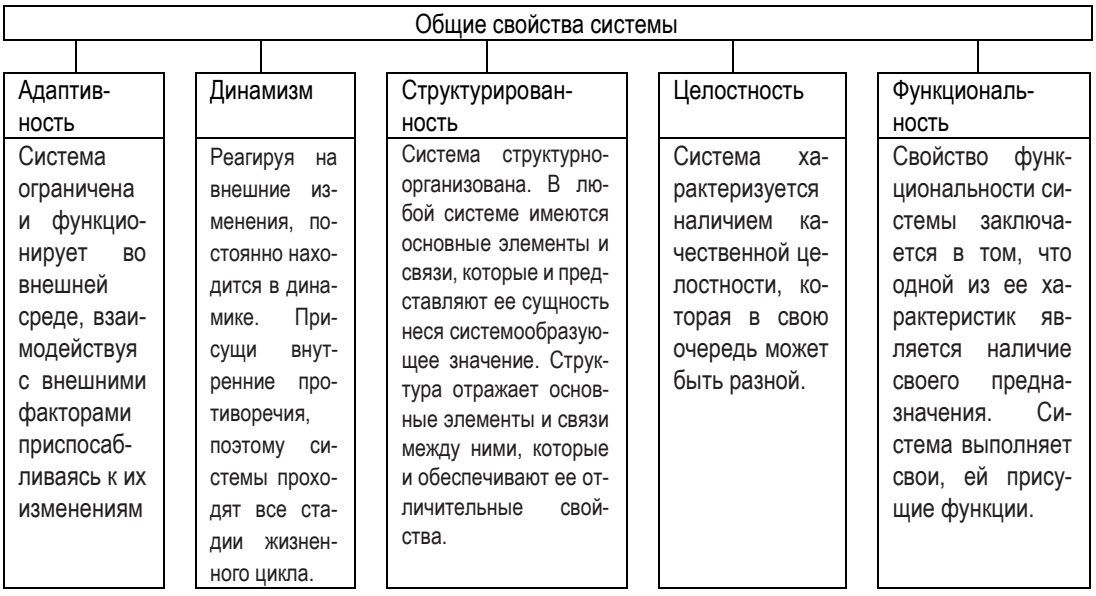


Рисунок 1 – Общие свойства системы

[1] Голубков Е.П. Системный анализ как методологическая основа принятия решений // Менеджмент в России и за рубежом. – №3, 2003. – С. 34– 35.

Системы, в которых протекают процессы целенаправленного воздействия на систему, обеспечивающие повышение ее организационного строения, достижение полезного эффекта, представляют собой системы управления. Государственное управление по своей сути относится к виду социальных систем. «Специфика социальных систем заключается в том, что они складываются на основе социальных общностей, а элементами этих общностей являются люди с конкретными потребностями, интересами, статусами, мотивами, целями. Поэтому границы управляемости социальных систем часто неопределенны, целостность системы обеспечивается процессами саморегулирования, самоуправления и собственно управления»[1].

Применение системного подхода в изучении государственного управления дает возможность представить его как функционирование социальных систем следующего вида:

- система управляющая – в данной системе государство выступает как непосредственно определяющий субъект управления;

- система управляемая – представляет собой совокупность компонент общества, подверженных государственному воздействию (объекты управления);

- система взаимодействия – совокупность различных институтов государства и общества, реализующих прямые и обратные, вертикальные и горизонтальные, подчиняющие и поддерживающие и прочие связи.

Государственное управление следует понимать в широком и узком значении. В первом варианте оно представляет собой управление всем обществом, осуществление государственной власти федерального уровня (формирование федеральной горизонтали государственной власти) со всеми ветвями власти. Во втором случае, государственное управление, это управление делами государства, осуществление государственно-административной, исполнительной власти от центра до местного уровня, (вертикаль государственной власти). Образующие государственное управление подсистемы представляют собой самостоятельные сложные целостные системы.

Важными и основными категориями в изучении государственного управления выступают такие понятия как «система управления», «система государственного управления», «управляющая система» и «управляемая система». Таким образом, без исследования категории «система» невозможно провести анализ, оценку состояния объекта государственного управления и принятия решений.

Системный подход в государственном управлении позволяет рассматривать и анализировать его как некоторый вид системного взаимодействия между объектом и субъектом государственного управления, «представляет собой воспроизводимое каждый раз на новом уровне противоречие, которое не может быть разрешено окончательно» [2] . Структурно-функциональный подход, в отличии от предыдущего подхода, в анализе системы государственного управления сосредотачивается на классификации функций, распределении структурных подразделений, организационных ресурсов государственных органов и всей системы управления в целом.

В настоящее время для государственного управления свойство системности приобрело определяющие значение. Наличие указанного свойства позволяет ему приобрести такие характеристики как согласованность, координацию, субординацию, определенную целеустремленность, рациональность и эффективность, что особо актуально в современных условиях.

Практическая реализация системно-функционального подхода в государственном управлении представляет:

-системообразующим фактором в государственном управлении в целом выступает поли-

[1] Голубков Е.П. Системный анализ как методологическая основа принятия решений // Менеджмент в России и за рубежом. – №3, 2003. – С. 34– 35.

[2] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Челябинск: ЧелГУ, 2008. – С. 85– 86.

тическая стратегия федеральных органов власти, а по отношению к подсистемам управления - отдельные виды политики;

-признание первенства общегосударственных интересов и целей, подчинение им всех других целей и интересов как условие действенности функциональных взаимосвязей соподчинения и координации;

- создание систем управления отдельными ветвями государственной власти и управления (подсистем);

-достижение общности (компромисса) целей управляющего субъекта и управляемого объекта (общества, его групп и слоев)»[1].

Среди слабых составляющих института государственного управления в России можно выделить единообразие, унифицированность, формализм, которые не придают ему устойчивости и динамики, в большей степени свойственны процессному подходу. В современных условиях, при решении социально-экономических задач, возникла потребность внедрения проектного подхода в государственное управление. Основной категорией понятием проектного подхода является понятие проекта, признаки которого включают в себя: основной задачей проектов является достижение целей; одновременное соблюдение финансовых и временных ограничений проекта; уникальность; реализация проекта связана с модификацией или реорганизацией уже существующей системы и является действием ее целевого перевода из настоящего состояния в будущее (желаемое состояние). Различия в подходах к управлению процессами и проектами представлены в таблице 1.

Суть управления проектами заключается в практическом исполнении проекта с максимальной отдачей (эффективностью) в условиях ограниченных финансово-материальных ресурсов, ограниченного времени, прописанного качества конечных результатов реализации проекта. Основным различием между подходами и сферами их применения является тот факт, что проектный подход в большинстве своем используется при создании нового продукта, технологии, организационной структуры, а процессный подход применяется для анализа результативности текущей деятельности и поиска потенциальных возможностей (резервов) для ее совершенствования.

Таблица 1 - Различия в подходах к управлению процессами и проектами

Параметры сравнения	Процессный подход	Проектный подход
Регламентация исполнения	Методические указания, регламент бизнес-процесса	План проекта, Устав проекта
Контроль текущего исполнения	По отклонениям, по продолжительности, по результатам	По бюджету, по ресурсам, по времени исполнения
Вид деятельности	Операционная	Уникальная
Управление исполнителем	Менеджер процесса	Руководитель проекта
Необходимость оптимизации исполнения	Требуется при наличии нарушений или отклонений	Нет, но возможно корректировки
Существование потребности в планировании единичного цикла исполнения	Нет	Да
Существование потребности в координации действий исполнителей	Нет	Да
Инструменты планирования и контроля	организационные схемы	график Ганта, сетевая диаграмма

[1] Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Челябинск: ЧелГУ, 2008. – С. 85– 86.

В государственном управлении проектно-ориентированный подход позволяет рационально осуществлять сосредоточение действий и усилий на тех ориентирах и направлениях, которые действительно могут вызвать желаемые изменения в системе общественных отношений, чему способствует применение системно-функционального анализа с его особенностями исследования объекта. Управление проектами - это такой вид профессиональной деятельности, который нацеленный на обеспечение бесперебойной работы всех исполнителей системы государственного управления, вовлеченных в процесс реализации плана, а также на эффективное распределение имеющихся ресурсов и использование адекватных ситуации управленческих технологий.

Внедрение проектно-ориентированного подхода в процесс реализации государственного управления и формирования государственной политики сталкивается с рядом препятствий:

- специфика процесса выработки и принятия государственных решений, которая заключается в наличии столкновения различных сил с неравными ресурсами влияния;

- социальные объекты, на которые направлено действие государственного регулирования. Социальные объекты значительно отличаются от аналогов в материальной сфере, они существуют только во взаимодействиях людей, поведение которых мотивировано сложной системой социально-психологических факторов, их ценностными ориентациями и интересами. Социальные объекты подвижны, изменчивы, что серьезно затрудняет их проектирование. Эффективность проектно-ориентированного управления в социально- экономических системах определяется, прежде всего, степенью удовлетворения общественных потребностей[1].

Использование системно-функционального подхода в государственном управлении позволяет упорядочить познавательный, нормативный, информационный, правовой и практический процессы.

Библиография:

1. Атаманчук Г.В. Теория государственного управления. Челябинск: ЧелГУ, 2008. –С. 85– 86.

2. Голубков Е.П. Системный анализ как методологическая основа принятия решений // Менеджмент в России и за рубежом. – №3, 2003. – С. 34–35.

3. Притула О.Д. Подходы к оценке эффективности проектно-ориентированного управления развитием экономики региона // Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. – 2016. Т. 1. – № 5-1. – С. 82–96.

References:

1. Atamanchuk G.V. The theory of governance. Chelyabinsk: Chelyabinsk State University, 2008, p 85 to 86.

2. Golubkov E.P. System analysis as a methodological basis for decision-making // Management in Russia and abroad. – №3, 2003. – S. 34–35.

3. Prytula OD Approaches to evaluating the effectiveness of project-oriented management of the development of economy of region // Vestnik Novgorod Branch RANEPA. 2016. –T. 1. –№ 5-1. – S. 82–96.

[1] Притула О.Д. Подходы к оценке эффективности проектно-ориентированного управления развитием экономики региона //Вестник Новгородского филиала РАНХиГС. 2016. Т. 1. № 5-1. С. 82-96.