

УДК 331.1:65.01

ОСОБЕННОСТИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА РЕГИОНАЛЬНОМ УРОВНЕ

Раменская Л.А.

ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет», Екатеринбург,
e-mail: ramen_lu@mail.ru

Настоящая статья посвящена исследованию особенностей проектного управления в регионах Российской Федерации. Сформулированы концептуальные положения современного этапа развития проектного управления в органах государственной власти на федеральном уровне. При этом развитие проектного управления в регионах происходит неравномерно, использование традиционных моделей зрелости для оценки уровня этого развития нецелесообразно. Предлагается упорядочить опыт развития проектного управления в регионах России посредством создания типологии, базирующейся на общности характеристик. Все регионы были разделены на три группы: регионы-лидеры – носители «лучшей практики» проектного управления; регионы с высоким, признанным на федеральном уровне проектным управлением; и регионы-последователи, развивающие проектное управление в основном в рамках обязательных требований. Сделаны выводы о перспективах развития проектного управления в органах государственной власти.

Ключевые слова: проект, проектное управление, государственное управление, организационное управление проектами

SPECIAL FEATURES OF REGIONAL LEVEL PUBLIC PROJECT MANAGEMENT

Ramenskaya L.A.

Ural State University of Economics, Ekaterinburg, e-mail: ramen_lu@mail.ru

This article is a study of the features of project management in the regions of the Russian Federation. The conceptual provisions of the current stage of the development of project management in the state at the federal level are formulated. At the same time, the development of project management in the regions is uneven, the use of traditional maturity models to assess the level of this development is inexpedient. It is proposed to streamline the experience of project management in Russian regions through the establishment of a typology based a commonality of characteristics. All regions were divided into three groups: the leading regions – carriers 'best practice' project management, the regions with the highest recognized at the federal level, project management, and regions-followers, developing project management mainly in the framework of the mandatory requirements. Conclusions are about the prospects for the development of project management in public authorities.

Keywords: project, project management, public administration, organizational project management

В последние годы количество научных публикаций по вопросам управления проектами в государственных органах лавинообразно увеличивается. Основной причиной роста интереса исследователей является несоответствие между реализацией направлений государственной политики в форме проектов и программ с одной стороны и отсутствием методологического и организационного обеспечения управления данными проектами с другой.

Управление проектами органов государственной власти доказало свою эффективность в Японии, Великобритании и США.

Российские исследователи Д.Г. Крайнихов и М.Н. Якимов выделяют три этапа использования проектов отечественными органами власти [1]:

– на первом этапе (2005–2008 гг.) произошло «знакомство» с методологией проектного управления посредством реализации приоритетных национальных проектов (ПНП);

– второй этап (2009–2012 гг.) ознаменовался увеличением количества государственных проектов, осуществляемых с ча-

стичным применением профессиональной методологии проектного управления;

– третьему этапу (с 2012 г.) присущи рост интереса к реализации мегапроектов (Сочи-2014, «Урал Промышленный – Урал Полярный» и др.) и начало развития профессиональной методологии.

Появление Постановления Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»), по нашему мнению, знаменует переход к новому этапу развития проектного управления в органах государственной власти.

Объектом управления выступают проекты одиннадцати приоритетных направлений – «Здравоохранение», «Образование», «Ипотека и арендное жилье», «ЖКХ и городская среда», «Международная кооперация и экспорт», «Производительность труда», «Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициа-

тивы», «Реформа контрольной и надзорной деятельности», «Безопасные и качественные дороги», «Моногорода» и «Экология».

Данное постановление, позволяющее устранить ряд недостатков, ранее присущих проектному управлению в органах государственной власти, содержит ряд концептуальных положений:

– формирование единой структуры системы управления проектной деятельностью, включая постоянные и временные органы проектной деятельности, а также обеспечивающие и вспомогательные органы управления;

– создание единой методологической основы осуществления проектной деятельности, включая терминологический аппарат, действия по управлению проектами на разных фазах жизненного цикла, перечень типовых документов.

В дополнение к данному положению создан ряд методических рекомендаций [2–4], более детально регламентирующих отдельные фазы жизненного цикла проекта, устанавливающих требования к формулировкам целей, результатов и показателей их достижения.

Таким образом, в отличие от предыдущего этапа, когда развитие методологии было сфокусировано на нескольких ключевых «точках роста», данному этапу присуще создание единой платформы развития проектного управления в органах власти.

Вместе с тем проектное управление на уровне регионов развивается крайне неравномерно. В соответствии с профессиональной терминологией проектного управления можно констатировать, что разным регионам присущи различные «уровни зрелости».

Существует значительное количество моделей зрелости проектного управления, в основе которых лежат различные методологические подходы, лучшие практики в виде профессиональных стандартов и способы оценки.

Несмотря на то, что оценка в форме моделей зрелости является общепринятой, представляется, что существующие модели не могут быть применимы для описания степени развития проектного управления в регионах РФ по следующим причинам:

1. «Ступенчатые» модели зрелости (например, модель Г. Керцнера, PM Solution и модель Беркли) описывают развитие проектного управления в виде поступательного движения «снизу» от эфемерного осознания полезности проектного управления к развитию методологии, интеграции с прочими системами организации и постоянному совершенствованию через успешную реализацию проектов и нарастающее осознание

полезности / выгоды для организации методологии проектного управления [5].

Логика данных моделей не применима к государственным органам, для которых необходимость использования методологии проектного управления и базовый инструментарий спускаются «сверху».

2. «Непрерывные модели» (например, ОРМ 3) оценивают процессы зрелости организации на основе профессионального стандарта РМВоК и лучших практик в отдельных отраслях [6], что также затрудняет их применение в органах государственной власти, функциональные области и процессы в которых отличаются от общепринятых стандартов.

3. «Лепестковым» моделям (модель Р. Гариса, 4М) присуще включение в оценку широкого перечня факторов, таких как организационная структура, проектная культура, квалификация персонала в сфере управления проектами [7], которые для региональных органов власти во многом являются не зависящими от органов проектного управления.

В данной работе предлагается упорядочить опыт развития проектного управления в регионах России посредством создания типологии, базирующейся на общности характеристик регионов одного уровня, что может рассматриваться как дополнение, но не замещение моделей зрелости.

1. Регионы – «лидеры».

В 2014 г. на первом заседании решением Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации были выделены пилотные площадки внедрения проектного управления, которые были разделены на два уровня [8].

К пилотным площадкам были предъявлены требования по поддержке проектного управления на уровне руководителя органа исполнительной власти. Площадки первого уровня должны были иметь успешный опыт внедрения проектного управления, второго уровня – иметь опыт внедрения элементов проектного управления и квалифицированный в отношении методологии проектного управления персонал.

В число площадок первого уровня вошли Белгородская область, Пермский край, Ярославская область, Томская, Пензенская, Ульяновская и Волгоградская области вошли в число площадок второго уровня.

В качестве регионов-лидеров могут рассматриваться площадки первого уровня, в первую очередь Белгородская область и Пермский край. Опыт регионов-лидеров, рассматриваемый в качестве «лучшей прак-

тики» проектного управления имеет ряд схожих черт:

– Основная методологическая база разработана в 2010–2014 гг.

– Вовлечение большого числа государственных служащих в проектную деятельность.

Так, в Белгородской области по состоянию на 2016 г. более половины государственных и муниципальных служащих региона вовлечены в проектную деятельность [9].

В Пермском крае в 2014 г. 74,3% органов власти были задействованы в проектной деятельности, а в состав команд входили 509 служащих [10];

– Управление компетенциями персонала в сфере проектного управления;

Все без исключения регионы-лидеры провели масштабное обучение персонала теоретическим основам и методологии проектного управления.

Кроме того, в Белгородской области разработаны документы, регламентирующие проверку компетенций служащих в вопросах проектного управления: «Порядок тестирования проектных специалистов на знание основных положений проекта и на определение знаний и навыков в области проектного управления» и «Порядок определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов».

В Ярославской области унифицирована работа проектных команд в части формирования и организации межфункциональных групп.

– Сформирована мотивационная политика участников проектной деятельности.

В Белгородской области система материальной мотивации функционирует довольно продолжительное время. Так, с 2011 г. предусматриваются премиальные выплаты участникам проектной деятельности при закрытии проекта [11], а с 2013 г. предусмотрено формирование ежеквартального премиального фонда за выполнение работ по проекту без отклонений [12]. Кроме того, посредством присвоения и повышения государственным служащим рангов в сфере проектного управления осуществляется нематериальная мотивация.

В Пермском крае по результатам проектной деятельности служащим назначается дополнительная стимулирующая выплата [13], а также разработан проект Указа губернатора «Об утверждении Положения об управлении мотивацией участников проектной деятельности».

– Использование информационной системы управления проектной деятельностью.

В Пермском крае с 2012 г. используется информационно-аналитическая система управления проектами на базе Microsoft

Project Server, число пользователей которой превышает 500 чел.

В Белгородской области создана информационная система «Проектное управление», функционал которой позволяет вести реестры проектов, документооборот, осуществлять календарное и бюджетное планирование, распределять ответственность и полномочия в команде проекта, осуществлять мониторинг проектной деятельности.

– Оценка эффективности и развитие системы проектного управления.

В качестве пилотных площадок рассматриваемые регионы отчитывались об эффективности внедрения проектного управления и направлениях его развития. В качестве показателей эффективности упоминаются: дополнительно освоенные инвестиции, доля влияния проектного управления на рост ВРП, сокращение сроков реализации проектов, место региона в рейтинге субъектов РФ.

Таким образом, регионы-лидеры уделяют пристальное внимание управлению персоналом, участвующим в проектной деятельности, информационным системам и совершенствованию системы управления проектами, как доказавшими свою эффективность.

2. Регионы с высоким уровнем развития проектного управления.

Ко второй группе следует отнести регионы, имеющие успешный опыт развития отдельных элементов системы проектного управления. Сюда следует включить пилотные площадки второго уровня, а также регионы, опыт которых признан в числе лучших на федеральном уровне.

Так, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Приморский край и Тульская область неоднократно упоминались в числе призеров конкурса профессионального управления проектной деятельностью в государственном секторе «Проектный Олимп».

Например, иерархическая структура проектных офисов Ханты-Мансийского автономного округа – Югры включает 5 ведомственных проектных офисов и 22 муниципальных [14].

– Большинство нормативных документов, регламентирующих управление проектами, принято в течение 2014 или в 2016–2017 гг.

В регионах-пилотных площадках второго уровня большинство регламентирующих документов было принято в течение 2014 г., вместе с тем отсутствуют сведения о результативности применяемых методических инструментов, а также развитие нормативной документации проектного управления. Данный факт позволяет констатировать формальный характер данных документов.

Исследование нормативной базы управления проектами прочих регионов данной группы показало, что свыше 80% документов принято с начала 2016 г. после создания соответствующих региональных офисов. Соответственно, невозможно оценить эффективность проектного управления.

– Количество регламентируемых функциональных областей проектов в данных регионах превышает рекомендуемый минимум, изложенный в методических рекомендациях.

Так, в Ханты-Мансийском автономном округе – Югре создаются элементы системы управления портфелем проектов, создан соответствующий Регламент, что представляется существенно более сложной управленческой задачей, нежели управление отдельными проектами.

В большинстве регионов разработаны регламенты по формированию команды проекта и организации межфункционального взаимодействия, управлению бюджетом, сроками и рисками.

В большинстве регионов второй группы в качестве перспективных направлений развития рассматриваются создание иерархической структуры офисов, включая ведомственные и муниципальные, а также внедрение информационных систем управления проектами.

3. Регионы-последователи.

К данной группе относится большинство регионов, которые развивают проектное управление в соответствии с Положением № 1050 и сопровождающими его методическими рекомендациями. Анализ официальных порталов органов региональной власти показал, что данной группе также присущ ряд особенностей:

– Приняты нормативные акты, расширяющие и уточняющие базовые положения методических рекомендаций.

Так, большинство регионов создали методические рекомендации по управлению проектами на различных стадиях его жизненного цикла, формированию паспорта проекта, постановления об организации постоянных и временных органов управления проектной деятельностью;

– Проводится активное обучение служащих основам проектного управления.

Несмотря на то, что существующий уровень организационной зрелости проектного управления позволяет отнести большинство регионов к группе последователей, отдельные регионы имеют предпосылки для ускоренного развития проектного управления.

К числу предпосылок, по мнению авторов статьи, следует отнести общий уровень проектного управления в регионе, включая центры проектных компетенций (цен-

тры сертификации, программы подготовки управляющих проектами), наличие бизнеса с высоким уровнем зрелости проектного управления.

Одним из таких регионов является Свердловская область. Высокий уровень развития проектного управления в бизнесе подтверждается высокой численностью специалистов, сертифицированных по международным и национальным стандартам. Косвенным подтверждением также может служить то, что из четырех организаций, сертифицированных по системе оценки организационной зрелости системы управления проектами IPMA-Delta, две региональных компании.

Обобщая сказанное выше, можно сделать вывод о том, что проектное управление в органах региональной власти в среднем выходит на новый уровень зрелости, однако существует опасность того, что внедрение проектного управления «сверху» не станет реальным управленческим инструментом, а останется формальной процедурой.

Преимущества методологии проектного управления будут заметны лишь тогда, когда будет сформирована культура проектного управления и найдены руководители, имеющие необходимые личностные компетенции. Следовательно, потребуются продолжительное время и значительные организационные усилия для того, чтобы проектное управление в органах региональной власти из модного тренда превратилось в эффективный управленческий инструмент.

Список литературы

1. Красильников Д.Р. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации Государственной политики в современной России) // Д.Р. Красильников, М.Н. Якимова // *Ars administrandi*. – 2015. – № 2. – С. 36–48.
2. Методические рекомендации по подготовке паспорта приоритетного проекта [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/71432362/#review> (дата обращения: 23.11.2017).
3. Методические рекомендации по подготовке паспорта приоритетной программы [Электронный ресурс]. – URL: <https://minec.government-nnov.ru/?id=86510> (дата обращения: 23.11.2017).
4. Методические рекомендации по мониторингу приоритетных проектов (программ) [Электронный ресурс]. – URL: <http://static.government.ru/media/files/i4IHqULBf9oDIC7b7GaP3ZY3MvhEL3g.pdf> (дата обращения: 23.11.2017).
5. Керцнер Г. Стратегическое управление в компании. Модель зрелого управления проектами / Г. Керцнер. – М.: ДМК Пресс, 2010. – 320 с.
6. Кук Х.С. Использование OPM 3 в офисе управления проектами (PMO) / Х.С. Кук // Управление проектами и программами. – 2006. – № 2 (06). – С. 154–165.
7. Young M., Pasion B. *Project Management Research: Asia-Pacific Perspectives*. Cambridge Scholars Publishing, 2016. – 260 p.
8. Протокол заседания Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

ской Федерации № 1 [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/dfa5c195-a728-4857-b7ce-d8c909095dce/%D0%9F%D1%80%D0%BE%D1%82%D0%BE%D0%BA%D0%BE%D0%BB+%D0%B7%D0%B0%D1%81%D0%B5%D0%B4%D0%B0%D0%BD%D0%B8%D1%8F+%D0%A1%D0%BE%D0%B2%D0%B5%D1%82%D0%B0+%E2%84%961.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=dfa5c195-a728-4857-b7ce-d8c909095dce> (дата обращения: 23.11.2017).

9. Кожевников С.А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти / С.А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5 (35). – С. 1–17.

10. Юрпалов С.Ю. О текущем состоянии внедрения проектного управления в Пермском крае и планах на II полугодие 2014 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect> (дата обращения: 23.11.2017).

11. О формировании и использовании премиальных выплат участникам разработки и реализации проектов [Текст]:

Постановление Губернатора Белгородской области от 12.01.2011 г. № 2. [Электронный ресурс]. – URL: <https://dkp31.ru/activity/project/> (дата обращения: 23.11.2017).

12. О порядке распределения ассигнований, направляемых на материальное стимулирование участников проектов: распоряжение Правительства Белгородской области от 17.06.2013 г. № 287-рп [Электронный ресурс]. – URL: <https://dkp31.ru/activity/project/> (дата обращения: 23.11.2017).

13. Об установлении порядка назначения дополнительной стимулирующей выплаты по результатам деятельности: указ Губернатора Пермского края от 18 апреля 2011 г. № 33 [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/911530844> (дата обращения: 23.11.2017).

14. Официальный сайт Департамента проектного управления Ханты-Мансийского автономного округа – Югры [Электронный ресурс]. – URL: <https://depproect.admhmao.ru/proektnye-ofisy-khanty-mansiyskogo-avtonomnogo-okruga-yugry/> (дата обращения: 23.11.2017).