

УДК 338.26:336

**ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: СТАНОВЛЕНИЕ,
ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ****Захарчук Е.А., Печеркина М.С.***Институт экономики УрО РАН, Екатеринбург, e-mail: zakhartchouk@mail.ru, maria09.06@mail.ru*

В настоящее время в управлении на государственном уровне стал активно внедряться механизм «управления по результатам» – проектное управление. В статье анализируется зарубежный и отечественный опыт становления проектного управления, описаны институты, занимающиеся вопросами развития проектного управления, и проведена периодизация развития проектного управления. В России в развитии проектного управления на уровне управления социально-экономическим развитием страны выделены два этапа. Первый этап, с 2006 по 2013 г., характеризуется наличием финансовых ресурсов, которые необходимо было оперативно и эффективно потратить. Второй этап начался с 2018 г. и, наоборот, был нацелен на получение прогрессивного результата в условиях ограниченности финансовых ресурсов. Применение проектного управления в осуществлении долгосрочных инициатив субъектов Российской Федерации началось с реализации региональных проектов в рамках национальных проектов. Были выделены проблемы и предложены способы совершенствования организации проектного управления на региональном уровне. Главным недостатком видится то, что национальные и региональные проекты не вписаны в систему стратегического планирования. Решение этого вопроса позволит в региональных проектах больше учитывать индивидуальные особенности социально-экономического развития региона.

Ключевые слова: проектное управление, проект, национальный проект, стратегическое планирование, регион

PROJECT MANAGEMENT: FORMATION, PROBLEMS AND WAYS OF SOLUTION**Zakharchuk E.A., Pecherkina M.S.***Institute of Economics, Ural Branch of Russian Academy of Sciences, Yekaterinburg,
e-mail: zakhartchouk@mail.ru, maria09.06@mail.ru*

At present, the mechanism of «management by results» – project management – has begun to be actively introduced in management at the state level. The article analyzes the foreign and domestic experience of the formation of project management, describes the institutions dealing with the development of project management, and periodizes the development of project management. In Russia, there are two stages in the development of project management at the level of management of the country's socio-economic development. The first stage, from 2006 to 2013, is characterized by the availability of financial resources that needed to be spent quickly and efficiently. The second stage, which began in 2018 and vice versa, was aimed at obtaining a progressive result in conditions of limited financial resources. The use of project management in the implementation of long-term initiatives of the constituent entities of the Russian Federation began with the implementation of regional projects within the framework of national projects. The problems were highlighted and the ways of improving the organization of project management at the regional level were proposed. The main disadvantage is that national and regional projects are not included in the strategic planning system. The solution of this issue will allow in regional projects to take more into account the individual characteristics of the socio-economic development of the region.

Keywords: project management, project, national project, strategic planning, region

В настоящее время в управлении развитием социально-экономических систем стало активно применяться проектное управление, которое характеризуется получением уникального результата в условиях временных и финансовых ограничений. Применение проектного управления в реализации долгосрочных инициатив субъектов Российской Федерации началось с реализации региональных проектов в рамках национальных проектов.

Цель данной статьи – изучить международный и отечественный опыт становления проектного управления, который может быть применен в реализации долгосрочных инициатив субъектов Российской Федерации в рамках стратегических целей развития, а также выявить проблемы и направления совершенствования организации проектной деятельности в регионах.

*Теоретические аспекты становления
проектного управления*

Проекты с древних времен являлись частью организованной деятельности людей, тогда проекты были ориентированы на строительство зданий для богов или сооружений для обеспечения обороны. В дальнейшем, с развитием человечества, происходит техническое усложнение реализуемых объектов. В настоящее время проекты используются в таких высокотехнологических отраслях, как авиация, ракетостроение и космонавтика.

Становление проектного управления как самостоятельного научного направления началось с 1930-х гг. В этот период реализовывались различные инженерные проекты: нефтяные вышки, военно-морские сооружения, плотины, шоссе, университет-

ские городки и т.д. Компании вели проекты, как и любые другие операции. Постепенно каждый единичный индивидуальный опыт стал обобщаться, и начала формироваться к концу 1950-х гг. стандартизированная система управления проектами [1].

Наварра [2] считает, что выделению управления проектами в автономную область знаний способствовали четыре фактора:

- интерес к методам реализации успешных инженерных проектов;
- реализация крупных проектов, финансируемых государством, требовавших от органов власти оценки процессов и подготовки решений;
- проекты развития колоний привели к накоплению технических, экономических и социологических ноу-хау;
- развитие и внедрение инноваций.

С 1960-х гг. началась институционализация управления проектами. В США в 1969 г. был основан Институт управления проектами (PMI), первоначальной целью которого был обмен опытом между членами в управлении проектами и обсуждение возникающих проблем. Предпосылкой создания PMI послужило то, что инструменты и методы управления проектами являются общими для проектов из совершенно разных сфер деятельности. Среди инструментов управления проектами наибольшее распространение получили индивидуальные методы управления проектами: WBS (иерархическая структура проекта), PERT (эволюция программы и методика проверки) и CPM (метод критического пути), которые впоследствии были интегрированы в стандарты управления проектами [3]. Постепенно PMI стандартизировал профессиональные методы управления проектами и первое издание РМВОК (Свод знаний по управлению проектами) относится к 1996 г. PMI раз в 3–4 года обновляет РМВОК, следующее обновление в 2021 г. в качестве седьмого издания. Также PMI выступает за сертификацию менеджеров: прохождение обучения и сдачу экзамена, подтверждающего их профессиональную компетентность. Сегодня PMI – это ассоциация, которая собирает и объединяет профессионалов в области проектов и создана для обслуживания интересов индустрии управления проектами.

В целях продвижения и организации взаимодействия с корпорациями, государственными учреждениями, университетами, обучающими организациями и консалтинговыми компаниями, определения всемирного стандарта компетенций в области управления проектами с 1965 г. функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA) [4]. Российской

организацией в составе IPMA является CO-VNET, некоммерческая профессиональная организация, объединяющая специалистов и организации, которые осуществляют разработку, выполнение и управление проектами в различных сферах деятельности [5]. Деятельность данной организации нацелена на создание отечественной методологии, подготовку кадров для профессионального управления проектами на основе исследования мирового опыта, отечественных разработок.

С 1990-х гг. началось активное внедрение методов проектного управления в менеджмент компаний различных сфер деятельности в различных странах, в том числе и развивающихся. Проектное управление стало рассматриваться как основа новой теории фирмы и представляло собой систему прогнозирования и рационализации временных инициатив коллектива. И в связи с этим актуальность приобрело определение «зрелости» компании в отношении процессов управления проектами. Исходя из этого, уровень зрелости – это количественная оценка способности компании успешно управлять проектами [6]. Она может меняться в зависимости от доступных ресурсов и потребностей.

В СССР управление проектами, так же как и во всем мире, стало активно развиваться в 1930-е гг. и было связано с созданием системы электрификации, освоением угольных, железорудных, нефтяных месторождений. ГОЭЛРО можно считать примером крупного проекта, реализуемого на уровне страны, имеющего своей целью всеобщую электрификацию и перечень мероприятий по достижению поставленной цели [7]. В дальнейшем развитие происходило аналогично западным тенденциям.

В работе [1, 8] исследования в области проектного управления были структурированы на группы:

- тематические исследования, как правило, представляющие проекты, которые являются символическими по своему масштабу и успеху/неудаче, независимо от того, касаются ли они событий, работ или новых продуктов;
- анализы отрасли или конкретной фирмы, например проекты в области авиационной, реактивной промышленности, железных дорог и др.;
- «типолого-исторические» исследования. Например, Кристоф Мидлер [9] выделяет четыре модели управления проектами (предпринимательская, инженерная, тейлористская и параллельная инженерная модель), которые сменяли друг друга в течение времени.

Сущность проектного управления заключается в четком определении и достижении поставленных целей в условиях временных и финансовых ограничений, а также координации и управлении процессами, распределении ответственности, учете существующих рисков, оперативном реагировании на возникающие отклонения [10–13]. Согласно PMI, «проект – это временное усилие, предпринятое для создания уникального продукта, услуги или результата, которое имеет цели, определенное начало и конец и завершается, когда цели достигнуты» [14].

Технологии и инструменты управления проектами находят все большее применение в совершенно разных областях – от проекта определенной организации или сектора экономики до проекта в отдельных областях социально-экономического развития на государственном или региональном уровне управления.

В современной России к первому масштабному внедрению проектного управления на уровне государства можно отнести инициативу Президента РФ в 2005 г. по реализации четырех национальных проектов: «Здоровье», «Доступное и комфортное жилье – гражданам России», «Образование» и «Развитие агропромышленного комплекса (АПК)» [15, 16]. До этого, начиная с 2002 г., приоритетные задачи государства реализовывались через федеральные целевые программы.

Инициированные президентом проекты были призваны реформировать подходы к финансированию социально значимых сфер экономики, сконцентрировав бюджетные и административные ресурсы, а также повысить эффективность использования бюджетных средств и обеспечить, таким образом, новый уровень качества жизни и условия для формирования и развития человеческого капитала страны.

Изначально для отслеживания выполнения этих проектов Правительством РФ планировалось ввести отдельные строки бюджетной классификации с разбивкой их по направлениям. Однако этого не произошло. Как отмечают С. Запольский, Е. Андреева, «ничего принципиально нового в порядке финансирования внедрено не было» [17]. Фактически для реализации обозначенных проектов были выделены дополнительные бюджетные ассигнования – около 138 млрд руб., которые предоставлялись посредством уже существующих форм – адресной инвестиционной программы, федеральных целевых программ, субсидий, государственных закупок.

Для практической реализации инициативы Президента его указом (Указ Президен-

та Российской Федерации от 21.10.2005 г. № 1226) был образован Совет при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов. В 2010 г. на заседании Совета при Президенте РФ по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике утверждены основные параметры национальных проектов на период с 2011 по 2013 г. [18]. На этом же заседании Президент подчеркнул эффективность в существующих условиях национальных проектов и приоритетность их интересов при подготовке проекта федерального бюджета. На финансирование национальных проектов в течение трех лет планировалось направить 1 трлн 392 млрд руб., в том числе около 798 млрд руб. из федерального бюджета [18].

Национальные проекты вновь заняли центральное место в социально-экономической политике с 2018 г. после выхода Указа Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», этим ознаменовался старт второго этапа реализации проектного управления в России.

Таким образом, подводя итог анализу реализации проектного управления на уровне государственного управления в современной России, можно отметить следующее: во-первых, существование двух разных по характеристикам этапов. Инициатива национальных проектов в 2006 г. была в большей степени вызвана политическими призывами и наличием большого количества денег, которые необходимо было оперативно и эффективно потратить. На этом этапе нет четкого механизма отслеживания расходования бюджетных средств, именно в рамках национальных проектов. Второй этап начался с 2018 г. и характеризуется ограниченным количеством финансовых ресурсов и также необходимостью их эффективного расходования.

Во-вторых, в бюджетном законодательстве на федеральном уровне при реализации национальных проектов предусмотрено основание для внесения изменений в сводную бюджетную роспись без внесения изменений в федеральный закон о федеральном бюджете при исполнении федерального бюджета в 2019–2024 гг. [19]. Это касается как перераспределения бюджетных ассигнований внутри проектов, так и переноса средств с непроектной составляющей на национальные проекты. Благодаря этому повысилась оперативность принятия управленческих решений в условиях изменяющихся обстоятельств. Нацио-

нальные проекты направлены на усиление функции государственных программ «как инструмента, наиболее тесно отражающего взаимосвязь ресурсного обеспечения и ожидаемых результатов и позволяющего постоянно оценивать эффективность бюджетных затрат на конкретные программные мероприятия» [20].

Проблемы и направления совершенствования организации проектной деятельности в регионах

Национальные проекты занимают неоднозначное место в системе документов стратегического планирования, поскольку в ФЗ № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [21] нет указаний на национальные проекты. Как отмечают исследователи [22], ни Указы, ни принятые в соответствии с ними национальные проекты не вписаны в систему стратегического планирования и не являются результатом ее функционирования. Разработка национальных проектов не опиралась ни на долгосрочный прогноз социально-экономического развития, ни на долгосрочную стратегию социально-экономического развития РФ, которая до сих пор не принята [22].

Можно выделить понимание национальных проектов как платформы для целеуказания, которая должна быть далее расширена и конкретизирована через федеральные, региональные проекты и государственные программы, либо как новой формы структуризации государственных программ по приоритетным направлениям хозяйственного и социального развития страны [20].

При анализе литературы [17, 23–26] выявлен ряд проблем и аспектов, которые снижают эффективность работы в субъектах РФ участников проектной деятельности по реализации мероприятий в рамках национальных проектов:

- задачи развития производственного потенциала в первую очередь обрабатывающей промышленности и производства машин и оборудования, которые и определяют динамику диверсификации отраслевой инфраструктуры национальной экономики и рост ее конкурентоспособности, остались вне принятых нацпроектов. Национальные проекты больше нацелены на повышение эффективности использования бюджетных ресурсов и имеют отложенные экономические эффекты в отношении темпов экономической динамики;

- расходы на проект зависят от бюджетных ассигнований, а не от актуальности проекта и сроков его реализации [27];

- отсутствие согласованности по целям, приоритетам, задачам, мероприятиям, по-

- казателям, финансовым и иным ресурсам, срокам реализации, между стратегиями развития, государственными программами и национальными проектами;

- нет утвержденной системы показателей мониторинга региональных проектов;

- дефицит и недостаточная квалификация кадров в области проектного управления;

- нет ясности, какие внебюджетные источники привлекать;

- низкий уровень методического и информационного обеспечения участия органов местного самоуправления в реализации мероприятий в рамках национальных проектов;

- методическое обеспечение имеет несистемный характер (указы и поручения Президента РФ, протоколы заседаний Президиума Совета и т.д.);

- отсутствие качественной статистической информации для муниципальных образований по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований, необходимой для оценки достижения целей национальных проектов.

Для совершенствования организации управленческих процессов в проектной деятельности необходимо:

- 1) развивать нормативно-правовую базу в области проектного управления, регулируемую межструктурные, межведомственные отношения и отношения между организациями;

- 2) обеспечить согласованность национальных проектов не только с федеральными государственными программами, но и с региональными проектами и программами, поскольку регионы активного участия в разработке национальных проектов не принимали;

- 3) совершенствовать уровень методического и информационного обеспечения участия органов государственной и муниципальной власти в реализации мероприятий в рамках национальных проектов. Например, размещать на одной платформе в интернете все законы, стандарты, методики проектной деятельности, анонсы конференций, вести список успешных (неуспешных) случаев по реализации проектов;

- 4) учитывать особенности социально-экономического развития и географического положения субъектов РФ при подготовке и заключении соглашений о реализации на их территории национальных проектов, в том числе осуществлять компенсацию дополнительных затрат, возникающих в ходе реализации национальных проектов в сейсмоопасных районах и районах Крайнего Севера;

5) создать систему общественного контроля достижения целевых показателей национальных, федеральных и региональных проектов;

6) предоставить субъектам РФ возможность направлять финансовые средства, сэкономленные в результате проведения конкурсных процедур при реализации мероприятий региональных проектов, на другие мероприятия в рамках национальных проектов;

7) субъектам РФ, заключившим с Министерством финансов РФ соглашения, предполагающие меры по оздоровлению государственных финансов регионов, направлять средства бюджетов субъектов РФ, высвобождающиеся за счет предоставления межбюджетных трансфертов, на реализацию мероприятий региональных проектов и введение дополнительных мер поддержки населения в рамках национального проекта «Демография» [21];

8) обеспечить благоприятные правовые и организационные возможности для расширения активного заинтересованного участия граждан в реализации национальных проектов на местном уровне, в том числе используя институт инициативного бюджетирования [28];

9) повышать уровень квалификации специалистов в области проектного управления через проведение курсов, конференций. Поддержка проведения научных исследований в сфере управления проектами в органах власти субъектов федерации, в том числе изучение зарубежных стандартов проектного управления [27].

Заключение

В статье была рассмотрена история становления проектного управления. Развитие проектного управления шло вместе с развитием человечества от простых до высокотехнологичных объектов. Постепенно из корпоративного сектора оно перешло на уровень государственного управления. Внедрение проектного управления направлено на развитие механизмов «управления по результатам», обеспечивающих четкую взаимосвязь между результатами деятельности органов государственной власти и бюджетными средствами, выделенными на их достижение.

В России выделено два этапа в развитии проектного управления: I этап, 2006–2013 гг. – первый опыт реализации проектов на государственном уровне, не было интеграции в имеющиеся формы распределения бюджетных ресурсов, II этап, начиная с 2018 г., характеризуется интеграцией реализуемых государственных программ

в национальные проекты. Национальные проекты нацелены на достижение социально-экономическими процессами прогрессивных нормативно заданных значений. Результативное и эффективное выполнение мероприятий, направленных на решение задач и достижение целей национальных проектов, возможно при обеспечении слаженной работы федеральных органов исполнительной власти, органов исполнительной власти субъектов РФ и органов местного самоуправления, что требует организационного, правового, методического, информационного, научно-экспертного обеспечения и координации действий на всех уровнях власти. Увязка региональных проектов со стратегическими документами позволит в региональных проектах больше учитывать индивидуальные особенности социально-экономического развития регионов.

Статья выполнена в соответствии с планом НИР ФГБУН «Институт экономики УрО РАН» на 2019–2021 гг.

Список литературы

1. Garel G. A history of project management models: From pre-models to the standard models. *International Journal of Project Management*. 2013. Vol. 31. No. 5. P. 663–669.
2. Navarre C. La nouvelle fonction Project Management Document Ronéoté, Communication au colloque Réussissez votre management de projet. Institute for International Research. 1989. P. 4–15.
3. Khalife M.A., Dunay A., Illés C.B. Bibliometric Analysis of Articles on Project Management Research. *Periodica Polytechnica Social and Management Sciences*. 2021. No. 29 (1). P. 70–83.
4. IPMA Standards [Electronic resource]. URL: <https://www.ipma.world/individuals/standard/> (date of access: 13.10.2021).
5. Национальная ассоциация управления проектами [Электронный ресурс]. URL: <https://sovnet.ru/> (дата обращения: 13.10.2021).
6. Talita Ferreira de Souza, Carlos Francisco Simões Gomes. Assessment of Maturity in Project Management: A Bibliometric Study of Main Models. *Procedia Computer Science*. 2015. Vol. 55. P. 92–101.
7. Райзберг Б.А. Целевые программы в системе государственного управления экономикой: 2-е изд., испр. М.: ИНФРА-М, 2016. С. 334.
8. Söderlund J. Building theories of project management: past research, questions for the future. *International Journal of Project Management*. 2004. Vol. 22. No. 3. P. 183–191.
9. Midler C. Modèle gestionnaire et régulation économique de la conception. *Coopération et conception*, G. de Tressac, E. Friedberg (Eds.), Octares, Toulouse. 1996. P. 63–85.
10. Козлова А.А., Синяева О.Ю. Сильные и слабые стороны внедрения проектного менеджмента в государственное управление // *Лидерство и менеджмент*. 2016. Т. 3. № 1. С. 7–16. DOI: 10.18334/lim.3.1.2099.
11. Collyer S., Warren C., Hemsley B., & Stevens C. Aim, fire, aim: Project planning styles in dynamic environments. *Project Management Journal*. 2010. No. 41 (4). P. 8–121.
12. Marshall P., Chenok D., Wholey J. Improving Program Management in the Federal Government. A White Paper by a Panel of the National Academy of Public Administration. 2015. 32 p.

13. Носачевская Е.А. Влияние научных факторов на эффективность регионального социально-экономического развития // Вестник ОРЕЛГИЭТ. 2016. № 3 (37). С. 44–46.
14. Project Management Institute – PMI. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide). Newtown Square, Project Management Institute. 2013. 974 p.
15. Исследования в рамках госзадания ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» на 2021 год и плановый период 2022 и 2023 годов [Электронный ресурс]. URL: <https://www.ranepa.ru/nauka-i-konsalting/issledovaniya-v-ramkakh-gos zadaniya/> (дата обращения: 13.11.2021).
16. Зырянов С.Г., Иванов О.П. Национальные проекты и их роль в развитии социального пространства регионов // XXII Уральские социологические чтения. Материалы Всероссийской научно-практической конференции (Екатеринбург, 17–18 марта 2020 г.). Екатеринбург: Изд-во Урал. ун-та, 2020. С. 135–138.
17. Запольский С., Андреева Е. Правовое сопровождение приоритетных национальных проектов // Федерализм. 2020. № 1. С. 81–98.
18. Стенографический отчёт о заседании Совета по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/transcripts/6661/audios> (дата обращения: 12.11.2020).
19. Яременко И.А. Национальные проекты, госпрограммы, национальные цели. Как они скоординированы // Метод. 2019. № 4. С. 40–43.
20. Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2 (132). С. 1–5.
21. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 12.11.2021).
22. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Совершенствование методологических подходов к формированию системы стратегического планирования в России // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2020. № 4. С. 9–26.
23. Бедняков А.С., Миэринь Л.А. Национальные проекты России: проблемы и решения // Известия Санкт-Петербургского государственного экономического университета. 2019. № 4. С. 20–25.
24. Обеспечение реализации национальных проектов на региональном уровне // Аналитический вестник. 2019. № 14 (728). [Электронный ресурс]. URL: <http://council.gov.ru/media/files/eoqAP6En2AenIjBWVRsAny4HaBL7nqDT.pdf> (дата обращения: 12.11.2020).
25. Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. № 3. С. 369–379.
26. Смольянинов А.В., Скорлуханова Е.К. Национальный проект «Образование» в фокусе региональной образовательной политики // Региональное образование: современные тенденции. 2020. № 1 (40). С. 4–8.
27. Хорошкевич Н.Г. Проблемы реализации проектов государственным органом власти субъекта федерации (на примере Свердловской области) // Государственное и муниципальное управление. Ученые записки. 2018. № 4. С. 195–200.
28. Тухватуллин А. Отдельные проблемы управления нацпроектами в муниципальных образованиях [Электронный ресурс]. URL: <https://bftcom.com/expert-bft/12578/> (дата обращения: 12.11.2020).