

УДК 338.2:334.02

РАЗВИТИЕ СИСТЕМЫ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ГОСУДАРСТВЕННОМ СЕКТОРЕ

Кузнецов Н.В.*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Москва,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru*

В статье рассматривается система управления реализацией государственных проектов в Российской Федерации. Показано, что проектное управление является одним из наиболее действенных инструментов, позволяющих обеспечить достижение целей социально-экономического развития страны. Отмечено, что практическая реализация проектов сегодня сопровождается рядом нарушений, которые могут быть сведены к трем типам: нарушение сроков реализации проектов, превышение расходов по проекту, достижение необходимой эффективности проекта. Проанализированы особенности построения системы проектного управления в государственном секторе. Показано, что используемая сегодня модель системы проектного управления предусматривает четыре уровня (горизонта) планирования с соответствующей им периодичностью мониторинга: операционный, оперативный тактический и стратегический. Выявлены ключевые проблемы, снижающие эффективность реализации государственных проектов: недостаток проектных специалистов и соответствующих управленческих компетенций, формальное применение проектного подхода, недостаточная стандартизация проектов, недостаточная скоординированность деятельности различных министерств и ведомств в рамках проектного управления. Сделан вывод о том, что, несмотря на имеющийся положительный опыт, в целом система проектного управления, используемая сегодня в государственном секторе, нуждается в развитии. Сформулированы основные возможные направления решения выявленных проблем.

Ключевые слова: государственный сектор, проектное управление, социально-экономическое развитие, стандартизация, стратегические приоритеты

DEVELOPMENT OF THE PROJECT MANAGEMENT SYSTEM IN THE PUBLIC SECTOR

Kuznetsov N.V.*Financial University under the Government of the Russian Federation, Moscow,
e-mail: nkuznetsov@fa.ru*

The article discusses the management system for the implementation of state projects in the Russian Federation. It is shown that project management is one of the most effective tools to ensure the achievement of the goals of the country's socio-economic development. It was noted that the practical implementation of projects today is accompanied by a number of violations, which can be reduced to three types – violation of the terms of implementation of projects, excess of project costs, failure to achieve the required efficiency of the project. The features of building a project management system in the public sector are analyzed. It is shown that the model of the project management system used today provides for four levels (horizons) of planning with the corresponding monitoring frequency: operational, operational, tactical and strategic. The key problems that reduce the effectiveness of the implementation of state projects are identified: the lack of project specialists and relevant managerial competencies, the formal application of the project approach, insufficient standardization of projects, insufficient coordination of the activities of various ministries and departments within the framework of project management. It is concluded that, despite the existing positive experience, in general, the project management system used today in the public sector needs to be developed. The main possible directions for solving the identified problems are formulated.

Keywords: public sector, project management, socio-economic development, standardization, strategic priorities

В попытках достижения стратегических целей социально-экономического развития страны органы государственной власти сталкиваются с проблемой – им необходимо обеспечить наиболее оптимальное с точки зрения синергии достигаемых результатов распределение ресурсов. Эта задача оказывается крайне сложной, если принять во внимание глобальный масштаб, многоплановость и многофакторность экономического развития нашей страны, а также ограниченности времени и используемых ресурсов.

Для успешной реализации государственных проектов требуется повысить качество планирования, обеспечить опера-

тивность и обоснованность принимаемых решений, вывести на новый уровень прозрачность управленческой системы. С этой целью в настоящий момент на всех уровнях государственного сектора активно внедряются технологии проектного управления. За последнее время оно показало себя как мощный инструмент достижения поставленных задач при одновременном обеспечении высокой результативности в различных сферах деятельности. В частности, проектное управление позволяет: обеспечить достижение запланированных результатов в четко заданные сроки, повысить эффективность использования ресурсов (в том

числе финансовых ресурсов, выделяемых из федерального, региональных и местного бюджетов); а также обеспечить обоснованность, оперативность и прозрачность принятия управленческих решений.

Тем не менее, как показывает анализ, практическая реализация проектного подхода сегодня сопровождается рядом сложностей. При этом все имеющиеся проблемы могут быть сведены к трем типам: нарушение сроков реализации проектов, превышение расходов по проекту над изначально запланированным бюджетом и недостижение по итогам выполнения проекта установленных параметров эффективности. Эти проблемы многократно усиливаются ввиду воздействия на российскую экономику большого числа негативных факторов (как то: кризисные процессы в мировой экономике, усиление геополитической нестабильности и т.п.). В этих условиях система проектного управления государственного сектора России нуждается в развитии как с точки зрения нормативно-методологической базы, так и с точки зрения совершенствования применяемых подходов и инструментов.

Цель исследования: проанализировать особенности организации системы проектного управления в государственном секторе, выявить основные проблемы, приводящие к снижению эффективности реализации федеральных и региональных проектов, а также предложить возможные пути их устранения.

Исследование основано на системном анализе накопленного опыта управления проектами в органах государственной власти Российской Федерации, а также действующего методологического и нормативно-правового обеспечения проектной деятельности.

Особенности построения системы проектного управления в государственном секторе

Под проектным управлением понимается механизм осуществления деятельности, в котором стратегические задачи структурируются на отдельные программы и проекты, существующие и реализуемые в течение ограниченного периода времени (например, [1]). Потребность во внедрении механизмов проектного управления в государственном секторе связана с необходимостью достижения стратегических целей социально-экономического развития страны [2], а также необходимостью повышения эффективности расходов государственного бюджета [3].

Толчком к внедрению методов проектного управления в российских органах го-

сударственной власти стало Послание Президента Федеральному Собранию в 2015 г., где внедрение проектного управления было определено главным средством повышения эффективности управления в государственном секторе [4].

На сегодняшний день двумя основополагающими нормативными документами, регламентирующими проектную деятельность, являются Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [2] и Распоряжение Минэкономразвития РФ «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» [5]. Они отражают одну общую идею – осуществление управления процессами реализации проектов путем первоначального определения и последующего контроля исполнения основных технических и экономических метрик проекта на каждой из стадий его жизненного цикла.

В рамках системы государственного стратегического планирования отдельные проекты, характеризующиеся общей целью, могут объединяться в программы с целью их совместной координации и повышения общей результативности [2]. Главными отличиями проекта от программы являются срок их действия и степень мобильности. Если проектам свойственен временной характер и возможность внесения существенных корректировок, то программа может быть не ограничена по времени и зачастую не подвергается изменениям пока действует стратегическая цель, ради которой она была создана. При этом система проектного управления является основой управления реализацией государственных программ.

Модель системы проектного управления в государственном секторе предусматривает 4 уровня (горизонта) планирования с соответствующей им периодичностью мониторинга: операционный, оперативный, тактический и стратегический (табл. 1).

Уровни управления между собой тесно взаимосвязаны. Так, детализация плана более высокого уровня обеспечивает планирование каждого нижестоящего уровня, а мониторинг каждого нижестоящего уровня является основой для мониторинга уровней вышестоящих. Таким образом, операционный уровень выступает фундаментом стратегического проектного управления. В целях повышения управляемости большинство проектов разбиваются на более мелкие части (этапы), каждый из которых должен завершаться путем создания определенного измеримого результата.

Таблица 1

Уровни системы проектного управления в государственном секторе

Уровень	Горизонт планирования	Периодичность контроля
Операционный	До 3 месяцев	Раз в неделю
Оперативный	От 3 месяцев до 1 года	Раз в месяц
Тактический	От 1 года до 6 лет	Раз в квартал
Стратегический	От 6 лет	Раз в квартал

Примечание. Источник: [2].

Таблица 2

Основные инструменты проектного управления в российском государственном секторе

Инструмент	Характеристика
Паспорт проекта	Определяет ключевые характеристики проекта: наименование проекта, участники, основания для инициации, цель и задачи, ожидаемые результаты, срок реализации, риски, план мероприятий
План-график проекта	Определяет сроки реализации мероприятий по проекту, контрольные события по проекту и сроки их достижения, а также устанавливает ответственных исполнителей по проекту
Отчеты о реализации проекты	Раскрывают информацию о достигнутых результатах проекта, оценке выполнения показателей, исполнении бюджета проекта, причинах возникших отклонений, рисках и способах их минимизации

Примечание. Источник: [2].

Самым значимым и основным процессом проектного подхода является стратегическое управление, при котором осуществляется постановка и реализация долгосрочных целей. При этом формируется общее видение желаемого результата проектной деятельности (например, повышения доступности определенных общественных благ). Основными инструментами проектного управления в российском государственном секторе сегодня являются следующие документы: паспорт проекта, план-график проекта, а также различные отчеты о реализации проекта (табл. 2).

Организационную поддержку проектной деятельности осуществляют проектные комитеты и офисы. Проектный комитет – коллегиальный орган, принимающий решения в части планирования и контроля реализации проектов, оценки вероятности и перспектив достижения целевых показателей по проекту. Проектный офис – орган, организующий планирование и контроль проектной деятельности в органе исполнительной власти. Все управленческие решения по проекту исходят от Председателя проектного комитета (как правило, эту функцию выполняет руководитель органа исполнительной власти) и далее через проектный офис они доводятся до конкретных должностных лиц (отчеты о ходе исполнения проекта формируются в обратном порядке).

Проблемы применения проектного подхода в государственном секторе

Анализ опыта применения проектного подхода в ряде министерств и ведомств позволяет утверждать, что до настоящего момента он так и не стал ядром системы государственного управления. Принятие решений по изменению проводимой государством политики часто происходит вне контура проектного управления, в том числе это отчасти касается и решений в сфере корректировки бюджетных расходов.

Можно выделить следующие ключевые проблемы в сфере внедрения проектного управления в государственном секторе:

1. Проблемы, связанные с нехваткой проектных специалистов и соответствующих управленческих компетенций. Зачастую проекты в органах власти и государственных организациях иницируются без анализа достаточности кадровых ресурсов. При этом часто упускается из вида то, что проектная деятельность – это особый вид деятельности и не каждый, даже очень опытный чиновник, способен быть успешным проектным управляющим. В этих условиях планируемые показатели проекта (в части его сроков, бюджета и результатов) часто оказываются под угрозой срыва.

2. Проблемы, связанные с формальным применением проектного подхода и его излишней бюрократизацией. Инертность

устоявшихся систем и механизмов государственного сектора и негативное отношение к преобразованиям в ряде случаев приводит к ситуации, когда внедрение проектного подхода и инструментов проектного управления осуществляется только «на бумаге». В отсутствии стимулов к коренному изменению, проектный подход часто реализуется параллельно с традиционной системой управления, а иногда и занимает второстепенное положение по отношению к уже существующей практике. Кроме того, даже внутри проектного подхода часто наблюдается смешение ведомственного и функционального принципа управления, что существенно ограничивает возможности эффективного управления реализацией государственных проектов. При этом дополнительную сложность создает и излишняя бюрократизация всех процессов (например, требования по предоставлению большого объема излишне детализированной информации в процессе составления, утверждения и корректировки проектов).

3. Проблемы, связанные с недостаточной стандартизацией и системностью. Отсутствие системного подхода при формировании структуры проектов, а также низкое качество целеполагания приводит к размыванию направленности государственной политики на достижение ключевых приоритетов развития. Так, большое количество целевых показателей проектов при отсутствии в них иерархии не позволяют задать внутренне согласованную систему ориентиров государственной политики. Здесь же следует отметить часто наблюдаемое отсутствие увязки проектов с конкретными целями социально-экономического развития и стратегическими национальными приоритетами. Так рассматривая проекты, включенные в различные государственные программы, можно отметить, что паспорта многих из них не позволяют однозначно оценить их реальную общественную значимость и эффективность.

4. Проблемы, связанные со недостаточной скоординированностью деятельности структур государственного управления. В условиях фактической разобщенности министерств и ведомств вопросы сквозного управления проектами приобретают первостепенное значение. Однако часто проекты оказываются тяжело совмещаемы друг с другом. Это не позволяет осуществлять эффективную координацию федеральных и региональных государственных проектов, а также обеспечивать их связь с проектами развития государственных корпораций, компаний с государственным участием, а также крупнейших корпораций.

5. В качестве последней группы проблем можно выделить проблему сложности синхронизации различных циклов государственного управления. Так, 21 июля 2020 г. Президент Российской Федерации В.В. Путин подписал указ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [6], призванный определить план работ на текущий президентский цикл. Корректировка национальных целей потребовала их увязки не только с госпрограммами и приоритетными государственными проектами, но также и с бюджетным процессом и документами стратегического планирования. По сути, встал вопрос о необходимости увязки разнородных планов, сформированных в различные периоды с использованием различных подходов и методологий. В итоге процедура увязки проектов различной длительности с фиксированным трехлетним бюджетным циклом и шестилетним циклом стратегического планирования оказалась достаточно трудоемкой и отняла значительную часть времени и усилий, кабинета министров. При этом, несмотря на предпринятые усилия, в итоге Счетная палата Российской Федерации выявила целый ряд расхождений между ключевыми показателями проектов и бюджетным прогнозом [7].

Для решения вышеуказанных проблем должна быть разработана и отражена в соответствующих нормативных документах единая методология и процедуры проектного управления, применяемого в органах власти для реализации государственных программ. Методология должна охватывать все стадии проектного управления (от разработки проекта до финальной оценки эффективности его выполнения) и обеспечивать однозначное закрепление ответственности должностных лиц за достижение установленных целевых показателей по проекту. При этом острота вызовов, стоящих перед российской экономикой, не оставляет достаточного времени для каких-либо масштабных научных изысканий в данной сфере [8], предопределяя необходимость внедрения уже апробированных и хорошо зарекомендовавших себя решений (таких как, например, «метод набегающей волны», «многоуровневое планирование» и т.д.). С этой целью необходимо сформировать и постоянно пополнять базу знаний из лучших кейсов и практик проектного управления.

Очевидно, что дальнейшее развитие проектного управления нуждается в типизации и унификации подходов к определению целей и задач проектов, а также описанию ожидаемых результатов. При этом должен быть сформирован и утвержден

ограниченный по составу перечень наиболее приоритетных, общественно значимых целей, каждая из которых будет характеризоваться измеримостью и достижимостью. Далее необходимо уточнить перечень проектов и программ Российской Федерации с учетом актуализированных национальных целей и привести их к единому формату, разработанному с учетом принципов проектного управления.

Проектные менеджеры на всех уровнях в обязательном порядке должны проходить квалификационный отбор. В качестве возможного подхода для определения компетенций проектных менеджеров можно использовать стандарт базового уровня индивидуальной компетентности для управления проектами, разработанный Международной Ассоциацией проектного управления [9] или аналогичные разработки отечественных специалистов [10].

Кроме того, необходимым представляется четкое разделение проектных и процессных направлений деятельности органов государственной власти (с обязательным учетом разграничения ответственности и полномочий органов власти различного уровня). Оптимизация подходов к управлению повысит эффективность и сформирует необходимую определенность при принятии решений в сфере реализации государственных проектов и программ.

Также представляется важным, чтобы система проектного управления была полностью цифровизована. Должен быть создан и внедрен единый информационный инструментарий управления государственными проектами (вместо используемых сегодня разнородных ведомственных систем) и осуществлен полный отказ от бумажных носителей информации (в настоящее время они допускаются). Для этого потребуются выявить и устранить излишние документы и процессы, сократить количество неэффективных и «пустых» по содержанию документов, а также перевести в цифровое пространство все рутинные процедуры с участием человека на всех этапах жизненного цикла проекта. При этом информационная система проектного управления должна быть интегрирована с системами претензионной работы, планирования бюджета, управления закупками и реализацией контрактов, а также другими системами, используемыми в Российской Федерации для решения задач государственного управления.

Заключение

Проектный подход стимулирует органы власти более ответственно подхо-

дить к исполнению своих обязанностей по реализации государственных планов социально-экономического развития, тем самым повышая эффективность достижения стратегических национальных приоритетов. Однако сформулированные в государственных документах цели и задачи проектного управления реализовать до конца не удалось.

Для системы проектного управления в госсекторе характерно наличие целого ряда недостатков институционального и организационного характера. В частности, наблюдается расхождение видения участниками процесса своих задач и функциональных ролей, неготовность исполнителей к перестройке привычных им способов деятельности, отсутствие согласованности отдельных документов проектного управления, общая нескоординированность деятельности различных министерств и ведомств, а также разрыв между проектной и бюджетной моделью государственного управления.

Все это приводит к неудовлетворительной общей эффективности выстроенной сегодня в государственном секторе системы проектного управления. Без решения имеющихся проблем сложно обеспечить необходимую динамику и качество социально-экономического роста страны, ее экономическую безопасность и раскрытие имеющегося потенциала. Очевидно, что система проектного управления нуждается в дальнейшем развитии, как с точки зрения совершенствования методологического и нормативно-правового обеспечения, так и с точки зрения внедрения современного инструментария.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Список литературы

1. Тихомирова О.Г. Управление проектом: комплексный подход и системный анализ. М.: НИЦ ИНФРА-М, 2017. 300 с.
2. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 24.06.2021)]. Собрание законодательства РФ, 05.11.2018, № 45, ст. 6947.
3. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах [Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р]. Собрание законодательства РФ, 11.02.2019, № 6, ст. 542.
4. Послание Президента Федеральному Собранию / Официальный сетевой ресурс Президента России. 3 декабря 2015 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/50864> (дата обращения: 15.07.2021).
5. Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти [Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ]. [Электронный ресурс]. URL:

<https://consultant.ru/link/?req=doc&base=LAW&n=162120/> (дата обращения 15.07.2021).

6. Указ о национальных целях развития России до 2030 года / Официальный сетевой ресурс Президента России. 21 июля 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 04.08.2021).

7. Заключение на проект бюджета – 2021 / Счетная палата Российской Федерации. 15 октября 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: <https://ach.gov.ru/audit/proekt-2021> (дата обращения: 04.08.2021).

8. Кузнецов Н.В., Побываев С.А. Мониторинг разработки и реализации документов стратегического планирования: ключевые аспекты // Общество: политика, экономика, право. 2020. № 5 (82). С. 56–61.

9. Individual Competence Baseline for Project Management (ICB4). International Project Management Association (IPMA), 2018. 212 p.

10. Воропаев В.Н. Управление проектами: Основы профессиональных знаний, Национальные требования к компетентности специалистов. М.: ЗАО «Проектная Практика», 2010. 256 с.