

УДК 338.28

СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В РЕГИОНАЛЬНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ РЕГИОНОВ УРАЛЬСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА)

Савченко Я.В., Раменская Л.А.

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

Настоящая статья посвящена исследованию современного состояния проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне. Изменения исследуются с позиции актуальных трендов проектного управления, выделенных на основе анализа профессиональных стандартов, а также анализа инноваций в нормативно-правовой среде и методическом обеспечении. Подтверждено соответствие изменений в практике реализации национальных проектов общемировым изменениям проектного менеджмента как вида профессиональной деятельности. Исследование существующей системы управления проектами региональных органов исполнительной власти и открытости показателей результативности было проведено на примере субъектов Уральского федерального округа (УрФО), куда входят Свердловская, Челябинская, Курганская, Тюменская области и Ханты-Мансийский (ХМАО) и Ямало-Ненецкий автономные округа (ЯНАО). Информационную базу исследования составили открытые информационные ресурсы региональных проектных офисов и департаментов проектного управления. В результате были сделаны выводы о сохранении высокой дифференциации в степени развития проектного управления между регионами, низкой информационной прозрачности результатов реализации регионального компонента национальных проектов. Кроме того, по ряду косвенных признаков был сделан вывод о сохранении доминирования в регионах программно-целевого управления.

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

THE CURRENT STATE OF A REGIONAL AUTHORITIES PROJECT MANAGEMENT (ON THE EXAMPLE OF THE URAL FEDERAL DISTRICT)

Savchenko Ya.V., Ramenskaya L.A.

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

This article describes the study of the current state of project management in public authorities at the regional level. Changes studied from the position of current trends in project management, which we formulated based on an analysis of professional standards, as well as an analysis of innovations in the regulatory environment and methodological support. Changes in the practice of implementing national projects correspond to global changes in project management as a type of professional activity. The study of the existing project management system of regional executive authorities and the openness of performance indicators was carried out on the example of the subjects of the Ural Federal District, which includes the Sverdlovsk, Chelyabinsk, Kurgan, Tyumen regions and the Khanty-Mansiysk (KhMAO) and Yamalo-Nenets Autonomous Okrugs (YaNAO). The information base of the study formed open information resources of regional project offices and project management departments. As a result, we draw conclusions about the preservation of high differentiation in the degree of development of project management between regions, low information transparency of the results of the implementation of the regional component of national projects. In addition, according to a number of indirect signs, we assume that program-targeted management dominance will remain in the regions.

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

Основной причиной, по которой органы государственной власти различных стран мира приходят к идее развития проектного управления, является необходимость обоснования эффективности расходования бюджетных средств под воздействием растущего общественного контроля [1]. Прочие причины аналогичны тем, что используются для обоснования ценности проектного управления в корпоративном секторе: прозрачность и персонализированная ответственность, повышение эффективности использования ресурсов, улучшение управления изменениями и рисками [2]. В последние годы

ценность проектного управления все чаще связывают с необходимостью управления все более сложными проектами во все более неопределенной среде [3].

Сфера проектного управления как вида профессиональной деятельности существенно трансформировалась под воздействием современных вызовов. Ярче всего данные изменения можно проиллюстрировать через эволюцию профессиональных стандартов, которые представляют собой концентрированную усредненную «лучшую практику» проектного управления. В течение последних лет профессиональные стандарты «процессного» типа по-

степенно заменяются стандартами «новой волны», в основе которых лежат принципы и практики проектного управления без привязки к определенным процессам и типам жизненного цикла. К международным профессиональным стандартам «новой волны» можно отнести: ICB 4.0 (Individual Competence Baseline for Project Management (год принятия 2015); ISO 21502:2020 Project, programme and portfolio management – Guidance on project management; ISO 21500:2021 Project, Programme and Portfolio management – Context and Concepts, также «де-факто» к международным может быть отнесен популярный в профессиональном сообществе американский стандарт PMBOK® Guide 7th Ed. (год принятия 2021).

Важными изменениями в сфере проектного управления, выделенными нами на основе анализа текстов новых стандартов, стали следующие:

1. Признание во всех перечисленных стандартах множественности подходов к управлению проектами (различные варианты предиктивного, гибкого проектного менеджмента и их гибриды).

2. Увеличение значимости окружения проекта – «контекста».

3. Рост значимости высокоуровневого управления проектами.

Данные изменения охватывают всю сферу проектного менеджмента в целом, не исключая сферу государственного управления. Так, недооценка руководителями значимости концептуальных решений, как отмечают исследователи, является одной из важных причин неэффективной реализации госпроектов [4, 5]. Появление ряда проблем при реализации проектов вследствие изменения контекста – осложнения международной обстановки также очевидно.

Несмотря на то, что в основе управления национальными проектами лежит процессная методология отечественных профессиональных стандартов (например, ГОСТ Р 54869-2011, ГОСТ Р 54870-2011, ГОСТ Р 54 871-2011 и др.), практика трансформируется в соответствии с логикой изменений в профессиональном сообществе.

Существенным изменением в проектной деятельности в органах государственной власти является встраивание проектов в единую систему целеполагания и стратегического планирования, что согласуется с выделенными ранее изменениями в профессиональной сфере.

До недавнего времени национальные проекты рассматривались экспертами скорее как приоритеты социально-экономического развития страны. Реализация

управленческих процедур применительно к национальным проектам затруднялась как отсутствием упоминания национальных проектов в документах стратегического планирования (так, в Федеральном законе № 172-ФЗ термин «проект» отсутствует, но присутствует термин «программа») [6], так и в параллельном существовании системы государственных программ и национальных проектов. Это приводило к дублированию, размыванию усилий и противоречило идее концентрации бюджетных ресурсов на наиболее результативных инструментах и институтах [7].

Изменения системы целеполагания означают формирование сквозной системы достижения стратегических целей: от пяти национальных целей и 25 показателей, характеризующих их достижение (определены Указом Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»), к высокоуровневому Единому плану по достижению национальных целей [8]. В данном Плане определены траектории достижения целей и стратегические приоритеты Правительства, посредством выделения факторов, влияющих на возможность достижения целей и комплексов мероприятий. И далее – к инструментам непосредственной реализации стратегии, которыми являются госпрограммы и национальные проекты.

При этом управление госпрограммами формируется по тем же принципам проектного менеджмента, что и управление национальными проектами. В структуре госпрограммы выделяется проектная часть, состоящая из федеральных и ведомственных проектов, а также процессная часть. Тем самым устраняется методологический недостаток, связанный с тем, что в системе проектного управления программы представляют собой комплекс проектов и операционной (процессной) деятельности, объединенной общей целью.

Кроме того, обновленная система целеполагания выстроена с учетом регионального компонента. Следует отметить, что региональный уровень в иерархии национальных проектов был обозначен Постановлением по организации проектной деятельности № 1288, утвержденным 31 октября 2018 г.

Основные показатели достижения национальных целей в целом соответствуют показателям социально-экономического развития регионов и служат для оценки деятельности высших должностных лиц (утвержде-

ны Указом Президента от 04.02.2021 № 68). В упомянутом ранее Едином плане региональный компонент представлен в виде декомпозиции значений целевых показателей на субъекты РФ с детализацией по годам. Таким образом, обновленная система целеполагания предусматривает персональную ответственность за достижение показателей результативности проектов на федеральном и региональном уровнях.

В соответствии с базовыми принципами менеджмента совершенствование системы планирования и целеполагания подразумевает также совершенствование системы контроля. Как было упомянуто выше, при внедрении проектного управления в органы государственной власти важным является повышение прозрачности и доступности результатов реализации в публичном пространстве.

В соответствии с этим в настоящей работе было проведено исследование существующей системы управления проектами на региональном уровне и открытости их результатов. В качестве объекта исследования был выбран Уральский федеральный округ (УрФО), в состав которого входят шесть субъектов РФ. Выбор объекта обусловлен тем, что проектное управление во всех региональных органах государственной власти (ОГВ) начало развиваться одновременно, после принятия на федеральном уровне решения о развитии проектной деятельности в регионах и утверждения методологической базы.

Проектное управление в данных субъектах развивалось неравномерно. Так, в Ханты-Мансийском АО внедрение проектного управления началось в 2015 г., что позволило ему к 2018 г. войти в группу регионов с высоким уровнем развития проектного управления. Свердловская область стала активным последователем, внедрив систему управления проектами в сжатые сроки (до одного года). Оба субъекта РФ вошли в перечень пилотных регионов, по которым проводилась оценка индекса проектной деятельности ОГВ в 2018 г. Тюменская и Челябинская области в список пилотных регионов не попали, но в 2017 г. имели определенные достижения в проектном управлении (2 и 3 место в конкурсе «Проектный олимп» в номинации «Управление комплексным проектом – Лучший проект года»).

К сожалению такой инструмент оценки эффективности проектного управления в региональных исполнительных ОГВ, как индекс уровня зрелости организации проектного управления, не получил даль-

нейшего распространения. Хотя именно он помог бы отслеживать динамику развития проектного управления в регионах, выявлять слабые стороны, продвигать лучшую практику. Оценить качество проектного управления (ПУ) можно через анализ информационной прозрачности данной деятельности на сайтах региональных ОГВ, предположив, что чем выше уровень ПУ, тем более открытой должна быть информация о его результативности.

В рамках данного исследования мы оценивали объем и качество информации на сайте регионального проектного офиса (РПО) или Департамента проектного управления (ДПУ) каждого из шести субъектов, включая информацию о деятельности самого подразделения, иных структур, задействованных в проектах, информацию о национальных и региональных проектах и результатах их реализации. Для обеспечения сопоставимости были введены количественные оценки, которые позволяют оценить уровень информационной прозрачности проектного управления в субъектах УрФО. Количественная оценка формировалась следующим образом: по каждому из 10 показателей информационной прозрачности к итоговой оценке добавлялась 1 при его наличии, 0 – при отсутствии и 0,5 при наличии неполной информации. Результаты анализа представлены в табл. 1.

Как показал анализ, у всех регионов есть информационный ресурс, связанный с проектным управлением, который можно найти либо через сайт правительства субъекта РФ (Свердловская и Челябинская области), либо через единый сайт (портал) государственных органов (ХМАО, ЯНАО, Тюменская область). В Курганской области раздел «Проектное управление» находится на сайте Департамента экономического развития. На момент исследования ссылка на раздел «Проектное управление» в Челябинской области оказалась нерабочей. Поэтому данный регион выпал из некоторой части исследования.

Оценка наличия на сайте РПО (ДПУ) нормативно-правовых актов и методических материалов показала, что такая вкладка есть у всех субъектов, опять же с разным наполнением, позволяющим судить о степени самостоятельности и активности субъекта в развитии ПУ. Наиболее информационно открытым регионом является ХМАО, поскольку на сайте ДПУ присутствуют не только правовые акты и документы уровня РФ и субъекта, но и распорядительные документы уровня самого ДПУ.

Таблица 1

Анализ качества открытой информации по организации и результативности проектного управления субъектов УрФО

Показатель	Курганская область	Свердловская область	Тюменская область	ХМАО	Челябинская область	ЯНАО
Наличие сайта РПО (ДПУ)	+	+	+	+	Не работает	+
Нормативные правовые акты и методические материалы (РФ)	+	+	+	+	Нет данных	+
Нормативные правовые акты субъекта РФ	+	+	+	+	Нет данных	+
Методические материалы субъекта РФ	-	+	+	+	Нет данных	-
Распорядительные акты на уровне РПО (ДПУ)	-	-	-	+	Нет данных	-
Деятельность РПО, аналитика и отчетность	-	Отчет о деятельности ПО за 2017 г., отчеты по портфелям проектов за 2018 и 2019 г.	Итоги реализации региональных проектов за 2019–2021 гг.	Планы, отчеты подразделения, отчеты о реализации портфелей и пр.	Нет данных	Результаты мониторинга ГЧП проектов в 2019 г.
Раздел «Национальные проекты»	+	+	+	+	Нет данных	+
Реестр региональных проектов	+	+	отдельный документ не найден	отдельный документ не найден	отдельный документ не найден	+
Паспорта проектов	+	+	+	+	на сайтах ведомств	+
Отчетность по региональным проектам	За 2021 г. в виде качественного описания результатов	Сводный ежегодный отчет о ходе реализации портфелей проектов с 2017 по 2021 г.	Итоги реализации проектов 2021 г. в виде качественного описания реализованных мероприятий	Отчеты по региональным проектам с 2019 по 2022 г. помесячные и поквартальные	Краткие итоги за 2021 г. в виде описания результатов на сайтах ведомств	-
Итоговая количественная оценка (максимум 10 баллов)	6,5	8	7	9	1,5	6,5

Оценить деятельность РПО косвенно можно по вкладкам «Деятельность», «Аналитика» и «Отчетность», как правило здесь содержатся отчеты по деятельности ПО и/или реализации региональных проектов. В лидерах опять ХМАО, на сайте ДПУ которого можно посмотреть планы работы с 2017 г., отчеты о деятельности с 2016 г., отчеты о реализации портфелей проектов в рамках национальных проектов за 2017 и 2019 гг., акты результатов контроля, отчеты по региональным проектам, бюджетную отчетность и др. информацию. В других регионах наполнение этих разде-

лов на сайте фрагментарное или полностью отсутствует.

Итоговый показатель косвенно характеризует уровень проектного управления в регионах. Очевидно, что полная диагностика качества решения задач проектного менеджмента в администрациях регионов невозможна на основании только открытой информации, поскольку профильные подразделения проектного менеджмента имеют множество заказчиков отчетности различного рода по региональным компонентам национальных проектов, которая размещается во внутренних информаци-

онных ресурсах министерств и ведомств. Однако, поскольку общество является важным стейкхолдером и конечным пользователем результатов национальных проектов, информационная прозрачность качества управления и результативности национальных проектов является пусть и косвенной, но значимой характеристикой уровня развития проектного менеджмента в регионе.

Аналогичная ситуация с раскрытием информации о региональных проектах, реализуемых в рамках национальных и федеральных проектов России. Для более детального анализа степени раскрытия информации о региональных проектах в рамках данного исследования были подробно изучены все возможные источники информации, включая сайты министерств и ведомств и специальные сайты регионов «Национальные проекты России» на примере проекта «Цифровая экономика» (табл. 2).

Плановые показатели по национальным проектам, реализуемые на региональном уровне в УрФО, представлены в полном объеме в паспортах проектов. При этом стоит отметить, что на сайтах одних ОГВ публикуются ежегодные обновления паспортов, у других с момента старта проектов паспорта не менялись. Это может оказывать влияние на сопоставимость данных.

Анализ раскрываемой отчетности по реализации региональных проектов был проведен на примере национального проекта «Цифровая экономика» за 2021 г. и показал, что в полном объеме раскрывает информацию только региональный проектный офис ХМАО, причем с помесечной детализацией. Отчеты о ходе реализации региональных проектов публикуются в установленной на федеральном уровне форме. РПО Свердловской области публикует в открытом до-

ступе ежегодные сводные отчеты по реализации портфелей проектов. Недостатком этих отчетов является отсутствие информации по бюджетам отдельных региональных проектов. В сводном отчете сформированы четыре портфеля проектов, в каждый из которых включено по нескольку национальных проектов. Например, портфель «МСП и цифровая экономика» включает в себя региональную составляющую двух национальных проектов – «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и национальной программы «Цифровая экономика РФ». Данные по фактическому освоению бюджета указаны в отчете в целом по портфелю. Тюменская область публикует обобщенный отчет в виде инфографики, где представлены только данные по фактическому бюджету и укрупненные результаты реализованных мероприятий и проектов, не сопоставимых с данными паспортов. В Челябинской области опубликован отчет по установленной форме только по одному региональному проекту из пяти – «Кадры для цифровой экономики», который опубликован на сайте Министерства образования и науки. За остальные проекты отвечает Министерство информационных технологий, связи и цифрового развития. В открытом доступе они отсутствуют. На сайте правительства Челябинской области в разделе «Национальные проекты» представлены итоги реализации нацпроекта «Цифровая экономика» за 2021 год в виде описания реализованных по каждому федеральному проекту мероприятий. В Курганской области и Ямало-Ненецком АО отчетности по нацпроектам в открытом доступе не представлено.

Таблица 2

Анализ реализации национального проекта «Цифровая экономика» в 2021 г. в УрФО согласно раскрываемой ОГВ информации

Субъект РФ	Количество проектов в портфеле	Бюджет			Показатели			Результаты		
		План, тыс. руб.	Факт, тыс. руб.	Исполнено, %	План	Факт	% достижения	План	Факт	% выполнения
Курганская область	5	33201,2	н/д	н/д	10	н/д	н/д	27	н/д	н/д
Свердловская область	5	64959,7	н/д	96,04	10	9	90,0	11	10	90,9
Тюменская область	5	312864,0	312900,0	100,0	10	н/д	н/д	29	н/д	н/д
Ханты-Мансийский АО Югры	5	137567,4	137567,3	100,0	10	10	100,0	16	16	100,0
Челябинская область	5	212495,2	н/д	н/д	9	н/д	н/д	19	н/д	н/д
Ямало-Ненецкий АО	5	57182,0	н/д	н/д	10	н/д	н/д	4	н/д	н/д
Итого УрФО	5	740629,7			59			106		

По результатам анализа информационных ресурсов проектного управления органов государственной власти субъектов РФ в составе УрФО можно сделать следующие выводы:

С момента внедрения проектного управления в регионах прошло более 5 лет. Это достаточный срок для отладки всех процедур и процессов управления проектами и программами. Однако за это время тенденции развития данной сферы практически не изменились. Сильные регионы прогрессивно развиваются, отстающие – используют формальный подход. Наличие интернет-портала РПО с минимальным объемом информации является при этом лишь косвенным подтверждением данного заключения. Отсутствие в открытом доступе обязательной к формированию проектной отчетности не говорит о каких-либо нарушениях в процедурах контроля за реализацией проектов, поскольку они могут быть сформированы, но не размещены в публичном пространстве.

Таким образом, на современном этапе развития проектное управление в региональных органах власти остается сильно дифференцированным, что, по-видимому, сильно зависит от квалификации и мотивации персонала. При этом в открытой информации заметен перевес в направлении плановых показателей. Оценить результативность регионального компонента на основе открытой информации практически невозможно. Наличие отчетов в свободной форме, по ко-

торым невозможно идентифицировать показатели и результаты национальных проектов, при этом дают основания полагать, что в министерствах и ведомствах субъектов до сих пор преобладает программно-целевой подход, а не проектное управление.

Список литературы

1. Crawford L.H., Helm J. Government and governance: The value of project management in the public sector. *Project management journal*. 2009. Vol. 40. No. 1. P. 73–87.
2. Godenhjelm S., Lundin R.A., Sjöblom S. Projectification in the Public Sector – the Case of the European Union. *International Journal of Managing Projects in Business*. 2015. Vol. 8. No. 2. P. 324–348.
3. Andreev A.I., Zinkina J.V., Petrovskaya I.G. Globalization Impact on Project Management. *Journal of Globalization Studies*. 2022. Vol. 13. No. 1. P. 60–72.
4. Samset K., Volden G.H. Front-end definition of projects: Ten paradoxes and some reflections regarding project management and project governance. *International journal of project management*. 2016. Vol. 34. No. 2. P. 297–313.
5. Zhu J., Mostafavi A. Discovering complexity and emergent properties in project systems: a new approach to understanding project performance. *International Journal Project Management*. 2017. Vol. 35. No. 1. P. 1–12.
6. Смирнова О.О., Бочарова Л.К., Беляевская-Плотник Л.А., Богданова Ю.Н. Концептуальные подходы к формированию архитектуры документов стратегического планирования в России // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2019. Т. 10. № 4. С. 440–456.
7. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2019. № 1. С. 37–53.
8. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года [Электронный ресурс]. URL: <https://www.economy.gov.ru> (дата обращения: 10.08.2022).