

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Д. И. Полунин, Е. В. Масленникова

Челябинский государственный университет,
Челябинск, Россия

Проанализировано продвижение проектного управления в деятельность органов государственной власти как на федеральном, так и на региональном уровнях. Проанализирован опыт проектного управления в Белгородской и Челябинской областях. Проектное управление в региональных органах исполнительной власти постоянно развивается, однако чаще всего эта деятельность остается формальной процедурой, то есть не выступает в роли реального эффективного управленческого инструмента. В результате выявлены основные проблемы проектного управления, а также предложены рекомендации по их решению.

К л ю ч е в ы е с л о в а: *проект, проектное управление, структура проектного управления, признаки проекта, органы исполнительной власти.*

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT IN THE EXECUTIVE AUTHORITIES

D. I. Polunin, E. V. Maslennikova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia

The article analyzes the implementation of project management in the activities of public authorities both at the federal and regional levels. Due to the peculiarities of Russian legislation and the lack of serious professional training of personnel, regional executive authorities in the Russian Federation have faced problems of integrating project management mechanisms into the processes of current activities. The experience of project management in the Belgorod and Chelyabinsk regions is analyzed. As a result, the main problems of project management were identified, and recommendations for their solution were proposed.

К e y w o r d s: *project, project management, project management structure, project attributes, executive authorities.*

Проектно-ориентированный подход к управлению за последнее десятилетие постепенно проникал в современное российское общество. Первоначально он был востребован представителями частного бизнеса. Именно они в условиях ограниченности ресурсов и рыночной конкуренции вынуждены были конкретизировать цели своего бизнес-плана, необходимые финансовые и материальные средства на разных стадиях производства, временные рамки, человеческие ресурсы и т. п.

Некоторые органы местного самоуправления и ряд регионов, проанализировав опыт частного бизнеса по реализации проектного подхода, приняли данную эстафету. Ведь в условиях постоянной ограниченности бюджетных целей в сферах жизни, в том числе по повышению качества жизни местного населения, необходим системный подход решения данных задач.

Для того чтобы адекватно реагировать на постоянное изменение социально-экономических условий, государственные органы и государственные служащие вынуждены не только пересматривать свои обычные традиционные методы управления, но и постоянно повышать эффективность своей деятельности. Для этого на федеральном уровне была разработана методология, стратегическое назначение которой заключается в детализации не только поставленных перед органами государственной исполнительной власти целей, но и в определении процессов и инструментов для их достижения.

Стоит отметить, что проектная деятельность является логическим следствием общероссийской и/или мировой парадигмы, которая, в свою очередь, основывается на рекомендациях и стандартах, полученных на практике как в коммерческой сфере, так и в сфере государственного управления.

Основным понятием проектного управления является «проект».

Проект — это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального результата в условиях временных и ресурсных ограничений [1]. Таким образом, планирование проекта — это определение, приоритизация и назначение задач и ресурсов, необходимых для успешного завершения проекта. Тщательный план проекта определяет, кто будет в проектной команде, какие инструменты и материалы потребуются, а также процессы, необходимые для эффективного выполнения. И, конечно же, в бюджете указаны финансовые обязательства, а также каналы связи, которые будут использоваться всеми заинтересованными сторонами.

Принято выделять некоторые особенности, присущие всем без исключения проектам, — речь идет о так называемых признаках проекта [7–10]. Выделим и кратко охарактеризуем их.

Временные рамки. Каждый проект имеет конечную длину, с четким началом и окончанием. Проекты не являются открытыми; они начинаются в определенный момент, и в конечном итоге они приходят к четкому и полному заключению на более позднюю, заранее определенную дату.

Предпринятые усилия. Каждый проект требует определенного объема работы. Мы определим «работу» позже, но пока достаточно сказать, что требуется команда, то есть менеджер проекта и некоторая форма проектной команды, которые должны будут предпринять и выполнить работу, необходимую для разработки и реализации результатов проекта.

Ограниченность ресурсов. Для выполнения работы потребуются компетентные сотрудники, материалы и/или финансовые ресурсы и т. п.

Уникальные продукт или услуга. Проекты являются единственными в своем роде. Все проекты предназначены для создания чего-то уникального. То есть продукт может быть просто небольшим отклонением от предыдущего проекта, или это может быть что-то совершенно новое, вещь, которую никогда не задумывали и не создавали, но в обоих случаях проект создает нечто уникальное. Проекты имеют четко определенные результаты. Желаемый результат должен быть конкретным, с заранее определенными целями и ограничениями. Проекты содержат риск и неопределенность. Тот факт, что результат проекта является уникальным и требует времени для создания, несет в себе элемент риска. Это нормально (на самом деле можно утверждать, что риск необходим), но для успешного осуществления проекта необходимо активно управлять риском.

После выделения отличительных особенностей проекта необходимо тщательно разобраться с методологией осуществления проектной деятельности. Для этого воспользуемся определением самой известной в мире проектной организации Project Management Institute.

Управление проектами — область деятельности, в ходе которой определяются и достигаются четкие цели проекта при балансировании между объемом работ, ресурсами (такими как деньги, труд, материалы, энергия, пространство и др.), временем, качеством и рисками [2].

В 2013 году был образован Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в состав которого вошли представители Аппарата Правительства, Министерства экономического развития, Министерства финансов, Министерства регионального развития, Министерства связи и массовых коммуникаций, Министерства транспорта, Министерства промышленности и торговли, Счетной палаты, представители правительств субъектов Российской Федерации, коммерческих организаций, научных и образовательных учреждений [6].

На первом заседании решением данного Совета стало создание пилотных площадок внедрения проектного управления в деятельность органов государственной власти и органов субъектов Российской Федерации. Кураторами являлись руководители органов исполнительной власти. Направленность работы заключалась в успешном внедрении и дальнейшем эффективном апробировании механизма проектного управления, а также в повышении квалификации государственных гражданских служащих.

Приняли участие такие субъекты Российской Федерации, как Белгородская область, Пермский край, Ярославская область, Томская, Пензенская, Ульяновская и Волгоградская области.

Для эффективного достижения поставленной цели было принято распоряжение Министерства экономического развития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 года. В данном нормативно-правовом акте разработаны методические рекомендации, определены основные цели и принципы внедрения проектного управления. Одновременно с этим была декомпозирована область деятельности органа исполнительной власти (рис. 1).

Стоит отметить, что данные разработанные методические рекомендации имеют отношение только к приоритетным и внутренним проектам.

А также в системе управления органа исполнительной власти были обозначены четыре уровня управления (табл. 1).

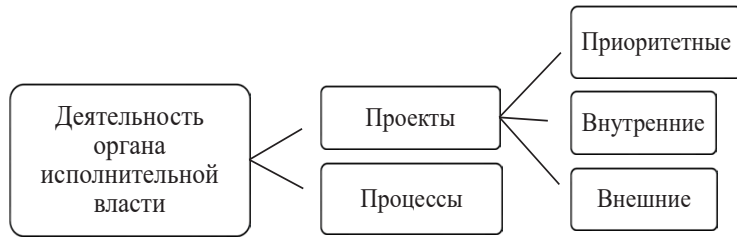


Рис. 1. Декомпозиция деятельности органа исполнительной власти

Из табл. 1 видно, что теперь происходит планирование по длительности и частоте проведения контроля, параметры которых зависят от уровня управления органа исполнительной власти.

В свою очередь способы достижения цели органа исполнительной власти подразделяются на процессно-ориентированную (отдельные проекты) и проектно-ориентированную (регулярные стандартизированные процессы) системы управления.

Из ключевых особенностей стоит отметить, что в отличие от коммерческой сферы оно состоит из определенных групп процессов (рис. 2).

Основным препятствием реализации механизма проектного управления в государственных органах и органах местного самоуправления являлась непроработанность методологии данного инструментария. Однако все изменилось

с принятием постановления Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

В соответствии с п. 5 Указа Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 года № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» и п. 6 Указа Президента Российской Федерации от 19 июля 2018 года № 444

«Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» Правительство Российской Федерации утвердило Положение об организации и функциональную структуру проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации, благодаря которому избавились от недостатков, ранее характерных проектному управлению в органах государственной власти [1], а именно: сформировалась не только единая структура управления проектной деятельностью, но и была создана единая методологическая основа ее осуществления.

В результате структура управления проектной деятельностью на федеральном уровне выглядит, как показано на рис. 3.

Дальнейший анализ наиболее известных практик управления проектами в системе го-

Таблица 1

Уровень управления органа исполнительной власти

№ п.п.	Уровень управления	Планирование на период	Контроль
1	Стратегический	От 6 лет	Не реже 1 раза в год
2	Тактический	От 1 года до 6 лет	Не реже 1 раза в квартал
3	Оперативный	От 3 месяцев до 1 года	Не реже 1 раза в месяц
4	Операционный	От 1 дня до 3 месяцев	Не реже 1 раза в неделю

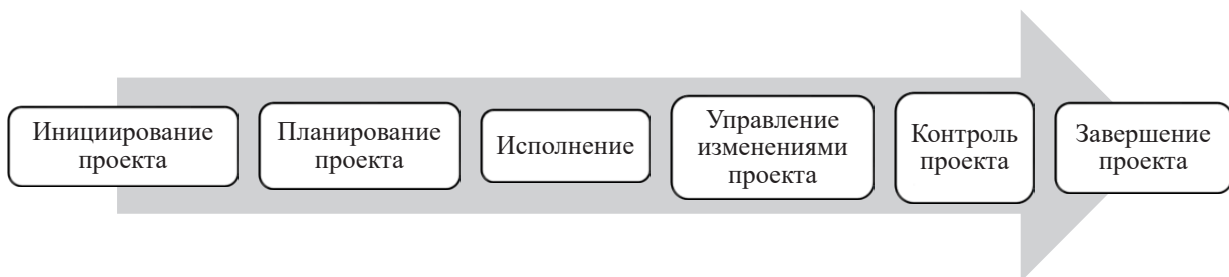


Рис. 2. Процесс управления проектами

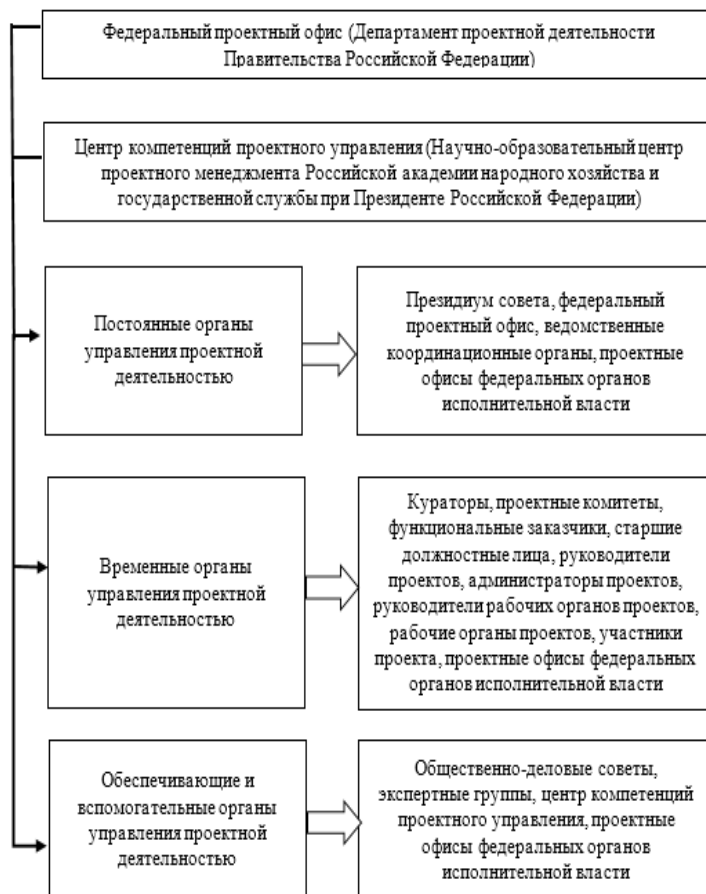


Рис. 3. Структура управления проектной деятельностью на федеральном уровне

сударственного управления позволит оценить эффективность использования данного инструмента на уровне субъектов Российской Федерации, выявить современные преимущества и недостатки осуществления проектного управления, а также охарактеризовать уровень его развития.

Для оценки текущего состояния проектного управления в органах исполнительной власти Челябинской области воспользуемся методом регионального бенчмаркинга. Для этого обозначим регион-лидер для сравнения, выявим различие между ним и анализируемым регионом, проанализируем ключевые факторы успеха региона-лидера и рассмотрим возможность внедрения успешного опыта в хозяйственную практику исследуемой территории.

В 2018 году было проведено исследование, направленное на оценку эффективности в области управления проектами субъектов Российской Федерации. В анализе были учтены пять основных элементов: стратегическое планирование и управление портфелем проектов, управление проектами, принятие решений и организационная поддержка, развитие компетенций и культу-

ры эффективности, управление стимулами для участников проекта [5]. По трем показателям из пяти Белгородская область заняла ведущее место.

Охарактеризуем современное состояние проектного управления в региональных органах исполнительной власти в Челябинской и Белгородской областях (табл. 3).

Проведенный сравнительный анализ показывает, что в Белгородской и Челябинской областях имеется всеобъемлющая нормативно-правовая база, в регламент которой входят основы проектной деятельности в органах исполнительной власти, а также обозначены органы управления проектной деятельностью. Однако в Челябинской области отношение к данному механизму более формальное, чем в экономически развитой Белгородской области. Это отражается в несовершенстве методологии осуществления проектной деятельности, а именно: не выполняются основные принципы проектного управления (отсутствие конкретных целей в региональных программах и не учтены риски) и недостаточное количество служащих на государственной

Таблица 3

Проектное управление в Челябинской и Белгородской областях

Критерий сравнения	Белгородская область	Челябинская область
Основной системообразующий нормативно-правовой акт, регламентирующий проектную деятельность в органах исполнительной власти	Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 года N 202-пп «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях»	Постановление Правительства Челябинской области от 29 июня 2017 года N 358-П «О Положении о проектной деятельности в Челябинской области и внесении изменения в постановление Правительства Челябинской области от 25.07.2013 г. N 148-П»
Органы управления проектной деятельности	Департамент внутренней и кадровой политики, областной проектный офис и экспертная комиссия; в большинстве региональных органов власти учреждена должность ответственного за проектное управление.	Региональный стратегический комитет, отраслевые проектные комитеты, региональный проектный офис
Доля гос. служащих, участвующих в проектной деятельности	100%	60%
Наличие приоритетных региональных программ и проектов стратегического развития РФ	На текущий момент на территории Белгородской области реализуются 12 национальных и 50 региональных проектов.	На текущий момент на территории Челябинской области реализуются 12 национальных и 53 региональных проектов.
Число служащих, обученных проектному управлению	824	15
Методика осуществления проектной деятельности в органах исполнительной власти	Более детализировано прописаны ответственные лица и стадии осуществления проектной деятельности. Учтена система премиальных выплат за успешно реализованные проекты	Не наблюдается четкая корреляция государственных служащих во время осуществления проектной деятельности. Отсутствие системы премиальных выплат за успешно реализованные проекты.
Применение проектного управления при формировании региональных программ	Большинство государственных программ области основаны на принципах проектного управления	Большинство содержащихся в областных программах мероприятий не соответствуют критериям проекта
Объединение приоритетных проектов в портфели	Объединение региональных проектов в портфели не происходит. Региональные проекты включаются в портфели по отраслевому признаку.	Объединение региональных проектов в портфели не происходит. Региональные проекты включаются в портфели по отраслевому признаку.
Качество составления приоритетных региональных проектов (программ)	Все приоритетные проекты и программы составлены в соответствии с принципами проектного управления	Цели (задачи) и ресурсные ограничения в проектах носят неконкретный характер, не всегда учтены риски

гражданской службе, обученных основам проектного управления.

Что касается ситуации в целом по Российской Федерации, как отметил заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации С. Л. Постников в своем докладе, можно выделить следующие особенности проектного управления в Российской Федерации [4]:

- 1) в связи с тем, что государственная система является сметно-бюджетной, ресурсы выделяются не по мере потребности, а в рамках возможного;
- 2) постоянные изменения нормативно-правовой базы, регулирующей исполнение проектов, приводят к тому, что не осуществляется оптимальная корректировка параметров проекта;
- 3) отсутствует опыт у государственных служащих в проектных организациях и понимание, того, какой он должен быть;
- 4) отсутствует у ряда руководителей проектов вся полнота власти для решения проблем, связанных с разработкой и реализацией проекта;
- 5) проектный офис Правительства Российской Федерации — это единственная в стране оргштатная единица с установленной структурой и фондом оплаты труда, созданная по всем правилам проектного

управления. Все остальные проектные офисы — это, по сути, временные рабочие группы;

- 6) имеется тенденция к тому, что созданные проектные офисы будут структурами, которые будут заниматься в основном отчетной деятельностью;
- 7) отсутствует понимание того, что такое уникальность и на каком уровне в реализации проекта, на какой иерархии эта уникальность завершается;
- 8) необходимо создание системы проектного управления, обеспечивающей минимизацию конфликта интересов.

В заключение отметим, что проектное управление в региональных органах исполнительной власти постоянно развивается, однако, как показывает статистика, чаще всего эта деятельность остается формальной процедурой, то есть не выступает в роли реального эффективного управленческого инструмента. При этом преимущества методологии управления проектами будут заметны только тогда, когда будет сформирована культура управления проектами и найдены менеджеры с необходимыми личными компетенциями. Однако для этого потребуются много времени и применение значительных организационных усилий.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения 16.10.2020).
2. ГОСТ Р 54869-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом [Электронный ресурс] // Центр оценки и развития проектного управления. — URL: <https://www.isopm.ru/download/gost-54869.pdf> (дата обращения 16.10.2020).
3. Распоряжение Минэкономразвития России № 26P-AУ от 14 апреля 2014 года «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» [Электронный ресурс] // КонсультантПлюс. — URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/ (дата обращения 16.10.2020).
4. Кривов, В. Д. Материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 3 апреля 2019 года [Электронный ресурс] / В. Д. Кривов // Совет Федерации. — URL: <http://council.gov.ru/media/files/bDf1zHgJAFmccgwksMu6Ohz0eK5AEAkB.pdf> (дата обращения 16.10.2020).
5. Молотков, Ю. И. Система управления проектной деятельностью в органах власти: учебно-методические материалы для дистанционного обучения / Ю. И. Молотков. — Новосибирск: Издательство СибАГС, 2018. — 206 с.
6. Проектное управление в коммерческой и публичной сферах [Электронный ресурс]: учебник / под общ. ред. Х. А. Константиныди. — М.: Вузов. учеб.: Инфра-М, 2020. — 364 с. — (Высшее образование: Бакалавриат). — ISBN 978-5-16-105826-8. — URL (для зарегистрир. пользователей ЧелГУ): <https://new.znaniy.com/catalog/product/1055130> (дата обращения 16.10.2020).
7. Государственно-частное партнерство: учеб. пособие для бакалавриата и магистратуры [Электронный ресурс] / И. Н. Ткаченко [и др.]. — М.: Юрайт, 2019. — 188 с. — (Университеты России). — ISBN 978-5-534-00518-9 // ЭБС Юрайт [сайт]. — URL: <http://biblio-online.ru/bcode/434038> (дата обращения 16.10.2020).

8. Фадеева, О. А. Внедрение проектного управления в органах исполнительной власти субъектов Российской Федерации [Электронный ресурс] / О. А. Фадеева // Молодой ученый. — 2019. — № 39 (277). — С. 58–61. — URL: <https://moluch.ru/archive/277/62632/> (дата обращения 16.10.2020).

9. Харченко, К. В. Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях [Электронный ресурс]: учеб. пособие / К. В. Харченко. — М.: Издат. дом РАНХиГС, 2018. — 166 с. — ISBN 978-5-7749-1318-3. — URL (для зарегистрир. пользователей ЧелГУ): <https://znanium.com/catalog/product/1085548> (дата обращения 16.10.2020).

10. Шедько, Ю. Н. Мотивация и стимулирование государственных служащих участников проектной деятельности / Ю. Н. Шедько // Вестник университета. — 2019. — № 3. — С. 30–37.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

Масленникова Елена Васильевна — кандидат экономических наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. evm26@mail.ru

Полунин Дмитрий Игоревич — магистрант факультета управления Челябинского государственного университета, Челябинск, Россия. d.i.polunin@mail.ru

REFERENCES

1. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 31 oktyabrya 2018 g. № 1288 «Ob organizacii proektnoj deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossijskoj Federacii» [Resolution of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 No. 1288 «On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation»]. *Konsul'tantPlyus* [ConsultantPlus]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (In Russ.).

2. GOST R 54869-2011. Proektnyj menedzhment. Trebovaniya k upravleniyu proektom [GOST R 54869-2011. Project Management. Requirements for project management]. *Centr ocenki i razvitiya proektnogo upravleniya* [Center for Assessment and Development of Project Management]. Available at: <https://www.isopm.ru/download/gost-54869.pdf> (In Russ.).

3. Rasporyazhenie Minekonomrazvitiya Rossii № 26R-AU ot 14 aprelya 2014 g. «Ob utverzhdenii Metodicheskikh rekomendacij po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organah ispolnitel'noj vlasti» [Order of the Ministry of Economic Development of Russia No. 26R-AU dated April 14, 2014 «On Approval of Methodological Recommendations for the Implementation of Project Management in Executive Bodies»]. *Konsul'tantPlyus* [Consultant Plus]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120 (In Russ.).

4. Krivov V. D. Materialy seminar-soveshchaniya rukovoditelej analiticheskikh sluzhb apparatov zakonodatel'nyh (predstavitel'nyh) i ispolnitel'nyh organov gosudarstvennoj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii 3 aprelya 2019 goda [Materials of the seminar-meeting of the heads of analytical services of the legislative (representative) and executive bodies of state power of the constituent entities of the Russian Federation April 3, 2019]. *Sovet Federacii* [Council of the Federation]. Available at: <http://council.gov.ru/media/files/bDf1zHgIAFmccgwksMu6Ohz0eK5AEAkB.pdf> (In Russ.).

5. Molotkov Yu. I. *Sistema upravleniya proektnoj deyatel'nost'yu v organah vlasti* [Project management system in government bodies]. Novosibirsk, 2018. (In Russ.).

6. Konstantinidi H. A. (ed.). *Proektnoe upravlenie v kommercheskoj i publichnoj sferah* [Project management in commercial and public spheres]. Moscow, 2020. (In Russ.).

7. Tkachenko I. N. [et al.]. *Gosudarstvenno-chastnoe partnerstvo* [Public-Private Partnership]. Moscow, 2019. (In Russ.).

8. Fadeeva O. A. Vnedrenie proektnogo upravleniya v organah ispolnitel'noj vlasti sub'ektov Rossijskoj Federacii [Implementation of project management in the executive authorities of the constituent entities of the Russian Federation]. *Molodoj uchenyj* [Young scientist], 2019, no. 39 (277), pp. 58-61. (In Russ.).

9. Harchenko K. V. *Proektnoe upravlenie v gosudarstvennyh i municipal'nyh organah i uchrezhdeniyah* [Project management in state and municipal bodies and institutions]. Moscow, 2018. (In Russ.).

10. Shed'ko Yu. N. Motivaciya i stimulirovanie gosudarstvennyh sluzhashchih uchastnikov proektnoj deyatel'nosti [Motivation and incentives for civil servants to participate in project activities]. *Vestnik universiteta* [University Bulletin], 2019, no. 3, pp. 30-37. (In Russ.).