

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»

Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра социально–экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

_____ Е.В. Зандер
подпись инициалы, фамилия

« _____ » _____ 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление»
38.03.04.11 – «Региональное управление»

Внедрение проектного управления в деятельность органов власти Российской Федерации

Руководитель	_____	ст. преподаватель	А.М. Булавчук
	подпись, дата		
Консультант	_____	канд. экон. наук, доцент	А.И. Пыжев
	подпись, дата		
Выпускник	_____		П.В. Яричин
	подпись, дата		

Красноярск 2019

РЕФЕРАТ

Выпускная квалификационная работа по теме «Внедрение проектного управления в деятельность органов власти Российской Федерации» содержит 76 страниц текстового документа, 7 иллюстраций, 6 таблиц, 1 приложение, 34 использованных источника.

ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ, ПРОЕКТ, НАЦИОНАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ, РЕГИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТ, ФЕДЕРАЛЬНЫЙ ПРОЕКТ, ПРОЕКТНЫЙ ОФИС.

Объектом исследования является деятельность органов государственной власти Российской Федерации, предметом исследования – проектное управление, как инструмент организации деятельности органов государственной власти РФ.

Цель работы: оценка эффективности внедрения проектного управления в органы государственной власти Российской Федерации.

В связи с поставленной целью были определены следующие задачи: изучить принципы проектного управления; выявить особенности внедрения проектного управления в Российской Федерации; проанализировать внедрения проектного управления в субъектах Российской Федерации; выявить основные проблемы внедрения проектного управления; предложить пути решения проблем.

Практическая значимость работы определяется тем, что результаты исследования и предложенные мероприятия способствуют более глубокому пониманию проблем внедрения проектного управления и могут быть использованы в целях усовершенствования деятельности органов власти.

ANNOTATION

The final qualifying work on the topic "Implementation of project management in the activities of the authorities of the Russian Federation" contains 76 pages of a text document, 7 illustrations, 6 tables, 1 application, 34 used sources.

PROJECT MANAGEMENT, PROJECT, NATIONAL PROJECT, REGIONAL PROJECT, FEDERALNY PROJECT, PRACTICE OFFICE.

The object of the study is the activity of public authorities of the Russian Federation, the subject of the study – project management, as a tool for organizing the activities of public authorities of the Russian Federation.

Objective: to assess the effectiveness of the implementation of project management in the public authorities of the Russian Federation.

In connection with the intended purpose was defined the following tasks: to study the principles of project management; to reveal the peculiarities of implementation of project management in the Russian Federation; to analyze the implementation of project management in the constituent entities of the Russian Federation; to reveal the main problems of implementation of project management; to offer solutions to problems.

The practical significance of the work is determined by the fact that the results of the study and the proposed activities contribute to a deeper understanding of the problems of implementing project management and can be used to improve the activities of authorities.

СОДЕРЖАНИЕ

Введение.....	3
1 Теоретические основы проектного управления.....	5
1.1 Понятие проектного управления.....	5
1.2 Развитие проектного управления в Российской Федерации	10
1.3 Нормативно правовая база проектного управления в Российской Федерации	19
2 Анализ практики реализации проектного управления в Российской Федерации	29
2.1 Анализ национальных проектов Российской Федерации.....	29
2.2 Анализ внедрения проектного управления в органы государственной власти на региональном уровне.....	40
2.3 Основные проблемы применения проектного управления в органах власти Российской Федерации.....	54
3 Совершенствования проектного управления в деятельности органов власти Российской Федерации.....	59
3.1 Рекомендации по решению кадровых проблем внедрения проектного управления	59
3.2 Предложения по включению национальных проектов в государственные программы.....	64
Заключение	69
Список использованных источников	71
Приложение А	76

ВВЕДЕНИЕ

Актуальность темы управления проектами в России постоянно растет, поскольку сегодня проекты составляют важную часть деятельности любой организации. Одновременно увеличивается масштаб, сложность и комплексность, а, следовательно, стоимость и риски этих проектов. От успешности реализации отдельных, самых масштабных, проектов зависит не только положение и репутация страны в международном сообществе, но и благополучие простых россиян.

Существует множество примеров успешного применения проектного управления за рубежом и в Российской Федерации и в развитых зарубежных странах. Это обуславливается абсолютной прозрачностью и управляемостью процесса, четким распределением персональной ответственности исполнителей проекта, измеримым количественно конечным результатом на заранее определенную сроками реализации проекта дату. Указанные преимущества — это далеко не все, что делает привлекательным проектное управление для бизнеса и органов власти.

В настоящее время Правительством Российской Федерации осуществляется активное внедрение и использование проектного управления. В связи с этим, возникает исследовательский вопрос о рассмотрении конкретных случаев применения проектного управления в сфере государственной политики и выявлении определенной специфики.

Обусловленность настоящего исследования заключается в том, что организация деятельности органов исполнительной власти не является достаточно комплексной и в данном случае проектное управление можно рассматривать в качестве инструмента более эффективного управления.

Целью данной работы является оценка эффективности внедрения проектного управления в органы государственной власти Российской Федерации.

В связи с поставленной целью были определены следующие задачи:

1. Изучить принципы проектного управления;

2. Выявить особенности внедрения проектного управления в Российской Федерации;

3. Проанализировать внедрения проектного управления в субъектах Российской Федерации

4. Выявить основные проблемы внедрения проектного управления;

5. Предложить пути решения проблем.

Объектом исследования является деятельность органов государственной власти Российской Федерации, предметом исследования – проектное управление, как инструмент организации деятельности органов государственной власти РФ.

Проектное управление регулируется на законодательном уровне. Нормативно-правовые акты как федерального, так и регионального уровня устанавливают основные принципы проектного управления, его цели и задачи.

1 Теоретические основы проектного управления

1.1 Понятие проектного управления

В современных условиях, которым характерны постоянные изменения, темп которых нарастает, всё чаще в организации тех или иных процессов, управлении ими, применяется проектный подход, позволяющий достигать запланированные результаты в условиях заданных параметров.

Существует несколько определений понятия «проектный подход» в современной литературе, рассмотрим некоторые из них.

Так, Т.Н. Жукова определяет проектный подход как: «подход к управлению, предполагающий образование проектов как способ решения наиболее значимых для предприятия задач» [23].

Э.В. Строилова предлагает следующее определение: «проектный подход – это методология деятельности, в основе которого лежит создание или преобразование объекта, обладающего новыми, уникальными свойствами» [28].

С.Б. Фисенко рассматривает проектный подход как формальную управленческую методику, в формате которой различные проекты планируются и исполняются как повторяемый, последовательный и измеримый процесс [24].

Г.А. Компанейцева предлагает рассматривать проектный подход, как систематическое определение и менеджмент проектов, применяемых предприятием, и взаимодействие этих проектов [19].

Обобщая некоторый зарубежный опыт, Г.В. Булах приводит следующее определение проекта: «временное усилие, по созданию уникального продукта, услуги или результата с заданным началом и концом (обычно проект ограничен временем, финансированием и/или определенным результатом)» [19].

В Постановлении Правительства РФ №1288 от 31.10.18 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» дано следующее понятие слову проект. Согласно постановлению, проект – это комплекс

взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

Для российской экономики внедрение проектного подхода обладает стратегическим значением, поскольку его использование способствует увеличению эффективности расходования ресурсов, реализации целей по модернизации экономики, стимулированию инновационной направленности, уменьшению уровня коррупции. Особую значимость проектный подход приобретает в условиях ограниченности ресурсов, неопределенности и нестабильности.

Реализация проектного управления в государственной власти основывается на следующей совокупности принципов:

- принцип последовательности (поэтапности) реализации проекта, с фиксацией сроков исполнения;
- принцип ориентации на рационально планируемые и реальные (достижимые) результаты;
- принцип дифференциации проектов по направлениям (вспомогательным процессам);
- принцип постепенного усложнения проектов (в первую очередь ставят относительно простые задачи, которые по мере продвижения усложняются и дополняются новыми элементами и связями);
- принцип апробации имеющихся наработок с последующим выявлением и исправлением ошибок;
- системный принцип (целостность проекта, критичная взаимосвязь целей и направленность на достижение синергии);
- принцип гибкости проектного управления: элементы должны быть высоко адаптивны к любым возможным изменениям организационного, технологического порядка, что особенно актуально в современных условиях и наличия внешних рисков;
- принцип полезности проектного управления (воплощается через повы-

шение эффективности и результативности деятельности органа государственной власти по решению социально значимых задач) [19].

Реализация принципов проектного позволит использовать научный потенциал регионов и страны, вовлечь в эту работу большое числа специалистов всех уровней, задействовать человеческие, материальные, технические, финансовые, производственные ресурсы территорий, а также привлечь поступления в регион ресурсов из других регионов, инвесторов – поставщиков; субвенции, дотации из федерального бюджета; спонсоров и кредиторов.

Принципы проектного подхода доказали свою эффективность на практике и активно используются во многих странах.

Проектное управление развивается по всему миру уже более 60-ти лет (таблица 1). За это время выработаны универсальные методы управления проектами и создан ряд экспертных организаций, целью которых является развитие проектного менеджмента и внедрение лучших практик.

Таблица 1 – Международный опыт проектного управления [63]

Период	Ключевые моменты развития проектного управления
1930-1950 гг.	Применяется матричная организация внедрения проектов, разрабатывается метод критического пути, разрабатывается сетевая система планирования, используется системный подход к управлению проектами в соответствии со стадиями его жизненного цикла.
1960-е г.	Создаются профессиональные организации по управлению проектами в Европе (Международная Ассоциация управления проектами (IPMA)) и США (Институт управления проектами (PMI)).
1970-е г.	Разрабатывается метод управления компьютерными проектами.
1990-2000 гг.	Разрабатывается универсальный метод по управлению проектами в системе государственного управления Великобритании.
2000-н.в.	Разрабатываются доступные системы поддержки реализации проектной деятельности.

Если в 80-е годы прошлого столетия управление проектами формировалась как сфера профессиональной деятельности, то в настоящее время управление проектами – это неотъемлемая часть процессов управления в бизнес-структурах и в государственном секторе.

На формирование такой специфической сферы управленческой деятельности в системе государственного и муниципального управления повлияла именно

реализация крупных социальных проектов. Речь идет о таких проектах как строительство Туннеля под Ла-Маншем (Франция – Великобритания), проведение Зимних Олимпийских игр в Сочи (Россия), Пхёнчхане (Республика Корея) и др.

Так, реализация проекта туннеля под Ла-Маншем (1989 – 1991) характеризовалась невероятно сложными взаимозависимыми и взаимосвязанными работами, большим количеством заинтересованных сторон. В данный проект было вовлечено два государства, несколько крупных финансовых институтов, инжиниринговые и строительные компании и другие организации, имеющие различные представления и требования, стандарты и даже единицы измерения, что сильно осложняло реализацию проекта.

Впервые государственная практика управления проектами была реализована при проведении XV Зимних Олимпийских игр в Калгари (1988). Данный проект показал возможности применения проектной деятельности не только при реализации крупных строительных или научных проектов.

Сегодня мы можем говорить об успешном мировом опыте внедрения в деятельность органов власти проектного подхода к управлению: в Великобритании – более 10 государственных учреждений работают в данной парадигме; во Франции – Департамент по государственной модернизации и Управление социальной защиты; Сингапуре – Центр управления государственными проектами Министерства финансов; Канаде – Офис управления крупными государственными проектами.

Сами проекты могут быть направлены как на создание нового или реконструкцию имеющегося объекта, решение социально значимых проблем или на реализацию идеи в основе которых находятся ценности субъектов проектной деятельности.

Инициаторами проектов (субъектами) все чаще становятся органы государственной и муниципальной власти, чья деятельность направлена на создание, модернизацию или поддержание в изменившейся среде материальной или духовной ценности, объектов проектирования, которые признаются положительными по своему социальному значению.

Новые вызовы к системе государственного управления определяют необходимость при осуществлении государственного и муниципального управления мобилизовать и структурировать необходимые ресурсы, в том числе материальные, финансовые, человеческие, для достижения целей в кратчайшие сроки с высоким уровнем исполнительской дисциплины.

Существуют некоторые особенности проектного подхода, присущие государственному управлению и составляющие основное отличие от бизнес-структур:

- финансовый ресурс ограничен рамками бюджета;
- подотчетность исполнителей органам власти более высокого уровня;
- наличие жесткого ведомственного исполнительского контроля,
- необходимость публичной отчетности, общественного контроля;
- ограниченность правового поля деятельности, особенно в сфере конкурсных процедур;
- направленность, прежде всего, на достижение социального эффекта [31].

Проектное управление должно учитывать формы отношений трех уровней власти (государственной, региональной и муниципальной) и на этой основе вырабатывается линия оптимальных затрат для достижения искомой цели. В Российской Федерации значительное внимание сосредоточено на использовании проектного подхода в целях реализации государственных программ. При этом государственные программы рассматриваются в качестве инструмента взаимодействия стратегического и бюджетного планирования.

Таким образом, преимущества проектного управления, существующее и развивающееся нормативное регулирование проектной деятельности на государственном, региональном и муниципальных уровнях управления, сделали его одним из самых востребованных способов управления. Это позволяет рассматривать проектную деятельность как перспективное направление модернизации управления в России.

1.2 Развитие проектного управления в Российской Федерации

В российской системе государственного управления проект как инструмент используется с начала 2000-х годов. Нормативно-правовая, организационная и методологическая базы управления проектами прошли долгий путь становления, который условно можно разделить на 4 периода: 2005–2008 гг., 2009–2012 гг., 2012–2015 гг., 2015 г. – по настоящее время.

Основой выделения данных периодов использовались нормативные правовые акты, относящиеся к проектной деятельности: Программа приоритетных национальных проектов, сформулированная Президентом России В. Путиным (2005 г.), Основные направления деятельности Правительства РФ до 2012 г. (2008 г.), Разработка мегапроектов, Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г. (2015 г.). Ключевые моменты развития проектного управления в России обозначены в таблице 2.

Таблица 2 – Ключевые моменты развития проектного управления в Российской Федерации

Период	Ключевые моменты развития проектного управления
1930-1990 гг.	Появляется календарно-сетевое планирование, применяются матрицы ответственности и т.д.
2005г.	Инициировано внедрение пионерных национальных проектов.
2009-2014 гг.	Организация Олимпиады-2014 осуществлена с использованием принципов проектного управления.
2010 гг.	В отдельных регионах применяются принципы проектного управления.
2011 гг.	Выпущен ряд стандартов по управлению проектами.
2014 гг	Утверждены методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти в России.
Май 2015 г.	Вопрос внедрения в деятельность органов власти методов проектного управления является одним из основных направлений деятельности Правительства РФ
2016 г.	Утверждено постановление об организации проектной деятельности в Правительстве страны
Июнь 2016 г.	Создан Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам
Июль 2016 г.	Создан Департамент проектной деятельности Правительства в качестве проектного офиса
Август 2016 г.	Создан Научно-образовательный центр проектного менеджмента
2018 г.	Принят Указ Президента «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»
2018 г.	Утверждены методические указания по разработке национальных проектов (программ)

Первым опытом применения проекта как инструмента реализации государственной политики является разработка и реализации приоритетных национальных проектов России. Использование данного инструмента хронологически можно связать с проведением первого этапа административной реформы (2003–2005 гг.). Выбор проекта как одного из инструментов осуществления ключевых мероприятий государственной политики, вероятно, был сделан из-за свойства проектов – решение конкретных задач в сжатые сроки [30].

Была создана рабочая группа при Администрации Президента под руководством руководителя Администрации Игоря Шувалова. Основной задачей рабочей группы была разработка основных стратегических направлений развития России и, соответственно им, разработка содержания первых прототипов национальных проектов. Позднее еще создавались рабочие группы, которые занимались детальным изучением вопросов различных областей проблемы. Также к их деятельности были привлечены эксперты [29].

С принятием Указа Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» от 21 октября 2005 года состав руководителей и реализаторов приоритетных национальных проектов расширился. Кроме Главы государства, Правительства и аналитических центров, участие в реализации приоритетных национальных проектов стали принимать председатели партий «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР, губернаторы нескольких субъектов, полномочные представители Президента в федеральных округах, федеральные министры, руководители общественных организаций, ректоры крупных вузов [4].

Система, созданная для реализации приоритетных национальных проектов, представляла собой связь существующей бюрократической структуры и систем управления проектами из бизнес-сектора. В этой системе Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографиче-

ской политике являлся центральным органом управления, своеобразный комитет управления портфелем проектов, т.е. совокупностью приоритетных национальных проектов. Его основная функция – принятие основополагающих решений по управлению каждым из проектов. Данный орган был создан в целях обеспечения взаимодействий между органами власти разных уровней, научных и общественных организаций, причастных к реализации приоритетных национальных проектов. Совет выполнял координационную, аналитическую и информационную функцию в реализации проектов [3].

Также при Совете были созданы межведомственные рабочие группы, которые представляли собой некие проектные команды. Это номинально соответствовало методологии проектного управления. Каждая из рабочих групп возглавлялась министром профильного министерства и включала свой состав представителей власти, профессиональных, научных и общественных объединений. Однако, сведений о руководителе портфеля проектов, лице, ответственном за текущее управление ими, не имеется. В целом приоритетные национальные проекты не имели прозрачного и широкого информационного освещения. На наш взгляд отсутствие на сегодняшний день информации по некоторым пунктам реализации в информационном поле свидетельствует о «полутеневом» характере реализации приоритетных национальных проектов, связанным, возможно, с нецелевым расходованием бюджета [30].

Также была создана «официальная» структура, курирующая реализацию приоритетных национальных проектов – Департамент приоритетных национальных проектов Правительства РФ.

Исходя из этого, на федеральном уровне структура управления приоритетными национальными проектами отличалась множественностью дублирующих компонентов состава. Построение системы «горизонтального» управления было реализовано на практике лишь частично.

Можно сделать вывод о том, что кардинальной смены подходов к управлению государством, несмотря на применение новых инструментов, не

произошло. В целом, работу по приоритетным национальным проектам, если ее соотнести с методологией проектного управления, можно назвать проектной лишь отчасти. Не было разработано методологии управления, нормативно-правовой базы, специально созданные органы реализации были встроены в бюрократическую структуру и во многом решения принимались Президентом. Также отсутствовали нормативные правовые акты по формированию и обеспечению приоритетных национальных проектов. Отсутствовало официальное внятное определение приоритетного национального проекта. Средства на реализацию данных проектов не выделены отдельной строкой в бюджете, что свидетельствует о непрозрачности системы финансирования. Нельзя точно говорить об эффективности реализации проектов, т.к. нет достаточной информации об объемах финансирования.

При указанных недостатках в реализации приоритетных национальных проектов использовались и передовые технологии проектного менеджмента. Во-первых, это технология сетевого планирования реализации проекта. План-сетка представляет собой список мероприятий проекта с указанием сроков их исполнения. Во-вторых, отчетность приоритетных национальных проектов соответствовала общепризнанным стандартам проектного менеджмента. Сведения о ходе реализации и результатах проекта были представлены с указанием всех основных показателей, а также их представление имело систематический характер. Данный опыт проектной работы стал толчком системных преобразований и освоения проектного менеджмента [30].

Следующий этап развития проектного менеджмента в Российской Федерации связан с формированием проектов как инструмента реализации стратегических направлений государства.

17 ноября 2008 года было принято Распоряжение Правительства РФ об основных направлениях деятельности Правительства до 2012 года. И, в соответствии с этими направлениями, были разработаны 48 отраслевых проектов. Кроме того, проекты стали инструментом не только достижения ключевых

чевых целевых показателей, но и «точечного» решения среднесрочных задач политического и социально-экономического характера. Новый перечень проектов затронул большее количество направлений и министерств, среди которых образование, здравоохранение, экономическое развитие, туризм, природоохрана, система контрольно-надзорных органов, сельское хозяйство и др [4].

Исполнителями проектов выступили профильные министерства. Исполнитель проекта, по логике методологии проектного управления, определял круг органов исполнительной власти – участников проекта. Участник проекта являлся одновременно и заинтересованной стороной, на которую могут влиять мероприятия и результаты проекта, и соразработчиком мероприятий проекта [5].

Команда проекта работала под руководством либо руководителя, либо заместителя руководителя органа исполнительной власти, ответственного за исполнение проекта, участники команды занимали должности не ниже директоров департаментов федеральных министерств и заместителей руководителей федеральных агентств и служб. Можно сделать вывод, что, как и при реализации приоритетных национальных проектов, проектные команды были сформированы по принципу существующей бюрократической структуры.

Органы государственной власти не были профессионально подготовлены к реализации проектного управления в соответствии со всеми стандартами. При разработке проектов формально не предполагалась работа по паспортам проектов. Документом, «легализующим» использование ресурсов по тем или иным мероприятиям проектов, являлось Распоряжение Правительства «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года». Данный документ включал информацию о проектах согласно типовым разделам проектных паспортов: цели, участники, даты реализации, количественные/качественные показа-

тели, календарный план. Кроме того, к данному документу готовились сопроводительные документы, которые хотя и во многом дублировали основную информацию. Подобная практика «дублирования документов» отражала несогласованность экспертов и руководителей проектов по поводу основных принципов оформления проектной документации.

По разработке и ведению проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства были разработаны и применены методические рекомендации. В данных документах содержался широкий спектр проектной терминологии, тем самым, впервые формализованный в российской практике.

Также одним из главных достижений в освоении методологии ведения проектной деятельности является внедрение практики управления рисками. Проектными командами принимались во внимание риски разного характера – макроэкономические, финансовые, трудовые, временные, специфические риски определенных сфер деятельности и т.д.

В целом, данный период развития проектного менеджмента в стране можно охарактеризовать как соответствующий основным признакам методологии проектного управления, в сравнении с этапом реализации приоритетных национальных проектов. Но все же, система реализации проектов по основным направлениям деятельности Правительства не отвечает предъявляемым стандартам проектного менеджмента. По сути, данные проекты, так же, как и приоритетные национальные проекты, реализовывали функцию федеральных органов исполнительной власти. Они были направлены на выполнение необходимых мероприятий ведомств, а не на создание уникальных положительных практик в определенной сфере деятельности.

Среди достижений данного периода можно выделить следующие: во-первых, были предприняты попытки связать реализацию проектов со стратегическими направлениями развития страны. Во-вторых, впервые стала применяться проектная документация, хоть и не соответствующая стандар-

там. В-третьих, началась разработка и применение на практике методических рекомендаций по проектному управлению, где были отражены основные понятия и принципы реализации проекта.

Следующий период развития проектного управления связан с началом президентства В. Путина в 2012 году. Проектный подход к реализации государственной политики ориентировался на мегапроекты. Мегапроект – это целевая программа или крупный инвестиционный проект, который состоит из совокупности взаимосвязанных проектов. Стоимость таких проектов – от 1 млрд. долл. США; трудоемкость – вовлеченность 15–20 млн. человек; сроки реализации – 5–7 лет и более. Цель таких проектов – развитие экономики, создание инфраструктурной сети, дающей развитие региону, реализация больших социально-экономических задач [40].

Хотя решения о создании мегапроектов принимались еще во время окончания президентского срока Д. Медведева, активные этапы развития мегапроектов пришлось на период 2012–2016 гг. Поэтому уже с 2010 года реализацию начали такие мегапроекты, как строительство космодрома «Восточный», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Ямал». А с 2012 года к мегапроектам добавились подготовка к саммиту АТЭС, Универсиада в Казани, XXII Зимние олимпийские игры в Сочи, Чемпионат мира по футболу FIFA и др.

Самым успешным примером реализации проектного управления в этот период стала подготовка к XXII Зимним Олимпийским играм и XI Паралимпийским играм в Сочи в 2014 году. При подготовке мегапроекта «Сочи–2014» были профессионально реализованы все основные составляющие проектного менеджмента, что в итоге дало необходимый результат в поставленные сроки [28].

В ходе подготовке к XXII Зимним Олимпийским играм была проведена глобальная работа: созданы уникальные спортивные объекты; изменена и создана необходимая социальная инфраструктура, горнолыжные курорты, проложены новые трассы, железнодорожные линии, тоннели, проходящие через твердую породу горных массивов. Из 1,5 триллиона рублей (рекордная сумма

за всю историю проведения Олимпийских игр) из федерального бюджета потрачено на «строительство спортивных объектов 100 миллиардов рублей и свыше 400 миллиардов рублей на инфраструктуру Сочи. Привлеченные инвестиции на инфраструктуру составили порядка 900 миллиардов рублей и 114 миллиардов рублей – на спортивные сооружения». В результате подготовки и проведения Зимней олимпиады в Сочи были созданы тысячи малых и средних предприятий в целом по России, а «общее число рабочих мест в экономике страны, созданных или поддержанных благодаря олимпийскому проекту, составило 560 тысяч». Свыше 73 тысяч человек были задействованы в подготовке к Олимпиаде – 2014, было построено 380 объектов прибрежного и горного кластеров, 11 спортивных объектов общей вместимостью 200 тысяч зрительских мест: стадион «Фишт», Ледовый дворец «Айсберг», Большая и Малая ледовые арены для хоккея, конькобежный стадион «Адлер-Арена» и другие [28].

В качестве главного исполнителя проекта была создана АНО «Оргкомитет Сочи», которая объединила 55 функциональных направлений деятельности. Структурно система состояла из трех функциональных звеньев: Проектный комитет (высшее звено; ответственен за контроль всей деятельности); Центральный проектный офис (отвечал за разработку планов и мероприятий); Функциональный проектный офис (ответственен за контроль исполнения планов, ведение отчетности).

В Оргкомитете были разработаны разнообразные, разделенные по компетенциям нормативно-методические документы. Были разработаны регламенты основных координирующих структур, ведения отчетности, методические рекомендации по тактическому планированию, управлению проектами и программами, а также совокупность словарей и справочников с основной терминологией. Впервые, за время использования проекта как инструмента реализации государственной политики было организовано массовое обучение исполнителей проекта. Было организовано 15 учебных программ для 40 групп сотрудников оргкомитета по проектному менеджменту

и по основам менеджмента. Наличие широких знаний о методологии применения инструмента, общей и частной терминологии создали в коллективе условия для формирования проектной культуры [28].

Однако у данного мегапроекта был существенный, с точки зрения методологии, недостаток – значительное превышение бюджета на реализацию проекта. Вместо официально заявленной стоимости в 214 млрд. руб., «Сочи–2014» обошелся в 324,9 млрд. руб. Согласно материалам Счетной палаты РФ, основные причины превышения бюджета связаны с увеличением общей суммы доходов АНО «Оргкомитет Сочи» в 2 раза. Остальные статьи расходов если и превышали заявочную норму, то в незначительных размерах [66].

Подготовка к Зимним Играм дала мощный толчок целенаправленному распространению проектного управления в деятельности органов власти. Сочинский опыт разработки собственной разветвленной организационной структуры и методологической базы был пригоден для использования в органах государственной власти при совершенствовании системы проектного управления [30].

Современный этап развития проектного управления связан уже с официальным внедрением данных инструментов и на федеральном, и на региональном уровнях власти. Предпосылками к системному внедрению, по мнению некоторых авторов, является не только успешный опыт реализации данного принципа в период мегапроектов, но и использование программно-целевого подхода в государственном управлении в России и, соответственно, бюджет, сформированный по программному принципу. Официально о внедрении проектного управления в региональных органах власти заявил В. Путин на итоговой сессии Петербургского международного экономического форума в 2015 году [31].

В 2013 году на базе Министерства экономического развития РФ был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов РФ. В составе Совета представители не только органов государственной власти, но

научных, образовательных и коммерческих учреждений [8]. Совет был создан для того, что решать задачи по методологическому, организационному и кадровому обеспечению проектного управления, в первую очередь, в органах исполнительной власти федерального уровня. Впервые Советом были разработаны методические рекомендации по внедрению проектного управления в органы исполнительной власти, утверждены распоряжением Министерства экономического развития от 14.04.2014 года. Данные рекомендации содержали основные подходы и принципы к организации, порядок внедрения проектного управления, типовые шаблоны и нормативные методические документы [9].

В 2016 году также был образован Департамент проектного деятельности Правительства РФ, который выполняет функции Федерального проектного офиса. Ключевые задачи Департамента – формирование портфелей приоритетных проектов и программ, мониторинг и оценка реализации проектов. Также Департамент координирует взаимодействие федеральных ведомственных и региональных проектных офисов. На данный момент на федеральном уровне реализуется 13 национальных проектов, которые в свою очередь состоят из 78 федеральных проектов. На данный момент внедрение и развитие проектного управления осуществляется во всех субъектах Российской Федерации [32].

1.3 Нормативно правовая база проектного управления в Российской Федерации

В 2016 году на XIX-м Петербургском международном экономическом форуме Президент России обозначил необходимость внедрения управления проектами в государственном секторе. В соответствии этим указанием, а также с пунктом 5 Указа Президента Российской Федерации от 30.06.2016 № пунктом 6 Указа Президента Российской Федерации от 19.07.2008 № 44 «Об упо-

рядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» 15 октября 2016 г. было принято Постановление Правительства Российской Федерации от № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». В результате развития системы проектного управления, постоянного совершенствования нормативных правовых актов, повышение соответствия нормативного регулирования государственным, региональным и муниципальным реалиям осуществления проектной деятельности, Постановление Правительства РФ № 1050 было упразднено.

Вместо него утверждено Постановление Правительства Российской Федерации от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее – Постановление № 1288).

Постановлением № 1288 в том числе, утверждены новые нормативные документы, регулирующие проектную деятельность: Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации; Функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [12].

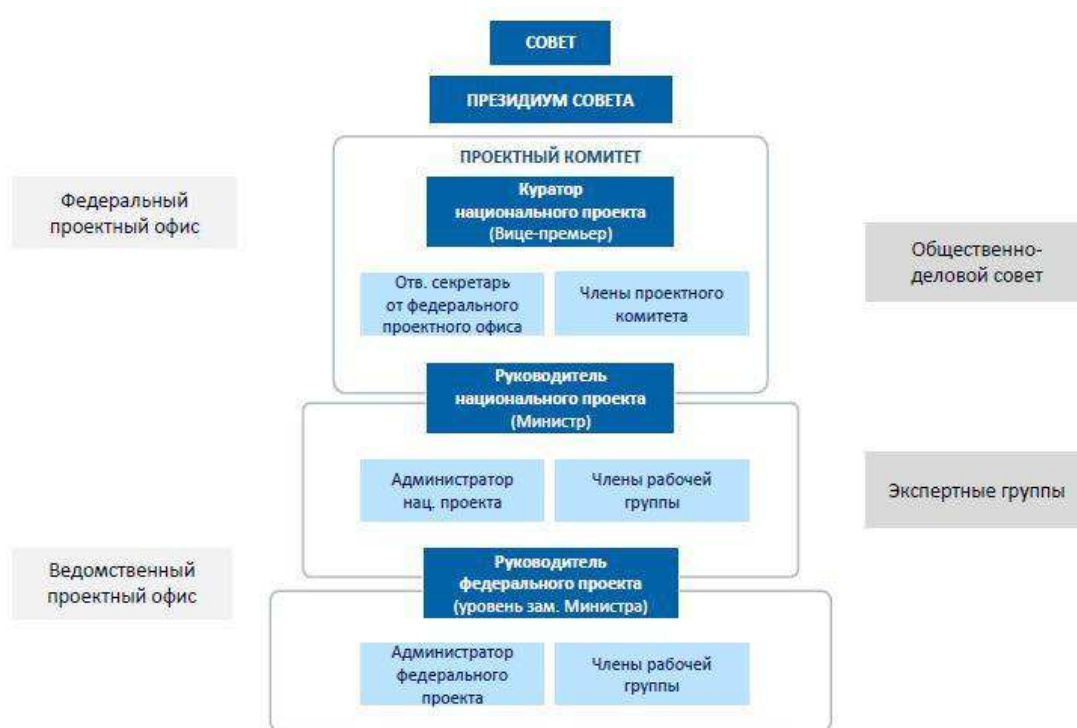


Рисунок 1 - Организационная структура управления проектами в соответствии с Постановлением № 1288

Отметим ключевые изменения организации проектной деятельности, затрагиваемые в связи с принятием Постановления № 1288. Функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации оптимизирована с целью повышения её эффективности и, в настоящее время, включает следующие элементы:

- Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам;

- Проектный комитет;

- Рабочая группа по разработке проекта акта;

- Проектный офис Правительства Российской Федерации;

- Ведомственный проектный офис;

- Проектный офис субъекта Российской Федерации;

- Руководитель национального проекта;

- Руководитель федерального проекта;

- Администратор национального проекта;

- Администратор федерального проекта;

- Участники национального проекта;

- Участники федерального проекта;

- Общественно-экспертный совет;

- Центр компетенций проектной деятельности.

Из функциональной структуры проектной деятельности, утвержденной Постановлением № 1288, исключены ведомственные координационные органы, функциональные заказчики проектов (программ), старшие должностные лица проектов (программ), рабочие органы проектов (программ) [12].

Вместо общественно-делового совета и экспертной группы, определенными в качестве обязательных коллегиальных органов Постановлением № 1050, в Постановлении № 1288 функции данных органов выполняет общественно-экспертный совет. При этом, при необходимости, по решению кураторов проектов, с целью осуществления функций общественно-экспертного

совета могут быть сформированы экспертный и общественно-деловой советы.

С целью исключения дополнительной функциональной нагрузки роли администраторов проектов и заместителей руководителей проектов объединены, что также свидетельствует о заинтересованности органов управления проектной деятельности в органах власти к упорядочению и исключению функционального дублирования.

В отличие от Постановления № 1050, где указано, что функции администратора проекта могут быть возложены в том числе на структурное подразделение федерального органа исполнительной власти, либо на ведомственный проектный офис, в Постановлении № 1288 администратором проекта является конкретное должностное лицо, несущее персональную ответственность за реализацию проекта [12].

Для реализации этих изменений необходимо формирование у государственных и муниципальных служащих стратегического мышления, умения выделять ключевые направления из многообразия поставленных задач, что обеспечивает достижение стратегических целей развития региона и страны. Повседневной практикой должно стать привлечение руководителей подразделений и работников аппарата к детальной проработке стратегических планов и механизмов их реализации, систематическое информирование о ходе реализации региональных/муниципальных проектов. Все это призвано обеспечить высокое качество государственного и муниципального и, конкретно, проектного управления [10].

В отличие от Постановления № 1050, в Постановлении № 1288 отсутствует описание организационной структуры системы управления проектной деятельностью, в части её классификации, включающей постоянные, временные, а также обеспечивающие и вспомогательные органы управления, что позволяет осуществлять управление проектами более вариативно. Уже в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 15.11.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» в короткий срок была организована работа по внедрению

проектной деятельности в органах государственной власти и создана структура органов управления проектной деятельностью на федеральном уровне.

Изменения также коснулись терминологической части. Так, термины «портфель» и «программа», содержащиеся и описываемые в Постановлении № 1050, в Постановлении № 1288 отсутствуют. При этом Постановлением № 1288 определены четыре вида проектов, а именно национальный, федеральный, ведомственный и региональный (рисунок 2)



Рисунок 2 - Структура национального проекта в соответствии с Постановлением № 1288

В соответствии с Постановлением № 1288 реализуются:

– национальные проекты, подлежащие разработке в соответствии с Указом Президента России от 7 мая 2018 года №204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

– федеральные проекты, обеспечивающие достижение целей, целевых показателей и выполнение задач национальных проектов, а также достижение других целей и показателей, выполнение задач по поручению или указанию

Президента России, Председателя Правительства России, Правительства России, решению Совета при Президенте России по стратегическому развитию и национальным проектам, президиума Совета, поручению куратора соответствующего национального проекта [12].

На уровне федеральных органов исполнительной власти предусматриваются ведомственные проекты, обеспечивающие достижение целей и показателей деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В целях синхронизации с бюджетным циклом планирование мероприятий федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, осуществляется на 3 года, соответствующих федеральному закону о бюджете с ежегодным допланированием на очередной год.

Также было изменено составление проектной документации. Подготовка национального и федерального проектов включает разработку паспорта проекта, сводный план проекта теперь не требуется. Сами формы документов упрощены: количество разделов, которые содержатся в проектных документах, сократилось в 2 раза.

Были введены требования к качеству подготовки национальных проектов и федеральных проектов:

- отражение в паспортах национальных проектов их вклада в достижение национальных целей, определенных Указом;

- включение в паспорта национальных проектов, паспорта федеральных проектов мероприятий, содержащихся в том числе в государственных программах Российской Федерации, направленных на достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач национальных проектов, а также достижение целей и показателей, выполнение задач федеральных проектов;

- обоснование эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых мероприятий, а также их вклада в достижение целей и показателей, выполнение задач федеральных проектов;

- реализация в первую очередь мероприятий федеральных проектов,

позволяющих оптимизировать или минимизировать стоимость последующих мероприятий;

– проведение оценки востребованности, а также стоимости и источников финансового обеспечения содержания объектов имущества, создаваемых (приобретаемых) в рамках реализации национальных проектов и федеральных проектов [12].

Трехлетние детальные скользящие планы мероприятий по достижению показателей и результатов проектов стали являться неотъемлемой частью паспортов проектов и подлежат утверждению на проектных комитетах.

В постановлении приводится порядок упрощенной разработки и согласования проектов актов Правительства Российской Федерации.

Произошло упрощение функциональной структуры проектной деятельности. Из обновленной редакции проекта постановления исключены «Функциональный заказчик» и «Старшее должностное лицо». «Экспертная группа» и «Общественно-деловой совет» объединены в один орган – «Общественно-экспертный совет».

Поскольку две трети полномочий по достижению целей и целевых показателей национальных проектов относятся к полномочиям субъектов РФ, в постановлении выделяется региональный уровень (региональные проекты, участники региональных проектов, региональный проектный офис и пр.) [10].

В постановлении предусмотрена возможность заключения руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта соглашения (в том числе не финансового) о реализации в субъекте Российской Федерации регионального проекта, обеспечивающего достижение в регионе целей и показателей соответствующего федерального проекта.

В целях обеспечения контроля реализации проектов разделы по мониторингу и внесению изменений дополнены указанием конкретных сроков и ответственности. Мониторинг включает формирование ежемесячной, ежеквартальной и ежегодной отчетности. Данные, представляемые регионами, вклю-

чаются в отчетность по национальным и федеральным проектам в обязательном порядке [12].

Планирование и мониторинг реализации проектов стал осуществляться в подсистеме управления национальными проектами государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» (информационной системе проектной деятельности), что обеспечивает возможность проводить оценку не только освоения бюджетных средств, но и возможностей достижения результатов: какие из них будут выполнены, а какие находятся в зоне риска.

За руководителями национальных и федеральных проектов закреплена персональная ответственность за достижение целей, показателей, результатов и выполнение задач проектов. Руководители национальных и федеральных проектов персонально указаны в паспортах национальных и федеральных проектов – это федеральные министры и их заместители.

Руководители проектов готовят отчеты о реализации проектов на ежемесячной, ежеквартальной, годовой основе и несут ответственность за достоверность, актуальность и полноту информации, содержащейся в отчетности. Данные для отчетов содержатся в информационной системе проектной деятельности.

Роль ведомственных и региональных проектных офисов усилена – они наделены дополнительными функциями и полномочиями, включая мониторинг федеральных и региональных проектов, входящих в состав национального проекта, анализ отчетов по проектам на предмет их достоверности, актуальности и полноты, а также представление руководителям проектов предложений, по оценке ключевых показателей эффективности деятельности участников проектов [10].

Также в марте 2019 года Председателем Правительства Российской Федерации Д. Медведевым были утверждены методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов. Они разработаны в целях:

– упрощения процесса подготовки органами власти федеральных и региональных проектов, планов мероприятий по реализации проектов, а также внесения в них изменений;

– повышения качества и глубины планирования и последующего мониторинга федеральных и региональных проектов;

– упрощения анализа хода реализации проекта путем консолидации в одном документе (план мероприятий) основных управленческих инструментов.

Также Методическими указаниями были определены:

– применение типов результатов и стандартизированных контрольных точек;

– типы результатов федеральных (региональных) проектов;

– стандартизированные контрольные точки федеральных (региональных) проектов;

– порядок изменения перечня типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов.

Типы результатов и стандартизированные контрольные точки федеральных проектов применяются федеральными органами исполнительной власти при подготовке планов мероприятий по реализации федеральных проектов, рабочих планов федеральных проектов и внесении в них изменений в соответствии с постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. №1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [16].

Также типы результатов и стандартизированные контрольные точки будут применяться при подготовке субъектами Российской Федерации планов мероприятий по реализации региональных проектов, рабочих планов региональных проектов и внесении в них изменений.

Каждый результат федерального проекта должен быть отнесен к одному из 15 типов результатов, определенных документом. Результаты могут быть

как материальными (строительство (реконструкция, техническое перевооружение, приобретение) объекта недвижимого имущества, ремонт объектов недвижимого имущества), так и нематериальными (оказание услуг, принятие нормативного правового акта, проведение образовательных мероприятий, создание или развитие информационно-телекоммуникационного сервиса и пр.).

Стандартизированные контрольные точки подразделяются на два типа:

– специальные контрольные точки – контрольные точки, соответствующие типу результата,

– обеспечивающие контрольные точки – контрольные точки, соответствующие условиям организации работ (видам расходов), необходимых для достижения результата.

Стандартизированные контрольные точки (как специальные, так и обеспечивающие) подлежат включению в план мероприятий по реализации федерального (регионального) проекта по каждому результату. В случае, если для конкретного результата федерального (регионального) проекта не требуются отдельные специальные и обеспечивающие контрольные точки, в паспорте проекта приводится соответствующий комментарий. В план мероприятий по реализации федерального проекта могут быть включены дополнительные контрольные точки [12].

Перечни типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов могут быть изменены. Проектный офис Правительства РФ осуществляет сбор и консолидацию предложений и обеспечивает внесение изменений в перечень типов результатов и стандартизированных контрольных точек не реже одного раза в год в целях ежегодной актуализации и планирования национальных и федеральных проектов.

2 Анализ практики реализации проектного управления в Российской Федерации

2.1 Анализ национальных проектов Российской Федерации

Современная система государственного управления в России имеет стратегически обусловленную сущность и базируется на следующих концептах:

- соответствие российскому законодательству;
- достаточный уровень ресурсного обеспечения стратегических целей;
- контроль эффективности при решении тактических задач;
- контроль ожидаемых результатов в отношении государственных и общественно-значимых интересов, повышения уровня благосостояния населения [12].

Проектное управление предполагает выделение ресурсов под стратегические цели (заявленные и измененные); организацию центров управления, обеспечивающих проектную деятельность; стимулирование исполнителей (органы организации) на достижение конкретных целей; управление компетенциями участников проектной деятельности. Всё это обуславливает организационную и технологическую поддержку проектной деятельности.

При этом управление проектами в органах государственной власти имеет следующие особенности:

- жесткие правовые рамки проектной деятельности, осуществляемой органами власти;
- бюджетное финансирование реализуемых проектов;
- осуществление подготовки и реализации проекта в условиях иерархичности государственной системы и подотчетности вышестоящим органам власти;
- общественный контроль и публичная отчетность;
- доступность и открытость информации на всех стадиях реализации проекта;
- масштабность целей проекта;

- многогранность, многозадачность проектной деятельности;
- социальный эффект является основной целью, а не получение выгод от инвестирования финансовых средств [12].

Освоение новых управленческих инструментов, среди которых мы выделяем проектное управление, требует повышения вероятности достижения поставленных целей, повышение контроля финансовых затрат, четкое структурирование деятельности по минимизации рисков и учету возможных изменений на всех стадиях реализации проекта.

Стратегия проектирования в системе государственного и муниципального управления, на наш взгляд, содержит систему крупномасштабных мероприятий по достижении конкретных (и обычно долгосрочных) целей. Выбор направления реализации проекта осуществляется из многочисленных альтернатив определенного набора (порядка) действий, обеспечивающего достижение намеченной стратегической цели или группы целей с учетом следующих требований:

- предсказуемость, определимость сроков и результатов проектных работ (наличие плана, графика выполнения работ);
- возможность быстрой корректировки целей, задач, тактики проекта с учетом социальных, организационных изменений;
- адаптивные навыки субъектов проектирования, возможности их качественного и количественного изменения;
- оптимизация, корректировка сроков решения задач в сторону их сокращения;
- повышение качества и эффективности проектных работ и обеспечение текущего и итогового контроля [11].

В 2016–2017 годах В. В. Путиным были одобрены 12 основных направлений стратегического развития Российской Федерации: здравоохранение, образование, ипотека и арендное жилье, ЖКХ и городская среда, международная кооперация и экспорт; производительность труда; малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; реформы контрольной и

надзорной деятельности; безопасные и качественные дороги; моногорода; экология и цифровая экономика. Национальные проекты по выше названным направлениям декомпозируются на множество федеральных проектов. Федеральные проекты содержат региональную составляющую, а субъектами РФ разрабатываются региональные проекты, направленные на достижение национальных проектов. На этой базе 7 мая 2018 года Президентом России утверждён Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В рамках исполнения Указа необходимо обеспечить достижение ряда национальных целей развития России, среди которых:

- вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира;
- обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;
- устойчивый естественный рост численности населения; повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году – до 80 лет);
- устойчивый рост реальных доходов граждан, а также уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;
- снижение в два раза уровня бедности;
- улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно;
- ускорение технологического развития страны, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;
- обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;
- создание в базовых отраслях экономики высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами [5].

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» предполагает наличие 4 областей

стратегического управления, таких как прогнозирование, целеполагание, планирование и программирование. Именно в области программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях разрабатываются и реализуются программы, направленные на достижение целевых ориентиров и приоритетов. За счет этого программы включают взаимосвязанные проекты и мероприятия, имеющие схожие цели и условия выполнения [7].

Для этого по данным Официального сайта Государственных программ Российской Федерации, в 2018 году в стране должны быть разработаны и утверждены 43 государственные программы, которые представлены по 5 направлениям: «Новое качество жизни», «Инновационное развитие и модернизация экономики», «Сбалансированное региональное развитие», «Обеспечение национальной безопасности», «Эффективное государство».

Государственные программы, в свою очередь, являются совокупностью проектов, нацеленных на получение позитивных результатов по указанным направлениям. Однако, программы могут носить и смешанный характер, объединяя разнородные цели. Каждая государственная программа включает паспорт, который предполагает информацию об ответственном исполнителе, соисполнителях и участниках программы, имеющихся подпрограммах, целях, задачах, целевых индикаторах и показателях программы, этапах и сроках реализации программы, об объеме бюджетных ассигнований и ожидаемых результатах реализации. Следование государством принципу информационной открытости позволяет гражданам знакомиться с ходом реализации государственных программ посредством обращения к официальному источнику.

Государственные программы и, в случае наличия, подпрограммы содержат сведения о показателях в разрезе субъектов Российской Федерации, указанные по годам на период реализации. Также общественно-доступной является информация о времени достижения данных показателей: «выполнено в срок», «выполнено ранее срока», «выполнено позже срока», «выполнение не наступило». Ежеквартальный мониторинг позволяет отслеживать исполнение контрольных событий накопленным итогом с начала года [7].

Таким образом, для органов государственной власти среди приоритетных инструментов, обеспечивающих взаимосвязь процесса стратегического развития на федеральном и региональном уровнях, выделим следующие:

- развитие механизмов по взаимодействию областей целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях;
- публичность (информационная открытость) целей и содержания стратегий и государственных программ, за исключением сферы обеспечения национальной безопасности;
- сохранение комплексного характера и многоуровневой структуры программных показателей;
- своевременное и эффективное исполнение бюджетных ассигнований на реализацию программ [7].

В соответствии с основными положениями Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204, помимо указанных ранее 43 государственных программ, в сентябре 2018 года в России разработаны и утверждены национальные проекты. Данные национальные приоритетные проекты призваны скорректировать существующие госпрограммы и сформированы по следующим направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и городская среда; экология; безопасные и качественные автомобильные дороги; производительность труда и поддержка занятости; наука; цифровая экономика; культура; малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; международная кооперация и экспорт [5].

Количество направлений национальных приоритетных проектов в 2,5 раза превышает количество государственных программ, разработанных ранее.

Основная цель национальных проектов заключается в осуществлении прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта

каждого человека.

Национальные проекты являются «рамочными», в письменном виде формализуются через утвержденные паспорта национальных проектов по каждому из направлений, оформляются в табличной форме в текстовом редакторе. Паспорта укрупненно отражают схему достижения поставленных в Указе Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 национальных целей и целевых показателей, и в своем большинстве утверждены Президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (Протокол № 202 от 24 сентября 2018 года) [11].

В свою очередь, все проектное управление в России взаимосвязано по вертикали. Ключевые показатели развития определены в Указах Президента и постановлениях Правительства. Перечень планируемых к реализации федеральных проектов, их основные характеристики, задачи и результаты описаны в национальных приоритетных проектах. Типовая структура национального проекта представлена на рисунке 3 [12].

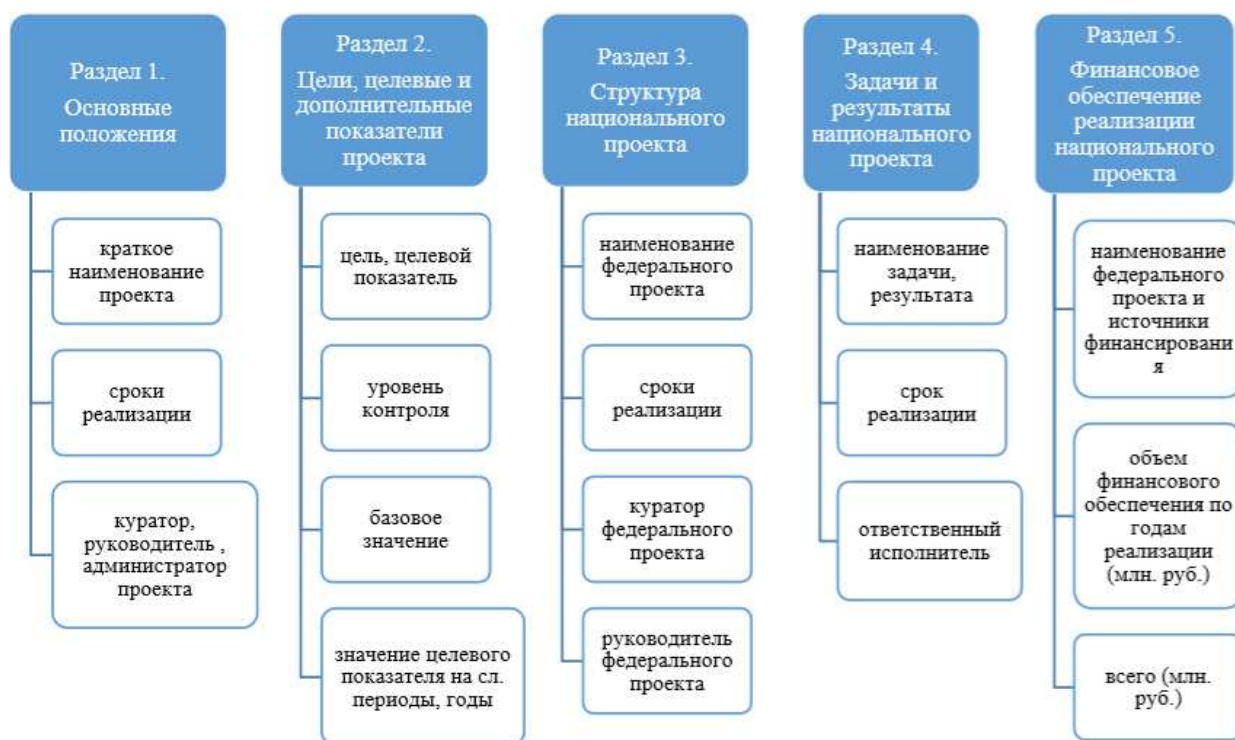


Рисунок 3 - Типовая структура национального проекта

Процесс выполнения задач для достижения установленных показателей и взаимосвязь с государственными программами отражены в федеральных проектах. Конкретные мероприятия по достижению показателей, характеристики результатов по каждому из мероприятий, контрольные точки, позволяющие отследить процесс достижения результатов, отражены в региональных проектах.

Рассмотрим иерархию проектного управления в России, сложившуюся к концу 2018 года, на примере национального проекта «Развитие малого и среднего предпринимательства и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», разработанного на 2019–2024 годы (Приложение А).

Для обеспечения взаимодействия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием страны и реализацией приоритетных проектов, действует Федеральный проектный офис – Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

В соответствии с разработанными паспортами национальных проектов, поручениями Председателя Правительства Российской Федерации о выполнении решений Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол заседания от 24 октября 2018 г. № 1), каждый из регионов Российской Федерации разработал и направил утвержденные паспорта региональных проектов, обеспечивающих достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, в соответствующие федеральные органы исполнительной власти, которые курируют реализацию конкретного национального проекта, и в проектный офис Правительства Российской Федерации в срок до 14 декабря 2018 г.

Разработка паспорта регионального проекта осуществляется предпола-

гаемым руководителем регионального проекта с учетом параметров соответствующего федерального проекта, предложений федеральных органов исполнительной власти Российской Федерации, органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, органов местного самоуправления субъекта Российской Федерации, иных органов и организаций, являющихся предполагаемыми исполнителями регионального проекта. Паспорт регионального проекта разрабатывается по форме, схожей с паспортом национального проекта.

Высшее должностное лицо (руководитель высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или коллегиальный орган под его председательством утверждает и контролирует подготовку и реализацию региональных проектов [12].

Куратором регионального проекта, за которым закреплена персональная ответственность за достижение целей и показателей региональных проектов, направленных на достижение целей и показателей соответствующих федеральных проектов, назначается заместитель руководителя высшего исполнительного органа государственной власти субъекта Российской Федерации.

Руководителем регионального проекта может выступать только руководитель органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или его заместитель, за которым закреплена персональная ответственность за достижение результатов регионального проекта.

Администратором регионального проекта, как правило, становится руководитель структурного подразделения органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации или его заместитель.

В рамках разработки проекта зачастую используется модель межсекторного взаимодействия, когда куратор, руководитель и администратор регионального проекта осуществляют деятельность в разных органах исполнительной власти, а назначение происходит исходя из приоритетов развития и содержания регионального проекта [12].

Руководитель регионального проекта осуществляет функцию постоянного информирования регионального проектного офиса о взаимодействии с

федеральными органами исполнительной власти, в том числе, в части формирования и предоставления информации и документов, разрабатываемых в ходе подготовки и реализации регионального проекта.

Региональный проектный офис агрегирует информацию о статусе подготовки и ходе реализации региональных проектов, а также осуществляет информирование высшего должностного лица (руководителя высшего исполнительного органа государственной власти) субъекта Российской Федерации или коллегиального органа под его председательством.

В целом, подготовка регионального проекта осуществляется с учетом принципов, указанных в «Методических рекомендациях по подготовке региональных проектов», призванных обеспечить взаимосвязь федеральных и региональных проектов в направлении разработки целей, показателей и ожидаемых результатов. Также для субъектов Российской Федерации является возможным включение в паспорт регионального проекта дополнительных показателей и результатов, непредусмотренных в паспорте федерального проекта. Помимо этого, при разработке проектов, субъекты Российской Федерации могут отражать вклад муниципальных образований в достижение целей и показателей регионального проекта. Одной из приоритетных задач, в процессе создания региональных проектов, для субъектов является формирование механизмов общественного контроля для создания эффективной, публичной, общественно-ориентированной системы контроля за реализацией мероприятий регионального проекта, прежде всего в отношении мероприятий, направленных на выполнение задач, достижение целей и результатов, наиболее значимых для общества.

В случаях, когда происходят изменения федеральных проектов, на достижение целей, показателей и результатов которых направлены региональные проекты, а также при ежегодном уточнении на очередной финансовый год с учетом параметров бюджета субъекта Российской Федерации, происходит актуализация региональных проектов.

Расчет показателей региональных проектов, содержащихся в паспортах

национальных и федеральных проектов, осуществляется на основе методик расчета показателей национальных и федеральных проектов.

Таким образом, региональные проекты призваны обеспечивать достижение целей, показателей и результатов федеральных проектов, мероприятия которых относятся к законодательно установленным полномочиям субъектов Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории конкретных субъектов Российской Федерации.

Стоит отметить, что при всей внешней проработанности системы достижения желаемых показателей развития Российской Федерации, через разработку и реализацию национальных, федеральных, региональных проектов на всех уровнях государственного и муниципального управления, все еще остаются неразрешенными некоторые вопросы, которые касаются как внутреннего содержания проектов, так и процессов их разработки и утверждения.

Самым острым вопросом при разработке и документальном оформлении всей государственной политики является вопрос соотношения поставленных задач и сроков их исполнения. Так, Президент Российской Федерации издал крайние комплексные указы относительно стратегического развития страны в мае 2018 года. В свою очередь национальные проекты были утверждены в большей своей части 24 сентября 2018 года (через 5 месяцев). Проекты федеральных проектов (не утвержденные) высланы в регионы не ранее 22 ноября 2018 года (через 2 месяца), а методические рекомендации направлены 30 ноября 2018 года (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации № 9861п-П6 от 30.11.2018) с целью доведения до сведения руководителей региональных проектов до 5 декабря 2018 года. В свою очередь, разработанные и уже утвержденные региональные проекты были направлены в Федеральный проектный офис до 14 декабря.

Важно также отметить, что региональные проекты были защищены перед федеральными экспертами на определенных общих площадках в период с 7 по 14 декабря 2018 года в разных городах европейской и азиатской частей

Российской Федерации. Суммарно срок для разработки региональных составляющих максимально составляет 3 недели.

Качественная проработка проектов требует согласования целей, задач, заявленных механизмов и показателей со всеми заинтересованными лицами и организациями, а также с представителями общественности. Сделать это в столь короткий срок на высоком уровне проблематично. В связи с этим, решения, описываемые в рамках региональных проектов, становятся либо продолжением существующих проектов (программ), либо остаются «рамочными» и слабо проработанными (относительно новых стратегических целей), либо существенно нарушают режим труда и отдыха государственных гражданских и муниципальных служащих.

В стремлении качественно выполнить работу в столь короткие сроки, государственным гражданским и муниципальным служащим сложно справиться с нагрузкой, что ведет к проблемам со здоровьем, нарушает психологическое благополучие, и может негативно отразиться на текущих получателях государственных и муниципальных услуг.

Возвращаясь к срокам разработки и согласования национальных, федеральных и региональных проектов (программ) можно заметить некоторый дисбаланс: министерствам и ведомствам, владеющим всей статистической информацией, большим штатом и большими бюджетами потребовалось суммарно более 7 месяцев для формулирования региональных задач. Региональные команды, из числа представителей органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, оказались в ситуации наличия обязательств по выполнению большего объема работ, так как в региональных проектах (программах) уточняются и конкретизируются мероприятия, показатели и этапы выполнения в срок, который уменьшен от 10 до 70 раз.

В тоже время в рамках стратегических направлений социально-экономического развития РФ федеральным центром совместно с субъектами Российской Федерации была проведена работа по разработке приоритетных проектов. Основная задача стратегического планирования на государственном

уровне – создание условий для декомпозиции базовых федеральных стратегий и транслирования их задач на региональный уровень. Региональные проекты, в свою очередь, являются организационными инструментами достижения стратегических целей Российской Федерации.

2.2 Анализ внедрения проектного управления в органы государственной власти на региональном уровне

Федеральной структурой, ответственной за внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти, является Департамент стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов при Министерстве экономического развития РФ. В 2013 году при Департаменте был образован Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации, в состав которого вошли представители органов государственной власти Российской Федерации, руководители коммерческих организаций, научных и образовательных учреждений.

При непосредственном участии Совета были разработаны Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (утв. Распоряжением Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ), носящие пока рекомендательный характер.

В данной работе предлагается упорядочить опыт развития проектного управления в регионах России посредством создания типологии, базирующейся на общности характеристик регионов одного уровня.

Первая группа регионов – это регионы – «лидеры». В 2014 г. на первом заседании решением Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации были выделены пилотные площадки внедрения проектного управления, которые были разделены на два уровня.

К пилотным площадкам были предъявлены требования по поддержке

проектного управления на уровне руководителя органа исполнительной власти. Площадки первого уровня должны были иметь успешный опыт внедрения проектного управления, второго уровня – иметь опыт внедрения элементов проектного управления и квалифицированный в отношении методологии профессионального проектного управления персонал.

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

В качестве регионов-лидеров могут рассматриваться площадки первого уровня, в первую очередь Белгородская область и Пермский край. Опыт регионов-лидеров, рассматриваемый в качестве «лучшей практики» проектного управления имеет ряд схожих черт:

Более подробно рассмотрим внедрение проектного управления в Белгородской области. Проектное управление в органах государственной власти области начало внедряться в 2010 году и в настоящее время к проектной деятельности участвуют 30 региональных органов власти и 22 муниципальных образования области. Для успешного развития в регионе было создано соответствующее нормативно–правовое и организационно–методологическое обеспечение [33].

В нормативно–правовую среду проектной деятельности входит:

– Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 ноября 2012 года; 794 «Об утверждении регламента администрирования проектов в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области»;

– Постановление правительства Белгородской области от 31 мая 2010 года № 202–пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области»;

– Распоряжение Губернатора Белгородской области от 29 апреля 2011 года № 279–р «О создании отраслевых экспертных комиссий по рассмотрению проектов»;

– Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 июня 2012 года; 408–р «Об утверждении порядка определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов»;

В организационно–методологическое обеспечение входит:

– Определение уполномоченным органом по разработке и внедрению системы управления проектами Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области, а основным исполнителем – отдел организации проектного управления (проектный офис). Также были созданы региональные проектные офисы – 9 штук и муниципальные – 22 офиса;

– Организация экспертных комиссий в каждом органе власти для принятия стратегических решений по проектному управлению, а также межведомственной комиссии;

– Регистрация всех проектов в базе данных системы электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области» и мониторинг реализации по контрольным точкам;

– Создание автоматизированной информационной системы «Проектное управление», интегрированной с системой документооборота;

– Для стимулирования проектного управления организован проектный премиальный фонд, определение порядка и принципов стимулирования участников проектной деятельности в зависимости от исполняемой роли и имеющегося ранга проектного управления сотрудника.

В Белгородской области система материальной мотивации функционирует довольно продолжительное время. Так, с 2011 г. предусматриваются премиальные выплаты участникам проектной деятельности при закрытии проекта, а с 2013 г. предусмотрено формирование ежеквартального премиального фонда за выполнение работ по проекту без отклонений. Кроме того, посредством присвоения и повышения государственным служащим рангов в сфере проектного управления осуществляется нематериальная мотивация [34].

Рассмотрим процесс и результаты внедрения проектного управления в

реализации стратегии региона на примере Белгородской области. Белгородская область стала первым субъектом Российской Федерации, где внедрение проектного управления произошло на законодательном уровне, поэтому анализ процесса и результатов внедрения проектного управления Белгородской области целесообразен в рамках данной работы.

Ситуация в регионе имела следующие предпосылки к внедрению проектного управления:

- интенсивное социально-экономическое развитие в 2000-е годы;
 - увеличение в 2008-2009 года инвестиционных проектов, в том числе участием в области;
 - необходимость мониторинга и контроля большого количества проектов;
 - переосмысление организации труда рабочих, повышение эффективности их деятельности. Начало внедрения проектного менеджмента - 2010 год.
- Организационная модель проектного управления области представлена на рисунке 4.

Таким образом, мы видим, что проектное управление затрагивает все уровни органов власти, от Правительства до органов местного самоуправления. Также, на каждом уровне существует лицо, ответственное за проектное управление.



Рисунок 4 - Организационная модель проектного управления в Белгородской области

Агентством стратегических инициатив (АСИ) были разработаны методические рекомендации по внедрению проектного управления в вопросах улучшения инвестиционного климата. Реализация методических рекомендаций АСИ в Белгородской области представлена в таблице 3 [34].

Таблица 3 - Реализация рекомендаций АСИ в Белгородской области

Рекомендации АСИ	Применение рекомендаций в органах исполнительной власти области	Сфера ответственности
Организационный штаб по инвестиционному климату	Межведомственная комиссия по вопросам проектной деятельности в органах исполнительной власти и государственных органах области	Общий контроль, принятие ключевых решений
Областной офис по управлению проектами	Управление проектно-аналитической и контрольно-организационной работы департамента внутренней и кадровой работы области	Мониторинг проектов Дорожной карты
	Управление инвестиций и инноваций департамента экономического развития области	Мониторинг показателей Дорожной карты
Рабочая группа по реализации мероприятий по инвестиционному климату	Функциональные проектные офисы при органах исполнительной власти области	Инициация и реализация проектов в рамках Дорожной карты

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

По состоянию на 2016 год в системе управления проектами было зарегистрировано более 3000 проектов.

Внедрение проектного управления дало следующие фактические результаты по состоянию на 2017 год:

- уменьшение длительности периода разработки и согласования проекта (средняя экономия времени на один проект составляет не менее 2 месяцев);
- увеличение скорости освоения инвестиций в регионе (инвестор форсирует использование инвестиций в среднем на 23%);
- увеличение темпом прироста ВРП посредством внедрения проектного управления (с 2011 года прирост ВРП составил 0,1% (более 3 млрд. руб.);
- экономия ресурсов при выполнении поставленных задач (до 10%);
- сокращение времени на выполнение работ (до 20%);
- повышение эффективности межведомственного взаимодействия при работе над совместными проектами за счет формирования единой команды.
- привлечение граждан к инициации и реализации проектов;
- новые инструменты обеспечения открытости, прозрачности и общественного контроля по осуществлению работ;
- повышение качества социальных услуг.

Для подтверждения достоверности результатов был рассмотрен рейтинг «RAExpert» инвестиционной привлекательности Белгородской области за период с 2008 по 2015 год.

Регион вышел с позиции «пониженный потенциал - умеренный риск» в 2008 году до «средний потенциал - минимальный риск» в 2011 году и с тех пор ежегодно подтверждает эту оценку. Внедрение проектного управления при ре-

шении задач управления инвестиционным климатом началось в 2010 году. Динамика показателя рейтинга инвестиционной привлекательности региона за последние 7 лет представлена в таблице 3 [33].

Таблица 3 - Динамика показателя рейтинга инвестиционной привлекательности Белгородской области за последние 7 лет

Регион	2015	2014	2013	2012	2011	2010	2009
Белгородская область	2А	2А	2А	2А	1А	2В	2В

Факторами успеха внедрения проектного управления в Белгородской области стали:

- высокий уровень поддержки применения принципов проектного управления, в том числе со стороны Губернатора Белгородской области;
- определение обособленного органа власти, ответственного за внедрение проектного управления;
- включение в единый контур всех органов государственной власти;
- высокий уровень вовлечения работников в проектную деятельность, включая их профессиональное обучение и мотивацию;
- успешная модель администрирования проектов от исполнителей проекта до лиц, принимающих решения в проектном комитете;
- формализация проектного управления в соответствии с ведущими проектными практиками;
- наличие автоматизированной информационной системы.

Таким образом, проектное управление направлено на достижение конкретного результата, максимально быстро приводит к улучшению состояния инвестиционного климата в регионе. Экономическая эффективность внедрения проектного управления была доказана на примере Белгородской области, что послужило в свою очередь внедрению данного подхода во все субъекты РФ.

Ко второй группе следует отнести регионы, имеющие успешный опыт

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

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

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

В регионах-пилотных площадках второго уровня большинство регламентирующих документов было принято в течение 2014 г., вместе с тем отсутствуют сведения о результативности применяемых методических инструментов, а также развитие нормативной документации проектного управления. Данный факт позволяет констатировать формальный характер данных документов [21].

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

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

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

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

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

К третьей группе относится большинство регионов, которые развивают проектное управление в соответствии с Положением № 1050 и сопровождающими его методическими рекомендациями. Анализ официальных порталов органов региональной власти показал, что данной группе также присущ ряд особенностей [31].

В этих регионах были приняты нормативные акты, расширяющие и уточняющие базовые положения методических рекомендаций. Так, большинство регионов создали методические рекомендации по управлению проектами на различных стадиях его жизненного цикла, формированию паспорта проекта, постановления об организации постоянных и временных органов управления проектной деятельностью;

Также у них проводилось активное обучение служащих основам проектного управления.

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

К числу предпосылок следует отнести общий уровень проектного управления в регионе, включая центры проектных компетенций (центры сертификации, программы подготовки управляющих проектами), наличие бизнеса с высоким уровнем зрелости проектного управления [24].

Одним из таких регионов является Красноярский край. Первые приоритетные направления проектной деятельности органов исполнительной власти Красноярского края были утверждены Губернатором Красноярского края 13 июня 2017 года. В рамках каждого из направлений реализовывались приори-

тетные проекты и программы развития, направленные на создание комфортных условий для жизни населения и формирование современной, конкурентоспособной экономики территории. Приоритетные проекты реализовывались с использованием механизмов проектного управления, предусмотренных действующим законодательством. Основной акцент проектного управления сосредоточен на потребности в повышении эффективности деятельности органов власти и обеспечении комплексного социально-экономического развития Красноярского края.

В 2018 году в пилотном режиме запущен механизм оценки зрелости проектного управления. Целью оценки зрелости субъекта Российской Федерации является мониторинг организации в субъекте проектной деятельности с последующей публикацией его результатов на ежегодной основе.

В рамках оценки зрелости определяется индекс уровня зрелости проектной деятельности в субъекте РФ и готовится ежегодный отчет о результатах проведенного мониторинга для представления президиуму Совета под руководством Председателя Правительства РФ.

Помимо этого, утвержденный ежегодный отчет результатов мониторинга организации проектной деятельности публикуется и представляется на различных публичных мероприятиях.

Предметом оценки зрелости являются следующие элементы организации проектной деятельности в регионе:

- 1) Стратегическое планирование и управление портфелем проектов;
- 2) Управление проектом;
- 3) Принятие решений и организационная поддержка;
- 4) Развитие компетенций и культуры эффективности;
- 5) Управление стимулированием участников проектов.

В рамках проводимой оценки независимые асессоры присваивают оценки от 0 до 5 баллов по каждому из критериев. Акцент в Индексе сделан на практику: вес регламентной базы составляет 25% от полученных баллов, остальное – оценка практических достижений.

Отдельно также оценивается уровень автоматизации процессов в рамках проектной деятельности.

В 2018 году оценка проводилась на примере произвольных 5 проектов субъекта Российской Федерации.

По итогам проведенной оценки формируется план внедрения улучшений в органах власти субъекта Российской Федерации по выданным рекомендациям.

В 2018 году оценка проводилась в отношении федеральных органов исполнительной власти и 18 «пилотных» субъектов Российской Федерации, в число которых попал и Красноярский край. Как правило, в число «пилотов» отбирались территории с уже накопленным опытом работы в проектом формате, тем не менее, в этом перечне есть субъекты, которые, как и Красноярский край, являются новичками в этом процессе [24].

По предварительным результатам проведенной оценки, объявленным в рамках 15 Красноярского экономического форума 13 апреля 2018 года Красноярский край занял первое место среди субъектов, внедряющих проектное управление до 1 года [25].

В общем рейтинге регионов – лидеров пилотной группы Индекса проектной деятельности Красноярский край занимает 4 позицию.

Первые 5 мест в итоговом рейтинге регионов, прошедших в 2018 году оценку уровня зрелости проектной деятельности, выглядят следующим образом:

- 1 место - Белгородская область;
- 2 место - Ханты-Мансийский автономный округ – Югра;
- 3 место - Ленинградская область;
- 4 место - Красноярский край;
- 5 место - Ульяновская область.

В разрезе основных элементов, формирующих индекс, Красноярский край занимает следующие позиции:

- «Стратегическое планирование и управление портфелем проектов» - 4

место;

- «Управление проектами» - 3 место;
- «Принятие решений и организационная поддержка» - 5 место;
- «Управление стимулированием участников проектов» - 4 место.

В будущие периоды с учетом изменения подходов к организации проектной деятельности в Российской Федерации, методика оценки зрелости будет доработана Федеральным проектным офисом, а работа по проведению соответствующей оценки в отношении субъектов РФ продолжена.

В целях осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания, а также условий и возможностей для самореализации и раскрытия таланта каждого человека, Президентом Российской Федерации 7 мая 2018 года подписан Указ № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [5].

Во исполнение данного Указа Правительством Российской Федерации разработано и утверждено 24 декабря 2018 в рамках заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 13 национальных проектов. В рамках исполнения национальных проектов также было разработано 78 федеральных проекта.

В настоящее время Красноярский край принимает участие в 11 из 13 национальных проектов. Масштабные планы по развитию страны и общества, которые затрагивают самые разные сферы — например, образование, здравоохранение, культуру, безопасные дороги, экологию, торговлю и предпринимательство [20].

В 2019 году на все эти цели в Красноярском крае потратят около 20 млрд рублей. Половину этих денег дает федеральный бюджет. Средства пойдут, к примеру, на строительство детских садов. А еще сотни человек переселят из ветхого и аварийного жилья и продолжат благоустраивать общественные

пространства. За каждым направлением будет следить профильное министерство [8].

Из 78 федеральных проектов Красноярский край участвует в 53, по каждому был разработан свой региональный проект.

Ключевые документы, которыми руководствуются участники проектной деятельности в Красноярском крае:

1) Указ Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 года № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

2) Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»;

3) Постановление Правительства Красноярского края от 05.04.2019 № 157-п «Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Красноярского края»;

4) Распоряжение Правительства Красноярского края от 04.02.2019 № 71-р «Об определении ответственных за достижение целей и показателей федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов и программ, в части, касающейся Красноярского края»;

5) Распоряжение Правительства Красноярского края от 22.01.2019 № 45-р «Об определении лиц, осуществляющих подписание соглашений между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта Красноярского края о реализации на территории Красноярского края регионального проекта Красноярского края, обеспечивающего достижение целей, показателей и результатов соответствующего федерального проекта, согласование и утверждение паспорта регионального проекта Красноярского края в рамках предоставленных в сервисной подсистеме бюджетного планирования государственной интегрированной информационной системы управления общественными финансами «Электронный бюджет» полномочий»;

6) Методические рекомендации по подготовке региональных проектов (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 9861п-П6).

Организационная структура системы управления проектной деятельностью в Красноярском крае представлена на рисунке 5 [9].

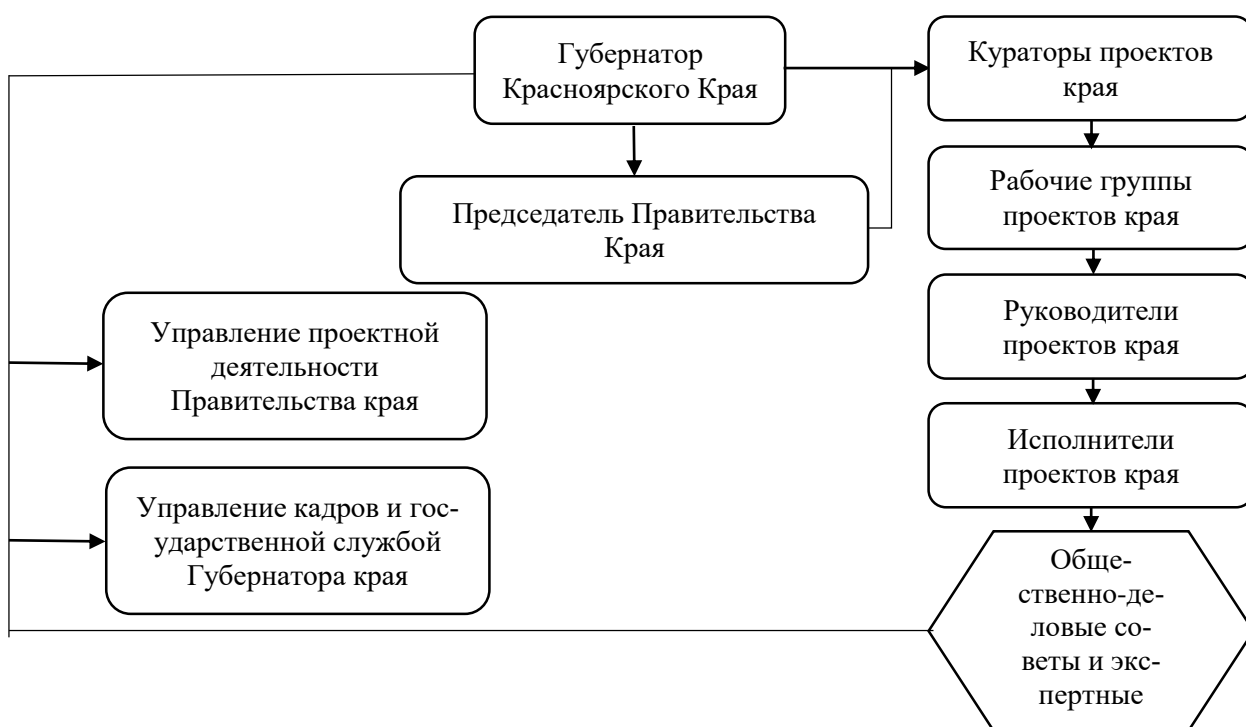


Рисунок 5 - Организационная структура системы управления проектной деятельностью в Красноярском крае.

Порядок организации проектной деятельности в крае и подготовки проектов края в целом соответствует аналогичному федеральному порядку [9].

Для решения отдельных вопросов, связанных с подготовкой проектов проводятся рабочие совещания кураторов, с участием представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов государственной власти края, иных государственных органов края, органов местного самоуправления муниципальных образований края, научных и иных организаций.

В Аппарате Правительства Красноярского края создано управление проектной деятельности, которое состоит из трех отделов. Отдел методологии и

проектного планирования отвечает за развитие методологии проектной деятельности в органах власти региона, планирует разработку паспортов региональных проектов края, ведет аналитику по национальным и региональным проектам, а также отвечает на письма общего характера в сфере проектной деятельности и участвует в работе по развитию профессиональной компетентности государственных гражданских служащих края в сфере проектной деятельности. Отдел сопровождения национальных проектов организует взаимодействие с федеральными органами управления проектной деятельностью, а также федеральными органами государственной власти, органами государственной власти края, органами местного самоуправления муниципальных образований края, юридическими и физическими лицами по вопросам организации проектной деятельности, составляет отчеты о ходе реализации региональных проектов края, а также организует проведение совещаний о реализации проектов. Деятельность отдела сопровождения краевых проектов была сосредоточена на краевых проектах в связи с проведением Всемирной зимней Универсиады 2019, кроме того, отдел обеспечивает контроль и реализацию мероприятий проектов региона, в том числе в рамках реализации федеральных проектов.

2.3 Основные проблемы применения проектного управления в органах власти Российской Федерации

Необходимость взаимосвязи документов стратегического планирования и бюджетного прогнозирования на региональном уровне на сегодняшний день не менее проблемна, чем внедрение проектного управления. Законом №172-ФЗ предусматривается блок документов о стратегическом планировании, которые должны быть утверждены на федеральном и региональном уровнях. В частности, регионы должны формировать стратегии социально-экономического развития субъекта РФ, прогноз социально-экономического развития, бюджетный прогноз, госпрограммы и т. д. В соответствии с существующими

требованиями эти документы должны быть согласованы между собой, на практике же этого не происходит.

Можно отметить, что в настоящее время механизм проектного управления в Российской Федерации находится на начальном этапе развития и в процессе своего становления сталкивается с рядом проблемных моментов, требующих разработки комплекса мероприятий, направленных на создание благоприятных условий для эффективного применения данного механизма в системе управления региональным развитием.

После критики подходов к разработке и реализации федеральных целевых программ Правительство Российской Федерации, моделируя бюджетный процесс по программному принципу, сформировало необходимые предпосылки для развития практики государственного проектного управления.

Вместе с тем, при внедрении проектного управления следует учитывать особенности работы государственных структур – в рамках действующего законодательства, в связи с чем появляются специфические проблемы инициации и реализации проектов. Внедрение принципов проектного управления, а также создание проектных офисов и департаментов управления проектами происходят в условиях отсутствия нормативной правовой базы реализации проектного управления в системе государственного управления.

Необходимо обратить внимание на то, что управление проектами является эффективным средством для управления любыми изменениями и позволяет руководителю добиваться целей проекта не только за счет организаторских способностей, но и с помощью определенного набора мероприятий и процедур, что требует профессиональной подготовки в области проектного управления.

Важнейшим фактором успеха развития системы управления проектами в любой организации является ее кадровое обеспечение. Однако в настоящее время у государственных гражданских служащих отсутствует необходимый уровень профессиональных компетенций в сфере проектного управления, со-

храняется инертность (желание работать «постарому», стремление к «стабильности», страх разрушения сложившихся традиций) и формальность исполнения поставленных задач. Отсутствует ориентация на достижение конечного измеримого результата работы.

Фактически регионам не хватает компетентных специалистов, не просто имеющих практику проектного управления, но и способных самостоятельно разрабатывать новые проекты. Однако без формирования нового «проектного» мышления государственного служащего, без обязательного обучения или профессиональной переподготовки служащих основам проектного управления решить кадровую проблему невозможно. При этом в бюджетах субъектов Российской Федерации, как правило, отсутствует финансирование на дополнительное профессиональное обучение кадров.

Отсутствие единых программ и квалификационных требований к участникам проектной деятельности также является препятствием внедрения управленческой инновации. Также информация о программах обучения исполнительных органов государственной власти проектному управлению является малодоступной.

Существующая система оплаты труда не позволяет в полной мере осуществлять материальное стимулирование госслужащих за проектную деятельность, в связи с чем необходим поиск средств нематериальной мотивации.

При внедрении проектного управления необходимо тесное межведомственное взаимодействие. Это также является проблемой, поскольку появляется матричный конфликт: один служащий подчиняется функциональному руководителю и руководителю проекта, что невозможно в рамках Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Как следствие – руководитель проекта не наделен управленческими полномочиями по отношению к участникам проекта из других органов исполнительной власти.

Внедрение проектного управления также способствует ряду проблемных вопросов в части осуществления стратегического планирования развития

региональной экономики, поскольку правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования закреплены в Федеральном законе от 28 апреля 2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», в котором не отражены такие понятия как «проект» и «проектная деятельность».

В качестве недостатков существующей системы проектного управления можно выделить, то что документация, разрабатываемая в рамках внедрения проектного управления, не предусматривает механизмов реализации проектов, а только определенные цели, которые необходимо достичь. При этом отсутствие установленных методик достижения результатов ведет к трудностям в управлении рисками, а текущий контроль не позволяет оценить эффективность проводимых мероприятий по достижению целевых показателей.

Вместе с тем национальные проекты не являются обособленным элементом планирования и не имеют статуса с точки зрения бюджетного законодательства, эквивалентного государственным программам.

Очень часто проектное управление воспринимается как дополнительная нагрузка на специалистов всех уровней и очередное непонятное нововведение, которое вынуждены внедрять. Это, в свою очередь, вытекает в формальное применение инструментов. У проектов с самого начала закладывается неверный фундамент в виде неизмеримых целей с обтекаемыми формулировками, чтобы по завершении проекта его можно было в любом случае признать успешным, несмотря на достигнутые результаты.

При таком подходе обосновать успешность действительно хорошо реализованного проекта не менее сложно, ведь под успешностью каждый будет

понимать свое. С этой практикой обязательно необходимо бороться и проектному офису, и каждому руководителю проекта в отношении самого себя и всех участников команды. Цели должны быть конкретными, измеримыми, достижимыми и ограниченными во времени.

Обобщая вышесказанное хотелось бы выделить три основные трудности при внедрении проектного управления:

- кадровые проблемы (нехватка проектных специалистов, проектных компетенций; текучесть);
- формальное использование новых методов работы (отторжение старых систем; кардинальность изменений);
- конфликты «двойного подчинения» (параллельное использование различных подходов к управлению);
- несовершенство нормативно-правовой базы.

Внедрение проектного управления в органах государственной власти – сложное организационное преобразование с большим количеством проблем, требующее привлечения экспертов.

Таким образом, управление проектами как новая управленческая культура и технология для органов государственной власти порождает множество вопросов как кадрового, так и правового характера. При этом переход на новую модель управления необходим, поскольку именно проектное управление позволяет целенаправленно развивать региональную экономику в условиях кризиса. Однако, для того чтобы переход на проектное управление в органах государственной власти завершился успехом, прежде чем приступить к внедрению такой системы управления, важно осознать, для чего оно нужно и быть готовым на начальных этапах понести серьезные затраты на обучение госслужащих, подготовку нормативно-правовых актов и т.д. Только в случае неукоснительного соблюдения правил поэтапного внедрения и преодоления трудностей, связанных с сопротивлениями, внедрение проектного управления приведет к росту социально-экономических показателей.

3 Совершенствования проектного управления в деятельности органов власти Российской Федерации

3.1 Рекомендации по решению кадровых проблем внедрения проектного управления

Кадровый потенциал играет важнейшую роль в системе государственного управления. В результате проведенного анализа был также определен ряд проблем, связанных прежде всего с организацией деятельности государственных служащих при реализации проектов, мотивацией сотрудников и их компетентностью в сфере проектного управления. В частности, были установлена такая проблема как незаинтересованность сотрудников в повышении эффективности реализации целевых программ.

Проблема незаинтересованности служащих в повышении эффективности реализации проектов главным образом возникает из-за того, что инициативность, ответственность, усердность сотрудников при выполнении своих рабочих обязанностей, в том числе и по реализации программ, не поощряется. Существующая система оплаты труда не позволяет в полной мере осуществлять материальное стимулирование госслужащих за проектную деятельность, в связи с чем необходим поиск средств нематериальной мотивации.

В первую очередь необходимо разработать Положение, регулирующее мотивацию участников проектной деятельности. Для мотивации должны использоваться как материальные, так и нематериальные меры поощрения. В качестве нематериальных стимулов можно предложить карьерный рост, попадание отличившегося сотрудника в проектный кадровый резерв, создание условий для вовлеченности в общий результат, публичность работы и т.д.

Система стимулирования муниципальных служащих не может быть построена без организации регулярной оценки деятельности служащих, которая в большинстве случаев не проводится.

Для организации оценки деятельности служащих в рамках выполнения обязанностей по реализации проекта необходимо разработать ряд показателей

эффективности деятельности. Данные показатели должны быть разработаны для каждого проекта отдельно. Необходимо разрабатывать показатели эффективности деятельности для каждого сотрудника. Это предоставит возможность оценить индивидуальный вклад в реализацию проекта сотрудника.

В таблице 4 представлена предполагаемая система материальной мотивации сотрудников.

Таблица 4 – Система мотивации сотрудников

	За участие в проекте	За реализацию проекта
Основание	Выполнение работ в течении квартала без отклонений	Успешная реализация проекта
Период	Ежеквартально	Разово, при закрытии проекта
Участник	Все кроме куратора и руководителя	Все участники проекта

Согласно данной системе мотивации сотрудников предполагается премирование всех сотрудников проекта кроме куратора и руководителя за выполненные работы в течении квартала. При закрытии проекта предполагается разовая премия всем участникам проекта в зависимости от выполнения целей. Размер премии сотрудника будет зависеть от размера должностного оклада и вклада в результат.

Целью управления мотивацией участников проектов является улучшение качества выполнения проектов за счет повышения эффективности работы участников проектов. В рамках этого процесса определяются ключевые показатели эффективности (КПЭ) для проекта в целом, блока мероприятий, конкретного участника, их оценка, определение коэффициентов премирования, расчет премии и организация выплаты.

Должны использоваться 3 типа КПЭ для расчета коэффициентов премирования:

КПЭ проекта – определяет эффективность реализации проекта в части

достижения результатов проекта, качества и своевременности достигнутых результатов проекта. Показатель един для всех участников проекта;

КПЭ блока мероприятий – определяет эффективность выполнения блока мероприятий в части достижения качества и своевременности результатов блока мероприятий. Показатель един для всех исполнителей соответствующего блока мероприятий и уникален для всех блоков мероприятий (данный уровень выделяется для наиболее крупных проектов);

Индивидуальный КПЭ – определяет индивидуальную эффективность участников проекта в части качества и своевременности выполнения контрольных событий и поручений, эффективности взаимодействия с другими участниками проекта, своевременности предоставления отчетности. Показатель уникален для каждого участника проекта. Оценка КПЭ блока мероприятий и Индивидуального КПЭ, сформулированных в форме качественных результатов, осуществляется Руководителем проекта на основе предложений, представляемых участниками проекта, а также иными лицами.

Не менее значимой на сегодняшний день остается проблема недостаточной подготовки государственных служащих в сфере проектного управления. Отсутствие единых программ и квалификационных требований к участникам проектной деятельности также является препятствием внедрения управленческой инновации. Поскольку информация о программах обучения исполнительных органов государственной власти проектному управлению малодоступна, целесообразно проведение дистанционного обучения государственных гражданских служащих субъектов РФ представителями федерального проектного офиса (в целях идентичного информирования слушателей различных регионов) на безвозмездной основе.

Необходима проработка вопроса в части разработки нормативно-правового акта, регламентирующего сертификацию в сфере проектного управления для госслужащих, поскольку в настоящее время отечественный стандарт в госсекторе отсутствует (стандарты разработаны для коммерческих организа-

ций, а вопрос их применимости в работе органов государственной власти достаточно спорен).

На первом этапе обучение необходимо начинать с руководства региона и сотрудников проектного офиса. Обучение руководителей преследует цель их мотивировать, придать важность вопросу в их глазах и получить от них поддержку в дальнейшем.

Следуя принципу «от простого к сложному», обучение должно носить общий характер и знакомить новых участников проектной деятельности с простыми и понятными инструментами управления проектами.

Эффект от внедрения проектного управления должен быть ощутим участниками уже в самом начале.

На этом этапе должно проходить более глубокое обучение проектных специалистов, которые участвуют во внедрении системы управления проектами. Это члены проектного офиса, члены проектных команд, кураторы проектов.

Если в рамках первого этапа обучение носило общий характер погружения в проблематику и методологию, то на втором этапе оно обязательно должно нести прикладной характер. Это объясняется необходимостью отработки на практике параллельно формируемой методологии и тестирования на пилотных проектах создаваемого инструмента.

На третьем должна запускаться система оценки компетенций проектных специалистов, проводится оценка персонала путем тестирования, анкетирования, решения кейсов и прочего.

Система оценки должна быть инструментом мотивации и развивать у проектного персонала стремление брать пример с лучших, учиться новому и обмениваться внутренними достижениями.

Обучение проектному управлению специалистов в органах власти дает возможность эффективного взаимодействия, разговора участников «на одном языке», достижения большего эффекта от совместной командной работы и качественной реализации любых проектных инициатив. Команда обученных

проектных специалистов поможет системе управления проектами прижиться в организации.

При внедрении проектного управления закладываются основы матричного управления. Постановление Правительства Российской Федерации № 1288 предполагает определенную автономию системы управления проектами (проектных офисов, проектных комитетов и проектных команд) от традиционной линейно-функциональной иерархии, а также закладывает предпосылки для наделения органов проектного управления необходимыми кадровыми, финансовыми и иными ресурсами. Для этого необходимо тесное межведомственное взаимодействие. Это также является проблемой, поскольку при реализации проекта необходимо определить оптимальный баланс между количеством различных проектных структур и уровнями принятия решений – создавать все органы управления проектной деятельностью сразу или вначале ограничиться минимальным составом. Появляется матричный конфликт: один служащий подчиняется функциональному руководителю и руководителю проекта, что невозможно в рамках Федерального закона от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации». Как следствие – руководитель проекта не наделен управленческими полномочиями по отношению к участникам проекта из других органов исполнительной власти.

Указанное позволяет сделать вывод о необходимости разработки методических рекомендаций, определяющих структуру и состав органов управления проектной деятельностью в субъекте РФ, а также порядок их интеграции в существующую структуру органов власти, либо внесение изменений в Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ. При этом необходимым элементом является разработка межведомственного регламента, определяющего порядок принятия решений по реализации проекта.

Учитывая международный опыт проектного управления, необходимо разработать стандарты, которые будут учитывать особенности государственного и муниципального управления в Российской Федерации.

3.2 Предложения по включению национальных проектов в государственные программы

В целях совмещения программно-целевого и проектного подходов необходимо разработать критерии разнесения проектной и текущей деятельности, федеральные рекомендации по включению проектов в государственные программы.

Ключевым направлением деятельности органов государственной власти является реализация национальных проектов по стратегическим направлениям деятельности. При этом система формирования и выбора стратегических направлений и федеральных проектов на основе решений Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам в своей основе противоречит логике организации стратегического планирования в РФ, предусмотренной Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ», в соответствии с которым инструментом реализации стратегических направлений, предусмотренных документами стратегического планирования, исключительно является система государственных программ.

Таким образом, необходимо подчеркнуть: в настоящее время в Российской Федерации формируются параллельно две системы достижения стратегических целей: это механизм государственных программ и механизм национальных проектов. Вместе с тем национальные проекты не являются обособленными элементами планирования и не имеют статуса с точки зрения бюджетного законодательства, эквивалентного государственным программам.

В целях совершенствования государственных программ как инструмента развития с учетом внедрения проектного управления представляется целесообразным предложить следующие новые подходы к их формированию и реализации:

- 1) изменить структуру государственных программ, выделив блок развития, реализуемый на основе проектного управления;

- 2) упростить правила управления государственными программами;
- 3) ввести новые бюджетные правила для стратегического блока развития государственных программ, обязательные для всех участников бюджетного процесса;
- 4) оптимизировать систему государственного контроля реализации и финансирования государственных программ.

Обязательным дополнением указанных нововведений должно стать реформирование системы целеполагания с учетом выбранных стратегических целей и приоритетов развития.

С учетом организационных и ресурсных возможностей важно ограничить круг приоритетных вопросов, понять, по каким признакам, критериям определять, что даст наибольший эффект, конкретный практический результат для развития страны и повышения качества жизни граждан. С учетом динамики социально-экономического развития анализ выбранных целей для реализации приоритетных проектов по этим критериям должен регулярно актуализироваться.

В текущих экономических условиях каждая государственная программа должна стать совокупностью, а при эффективной организации и системой проектов. Решение такого типа задач требует внедрения наиболее эффективных технологий и методов проектного управления в деятельность органов государственной власти, применение которых способно стать основным инструментом повышения эффективности деятельности исполнительных органов государственной власти.

Нами предложен вариант включения федеральных проектов в существующие государственные программы, в которых, кроме существующих подпрограмм, будут сформированы приоритетные программы, направленные на реализацию национальных проектов, – подпрограммы, имеющие особый, первоочередной статус реализации, структура программы представлена на рисунке 6.

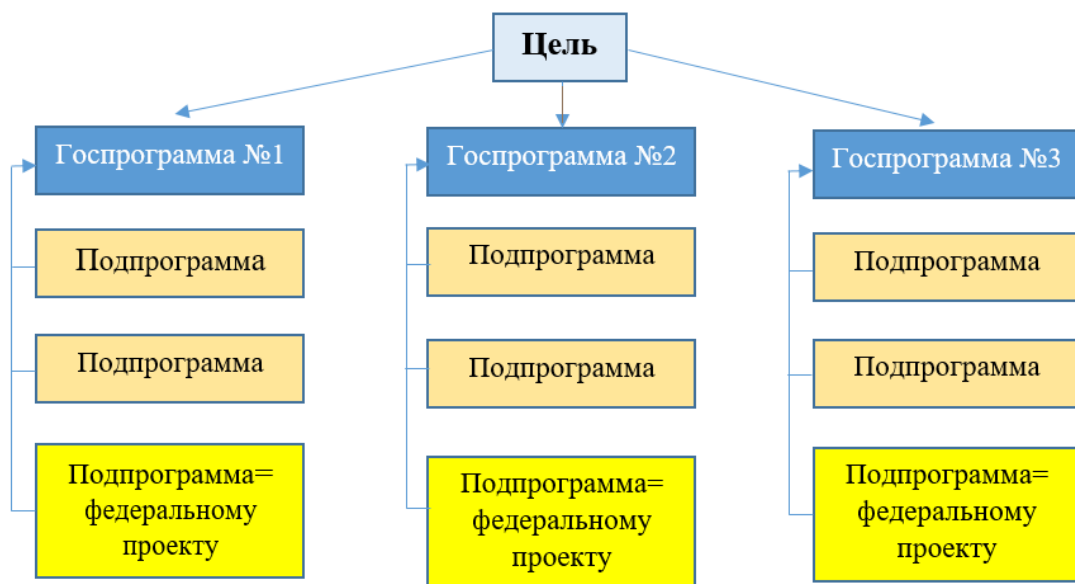


Рисунок 6 - Включение приоритетных проектов в государственные программы в статусе подпрограмм

Содержание государственных программ РФ предлагается разделить на два раздела, предусмотрев в них обособление деятельности по обеспечению текущего функционирования от проектной деятельности, направленной на стратегическое развитие.

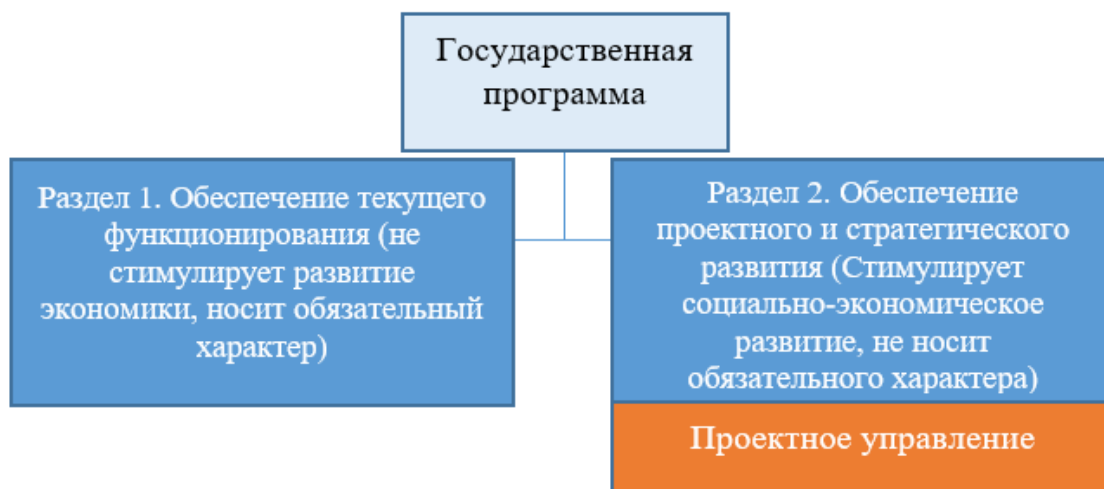


Рисунок 7 - Новая структура государственных программ

В Разделе 1 государственных программ предлагается включать направления и мероприятия обеспечивающего характера, направленные на содержание центрального аппарата федерального органа исполнительной власти, ор-

ганы исполнительной власти субъекта РФ, а также иные приоритетные проекты эксплуатационного, поддерживающего характера.

В Разделе 2 предлагается включать национальные проекты, обеспечивающие стратегическое развитие, которые будут стимулировать социально-экономический рост Российской Федерации.

Реализация государственных программ, несмотря на постоянно принимаемые поправки в законодательство, затруднена необоснованными ограничениями и противоречивостью действующих норм.

Предлагается внести следующие изменения в части управления государственными программами:

1) актуализировать государственные программы не чаще одного раза в год, по факту;

2) не привязывать реализацию мероприятий государственных программ к бюджетному циклу;

3) упростить и жестко регламентировать процедуру согласования государственных программ;

4) расширить полномочия ответственных исполнителей государственных программ.

Модернизация систем определения целей и приоритетов должна быть обеспечена определенными бюджетными правилами, гарантирующими сохранение утвержденных объемов финансирования приоритетных проектов, и соответственно, их приоритетную реализацию.

Для обеспечения такой сохранности утвержденных объемов финансирования приоритетных проектов необходимо:

а) недопущение снижения финансирования путем внесения соответствующих изменений в главу 30 Бюджетного Кодекса РФ, направленных на запрет:

- взыскания суммы предоставленных средств;

- взыскания суммы непогашенного остатка бюджетного кредита, платы за пользование средствами и пеней за его несвоевременный возврат;

- приостановления (сокращения) предоставления межбюджетных трансфертов;

б) выделение отдельного Кода бюджетной классификации для национальных проектов в целях их маркирования и дальнейшего мониторинга.

Упрощение и повышение эффективности реализации приоритетных проектов требует также внедрения более гибкой схемы финансирования, предусматривающей:

а) возможность получения бюджетных средств и их перераспределение на протяжении всего финансового года. Включение в Федеральный закон от 29 ноября 2018 г. № 459-ФЗ «О федеральном бюджете на 2019 год и на плановый период 2020 и 2021 годов» и последующие законопроекты о бюджете больше оснований для внесения изменений в показатели сводной бюджетной росписи федерального бюджета;

б) возможность оперативного пересмотра графика финансирования федерального проекта с учетом его текущей стадии с последующим внесением изменений в бюджет РФ (принцип «перехода остатков»).

На практике, если ответственный исполнитель по ряду причин не успевает реализовать мероприятия подпрограммы в установленные сроки, то выделенные средства могут быть изъяты до следующего календарного года. При этом получение в новом году финансирования связано с дополнительными временными и денежными затратами, что опять приводит к возникновению рисков смещения сроков реализации подпрограммы;

в) формирование гибких межбюджетных отношений – внедрение схемы межбюджетных трансфертов без строгой привязки к календарному году.

В случае введения гибкого графика межбюджетных трансфертов у субъекта федерации как соисполнителя программы появится возможность осуществлять реализацию мероприятий по мере своей готовности. При этом у него будет полная уверенность в том, что понесенные им временные затраты и израсходованные бюджетные средства не станут пустым вложением, а будут использованы в 100%-ном объеме при реализации мероприятий.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В субъектах Российской Федерации проектное управление находится на стадии зарождения. Для дальнейшего развития использования данного инструмента необходимо его дальнейшее активное использование для решения социально-экономических и иных задач. Учитывая, что достижение результатов в установленный срок с использованием фиксированных финансовых, материальных и кадровых ресурсов является определяющим признаком проектной деятельности, именно переход от процессного управления к проектному стал новым инструментом деятельности, ориентированной на результат, применение которого стало новым импульсом повышения эффективности государственного управления в России.

Проект в настоящее время занимает позицию инструмента реализации государственной политики, поскольку представляет собой комплекс организуемых и исполняемых в соответствии с методологией проектного управления мероприятий, разработанных для достижения уникальной цели и реализуемых в условиях ограниченности ресурсов. Как управленческое средство проект подразумевает оформление разнородной деятельности в виде цепочки операций, направленных на получение уникального результата. Методология проектного управления предполагает применение «пошаговых инструкций» для ведения каждой операции по инициации, планированию, исполнению, контролю и мониторингу, завершению проекта.

Проектное управление в органах государственной власти представляет собой систему управления процессами и инструментами реализации ресурсов для достижения стратегических целей органа исполнительной власти. Проект, как инструмент, обладая особыми свойствами, предполагает наличие определенных условий для успешной реализации. К таким условиям относится, в первую очередь, организационное обеспечение проектной деятельности, то есть создание определенной структуры для реализации. Подобная структура имеет «горизонтальный» характер и не может сочетаться с бюрократической

структурой. Проектное управление предполагает трансформацию организационной среды структур, осуществляющих государственную политику, что способствует становлению в ней проектной культуры.

Использование проектного подхода с конца 2016 года получило достаточно четкую организационную и методологическую основу, базирующуюся на Положении об организации проектной деятельности в Правительстве РФ, утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050. Однако нормативно-правовая база всё ещё нуждается в доработке.

В заключение следует сделать вывод, что реализация проектной деятельности в РФ имеет большой потенциал и перспективы для повышения эффективности и результативности государственного управления, сокращения бюджетных расходов и повышения компетенции государственных служащих и управленцев.

Однако достижение данных целей потребует большой и весьма непродолжительной, а главное, совместной работы представителей власти, бизнеса и экспертного сообщества.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Бюджетный Кодекс РФ. Федеральный закон от 26.04.2007 № 67-ФЗ
2. Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) / Электронно-справочная система Консультант-Плюс // Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_28399/ (дата обращения 04.06.2019)
3. Указ Президента Российской Федерации «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов» от 21 октября 2005 г. №1226 // Российская газета – Федеральный выпуск №3908 (0). Режим доступа: <https://rg.ru/2005/10/25/president-sovet-dok.html> (дата обращения 04.06.2019)
4. Указ Президента Российской Федерации «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» от 31 августа 2012 г. №1248 (ред. от 4 января 2016 г.) // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134672/ (дата обращения 04.06.2019)
5. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024года» [Электронный ресурс]. URL: Официальный Интернет-портал правовой информации. Режим доступа: <http://www.pravo.gov.ru>. (дата обращения 04.06.2019)
6. Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (ред. от 14 декабря 2009 г.) // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994/ (дата обращения 04.06.2019)

7. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Консорциум Кодекс. Электронный фонд правовой и нормативно-технической документации. – Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/420204138> (дата обращения 04.06.2019)

8. Постановление Правительства Красноярского края от 20 февраля 2017 года № 103-п «Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти Красноярского края»

9. Постановление Правительства Красноярского края от 05.04.2019 № 157-п «Об утверждении Положения об организации проектной деятельности в Правительстве Красноярского края»

10. Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

11. Постановление Правительства Российской Федерации от 12 октября 2017 года № 1242 «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»

12. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

13. Постановление Правительства РФ «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года» (вместе с «Положением о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года») от 17 октября 2009 г. №815 // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93075/ (дата обращения 04.06.2019)

14. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах

исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации» от 5 июня 2013 г. №304 (ред. от 28 ноября 2013 г.) // Кодекс. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499027162> (дата обращения 04.06.2019)

15. Распоряжение Министерства экономического развития РФ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» от 14 апреля 2014 г. №26РАУ // КонсультантПлюс. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120 (дата обращения 04.06.2019)

16. Методические рекомендации по подготовке региональных проектов (письмо Аппарата Правительства Российской Федерации от 30 ноября 2018 г. № 9861п-П6)

17. XXII Олимпийские зимние игры в Сочи. РИА Новости [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ria.ru/spravka/20160207/1369539203.html> (дата обращения 26.06.2019).

18. Бадин, А. Внедрение проектного управления в Оргкомитете Сочи 2014 и Минэкономразвития России / 5-я международная молодёжная научно-практическая конференция «Молодежь и управление проектами 2015», материалы конференции. – С. 25-38

19. Булах Г.В., Иваненко В.А. Применение проектного подхода в государственном управлении: научная статья в журнале / Г.В. Булах, В.А. Иваненко // Региональная экономика и развитие территорий. – СПб.: СПбУАП, 2017. С. 48-51

20. Билев О.Ю., Настольная книга участника проектной деятельности / Билев О.Ю. [и др.]. – Первое электронное издание, 2017. – С. 4-25.

21. Васильев, А.И. Организация проектного управления в органах государственной власти / А.И. Васильев, С.Е. Прокофьев // Управленческие науки.сер. Государственное и муниципальное управление. – 2016. – С. 44–52

22. Ершов, В. Ф. Классификация проектов по признаку масштаба / В. Ф.

Ершов. – СПб.: Питер, 2005. – 358 с

23. Жукова Т.Н. Проектное управление (методологический аспект): Монография. – СПб.: СПбГИЭУ, 2011. – 170 с.

24. Компанейцева Г. А. Проектный подход: понятие, принципы, факторы эффективности: научная статья в журнале // Научно-методический электронный журнал «Концепт». – 2016. – Т. 17. – С. 363–368.

25. Пленарное заседание Петербургского международного экономического форума [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://kremlin.ru/events/president/news/49733> (дата обращения 25.06. 2019).

26. Проектный подход в государственном управлении/ Российский экспортный центр. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.exportcenter.ru>, свободный (дата обращения: 21.06.2019).

27. Строилова Э. В. Проектный менеджмент и реинжиниринг: научная статья в журнале / Э.В. Строилова // Фундаментальные исследования. - 2013. - №4-5. - С.1206-1210.

28. Фисенко, С.Б. Внедрение механизма проектного управления на предприятиях лесной промышленности: научная статья в журнале / С.Б. Фисенко// М.: ТДР. - 2013. - №4. - С.222-224.

29. Шабанов, Я.В. Из истории разработки и принятия приоритетных национальных проектов / Я.В. Шабанов // Власть. – 2011. – №9. – С. 121– 123

30. Якимова, М.Н. Проект как инструмент реализации государственной политики в современной России: дис. канд. полит. наук / М.Н. Якимова. – Пермь, 2017. – 227 с.

31. Яновский В.В., Исаев А.П., Нещерет А.К. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении: научная статья в журнале// Управленческое консультирование. М.: РАНХиГС. – 2018. - №7. С.8-16.

32 АСИ представило методические рекомендации по внедрению механизмов проектного управления в регионах. Режим доступа: <https://asi.ru/news/41431/> (дата обращения 04.06.2019)

33. Опыт внедрения проектного управления на примере Белгородской области // Забайкальский инвестиционный портал. Режим доступа: http://zabinvestportal.ru/files/new-practics/10_BelgorodskayaOBL_PU.pdf (дата обращения 04.06.2019)

34. Общая информация по Белгородской области // Инвестиционный портал регионов России. Режим доступа: <http://www.investinregions.ru/regions/belgorod/> (дата обращения 04.06.2019)


ПРИЛОЖЕНИЕ А

Таблица А 1 – Структура национального проекта

Национальный проект				
«Развитие малого и среднего предпринимательства и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» Срок: 2019-2024 гг.				
Утвержден президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 24 сентября 2018 г. № 12)				
Федеральные проекты				
Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности	Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	Создание системы поддержки фермеров и развитие сельскойкооперации	Популяризация предпринимательства
Руководитель: В. А. Живулин – Заместитель Министра экономического развития Российской Федерации	Руководитель: М. С. Орешкин – Министр экономического развития Российской Федерации	Руководитель: М. С. Орешкин Министр экономического развития Российской Федерации	Руководитель: О. Н. Лут Заместитель Министра сельского хозяйства Российской Федерации	Руководитель: А.С. Калинин – президент Общероссийской общественной организации малого и среднего предпринимательства «ОПОРА России»
Региональные проекты				
Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности	Расширение доступа субъектов МСП к финансовым ресурсам, в том числе к льготному финансированию	Акселерация субъектов малого и среднего предпринимательства	Создание системы поддержки фермеров и развитие сельскойкооперации	Популяризация предпринимательства
Руководитель: Васильев Егор Евгеньевич – министр экономики и регионального развития Красноярского края	Руководитель: Васильев Егор Евгеньевич – министр экономики и регионального развития Красноярского края	Руководитель: Васильев Егор Евгеньевич – министр экономики и регионального развития Красноярского края	Руководитель: Дивногорцева Оксана Ивановна – заместитель министра сельского хозяйства и торговли Красноярского края	Руководитель: Васильев Егор Евгеньевич – министр экономики и регионального развития Красноярского края

Федеральное государственное автономное
образовательное учреждение
высшего образования
«СИБИРСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ»


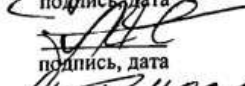

Институт экономики, управления и природопользования
Кафедра социально-экономического планирования

УТВЕРЖДАЮ
Заведующий кафедрой

подпись Е.В. Зандер
инициалы, фамилия
«28» 06 2019 г.

БАКАЛАВРСКАЯ РАБОТА

38.03.04 – «Государственное и муниципальное управление»
38.03.04.11 – «Региональное управление»

Внедрение проектного управления в деятельность органов власти Российской Федерации

Руководитель	 подпись, дата	ст. преподаватель	А.М. Булавчук
Консультант	 подпись, дата	канд. экон. наук, доцент	А.И. Пыжев
Выпускник	 подпись, дата		П.В. Яричин

Красноярск 2019