

ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

© 2017 А.Т. Амирова*

Ключевые слова: проектное управление, экономика региона, проектная деятельность, управление.

Рассматриваются теоретические основы проектного управления, эволюция его научного и практического применения, преимущества использования и трудности, возникающие при реализации на государственном уровне. Исследуются статистические данные по расходам на приоритетные национальные проекты в Российской Федерации, а также опыт осуществления проектного управления в регионах России: в Республике Мордовии, Белгородской области, ХМАО и в Республике Башкортостан. Делается вывод о необходимости дифференциации форм управления в зависимости от вида деятельности.

Проектное управление - один из наиболее распространенных методов управления экономикой в развитых странах, который способен мобилизовать необходимые ресурсы в назначенные сроки для достижения уникального результата самых разных масштабов.

Проектное управление возникло в 1937 г. и получило свое развитие в США. К 1987 г. проектное управление приобрело завершённый вид в первом руководстве РМВОК (американский национальный стандарт по управлению проектами). В этот период основной областью применения проектов были бизнес-процессы.

В 1990-гг. проектное управление начинает применяться в государственных социальных и экономических проектах, в крупных международных проектах¹.

В Российской Федерации необходимость перехода от "порученческого" типа управления к проектному управлению признает руководство страны, поскольку на рутинные процессы и выполнение поручений уходит до 80% времени госслужащих.

Более того, по заявлению министра экономического развития РФ М.С. Орешкина, для роста российской экономики необходимы прорывные проекты, способные увеличить объемы несырьевого экспорта².

В настоящее время управление проектами - один из наиболее успешных методов ведения бизнеса, а эффективность использования проектного управления как методологии заключается в проверенной на тысячах выполненных проектов, на матрице пунктов, каждый из которых должен быть определен до начала выполнения проекта.

Чтобы внести ясность, определимся с понятиями.

Программа - взаимоувязанный комплекс мероприятий и проектов, которые должны быть выполнены для достижения поставленных в программе целей.

Проект - уникальный набор процессов, предпринятых для достижения цели и состоящих из скоординированных и управляемых задач с начальной и конечной датами. Институт проектного управления определяет проект как временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов, услуг и результатов.

Обычно программа шире по масштабу и комплексности охвата, чем проект.

До возникновения проектного управления как отрасли знаний проекты уже существовали. Реализованный в СССР план ГОЭЛРО был оригинальным примером успешной практической реализации методики программно-целевого планирования на уровне страны в целом. В 1921-1931 гг. появились программы электрификации США, Германии, Англии, Франции, Польши, Японии и т.д.³

Также советская система пятилетних планов, получившая свое применение с 1920-гг., имеет множество схожих характеристик с проектным управлением: разбиение общегосударственных проектов на отраслевые и региональные подпроекты и задачи, календарные планы исполнения, определение контрольных точек и ответственных исполнителей; но нужно сказать, что такая система не всегда учитывала реальные потребности на-

* Амирова Алсу Талгатовна, аспирант Башкирского государственного университета, г. Уфа.
E-mail: alyall2011@mail.ru.

селения и не была достаточно гибкой, что обуславливалось действующей тогда командно-административной системой управления экономикой⁴.

В Российской Федерации с 2006 г. осуществляются приоритетные национальные проекты (НП) в области здравоохранения, образования, жилищного строительства⁵.

В соответствии с Бюджетным кодексом РФ ранее федеральные целевые программы являлись основой реализации приоритетных национальных проектов. Например, в 2015 г. Национальный проект “Образование”, согласно данным Федерального казначейства, осуществлялся на основе финансирования государственной программы РФ “Развитие образования на 2013-2020 гг.”

По Положению об организации проектной деятельности в Правительстве РФ (утверждено Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г.) приоритетными могут быть как проекты, так и программы, при этом допускается включение отдельных приоритетных проектов (программ) в целевые программы⁶. Каким образом это будет реализовываться, пока не определено.

Рассмотрим и проанализируем реализацию национальных проектов и расходы на них в таблице.

Снижение доли расходов и собственно расходов в 2013 г. связано с окончанием национального проекта “Развитие АПК”, поэтому с 2013 по 2015 г. в Российской Федерации реализуются три национальных проекта: “Доступное и комфортное жилье гражданам России” (далее - “Жилье”), “Здоровье” и “Образование”, у которых динамика расходов и доля расходов в общих расходах увеличиваются.

Формы реализации национальных проектов различаются в 2011 и в 2015 гг. В 2011 г. по НП “Жилье” предусмотрены расходы на две федеральные целевые программы (ФЦП), на президентскую программу по приобретению жилья гражданам различных категорий,

на две подпрограммы, на мероприятие по обеспечению жильем различных категорий граждан; по НП “Здоровье” - расходы на подпрограммы, строительство медицинских центров, подготовку врачей, на денежные выплаты врачам и медицинскому персоналу, на финансовое обеспечение закупок; по НП “Образование” - расходы на строительство объектов, на субсидии, государственную поддержку, поощрение лучших учителей и др.

В 2015 г. количество форм расходов сократилось и все они осуществлялись только в рамках программ, т. е. по НП “Жилье” это расходы на мероприятия и субвенции в рамках соответствующих программ и подпрограмм, по НП “Здоровье” - расходы на мероприятия по госпрограммам и подпрограммам, по НП “Образование” - расходы на государственную поддержку в рамках соответствующих госпрограмм и подпрограмм⁷.

Несмотря на трудности на федеральном уровне, регионы России все же достигли определенных успехов в реализации проектного подхода в управлении. В Российской Федерации именно в регионах проектное управление нашло широкое применение к управлению экономикой.

Рассмотрим примеры реализации проектного подхода в управлении по регионам России.

Идея проектного управления в Белгородской области состоит в том, что любой человек может стать инициатором проекта, для этого нужно отправить заявку, которая регистрируется в информационной системе “Электронное правительство Белгородской области”. К этой системе подключены все органы исполнительной власти на региональном и муниципальном уровнях. В проектную деятельность в Белгородской области вовлечено 30 региональных органов власти и 22 муниципальных образования, что составляет более 50% всех государственных и муниципальных служащих⁸.

В Республике Мордовии создана автоматизированная информационная система про-

Расходы на приоритетные национальные проекты в РФ

| Показатели | Годы | | | | |
|--|--------|---------|--------|--------|--------|
| | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 | 2015 |
| Доля расходов на национальные проекты в общих расходах федерального бюджета, % | 4,57 | 4,24 | 1,96 | 3,27 | 4,11 |
| Расходы на реализуемые национальные проекты по итогам года, млрд руб. | 995,58 | 1115,55 | 524,39 | 987,47 | 894,95 |

ектного управления для органов исполнительной власти. К ней подключен 51 субъект управления в лице ведомств и организаций, что позволяет одновременно руководить 170 проектами, существует возможность отслеживать 650 поручений; в рамках системы разработана методология проектного управления, происходит автоматизированное формирование отчетности для совещаний, для подготовки справок и ответов на запросы федеральных органов исполнительной власти.

В Ханты-Мансийском автономном округе (ХМАО) разработана нормативно-регламентная база, которая легла в основу информационной системы управления проектами (приоритетными национальными проектами) на базе Microsoft Project. В округе производится сертификация (оценка) систем управления проектной деятельностью в организации на соответствие стандартам проектного менеджмента⁹.

В Республике Башкортостан проектный подход к управлению планируют применять не только в отношении приоритетных проектов, но и в целях достижения краткосрочных и среднесрочных индикаторов социально-экономического развития¹⁰. В республике создан Проектный офис по реализации мероприятий в рамках участия Республики Башкортостан в Национальном рейтинге состояния инвестиционного климата в субъектах РФ. Основная цель деятельности офиса состоит в достижении лидирующих позиций Башкортостана в Национальном рейтинге посредством улучшения инвестиционного климата и деловой среды, реализации передовых практик рейтинга на территории республики. Активно действует Общественный совет по улучшению инвестиционного климата при главе республики. Поскольку это консультационно-координационный орган, в рамках его деятельности осуществляются следующие полномочия: аналитическая и методологическая поддержка, подготовка рекомендаций и предложений, мониторинг и анализ положений Национального рейтинга.

На данном этапе также разработана программа по обучению государственных служащих управлению проектами. Для реализации данной программы организован корпоративный университет “Центр проектного менеджмента Республики Башкортостан”¹¹. Определены руководители проектов (руководители рабочих групп) по направлениям стратегичес-

кого развития, которые одновременно возглавляют (или являются заместителями руководителей) профильных ведомств и министерств.

В том или ином виде проекты находили свое осуществление на территории республики.

Как опыт проектного управления рассматриваются:

- ◆ международные саммиты ШОС и БРИКС, прошедшие в г. Уфе в 2015 г.;
- ◆ комплексные программы развития Зауралья и Северо-Востока Республики Башкортостан.

В республике принято Положение об управлении проектами, в котором определены: основная цель внедрения проектного управления, основные критерии, понятия, участники и организационная структура управления проектной деятельностью, функции проектного офиса, порядок инициации и принятия решения о запуске проекта.

Согласно Положению проектное управление должно применяться при осуществлении деятельности, которая носит уникальный характер. Выделяются и определяются стадии жизненного цикла проекта: инициация, планирование, реализация, закрытие проекта и постпроект. Также проекты могут объединяться в портфель проектов для эффективного достижения целей. Указано, что портфели проектов выделяются в рамках государственных программ.

В Положении разделяют понятия “проектное управление”, под которым понимают управление проектной деятельностью (в том числе установление ее правил и принципов), и “управление проектом”, под которым понимается координация всех ресурсов проекта для достижения его целей, хотя обычно исследователи эти понятия отождествляют, так как в западной науке есть только одно понятие project management (дословно “управление проектом”, которое в русском языке нашло применение как “проектное управление”).

Управление проектной деятельностью в Республике Башкортостан будет осуществляться командой проекта (ее основные функции - планирование и формирование отчетности) и рабочей группой (непосредственно исполнителями). Обе эти структуры временны и, видимо, будут формироваться из уже работающих чиновников (расширение штата не предусматривается). Управляющий комитет, состо-

ящий из лиц, входящих в состав команды проекта, будет осуществлять контроль и принимать решения по вопросам, выходящим за пределы полномочий руководителей проектов.

Управление портфелями проектов, согласно Положению, будет осуществляться командой по управлению портфелями проектов, которая выполняет административную поддержку (в том числе определение приоритетности проектов, распределение ресурсов между проектами и портфелями проектов проверки реализации проектов, мониторинг и оценка эффективности структур управления проектами) и состоит из руководителей и администраторов портфелей. В данном случае не указывается, что это временная структура.

Управление всей проектной деятельностью республиканских органов власти будет производить проектный офис (структурное подразделение аппарата Правительства Республики Башкортостан) и проектный комитет (президиум Правительства РБ), который будет принимать ключевые управленческие и кадровые решения¹².

Таким образом, регионы находятся на разных этапах внедрения проектного подхода к управлению: в одних только сформирована нормативно-правовая база, в других уже есть информационная система управления проектами, а третьи полноценно используют проектный подход в государственной деятельности.

Мировой опыт показывает, что проектное управление - один из наиболее эффективных способов управления экономикой. Как подход данный метод получил развитие и в Российской Федерации, причем в регионах это произошло раньше. На волне популярности метода руководители регионов заявляют о его распространении не только для проектной деятельности, что, однако, может быть опрометчивым. Проектное управление не должно стать панацеей для достижения всех целей социально-экономического развития, нужно сначала четко определиться с формами деятельности государства (услуги для граждан, проекты и программы и др.), чтобы для каждой формы применять свою форму управления (процессное, проектное или управление по поручениям) и при необходимости их совмещать.

мы развития Новосибирской области и пути их решения : сб. науч. тр. В 2 ч. Ч. 2. Современные инструменты планирования и развития экономики Новосибирской области / под ред. А.С. Новоселова, А.П. Кулаева ; ИЭОПП СО РАН. Новосибирск, 2014. С. 94-102.

² Орешкин назвал условие для ускорения роста экономики // Новости Российского инвестиционного форума. URL: <http://rusinvestforum.org/news/oreshkin-nazval-uslovie-dlya-uskoreniya-rosta-ekonomiki/>.

³ Маркова В.Д. Указ. соч.

⁴ Сухарев М. "Проектное управление" - то, что меняет мир // Деловая интернет-газета Карелии. URL: http://vesti.karelia.ru/social/proektnoe_upravlenie_-_eto_to_chto_menyat_mir/.

⁵ Управление проектами: фундаментальный курс: учебник / А.В. Алешин [и др.] ; под ред. В.М. Аньшина, О.Н. Ильиной; Нац. исслед. ун-т "Высшая школа экономики". Москва : Изд. дом Выс. шк. экономики, 2013. 620 с.

⁶ Харитonenков А.С. Эволюция административно-правового механизма управления национальными проектами и государственными программами // Государственное управление. Электронный вестник. 2011. № 26.

⁷ Расходы: приоритетные национальные проекты // Витрины данных информационно-аналитической системы / Федеральное казначейство. URL: <http://datamarts.roskazna.ru/razdely/rashody/rashody-prioritetnye-nacionalnye-proekty/?paramPeriod=2015>.

⁸ Факторы успеха региональных институтов развития: проектное управление. URL: http://kapitalrus.ru/articles/article/factory_uspeha_regionalnyh_institutov_razvitiya_proektnoe_upravlenie/.

⁹ Управление проектами в государственном секторе. Развитие. Опыт. Решения / ГК "Проектная практика". URL: <http://pmpractice.ru/solution/goverment/buklet-gossektor.pdf>.

¹⁰ См.: Государственное управление в Башкортостане будет строиться на проектных принципах // Правительство Республики Башкортостан : офиц. сайт. URL: http://pravitelstvorb.ru/ru/press-office/news.php?ELEMENT_ID=14665; О проектном управлении в Республике Башкортостан : постановление Правительства Республики Башкортостан от 14.11.2016 № 484 // Официальный интернет-портал правовой информации. URL: <http://nra.bashkortostan.ru/?show=1&seed=15048>.

¹¹ В Доме инвестора началось обучение государственных служащих основам организации проектной деятельности // Корпорация развития Республики Башкортостан : офиц. сайт. URL: <http://kr-rb.ru/news/769-v-dome-investora-nachalos-obuchenie-gosudarstvennyh-sluzhaschih-osnovam-organizacii-proektnoy-deyatelnosti.html>.

¹² Факторы успеха ...

¹ Маркова В.Д. Проектный менеджмент в государственном управлении // Актуальные пробле-