



**Уральский
федеральный
университет**

имени первого Президента
России Б. Н. Ельцина

**Институт экономики
и управления**

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Учебное пособие

МИНИСТЕРСТВО НАУКИ И ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ФЕДЕРАЛЬНЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
ИМЕНИ ПЕРВОГО ПРЕЗИДЕНТА РОССИИ Б. Н. ЕЛЬЦИНА

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Учебное пособие

Рекомендовано методическим советом
Уральского федерального университета в качестве учебного пособия
для студентов вуза, обучающихся по направлению подготовки
38.04.04 «Государственное и муниципальное управление»

Екатеринбург
Издательство Уральского университета
2021

УДК 352/354(075.8)
ББК С83я73-1
Р17

А в т о р ы:

Л. Н. Боронина (введение, 1.1, 1.2, 2.1, 5.1, 5.2), З. В. Сенук (1.1, 1.2),
А. А. Дроздова (3.1, 3.2), Г. В. Пошехонова (4.1, 4.2),
А. А. Балясов (5.1, 5.3, 5.4), Е. В. Москвина (5.1, 5.3, 5.4)

П о д о б щ е й р е д а к ц и е й
Л. Н. Борониной

Р е ц е н з е н т ы:

отдел молодежных проектов, мониторинга и анализа процессов
в молодежной среде Министерства образования и молодежной политики
Свердловской области (начальник отдела *М. А. Карабут*);

И. А. Гусева, кандидат экономических наук, доцент
(Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации)

Разработка и реализация проектов в органах публичного уп-
P17 равления: от теории к практике : учебное пособие / Л. Н. Борони-
на, З. В. Сенук, А. А. Дроздова, Г. В. Пошехонова, А. А. Балясов,
Е. В. Москвина ; под общ. ред. Л. Н. Борониной ; Министерство
науки и высшего образования Российской Федерации, Уральский
федеральный университет. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та,
2021. – 167 с. : ил. – Библиогр.: с. 159–165. – 30 экз. – ISBN 978-5-
7996-3297-7. – Текст : непосредственный.

ISBN 978-5-7996-3297-7

В учебном пособии рассматриваются традиционные и современные технологии проектного менеджмента в сфере публичного управления. Материал излагается в соответствии с оригинальной авторской методикой преподавания данного курса.

Для студентов, обучающихся по экономическим и управленческим направлениям подготовки, слушателей различных образовательных программ, преподавателей, специалистов-практиков, деятельность которых в той или иной степени связана с проектным управлением.

УДК 352/354(075.8)
ББК С83я73-1

ОГЛАВЛЕНИЕ

Предисловие	5
Введение	7
1. ТЕОРИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ	9
1.1. Теоретические основы управления проектами	9
1.2. Технология проектной деятельности	14
2. МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ	38
2.1. Современные подходы в проектном менеджменте	38
2.2. Гибкие итеративно-инкрементальные методы проектного управления	46
3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ	56
3.1. Организация проектной деятельности в органах исполнительной власти Российской Федерации	56
3.2. Организация проектной деятельности в органах исполнительной власти Свердловской области	72
4. ПРОЕКТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	93
4.1. Инвестиционные программы и проекты как инструменты проектного финансирования в государственном и муниципальном управлении	93
4.2. Оценка стоимостных параметров и эффективности внедрения инвестиционных проектов	112
5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТНЫЕ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ	128
5.1. Использование проектных инструментов в региональных органах исполнительной государственной власти: организационное и нормативно-правовое обеспечение	128

5.2. Обеспечение преемственности и связности технологий программно-целевого и проектного управления в системе стратегического планирования развития территории субъектов РФ	139
5.3. Внедрение современных гибких подходов к проектному менеджменту	146
5.4. Внедрение проектного управления в органах местного самоуправления	152
Библиографический список	159

ПРЕДИСЛОВИЕ

В условиях внедрения проектного подхода в сферу публичного управления возникает острая потребность в специалистах, обладающих современными глубокими знаниями и навыками проектного менеджмента, способных разрабатывать проекты и осуществлять эффективную деятельность по их управлению. Несмотря на большое количество научных и методических публикаций по проектному управлению, существует дефицит учебной литературы, освещающей особенности проектного управления в сфере государственного и муниципального управления.

Предлагаемое учебное пособие предназначено для студентов высших профессиональных образовательных учреждений, обучающихся по направлению подготовки «Государственное и муниципальное управление», а также по направлениям «Публичная политика и социальные науки», «Организация работы с молодежью». В нем излагаются классические и современных подходы к управлению проектами, рассматриваются механизмы внедрения проектного подхода в сфере государственного и муниципального управления, дается обзор лучших институциональных практик применения проектных технологий в сфере публичного управления.

Структура учебного пособия отражает курс лекций и содержание практических занятий по дисциплине «Управление проектами в органах публичного управления», изучаемой по магистерской программе «Технологии государственного и муниципального управления» по направлению подготовки 38.04.04 «Государственное и муниципальное управление». Представленные после освещения каждого раздела вопросы предназначены для самостоятельного изучения разделов дисциплины, используются в процессе группового обсуждения на практических занятиях, при написании творческих работ и разработке курсовых проектов.

Руководитель авторского коллектива выражает благодарность за участие в проекте советнику Управления проектного менеджмента в госсекторе Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации Екатерине Васильевне Москвиной, главному специалисту Министерства промышленности и науки Свердловской области Ивану Владимировичу Глебову, профессору Вроцлавского технологического университета (Польша) Яну Бетте, а также любимой коллеге и другу – доценту кафедры организации работы с молодежью Уральского федерального университета Зинаиде Викторовне Сенук.

ВВЕДЕНИЕ

Как форма организации деятельности и отношений проект представлен набором инструментов достижения целевых установок совокупного субъекта. Классическое определение проекта как системы последовательных, взаимосвязанных временных действий, направленных на достижение неповторимого, но в то же время определенного результата идентифицирует проект с практической деятельностью субъекта, т. е. с практикой как активной, преобразовательной деятельностью. Рассмотренный в праксиологическом контексте, проект являет собой совокупность приемов, навыков, способов в области какой-либо деятельности, какой-либо работы. Эти способы и инструменты представлены в институциональных подсистемах проджект-менеджмента: управление временем, рисками, стоимостью, командой, коммуникациями, качеством проекта. В совокупности своих институциональных подсистем проектный менеджмент институционализировался только к концу двадцатого столетия, но в своем развитии претерпел немало изменений, накопив большой теоретический, методологический и практический опыт.

Проектирование универсально как в экстенсивном (объектном), так и в интенсивном (инструментальном) смыслах. Сегодня проектные технологии применяются в промышленном производстве, строительстве, архитектуре и дизайне, политике, культуре, образовании, социальной сфере; капитализация цивилизационного потенциала происходит в форме постиндустриальных мегапроектов. Способность общества к целенаправленной деятельности, ее проектно-институциональному оформлению во многом свидетельствует о развитии уровня человеческого капитала страны, отражает потенциал ее успешного стратегического технологического развития.

Синтетическая природа проектного мышления, в основе которого лежит итерационная смена конвергентного и дивергентного

подходов, становится привлекательной и значимой для внедрения его проектного содержания в сфере публичного управления. С 30 июня 2016 г. вступил в силу Указ Президента Российской Федерации о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. В этом же году был создан Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации. В 2017 г. Правительство РФ сформировало нормативную базу проектного управления в исполнительных органах власти. Осуществляется активный процесс обучения государственных и муниципальных служащих проектному управлению по утвержденным программам. Создана и апробирована в двух субъектах РФ система оценки зрелости проектного управления. 1 марта 2018 г. президент России Владимир Путин, выступая с ежегодным Посланием Федеральному собранию, отметил значимость проектного подхода для повышения эффективности и прозрачности деятельности государственных и муниципальных структур. Сопровождение реформы государственного управления и внедрения современных управленческих технологий с учетом проектного подхода является одним из приоритетных направлений работы Открытого правительства. В 2019 г. уже в шестой раз был организован конкурс профессионального управления проектной деятельностью «Проектный Олимп».

Конкурс – это долгосрочный проект, целями которого являются широкое распространение инструментов проектного управления, повышение эффективности деятельности органов государственной власти и местного самоуправления. Итоговая оценка эффективности данного проекта еще впереди. Однако накопленный первичный опыт внедрения проектных технологий в сфере публичного управления требует осмысления и первых оценок. Обозначенные обстоятельства обуславливают актуальность предлагаемого учебного пособия.

1. ТЕОРИЯ И ТЕХНОЛОГИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В данной главе рассматриваются теоретические аспекты проектного менеджмента: системный и деятельностный подходы к научному определению проекта, универсальные характеристики и измерения проекта, элементы проектной деятельности, типология проектов. Технология проектной деятельности раскрывается через характеристику основных этапов жизненного цикла проекта и его институциональных подсистем.

1.1. Теоретические основы управления проектами

В современной литературе по управлению проектами можно выделить два основных подхода к определению проекта – системный и деятельностный. В системном подходе проект (англ. *project* – то, что задумывается, планируется) определяется как система временных действий, направленных на достижение неповторимого, но в то же время определенного результата. Проект – это «временное предприятие, направленное на создание уникального продукта, услуги или результата»¹. Системный подход к определению проекта позволяет выделить четыре его универсальные характеристики:

- 1) уникальность – нет двух одинаковых проектов, любой проект содержит присущие только ему черты;
- 2) инновационность – в процессе реализации проекта всегда создается нечто новое, изменения могут быть разного уровня;
- 3) результативность – все проекты с необходимостью имеют вполне определенные результаты;

¹ Свод знаний по управлению проектами: Руководство PMBOK®. Newtown, 2013. С. 2.

4) временная локализация – все проекты ограничены четкими временными рамками; временный характер проектов указывает на определенное начало и окончание.

Все характеристики проекта взаимосвязаны и задают три его измерения – те критерии, по которым можно оценить любой проект. К ним относятся сроки, затраты, результат/качество. Профессиональная задача проект-менеджера – найти оптимальное соотношение этих трех ограничений проекта, соблюдая баланс интересов всех участников проекта.

Второй подход к научному определению проекта – деятельностный. Он трактует проект как деятельность по переводу объекта из наличного состояния в состояние желаемого будущего². Таким образом, проект в самом широком смысле может пониматься как творческая, разумная, целеполагающая деятельность субъекта по преобразованию объекта. Как следствие, из определения проекта вытекает понимание основных элементов проектной деятельности – субъект и объект проектирования, его цель, технология (как совокупность операций), средства, методы и условия проектирования (проектный фон).

Субъект проектирования – носитель управленческой деятельности, ставящий своей целью преобразование действительности в соответствии со своими интересами и представлениями. Кроме субъектов проектирования участниками разработки и реализации содержательной части проектов могут и должны быть:

- органы принятия решений, чьи функции связаны с обеспечением проектов, их утверждением, контролем над их реализацией;
- государственные и негосударственные организации, научные и экспертные советы, отвечающие за разработку, обоснование, экспертизу проектов, способные привлечь внимание населения, СМИ к проектам;
- общественность, группирующаяся вокруг конкретных программ, проектов.

² См.: *Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами : учеб. пособие.* Екатеринбург, 2015. С. 12.

Объектами проектирования могут быть³:

- объекты материальной природы; в результате реализации проекта либо появляется новый объект, вещь, предмет, либо преобразуется, трансформируется уже имеющийся; подобные объекты чаще связаны с техническим, строительным проектированием;
- нематериальные (невещные) свойства и отношения – рекламные и информационно-пропагандистские кампании; имидж лидера, товара, услуги, организации;
- процессы, услуги;
- организации и структурные подразделения;
- мероприятия (акции).

Уникальность каждому проекту придают условия проектной деятельности или проектный фон. Это совокупность внешних ограничений по отношению к объекту и местных условий, критически влияющих на его функционирование и развитие.

Цель проектирования – будущее состояние объекта. К средствам проектирования относятся совокупность приемов и операций для достижения цели, а также инструменты, при помощи которых ведется непосредственное проектирование, создаются словесные описания, таблицы, схемы, сети взаимодействий. Методы – это пути и способы достижения целей и решения задач. В практике проектирования наиболее часто используются такие методы, как мозговой штурм, экспертная оценка, метод аналогий, сетевое планирование, календарное планирование, структурная декомпозиция, имитационное моделирование, ресурсное планирование и т. д.

Классификация проектов может быть произведена по самым разным основаниям. Так, например, по масштабу можно выделить четыре типа проекта – микропроект, малый, средний и мегапроект. Микропроект чаще всего является формой представления индивидуальной инициативы. Он может не требовать внешнего финансирования, специального оборудования, создается из подручных средств. Малые проекты невелики по масштабу, просты и ограничены объемами, трудозатратами и сроками их реализации (до года).

³ См.: Луков В. А. Социальное проектирование : учеб. пособие. М., 2003. С. 39–46.

Средние проекты имеют сравнительно небольшую длительность (от 2 до 5 лет). Они требуют более тщательной проработки всех подсистем проекта и предполагают более значительные затраты. Наконец, мегапроекты представляют собой целевые комплексные программы, включающие портфели проектов, объединенных общей целью, выделенными ресурсами, отпущенным временем. Мегапроекты, как правило, очень трудоемки, многозатратны и обладают большой длительностью (10–15 лет).

Еще одно значимое основание – сроки реализации проекта, в соответствии с которыми выделяют три типа проекта: краткосрочный, среднесрочный, долгосрочный. Сроки проекта тесно связаны с его масштабом.

По особенностям и источникам финансирования можно выделить инвестиционные проекты (основной мотив инвестора – получение прибыли); спонсорские (спонсор предоставляет средства на поддержку проекта, если это может стать формой его рекламы или презентации, сформировать образ фирмы); кредитные (предполагает развернутое финансово-экономическое обоснование); бюджетные (источники финансирования – бюджеты различных уровней); благотворительные (как правило, это бездоходные и затратные проекты; финансирование таких проектов имеет форму меценатства, грантовую форму).

По целевым установкам определяются два класса проектов – коммерческий (ориентирован на получение прибыли) и социальный (направлен на достижение социальных целей).

Существует особая группа проектов, создающая видимость проекта. Выделяют две разновидности псевдопроектов – проекты-фикции (своего рода декорации инновационной деятельности – изображение позитивных результатов проекта там, где они не были достигнуты); квазипроекты (имеют проектную форму, но не имеют содержания; не могут быть реализованы ни при каких условиях).

Сущность любого проекта заключается в деятельности, но для того, чтобы достичь успеха, необходимо точное управление им с применением специальных приемов и инструментов. Управление про-

ектами – это методология, искусство властного размещения всех доступных ресурсов и синхронизация их использования всеми членами команды проекта по заранее разработанному плану.

Структура управления проектом обеспечивает основу для понимания управления проектами и включает в себя два больших раздела:

1) содержание управления проектами – описание среды, в которой функционирует проект, а также его жизненного цикла;

2) процессы управления проектами – описание взаимодействия различных процессов управления проектами, осуществления управления институциональными подсистемами проекта:

- управление замыслом проекта – инициирование и планирование замысла проекта, разработка стратегии проекта, его детализация и мониторинг;

- управление содержанием проекта – его планирование, разработка целевой декомпозиции;

- управление временем – планирование работ, последовательности и продолжительности работ, составление календарного плана;

- управление финансами (стоимостью) проекта – разработка сметы и бюджета проекта и контроль стоимости;

- управление качеством – планирование и контроль качества проектных работ и продуктов проекта;

- управление командой – описание процессов эффективного использования человеческих ресурсов;

- управление коммуникациями проекта – планирование коммуникаций, движения информации, представление отчетности;

- управление рисками – идентификация и менеджмент рисков проекта.

Оба раздела структуры взаимосвязаны. Все процессы разрабатываются на прединвестиционной фазе проекта и осуществляются на различных этапах жизненного цикла проекта.

1.2. Технология проектной деятельности

Любой проект в своем развитии проходит несколько логически связанных этапов жизненного цикла. Существует много различных теоретических и практических версий проектного цикла. Универсального подхода к разделению процесса реализации проекта на фазы не существует. Поэтому на практике деление проекта на фазы может быть самым разнообразным, лишь бы такое деление содержало универсальные этапы инициации замысла, разработки плана, реализации, завершения проекта и его мониторинга. В качестве примера можно привести авторскую версию составителей учебника «Управление проектом. Основы проектного управления»⁴, выделяющих две фазы жизненного цикла:

- фазу разработки;
- фазу реализации.

Осуществление проекта имеет два уровня, «слоя»: идеальный, связанный с замыслом, планированием и разработкой проекта, и уровень практической реализации проекта, воплощающий в действительность задуманную идеальную модель. В реальности оба слоя развиваются одновременно.

Структуру жизненного цикла проекта, его основные этапы можно представить следующим образом:

- 1) предпроектный анализ;
- 2) формулировка концепции проекта;
- 3) ресурсное планирование;
- 4) разработка институциональных подсистем проекта;
- 5) мониторинг проекта;
- 6) завершение проекта.

Этапы проекта с третьего по шестой – инструментальное обеспечение проекта. Детальная разработка этих циклов превращает замысел, план в реально достижимый проект. Рассмотрим каждый этап более подробно.

⁴ См.: Управление проектом. Основы проектного управления : учеб. / под ред. М. Л. Разу. М., 2007. С. 31.

Разработка любого проекта начинается с проведения предпроектного анализа, который преследует две цели – выявить проблему проекта и обосновать необходимость реализации проекта. Проблема проекта отражает технологическую сторону противоречия между сущим и должным и не является очевидной данностью для проектанта. Ее необходимо диагностировать. Диагностика проблемы включает следующие методы: экономический анализ, статистический анализ, маркетинговый анализ, SWOT-анализ, комплексная диагностика. Уже сам выбор методов исследования проблемы свидетельствует о компетентности руководителя проекта.

Э т а п 1. Предпроектный анализ. Представляет собой авторское самостоятельное исследование, осуществляемое позиционно.

Позиция 1. Описание проблемной ситуации, выявление ее сути. Описание ситуации – фиксация актуальной конфигурации базовых параметров объекта. Суть ситуации – негативный ее аспект, на который в дальнейшем будут направлены действия проектанта. Суть ситуации должна быть доказана статистическим материалом, полученным в ходе исследований объекта различными методами.

Позиция 2. Выявление причин сложившейся ситуации. Причины ситуации формулируются в негативном аспекте, последующая трансформация которого в позитивные установки позволит достичь цели проекта. Причины могут определять тему проекта (его генеральную цель) либо основные направления деятельности проекта (его общие цели).

Позиция 3. Формулировка проблемы. Проблема проекта – осознанное противоречие между реальным состоянием дел и желаемым будущим. В этом смысле она отличается от понимания исследовательской проблемы – как противоречия между знанием и незнанием определенной закономерности. Корректная формулировка проблемы обеспечивает до 50 % успеха проекта. Проблема формулируется в вопросительной форме.

Позиция 4. Обоснование актуальности проблемы. Производится определение степени распространенности проблемы. Актуальность доказывается с помощью статистики.

Позиция 5. Выявление степени и характера решения проблемы (решалась ли проблема до искомого проекта; если да – то кем, как, в каком направлении, с каким результатом; достоинства и недостатки этого решения).

Позиция 6. Описание возможных последствий проблемы (что будет, если проблему и далее не решать или решать неправильно); обязательно указывается статус проблемы: стратегической или тактической она является для организации.

Позиция 7. Характеристика целевых групп проекта. Целевая группа – это группа людей, на которых направлен проект, с которыми предполагается производить некоторые действия. Целевых групп может не быть, если проект предполагает совершение действий не с людьми, а с вещами; но если целевые группы есть, то они должны быть дифференцированы по определенным признакам (категории персонала, клиентов, различные структурные подразделения и т. п.) и их должно быть не менее двух.

Э т а п 2. Формулировка концепции проекта. Включает в себя разработку и мониторинг двух позиций – разработку стратегического замысла (управление замыслом) и построение целевой структуры проекта (управление содержанием проекта).

Позиция 1. Разработка стратегического замысла проекта. Описать стратегию проекта – значит дать развернутый и обоснованный ответ на следующие вопросы⁵:

- что необходимо изменить в ситуации?
- в каком направлении необходимо изменить описанную ситуацию?
- какова будет ситуация после совершенных действий?
- что будет сделано для изменения ситуации?
- почему именно эти действия, эта стратегия и этот путь наиболее эффективны?

Итоговыми документами позиции являются Устав проекта и План управления проектом.

⁵ См.: *Боронина Л. Н., Сенук З. В.* Основы управления проектами. С. 27.

Устав проекта (Project Charter) – первый официальный документ проекта, инициирующий проект в организации, наделяющий менеджера проекта правом привлекать необходимые ресурсы и отражающий основные характеристики проекта.

Примерная форма Устава проекта приведена в табл. 1.

Т а б л и ц а 1

Устав проекта

Название проекта	Согласно приказу о запуске
Краткое название проекта	(для реестра проектов)
Код проекта	(для реестра проектов)
Инициатор	
Дата утверждения	
Обоснование инициации проекта	Описание потребностей для инициации проекта (формулировка сути ситуации)
Стратегические цели проекта	Ожидаемый эффект от реализации проекта
Результаты проекта	Измеряемые и проверяемые результаты, достижение которых означает завершение проекта
Продукт(ы) проекта	Основные требования и характеристики
Окружение проекта	Участники проекта, их интересы
Ограничения проекта	Приводятся, если они имеют место
Временные рамки проекта	Сроки и продолжительность проекта
Целевые показатели и критерии успеха проекта	Приводятся конкретные критерии эффективности проекта
Суммарный бюджет	Стоимость проекта и его экономический эффект

План управления проектом – сводный документ, кратко отражающий основные институциональные подсистемы проекта. При разработке плана управления проектом используются результаты других

процессов планирования (в том числе и стратегического) для создания единого связного документа, который будет использован как руководство для исполнения и контроля проекта.

Позиция 2. Разработка целевой структуры проекта (структурного разбиения работ). Цель управления содержанием – определить границы содержания проекта и работы, направленные на успешное выполнение и завершение проекта. Данная позиция определяет иерархическую структуру работ (Works Breakdown Structure) – декомпозицию генеральной цели проекта на более мелкие и более управляемые компоненты или разработку целевой структуры проекта.

В научной литературе целевая структура называется и определяется по-разному. И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогте дают следующее определение: «Структура разбиения (декомпозиция) работ (WBS – Work Breakdown Structure) – иерархическая структура последовательной декомпозиции проекта на подпроекты, пакеты работ различного уровня, пакеты детальных работ»⁶. Целевая декомпозиция проекта является системообразующим элементом для управления проектом, так как строится для того, чтобы определить точное количество и корректный контент пакета задач проекта. Невозможно продвигаться в дальнейшей разработке проекта, не будучи уверенным в абсолютной правильности построения целевой структуры: малейшая неточность в формулировках может привести к изменению целей проекта и к невозможности реализации задуманного. Наиболее часто в практике проектирования используется графическая модель под названием «дерево целей», описывающая иерархию целей и задач проекта. Стандартная целевая структура состоит из четырех уровней (рис. 1).

Построение целевой структуры начинается сверху вниз, отражая логику дедуктивного продвижения: от уровня большей степени общности к уровню меньшей степени общности; от абстрактного к конкретному; от общего к частному. Первый уровень – это уровень генеральной цели (на рис. 1 обозначена как ГЦ), которая

⁶ Управление проектами : учеб. пособие / под общ. ред. И. И. Мазура, В. Д. Шапиро. М., 2010. С. 518.

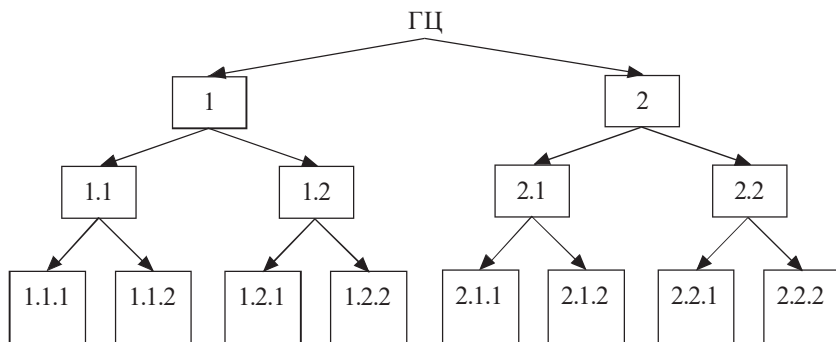


Рис. 1. «Дерево целей»⁷

представляет собой формулировку конечной целевой установки. Второй уровень – уровень общих целей (на рисунке обозначены как 1 и 2), которые представляют собой основные направления деятельности. Третий уровень – уровень специфических целей (на рисунке обозначены как 1.1, 1.2 и 2.1, 2.2), которые представляют собой основные формы работ или суммарные задачи. Четвертый уровень – уровень конкретных задач проекта (на рисунке обозначены как 1.1.1, 1.1.2, 1.2.1, 1.2.2 и т. д. соответственно), представляющих собой те конкретные работы проекта, которые, будучи выполнены в установленные сроки и определенным способом, приведут в конечном счете к выполнению генеральной цели проекта.

Необходимо заметить, что построение целевой структуры принимается исключительно для достижения четвертого уровня и точного определения всех, и именно этих, задач проекта. Все дальнейшие действия проектанта, направленные на разработку институциональных подсистем проекта, будут связаны только с четвертым уровнем целевой структуры. Целевая структура определяет ответ на основной вопрос проекта: что необходимо сделать? То есть по определению проект задает систему действий для достижения генеральной цели. Все следующие вопросы проекта: за счет чего это будет сделано (ресурсное планирование), кто это будет делать

⁷ См.: A Guide to the Project Management Body of Knowledge. PMBOK® Guide. Newtown, 2004. P. 112.

(управление командой), сколько времени займет выполнение проекта (управление временем), сколько потребуется денег (управление стоимостью проекта), что может помешать выполнению проекта (управление рисками), с какой эффективностью все это будет выполнено (мониторинг проекта) – детально освещаются в разработке соответствующих институциональных подсистем проекта.

Правила построения целевой структуры⁸:

- цели должны формулироваться предельно ясно, четко, однозначно, желательно в отглагольных существительных;
- цели должны быть независимы и несводимы друг к другу;
- цель более высокого уровня должна быть разбита не менее чем на две цели более низкого уровня;
- цели более низкого уровня в сумме должны давать цель более высокого уровня как по содержанию, так и по объему понятий;
- задачи должны быть сформулированы как конкретные распоряжения менеджмента, однозначно истолкованные и не оставляющие свободы для интерпретаций, желательно в глаголах неопределенной формы.

Э т а п 3. Мобилизация ресурсов проекта.

Понятие «ресурсы» (от фр. *resource* – вспомогательное средство) понимается как совокупность всех средств, методов, материалов, возможностей и способностей, которые могут быть использованы в проекте. Ввиду крайней ограниченности всех видов ресурсов в современном мире основная задача ресурсного планирования сводится к оптимальному использованию их для достижения цели с максимальной эффективностью. Тщательно и подробно проведенное ресурсное планирование в дальнейшем является основанием для составления обоснованной сметы проекта.

Позиция 1. Характеристика типов ресурсов (типология ресурсов представлена в табл. 2).

Позиция 2. Анализ ресурсов с точки зрения их наличия в организации (табл. 3).

⁸ См.: Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами. С. 32.

Типология ресурсов⁹

Тип ресурса	Комментарии
Интеллектуальные	Необходимый уровень знаний и навыков основных субъектов проектной деятельности
Материальные	Наличие помещения, оборудования, технических средств, канцелярских принадлежностей и т. п.
Финансовые	Совокупность собственных и привлеченных денежных средств
Профессиональные	Профессионально-квалификационный уровень проектной команды
Правовые	Наличие нормативно-правовых документов, обеспечивающих реализацию проекта (лицензии, сертификаты, регламенты и т. д.)
Организационные	Необходимые и соответствующие организационные единицы (организационная база)
Управленческие	Наличие членов команды, способных двигать проект
Нравственно-волевые	Инновационная готовность персонала
Информационные	Наличие системы поиска регулярной информации, базы данных и т. д.
Технологические	Необходимые для реализации проекта производственные, кадровые, маркетинговые, социальные технологии

Позиция 3. Разработка внешней и внутренней коммуникационных структур проекта. Данная позиция предполагает разработку внешней и внутренней коммуникационных схем проекта. Внешняя коммуникационная схема отражает процессы взаимодействия с внешними субъектами, внутренняя – систему коммуникации внутри организации. Виды коммуникационных сетей представлены на рис. 2.

⁹ См.: Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами. С. 35–36.

**Анализ ресурсов с точки зрения их наличия в организации
и способов актуализации**

Тип ресурса	Актуальные ресурсы	Потенциальные ресурсы	Способы актуализации
Интеллектуальные			
Материальные			
Финансовые			
Профессиональные			
Правовые			
Организационные			
Управленческие			
Нравственно-волевые			
Информационные			
Технологические			

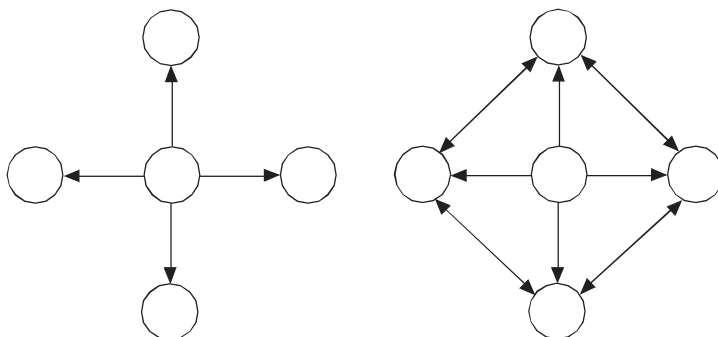


Рис. 2. Типы коммуникационных сетей «Звезда»
и «Паутина»¹⁰

¹⁰ См.: Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами. С. 37.

Э т а п 4. Реализация проекта (разработка институциональных подсистем проекта).

Позиция 1. Управление командой проекта. Команда проекта – это «совокупность отдельных лиц, групп или организаций, привлеченных к выполнению проекта и подчиненных руководителю проекта»¹¹. Команда управления проектом – орган управления проектом, представляющий собой совокупность сотрудников, осуществляющих управленческую деятельность на основе командного принципа организации взаимодействия.

Основными характеристиками команды являются:

- состав;
- структура.

Состав – это совокупность характеристик членов команды, важных для ее анализа как единого целого (например, численный, возрастной, половой, профессиональный состав). Формирование состава проектной команды осуществляется в процессе кадрового планирования, которое должно определить, сколько необходимо специалистов, какой квалификации, как привлечь их в проект? Ответ на первый вопрос очевиден: количество специалистов определяется объемом работ, предусмотренным в проекте. Второй вопрос связан с системой стимулов и мотиваций команды.

Структура – это характеристика команды с точки зрения функций, выполняемых членами команды. Структура команды определяется в процессе организационного моделирования проекта. Организационная структура – совокупность элементов организации и связи между ними. Административные связи – вертикальные связи, в рамках которых решаются проблемы власти и влияния, протекают административные процессы принятия решений. Технологические – горизонтальные связи, по которым протекают процессы выполнения работ.

Организационное моделирование может протекать в различных условиях привлечения персонала к работе в проекте.

¹¹ Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами. С. 60.

Альтернативы в оргпроектировании:

- функциональная оргструктура;
- матричная оргструктура;
- смешанная оргструктура.

В функциональной структуре работа над проектом осуществляется как дополнительная задача, выполняемая в свободное время, в рамках повседневной деятельности. При этом типе оргструктуры зарплата в рамках проекта не выплачивается, может быть определено только установленное вознаграждение, что приводит к существенной экономии средств.

В матричной оргструктуре руководитель и члены проектной команды полностью освобождаются от своей обычной, функциональной деятельности. Матричная структура создается для длительных, критически важных проектов. Смешанная организационная структура проекта строится на функциональной основе. От своих обязанностей освобождается только менеджер проекта. Модель управления отражает связи и отношения между членами команды.

Для наглядного представления распределения обязанностей в качестве очень удобного рабочего инструмента составляется матрица ответственности (табл. 4).

Т а б л и ц а 4

Матрица ответственности

Задача проекта	Ответственный секретарь	Заместитель ответственного секретаря	Декан
Сверить базу с делами в папках		+	
Провести зачисление бюджетных студентов			+

Решающая роль в работе команды, а стало быть и в реализации проекта, принадлежит проект-менеджеру. Руководитель проекта – это лицо, которому заказчик или инвестор делегирует полномочия по руководству работами в рамках проекта: планированию, контролю и координации работ всех участников проекта.

Позиция 2. Управление временем проекта. Управление временем – одна из важнейших подсистем проекта, так как определяет ограничения проекта по времени. Осуществляется на всех этапах жизненного цикла проекта. Главной задачей управления временем на этапе планирования является разработка обоснованного календарного плана, при котором целевая функция задачи при соблюдении всех условий достигала бы экстремального значения.

Календарный план – это проектно-технологические документы, устанавливающие полный перечень работ проекта, их технологическую связанность, сроки выполнения, продолжительность, исполнителей и ресурсы, необходимые для выполнения работ. Создание календарного плана предполагает ряд предварительных действий:

- 1) определение продолжительности работ;
- 2) установление технологических взаимосвязей между работами;
- 3) определение времени доступности всех видов ресурсов.

Может применяться также метод оценки по аналогии, при котором сопоставляются результаты другого проекта. Метод неприемлем при производстве уникальных инновационных работ.

Количественный метод учитывает объем работ и производительность труда. При этом методе предполагается возможным учет основных факторов продолжительности работы – трудоемкость, количество исполнителей, чистое время задержки.

Трудоемкость работы – это время, необходимое одному человеку на выполнение всего объема работ. Измеряется в человеко-часах.

Наглядное представление о продолжительности работ дает диаграмма Ганта (рис. 3).

Последовательность и взаимосвязи работ отображаются на сетевом графике PERT (Program Evaluation and Review Technique – метод оценки и пересмотра плана), построенном по типу работы-связи (рис. 4).

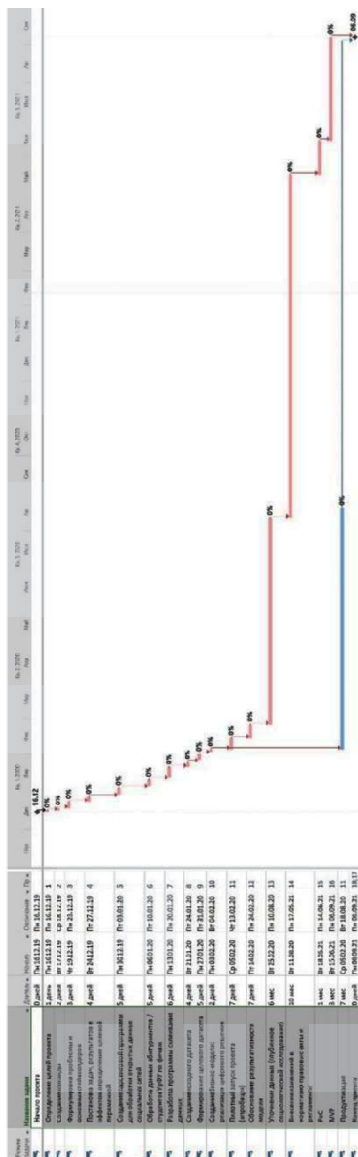


Рис. 3. Диаграмма Ганта¹²

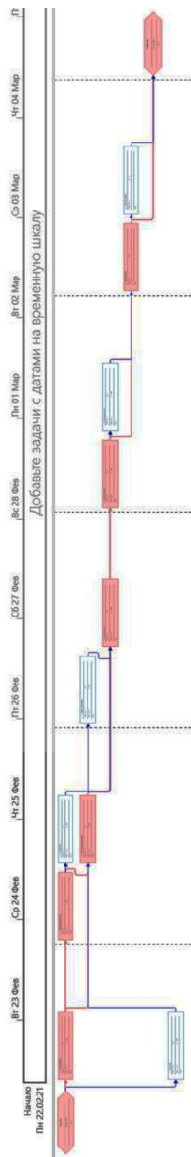


Рис. 4. Сетевой график (PERT)¹³

¹² Составлено авторами в программе Microsoft Project.

¹³ Составлено авторами в программе Microsoft Project.

Основные правила сетевого графика:

1) после завершения предшествующей работы можно приступить к выполнению последующей, к которой идут стрелки;

2) начать работу можно, только завершив все предыдущие работы, от которых стрелки ведут к следующей работе.

Для понимания смысла сетевого планирования необходимо также дать определение ключевым понятиям сетевого графика. Критический путь проекта – самая длительная цепочка работ. Все работы, лежащие на этом пути, называются «критическими задачами», и незапланированное удлинение любой из них приведет к удлинению всего проекта. Критический путь определяется вычислением раннего и позднего старта (Early Start, Late Start) и финиша (Early Finish, Late Finish) для каждой из работ.

Позиция 3. Управление стоимостью проекта. Главной целью управления стоимостью является разработка политики, процедур и методов, позволяющих планировать затраты и своевременно их контролировать при помощи различных методов. Процессы управления стоимостью реализуются по-разному на различных этапах жизненного цикла, и сама стоимость проекта распределяется неравномерно в течение жизненного цикла. Основная часть стоимости расходуется на реализацию, воплощение проекта, но надо помнить, что основные решения, обуславливающие показатели стоимости проекта, принимаются в прединвестиционной фазе. Отсюда проистекает не только важнейшее значение этой фазы, но и учет возможности управления стоимостью: она убывает пропорционально продвижению к окончанию.

Общая стоимость проекта складывается из совокупной стоимости всех использованных ресурсов. Чаще всего применяется метод оценки «снизу–вверх» – оценка стоимости отдельных работ, затем пакетов работ и т. д. (от нижнего к верхним уровням WBS). Таким образом, для оценки стоимости проекта необходима следующая информация:

- стоимость составляющих проект ресурсов;
- время выполнения работ;
- стоимость этих работ.

Основным документом, с помощью которого осуществляется управление стоимостью проекта, является бюджет проекта. *Бюджет* – это директивный документ, представляющий собой реестр планируемых расходов и доходов с распределением по статьям на соответствующий период времени. Он определяет ресурсные ограничения проекта. Сущность бюджетирования – планирование стоимости проекта, т. е. это определенный план затрат: когда, сколько и за что будут выплачены и получены деньги. Затратная составляющая бюджета называется *сметой*. После принятия, согласования и утверждения бюджет и смета становятся юридической основой, с которой сравнивают фактический результат, и основным документом проекта.

Контроль стоимости проекта является частью общего управления изменениями и включает в себя поиск причин, вызывающих как позитивные, так и негативные отклонения. Контроль стоимости включает в себя следующие процедуры:

- установление фактической стоимости проекта;
- сравнение фактической стоимости с плановой;
- прогноз будущей общей стоимости проекта.

Позиция 4. Управление коммуникациями проекта. Управление коммуникациями проекта – управленческая функция, направленная на обеспечение своевременного сбора, генерации, распределения и сохранения необходимой проектной информации. Коммуникационное взаимодействие между участниками и командой проекта – необходимая составная часть управления проектами. На процессах обмена и использования информации зиждется координация и синхронизация действий команды и всех участников проекта. Планирование системы коммуникаций определяет информационные и коммуникационные нужды заинтересованных лиц. Ключевой элемент планирования коммуникаций – это определение того, кто с кем будет взаимодействовать и кому какая будет передаваться информация. Итоговым документом является План управления коммуникациями, включающий в себя следующую информацию:

- требования к формату, содержанию и степени детализации информации;

- требования участников проекта (в части коммуникаций);
- лица, ответственные за распространение информации;
- лица или группы, получающие информацию;
- технологии, используемые для передачи информации;
- частота коммуникаций;
- время, необходимое на разрешение спорных вопросов;
- методы и процедуры по обновлению плана управления коммуникациями.

Сбор и распределение информации в рамках проекта может быть внутренним (внутри команды проекта) и внешним (с участниками проекта). С точки зрения способов распространения информации они могут быть неавтоматизированными (на бумажных носителях и устно) и автоматизированными (с использованием компьютерных технологий и современных средств связи).

Позиция 5. Управление рисками проекта. Риск – потенциальная, численно измеримая возможность неблагоприятных ситуаций и связанных с ними последствий в виде какого-либо ущерба. Источником проектных рисков является неопределенность среды. Неопределенность – это совокупность неизвестных параметров будущего, отсутствие точного знания о вероятных событиях, которые могут быть как благоприятными, так и неблагоприятными. Планирование управления рисками – это процесс определения подходов и планирования операций по управлению рисками проекта. План управления рисками описывает способы осуществления всех процессов управления рисками.

Первым этапом риск-менеджмента является идентификация рисков. Идентификация рисков – это выявление и классификация рисковых событий для проекта и видов потерь (ущерба) от наступления этих рисковых событий. Выходной документ – реестр рисков. Реестр рисков – список идентифицированных рисков или условий возникновения рисковых событий.

Методы и средства идентификации рисков:

- анализ документов;
- SWOT-анализ;
- мозговой штурм;

- экспертный опрос. Метод Дельфи;
- контрольные таблицы;
- опросные листы;
- диаграммы.

При идентификации рисков производится оценка размеров возможного ущерба. Ущерб изначально выражается в натуральном виде. Денежная форма ущерба называется убытками. Оценка ущербов от различных рисков в наиболее полном виде должна включать в себя учет прямых и косвенных убытков. Прямые убытки – это непосредственный ущерб здоровью, имуществу или имущественным интересам. К ним относятся ущерб имуществу, потеря прямой прибыли, потеря рабочих дней. Косвенные убытки возникают как следствие невозможности какое-то время осуществлять нормальную деятельность предприятия.

Второй этап риск-менеджмента – оценка идентифицированных рисков. Качественный анализ включает расстановку приоритетов для идентифицированных рисков, результаты которой используются впоследствии, в ходе количественного анализа рисков и планирования реагирования на риски. Качественный анализ рисков – процесс оценки вероятности наступлений рисков и их потенциального влияния на проект. Итогом качественного анализа является список проранжированных рисков с оценками их величины.

Методы и средства качественного анализа:

- экспертный опрос;
- ABC-анализ;
- матрица определения степени воздействия.

Оценка величины рисков включает два параметра:

- оценку степени вероятности наступления рискового события (высокая, средняя, низкая);
- оценку значимости последствий наступления рискового события (высокая, средняя, низкая).

Последующее перемножение этих величин позволяет определить статус риска, который может быть описан как минимальный, низкий, средний, высокий или чрезвычайно высокий (рис. 5). По результатам экспертного опроса выстраивается рейтинг наиболее

значимых рисков событий проекта с применением ABC-анализа. ABC-анализ – классификация рисков на три группы: средний, высокий, чрезвычайно высокий. Целью анализа является выявление относительно малого количества степеней риска класса А (чрезвычайно высокого), которые оказывают значительное воздействие на ситуацию в рамках проекта. Минимальный или незначительный риск в явной степени не принимается в расчет в менеджменте риска.

Методология оценки статуса (величины) риска

Вероятность	высокая	Средний	Высокий	Чрезвычайно высокий
	средняя	Низкий	Средний	Высокий
	низкая	Минимальный	Низкий	Средний

Рис. 5. Определение статуса риска¹⁴

Третий этап риск-менеджмента – формирование программы антирисковых мероприятий. Планирование реагирования на риски – это процесс разработки методов реагирования на риск для увеличения благоприятных и уменьшения неблагоприятных последствий риска. Итоговым документом является План реагирования на риски.

Методы риск-менеджмента:

- диверсификация – распределение рисков между участниками проекта. Распределение рисков является эффективным способом их снижения. Логичнее сделать ответственным за конкретный риск того участника проекта, который обладает возможностью точнее и качественнее рассчитать и контролировать данный риск;
- резервирование – создание резервного фонда финансовых средств на покрытие непредвиденных расходов. Зарубежный проектный опыт допускает увеличение стоимости проекта от 7 до 12 % за счет резервирования средств на форс-мажор. Российские эксперты допускают увеличение стоимости проекта до 20 %;
- страхование рисков – передача определенных рисков страховой компании.

¹⁴ См.: *Боронина Л. Н., Сенук З. В.* Основы управления проектами. С. 99.

Управление рисками осуществляется на всех фазах жизненного цикла проекта.

Э т а п 1. Предпроектное обоснование инвестиций, формулировка концепции проекта и его технико-экономическое обоснование. Анализ рисков производится в процессе предварительной экспертизы проекта. Необходимые действия этого этапа – идентификация и анализ рисков.

Э т а п 2. Планирование проекта. Работа с рисками включается в разработку сметы и бюджет проекта. Необходимые действия:

- корректировка дерева решений;
- определение структуры и объема резервирования средств;
- учет рисков в финансовом плане проекта.

Э т а п 3. Реализация проекта. Работа с рисками ведется в процессе мониторинга. Необходимые действия:

- формирование рабочего бюджета проекта;
- страхование рисков;
- контроль за использованием средств на непредвиденные расходы;
- корректировка бюджета.

Э т а п 4. Завершение проекта. Работа с рисками ведется на этапе итоговой экспертизы проекта. Необходимые действия:

- анализ использования средств на непредвиденные расходы;
- анализ и обобщение фактических проявлений рисков и неопределенности по результатам проекта.

Э т а п 5. Мониторинг проекта и оценка оказанного воздействия. Мониторинг – постоянное наблюдение за каким-либо процессом в целях выявления его соответствия желаемому результату или первоначальным предположениям, а также наблюдение, оценка и прогноз состояния окружающей среды в связи с хозяйственной деятельностью. Мониторинг является аспектом управления проектом и производится на протяжении всего проекта. Мониторинг – оценочная процедура, проводимая по специальной технологии¹⁵:

- выбор критериев оценки;
- отбор субъектов экспертной оценки;

¹⁵ См.: *Боронина Л. Н., Сенук З. В.* Основы управления проектами. С. 91.

- определение методов измерения эффективности проекта;
- разработка инструментария;
- проведение мониторинга;
- анализ полученных результатов;
- экспертные выводы и рекомендации.

Виды экспертной оценки:

1. Предварительная экспертиза проекта – оценка эффективности проекта на стадии его планирования.
2. Срединная (текущая) оценка – оценка эффективности проекта в процессе его реализации в целях отслеживания промежуточных результатов.
3. Итоговая оценка проекта – оценка результатов проекта, его эффективности.

Предварительная экспертиза проекта проводится в нескольких направлениях с соответствующими критериями оценки. Системная качественная экспертиза проекта – оценка основных структурных позиций проекта, выделяемых на этапах его жизненного цикла. Критерии оценки¹⁶:

- актуальность и обоснованность проблемы, корректность ее формулировки;
 - охват проекта – состав и структура целевых групп;
 - наличие стратегического замысла проекта;
 - логика построения целевой структуры;
 - полнота представленных ресурсов, их анализ;
 - реалистичность проекта (планирование времени);
 - управляемость проекта (состав команды, модель управления и оргструктура проекта);
 - экономичность проекта (смета и бюджет проекта);
 - устойчивость проекта (риски проекта);
 - ожидаемые результаты проекта, его социальные последствия;
 - наличие стандартов проекта (основных проектных документов).
- Экспертиза проектного решения* – оценка экономической эффективности проекта, определение технической обоснованности

¹⁶ См.: Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами. С. 93.

и надежности предлагаемого решения, его соответствия требованиям и ожиданиям заказчика.

Оценка экономической эффективности проекта включает:

- метод чистого дисконтированного дохода;
- метод, основанный на учете периода окупаемости проекта;
- метод чистого дохода;
- метод расчета коэффициента рентабельности;
- метод расчета коэффициента финансовой реализуемости.

Срединная оценка. Процессы контроля подразделяются:

– на общий контроль изменений: отслеживание и координация изменения по проекту в целом;

– контроль отчетности по проекту: сбор и передача информации о ходе реализации проекта, включая отчеты о выполненных работах, о выполнении плановых показателей, прогноз с учетом имеющихся результатов;

– контроль изменения содержания: контроль за изменением содержания проекта;

– контроль расписания: контроль за выполнением работ проекта;

– контроль затрат: контроль затрат по работам и изменений бюджета проекта;

– контроль качества: отслеживание конкретных результатов проекта для определения их соответствия установленным стандартам и принятие необходимых мер по устранению причин, приводящих к снижению качества работ и продукта;

– контроль риска: реагирование на изменение уровня риска в ходе реализации проекта.

Итоговая оценка проекта. Современная организационная теория выделяет два аспекта эффективности: efficiency – экономичность, рассматриваемую с точки зрения соотношения затрат и результатов; effectiveness – результативность, рассматриваемую с точки зрения соотношения целей и результатов. Двойственная природа эффективности порождает различные модели оценки и измерения эффективности проекта:

1) «стоимость–выгода» – соотношение полученной выгоды и затраченных ресурсов;

2) «стоимость–результативность» – сравнение общей стоимости проекта со степенью достижения поставленных целей;

3) подход с точки зрения «держателей акций» (Stakeholders). Для оценки эффективности проекта выделяются разные критерии, соответствующие потребности заинтересованных лиц в проекте:

- для владельцев компании – доходность, рентабельность;
- проектной команды – удовлетворенность работой, благоприятный социально-психологический климат, оплата труда;
- клиентов – качество товаров и услуг, низкая цена;
- поставщиков – своевременная оплата поставок;
- местных сообществ – спонсорство, благотворительность.

При реализации социальных проектов актуализируется подход к оценке эффективности проекта без учета финансовых показателей. В этом случае критериями отбора могут быть:

- способность проекта решить кризисную ситуацию (в случае форс-мажорных обстоятельств);
- соответствие проекта юридическим требованиям (когда юридические нормы, законы, кодексы имеют обязательный характер, проблема выбора проекта и его осуществления не возникает);
- удовлетворение социальных потребностей сотрудников (такие проекты называются социальными и реализуются в соответствии с политикой компании в отношении людских ресурсов);
- обеспечение конкурентного преимущества (если проект в условиях острой конкуренции может дать преимущество фирме, необходимо быстро получить разрешение на его реализацию с тем, чтобы выйти на рынок раньше конкурентов; такие скоростные проекты не лишены рисков, которые можно уменьшить с помощью технико-экономического обоснования);
- выполнение непреложных проектов – возникают под влиянием высшего руководства или членов семьи и не сопровождаются проблемой выбора.

Итоговая оценка предполагает полную комплексную оценку конечных результатов проекта во всех его аспектах, прежде всего с точки зрения важнейших показателей (сроки, затраты, результаты): насколько полученные фактические затраты соответствуют

плановым; насколько совпадают намеченные сроки с фактически получившимися; в какой степени полноты совпадают с задуманными результаты проекта. Оценивается в целом эффект проекта с точки зрения интересов различных субъектов – как пользователей проекта, команды проекта, так и участников проекта.

Вопросы для самопроверки

1. Дайте научное определение проекта.
2. В чем сущность проектной деятельности?
3. Каковы универсальные характеристики проекта?
4. Почему субъект проектирования является носителем управленческой деятельности?
5. Перечислите методы проектной деятельности.
6. Как называется проектный документ, инициирующий проект в организации?
7. Какой этап жизненного цикла проекта отражает содержание проекта?
8. Какой проектный инструмент является системообразующим?
9. Каковы правила декомпозиции дерева целей?
10. Что представляет собой матрица ответственности?
11. Какие существуют инструменты планирования времени проекта?
12. Как влияет сметное планирование на построение организационных структур проекта?
13. Какой метод управления рисками позволяет распределить риски между участниками проекта?
14. Какова основная цель мониторинга проекта?

Список рекомендуемой литературы

Боронина Л. Н. Основы управления проектами : учеб. пособие / Л. Н. Боронина, З. В. Сенук ; М-во образования и науки РФ, Урал. федер. ун-т. – 2-е изд., доп. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. – 134 с. – ISBN 978-5-7996-1751-6.

Свод знаний по управлению проектами: Руководство PMBOK® / Project Management Institute. – 6-е изд. – Newtown : Project Management Institute, 2013. – 586 с. – ISBN 978-1-62825-008-4.

Управление проектами : учеб. пособие / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге, А. В. Полковников ; под общ. ред. И. И. Мазура и В. Д. Ша-

пиро. – 6-е изд., стер. – Москва : Омега Л, 2010. – 960 с. – (Современное бизнес-образование). – ISBN 978-5-370-01058-3.

Управление проектом. Основы проектного управления : учебник / М. Л. Разу, А. М. Лялин, Т. М. Бронникова [и др.] ; под ред. М. Л. Разу ; Гос. ун-т управления. – 2-е изд., стер. – Москва : КноРус, 2007. – 760 с. – ISBN 978-5-85971-841-2.

2. МЕТОДОЛОГИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В главе рассматриваются особенности классического и современных методологических подходов к проектному управлению, выявляются условия их применения, возможности и ограничения.

2.1. Современные подходы в проектном менеджменте

Управление проектами – это отдельная самостоятельная область управления, которая сформировалась и институционализировалась в середине XX в. как специфическая управленческая деятельность, локализованная во времени, имеющая уникальный определенный результат. Исторически проектный менеджмент оформляется с начала прошлого века, вырастая из сугубо практических нужд развивающейся промышленности США, прежде всего военной. Первоначально в практике планирования начинают использоваться отдельные инструменты и подсистемы проекта, в частности, методика сетевого планирования, диаграмма Ганта и т. д. Впоследствии оформляются все аспекты управления проектами, разрабатывается теория, рассмотренная прежде всего как прикладная технологическая парадигма, созданная для достижения поставленной цели в условиях ограниченности всех ресурсных составляющих и позволяющая достичь оптимального использования этих ресурсов.

В 1969 г. в США начинает работу институт управления проектами (*PMI – Project Management Institute*) – международная некоммерческая ассоциация специалистов в области проект-менеджмента, объединяющая более 150 стран; PMI создан для информационной и технологической поддержки профессионалов в области управления проектами. Его деятельность связана с разработкой

стандартов в этой сфере, исследовательской и учебной деятельностью, осуществлением профессиональной сертификации. Профессиональная сертификация проводится для получения степени PMP (*Project Management Professional*) и CAPM (*Certified Associate in Project Management*).

К 1987 г. управление проектами было выделено в отдельную дисциплину, и PMI разработал первую редакцию международного стандарта PMBOK. На сегодняшний день разработано несколько стандартов института, описывающих различные аспекты управления проектами. Один из первых стандартов – ANSI PMI PMBOK Guide 3 Edition, 2004 – определяет предмет управления проектами и основные понятия: проект, жизненный цикл проекта, сущность управления проектом, фазы и стадии проекта, основные участники проекта; описывает 9 областей знаний управления проектами, 5 групп процессов управления проектами, 44 процесса управления проектами. Характеристика каждого процесса включает исходные входные данные, методы, инструменты и выходные данные. Стандарт дает целостную системную картину отдельной области менеджмента – управление проектами. Продуктивность и успешность этого стандарта вывели его из национального на международный уровень.

На данный момент управление проектами на основе стандарта PMI PMBOK¹ используют компании по всему миру. До того как появилось первое издание, институт двадцать лет собирал необходимые сведения и информацию. В 1986 г. PMI выпустило первое руководство на основании своих исследований, которое постоянно дорабатывается с учетом современных тенденций. На данный момент существует уже шесть различных изданий, которые успешно помогают развитию бизнеса и представляют собой американские национальные стандарты управления проектами – Project Management Body of Knowledge (*PMBOK*) Американского института управления

¹ См.: Управление проектами // ForPM.ru : [сайт]. URL: <http://forpm.ru/> (дата обращения: 20.10.2019).

проектами (*Project Management Institute – PMI*). Этот стандарт обновляется приблизительно один раз в четыре года. Первоначально он был принят Американским национальным институтом стандартов (*ANSI*) в качестве национального стандарта в США, а в настоящее время обрел мировое признание.

Перед любой организацией и любым проект-менеджером рано или поздно встает вопрос о необходимости придерживаться стандартов в своей повседневной деятельности. Можно ли избежать стандартизации? Практика показывает, что любая организация может обойтись без каких-либо рекомендаций, создавая свой собственный подход, действуя методом проб и ошибок, с тем чтобы после череды неудачных проектов прийти к осознанию простейшей истины: не стоит изобретать велосипед ценой огромной бесполезной траты ресурсов, лучше изучать и следовать стандартам, в которых аккумулирован колоссальный мировой опыт.

Сегодня существует большое разнообразие как международных, так и национальных стандартов, призванных помочь командам проектантов придерживаться эмпирически проверенных и научно обоснованных процедур, методов и алгоритмов при осуществлении проектной деятельности, тем самым существенно облегчая ее.

Международные стандарты на английском языке²

Стандарты Project Management Institute:

- PMBOK Guide 6-th Edition;
- The Standard for Program Management;
- The Standard for Portfolio Management;
- Organizational Project Management Maturity Model (*OPM3*).

Стандарты ISO:

- ISO 21500:2012 Guidance on project management;
- ISO 21504:2015 Project, programme and portfolio management –

Guidance on portfolio management.

² См.: Международные стандарты управления проектами // FB.ru : [сайт]. URL: <http://fb.ru/article/323455/mejdunarodnyie-standartyi-upravleniya-proektami> (дата обращения: 20.07.2019).

Международные стандарты на русском языке

Стандарты Института управления проектами PMI:

- Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК), 6-е издание;
- стандарт «Управление программой», 3-е издание;
- стандарт «Управление портфелем», 2-е издание;
- Модель развития компетенций менеджера проектов, 2-е издание;
- Стандарт Российской ассоциации управления проектами «СОВНЕТ»;
- Основы профессиональных знаний и Национальные требования к компетентности (НТК), версия 3.1. Стандарт разработан на основе и в соответствии с Международными требованиями к компетенции специалистов по управлению проектами (*International Competence Baseline of the International Project Management Association – ICB, IPMA*).

Российские стандарты³

ГОСТ 54869-2011 Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом.

ГОСТ 54840-2011 Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов.

ГОСТ 54871-2011 Проектный менеджмент. Требования к управлению программой.

ГОСТ 53892-2010 Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов. Области компетентности и критерии профессионального соответствия.

ГОСТ 52807-2007 Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов.

ГОСТ 52806-2007 Менеджмент рисков проектов.

ГОСТ ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту (переведенный ISO 21500:2012 Guidance on project management).

³ См.: Российские и международные стандарты по управлению проектами // Эффективное управление : [сайт]. URL: <https://pmufa.ru/news/153-russian-and-international-standards-of-projectmanagement.html> (дата обращения: 20.10.2019).

ГОСТ Р ИСО 21504-2016 Управление проектами, программами и портфелем проектов. Руководство по управлению портфелем проектов (переведенный ISO 21504:2015 Project, programme and portfolio management – Guidance on portfolio management).

Стандарты, даже самые лучшие, не в состоянии охватить и регламентировать все аспекты многогранной и сложной деятельности по проектированию. Поэтому еще один плюс существования различных стандартов в этой области – взаимное дополнение и уточнение отдельных аспектов проектирования, в первую очередь, конечно, определение и понимание терминологии, предмета деятельности и роли всех участников проекта.

Управление проектами – наука релевантная, не имеющая универсальных решений и незыблемых основ. За время существования проектного управления создано немало эффективных управленческих парадигм, методик и стандартов, начиная с классического проектного менеджмента (ПМ), представленного в первую очередь сводом знаний Management Body of Knowledge (*PMBOK*), и заканчивая семейством гибких итеративно-инкрементальных методов Agile (Scrum, Lean, Kanban, Six Sigma, PRINCE2 next Agile).

Международный опыт развития проектных практик и оценки международных стандартов по проектному управлению дает богатейший материал для методологической рефлексии. Сравнительный анализ методологических подходов в дискурсивных практиках носит интроспективный и, как правило, дискуссионно-риторический характер, артикулируемый вопросом «какой подход лучше?». Проектное самопознание, ориентированное преимущественно на выявление степени стандартизации, формализации, структурированности, детализации, самодостаточности и адаптивности проектных методологических подходов, оставляет без исследовательского внимания два сущностных различия, связанных с предметом и организацией проектного менеджмента.

Первая демаркационная линия лежит в плоскости дифференциации предмета управления на Project Management Processes и Project Life Cycle. Процессы управления проектом отражают подход к управлению проектами в целом, в совокупности высокоуров-

новых процессов и техник, применяемых независимо от отраслевой принадлежности проектов. Так, РМВОК, как уже было отмечено, сконструирован вокруг пяти групп процессов управления и девяти областей знаний. Классический (традиционный) подход, представленный РМВОК, отражает *каскадную модель* управления проектами (Водопад, Waterfall) (рис. 6).

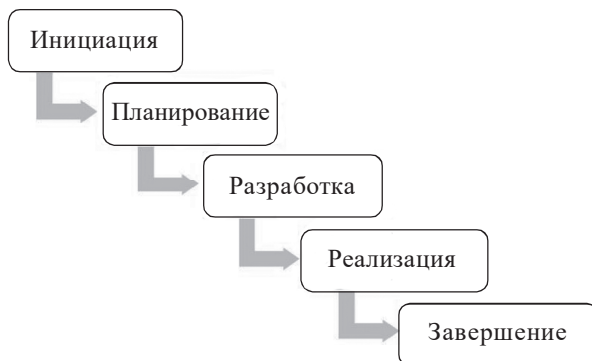


Рис. 6. Каскадная модель управления проектами

Наиболее очевидный способ сделать свой проект более управляемым – разбить процесс его исполнения на последовательные этапы. На такой линейной структуре основывается традиционное проектное управление: «в этом смысле оно напоминает компьютерную игру – нельзя перейти на следующий уровень, не завершив предыдущий»⁴. В каскадной модели управление проектами представляет собой процесс, содержание которого разбивается на последовательные этапы. Следуя модели водопада, разработчик переходит от одной стадии к другой строго последовательно. Переход от одного этапа разработки к другому происходит только после полного и успешного завершения предыдущего этапа. Переходов назад либо вперед или перекрытия этапов не происходит.

⁴ Лаунис Р. Топ-7 методов управления проектами: Agile, Scrum, Kanban, PRINCE2 и другие // Проектные сервисы : [сайт]. URL: <https://www.pmservices.ru/project-management-news/top-7-metodov-upravleniya-proektami-agile-scrum-kanban-prince2-i-drugie/> (дата обращения: 19.07.2019).

Применение водопадной модели целесообразно при двух условиях. Первое – наличие строгих ограничений относительно последовательности выполняемых проектных задач. Например, возведение дома невозможно без предварительного закладывания фундамента. Второе условие – ясное представление требований к продукту проекта со стороны заказчика и разработчиков. Как правило, классический проектный менеджмент в лице каскадной модели применим для простых, малых проектов.

В силу того что требования к проекту со стороны заказчика определены на ранних этапах проекта, основными достоинствами данного подхода являются стабильность и упорядоченность. Все процессы и функции жестко формализованы и документированы. Классический подход позволяет избежать ненужных стрессов ввиду заложенных резервов времени на случай наступления рискованных событий. Кроме того, руководитель при правильном планировании, как правило, всегда знает, какими ресурсами он располагает.

Главный недостаток – отсутствие гибкости, нетолерантность проекта к изменениям. Кроме того, пользователи и заказчик не могут повлиять на процесс создания продукта, его качество, так как видят результат проекта только после его окончания. Существует и еще один важный аспект. С учетом того что классическое проектное управление сопряжено с точным соблюдением сроков выполнения проектных задач, на этапе планирования времени проекта успешно применяются методы календарно-сетевого планирования, одним из которых является диаграмма Ганта. В нее вносятся задачи, сведения об их продолжительности и взаимозависимости, на основе чего высчитывается критический путь проекта, определяемый как непрерывная последовательность работ, требующая наибольшего времени для ее выполнения. Метод критического пути (англ. *CRM, Critical Path Method*) стал преобладающим в управлении проектом, в проектной практике он используется уже более 60 лет. Однако этот метод не универсален. Управлять проектом – работа сложная. Главная характеристика проектной среды – высокая степень неопределенности. От профессиональных менеджеров ожидается, что в этой среде они успешно справятся с проектными задачами.

Планирование проектных задач, оценка их продолжительности и взаимозависимости осуществляются без наличия у менеджеров какого-либо опыта в этой сфере. Ситуация может усугубиться тем, что метод критического пути пытается нейтрализовать неопределенность за счет оценки и фиксации длительности каждой задачи. Руководствуясь этим, менеджеры убеждены, что проект целиком также будет завершен вовремя. Планирование и контроль проекта осуществляются так, как будто будущее предопределено. Результатом такого планирования являются срыв графика работ, удлинение сроков проекта и его удорожание.

Для снижения подобных рисков в рамках традиционного проектного менеджмента и на основе своей Теории ограничений (ТОС) Элияху Голдратт предлагает метод критической цепи (англ. *CRM, Critical Chain Project Management*). Это элегантный способ управления проектами с образным названием «Барабан – буфер – веревка». Известный специалист по проектному менеджменту Лоуренс Лич в своей книге «Вовремя и в рамках бюджета. Управление проектами по методу критического пути» приводит слова Голдратта: «Барабан – это способность ограничивающего элемента системы задавать производственный ритм. <...> Веревка передает информацию от барабана к подающему звену, чтобы ограничение не простаивало и чтобы перед ним не скапливались залежи материала. Буфер – это запасы сырья, находящегося в процессе обработки, специально заготовленные, чтобы реагировать на статистические колебания в системе процессов. Станки ломаются, сбиваются настройки, иногда требуется внеплановое техобслуживание, люди, бывает, не приходят вовремя, работают нестабильно»⁵. По мнению Голдратта, *CPM* не позволяет обнаружить настоящие ограничения в человеческих ресурсах (эффект студенческого синдрома, многозадачность) самой длинной цепочки операций. Они порождают ключевой конфликт существующей системы управления проектом – между стремлением обеспечить гладкое выполнение каждой операции в отдельности и необходимостью успешно завершить проект

⁵ Лич Л. Вовремя и в рамках бюджета: Управление проектами по методу критической цепи : пер. с англ. М., 2010. С. 79.

в целом. Решение должно предусматривать управление неопределенностью при помощи буфера – запаса времени на непредвиденные обстоятельства, добавленного в конец цепочки операций⁶.

Предложенный Голдраттом метод критической цепи явился одной из первых попыток усовершенствовать инструменты классического управления. Главная цель планирования времени в проектном классическом управлении – выполнить проект в запланированные сроки. Это возможно при неизменном содержании проекта, наличии резервов времени и отсутствии ограничений в ресурсах. Если эти условия не соблюдаются, содержание проекта постоянно подвергается изменениям, а ключевыми ограничениями становятся ресурсные и временные параметры. Необходим пересмотр каскадной модели и самого классического проект-менеджмента.

2.2. Гибкие итеративно-инкрементальные методы проектного управления

Несовершенства классического проджект-менеджмента пытаются преодолеть гибкие итеративно-инкрементальные методы управления проектами. Возникшие в IT-проектировании, они приобретают все большую популярность в различных отраслях менеджмента. Идеология совокупности этих методов представлена в эволюционном, гибком, итеративно-инкрементальном подходе к управлению проектами и продуктами под названием Agile. Философия Agile ориентирована «на динамическое формирование требований и обеспечение их реализации в результате постоянного взаимодействия внутри самоорганизующихся рабочих групп, состоящих из специалистов различного профиля»⁷.

Agile – это не технология и не методы, это совокупность ценностей и принципов, отражающих новую методологию проектных

⁶ См.: Лич Л. Вовремя и в рамках бюджета. С. 120.

⁷ Лаулис Р. Топ-7 методов управления проектами: Agile, Scrum, Kanban, PRINCE2 и другие // Проектные сервисы : [сайт]. URL: <https://www.pmservices.ru/project-management-news/top-7-metodov-upravleniya-proektami-agile-scrum-kanban-prince2-i-drugie/> (дата обращения: 19.07.2019).

практик. Программный документ Agile «Agile Manifesto» был разработан в 2001 г. представителями IT-сферы. Документ содержит 4 ценности и 12 принципов нового методологического подхода.

Ценности Agile⁸:

1. Люди и взаимодействие важнее процессов и инструментов.
2. Работающий продукт важнее исчерпывающей документации.
3. Сотрудничество с заказчиком важнее согласования условий контракта.

4. Готовность к изменениям важнее следования первоначальному плану.

Двенадцать принципов «Agile Manifesto»⁹:

1. Наивысшим приоритетом для нас является удовлетворение потребностей заказчика благодаря регулярной и ранней поставке ценного программного обеспечения.

2. Изменение требований приветствуется даже на поздних стадиях разработки. Agile-процессы позволяют использовать изменения для обеспечения конкурентного преимущества заказчика.

3. Работающий продукт следует выпускать как можно чаще, с периодичностью от пары недель до пары месяцев, отдавая предпочтение максимально меньшему периоду выпуска.

4. На протяжении всего проекта разработчики и представители бизнеса должны работать вместе ежедневно.

5. Стройте проекты вокруг мотивированных профессионалов, предоставьте им среду (условия) и необходимую поддержку для них, доверяйтесь им в выполнении работы.

6. Непосредственное общение является наиболее практичным и эффективным способом обмена информацией как с самой командой, так и внутри команды разработки.

7. Работающий продукт – основной показатель прогресса.

8. Инвесторы, разработчики и пользователи должны иметь возможность поддерживать постоянный ритм бесконечно. Agile помогает наладить такой устойчивый процесс разработки.

⁸ См.: Manifesto for Agile Software Development // Ward Cunningham : [web site]. URL: <http://agilemanifesto.org> (accessed: 20.10.2019).

⁹ См.: Там же.

9. Постоянное внимание к техническому совершенству и качеству проектирования повышает гибкость проекта.

10. Простота – искусство минимизации сделанной работы – крайне необходима.

11. Самые лучшие требования, архитектурные и технические решения рождаются у самоорганизующихся команд.

12. Команда должна систематически анализировать возможные способы улучшения эффективности и соответственно корректировать стиль своей работы.

Отличительной чертой философии Agile является новое понимание прозрачности проектов. В операциональном аспекте прозрачность предполагает доступность, скорость, высокую степень структурированности информации и в императиве интерактивности – наличие во взаимодействии обратной связи, информационного обмена. Прозрачность – универсальная характеристика процессов разработки и внедрения проектов. Вместе с тем способы операционализации прозрачности в разных методологиях проектного менеджмента (ПМ) отличны друг от друга, как отличны (по аналогии с различными парадигмами классической социологии) «принуждающая социология» Э. Дюркгейма и «понимающая социология» М. Вебера. В классической модели ПМ прозрачность сводится преимущественно к функции информирования всех заинтересованных сторон с использованием традиционных форм управленческой коммуникации (совещания, извещения, формальные отчеты по проекту). Современные модели ПМ, закладывая прозрачность на аксиологический уровень, выходят за рамки общего понимания прозрачности как «раскрытие информации»; расширяют информационное сопровождение проекта до инструментов, которые способствуют пониманию всех управленческих процессов и процедур; формируют двусторонний поток информации и, как следствие, персональное и институциональное доверие между всеми участниками проекта.

Гибкие технологии, сформированные на основе Agile с точки зрения классического подхода, более адаптивны, менее формализованы, допускают исключение или отсутствие явного описания

процессов ряда проектного менеджмента. В их основе – управление жизненным циклом в конкретном, отдельном проекте. Еще одно отличие от классического подхода заключается в уровне организации проектных практик. Agile в большей степени согласуется с управлением портфеля проектов (Portfolio Management), при котором в условиях крупных предприятий осуществляется перевод Portfolio Management к разработке связанных локальных проектов. Примером является *инкрементальная модель* (рис. 7).

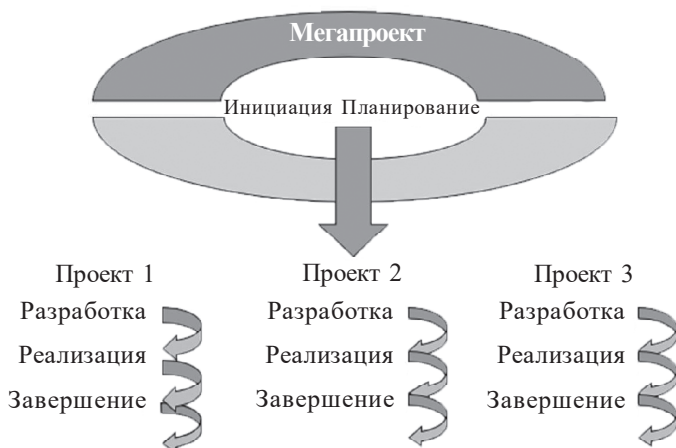


Рис. 7. Инкрементальная модель

Применение инкрементальной модели целесообразно при масштабном проектировании. Согласно данной модели проект разбивается не на последовательные фазы, а на автономные подпроекты, которые затем «собираются» в готовый продукт. Инициация и верхнеуровневое стратегическое планирование осуществляются для всего мегапроекта, а последующие этапы – для каждого проекта отдельно. В сфере государственного и муниципального управления инкрементальный подход может применяться при разработке целевых комплексных программ, нижний уровень которых, конкретизируя основные направления отдельной программы, должен в технологии связанного локального проектирования представлять собой совокупность проектов.

Еще одна модель, отражающая специфику Agile, – *итеративная* (рис. 8).

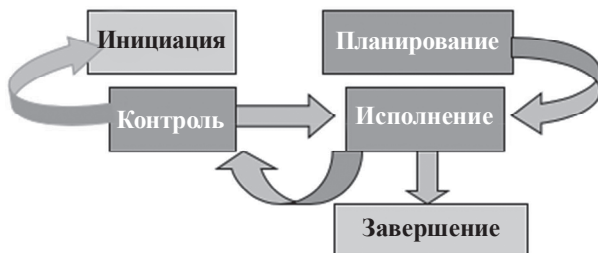


Рис. 8. Итеративная модель

Ядром модели является цикл: планируем – пробуем – проверяем – внедряем, планируем – пробуем – проверяем – внедряем... Иначе говоря, процесс планирования, как «набегающая волна», осуществляется в течение всего проекта. Сфера применения модели – разработка проектов по созданию новых, инновационных продуктов. В ситуации с высокой степенью неопределенности информация о продукте, требования к нему раскрываются по ходу проекта. В таких условиях реализовать каскадную модель невозможно.

В профессиональной проектной практике, как правило, используются гибридные модели, комбинирующие инструменты и технологии разных моделей ПМ (рис. 9)¹⁰.

Наиболее распространенный вариант – модель WaterScrumFal. На старте проекта предикативным методом (водопад) проектируется вся система целиком; в середине процесса применяется Scrum (фреймворк из гибкой методологии Agile) – организуются итерации для поиска лучших технических решений и демонстрации промежуточных результатов заказчику; в конце идет процесс внедрения и мониторинга по классической каскадной модели.

На основе принципов Agile и лучших практик были разработаны отдельные гибкие методы, так называемые фреймворки

¹⁰ См.: Темчина М. Подходы к управлению проектами: границы применимости гибких методологий в проектах внедрения // Инфостарт : [сайт]. URL: <https://infostart.ru/public/985232/> (дата обращения: 20.10.2019).

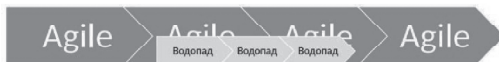
- Разработка и внедрение



- Техники и инструменты на фоне классического подхода к планированию



- Разработка с «классическим» куском



- Стандартное внедрение с инновационной разработкой



Рис. 9. Гибридные модели ПИМ

(*frameworks*). К семейству гибких итеративно-инкрементальных методов Agile причисляют Scrum, Lean, Kanban, Six Sigma, PRINCE2, неест Agile и многие другие. Методы могут заметно отличаться друг от друга, но обязательно следуют единым принципам.

Scrum. Гибкий фреймворк, созданный в 1986 г. Джефом Сазерлендом. Считается самым структурированным из семейства Agile. Основная идея Scrum – итеративный подход к управлению и внедрению проекта. Организационной единицей Scrum является Спринт-итерация, длящаяся от 2 до 4 недель. Структура процессов Scrum вращается вокруг пяти основных коммуникаций: упорядочивание беклога (владелец продукта, входящий в состав команды исполнителей, определяет приоритетные на данном этапе задачи проекта); планирование Спринта (определение пакета проектных работ для выполнения заявленных владельцем продукта задач); ежедневные летучки (обсуждение статуса задач и состояния проекта); подведение итогов спринта (мониторинг всеми заинтересованными лицами промежуточных результатов); ретроспективы Спринта (рефлексия результатов каждого этапа).

Оперативно реагируя на требования заказчика и адаптируя к ним продукт, Scrum позволяет достичь результата проекта в короткие сроки и с минимальными затратами. Особенность Scrum – жесткие требования к команде исполнителей. Состав команды должен обладать полифункциональными компетенциями.

Lean. Соединяет элементы классического подхода и Scrum. Как и в классическом проектном менеджменте, Lean выделяет этапы планирования, разработки, производства, тестирования и внедрения, но позволяет параллельно выполнять несколько задач на разных этапах, что повышает гибкость и увеличивает скорость исполнения проектов. В отличие от Scrum, Lean не формализует рабочий процесса поэтапно. Эффективность может достигаться умелым руководством и налаженными коммуникациями.

Kanban. Метод создан инженером компании Toyota Тайичи Оно (*Taiichi Ono*) в 1953 г. Отражает схему промышленного производства (от кусочка металла до готовой детали). Инкремент продукта передается от этапа к этапу. Для работы с Kanban обозначаются этапы потока операций (workflow)¹¹. В Kanban они изображаются как столбцы, а задачи обозначают специальные карточки. Kanban – это своего рода визуализация идеи Agile. Каждая проектная задача заносится в карточку. Количество карточек на этапе строго регламентировано. Карточка перемещается по этапам, подобно детали на заводе, переходящей от станка к станку, и на каждом этапе процент завершения становится выше. Доска со столбцами и карточками может быть как настоящей, так и электронной: Kanban не накладывает никаких ограничений на пользователей. В отличие от Scrum по Kanban можно работать практически с любой командой без жесткого закрепления ролей.

Шесть сигм (Six Sigma). Структурированная версия Lean. Метод создан в 1986 г. Bill Smith, инженером компании Motorola. Отличие от предыдущих подходов – наличие расширенного исследовательского этапа, предназначенного для сбора и количественного анализа данных о первичном состоянии объекта.

PRINCE2 (PRjects IN Controlled Environments version 2). Британский стандарт по управлению проектами, созданный в 1989 г. Переводится как «Проекты в контролируемой среде версия 2». В большей степени ориентирован на масштабные государственные проекты и крупные организации. В отличие от гибких методов PRINCE2

¹¹ См.: *Андерсон Д.* Канбан: Альтернативный путь в Agile. М., 2010. С. 32.

не использует итеративный подход к проекту. Реализует гибридную модель: классический подход к проектному управлению сочетается в области качества с методом шести сигм. PRINCE 2 используется по всему миру. Но конкурировать с американским руководством не способен, поскольку представляет собой частную методику для определенных видов проектов. В отличие от свода знаний PMBOK не содержит конкретных проектных инструментов, например, диаграммы Ганта, WBS и т. п. Стандарт рекомендует адаптировать свою методологию под конкретную организацию и конкретный проект.

Компания AXELOS, владеющая портфелем лучших практик и методологий ПМ, опубликовала результаты исследования текущей ситуации на рынке проектного управления в мире. Основные темы исследования: вызовы, с которыми сталкиваются руководители проектов; предпочитаемые подходы и методы ПМ; современные проблемы проектного ПМ. Результаты исследования показали, «что руководители проектов сталкиваются с теми же вызовами, что и остальной бизнес: сокращение бюджетов, требования по созданию большей ценности, повышению продуктивности и количества результатов»¹². Наиболее используемыми подходами оказались PRINCE2 (60 %) и PMBoK (48 %). Менее 20 % опрошенных отметили, что в их организациях проводится постоянное улучшение процессов мониторинга и обратной связи. Главные факторы проектных неудач: амбициозные сроки (59 %), изменяющиеся требования и ожидания заинтересованных сторон (56 %); отсутствие оценки учета предыдущего опыта, в том числе с заинтересованными сторонами (48 %); неэффективные коммуникации, неверно сформированный состав команды (50 %).

Управление проектами не самая точная наука. В ней нет незыблемых основ, универсальных решений, но нет и сакрального знания. Все проекты уникальны. И если менеджеру проекта удастся

¹² PRINCE2 / The Office of Government Commerce on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. London, 2002. URL: https://www.kornev-online.net/ITIL/Office%20of%20Government%20Commerce_Prince2_3E_2002.pdf (accessed: 20.10.2019).

найти оптимальный для проекта подход, модель, метод, проект будет успешным. Главное – «не использовать “методологию Do&Fix, по-русски – тят-ляп”»¹³.

Вопросы для самопроверки

1. В какой период институционализируется проектный менеджмент?
2. Назовите международные и отечественные стандарты по проектному управлению.
3. В чем преимущества и недостатки каскадной модели проектного управления?
4. Чем метод критического пути отличается от метода критической цепи?
5. В какой сфере сформировались гибкие итеративно-инкрементальные методы управления проектами?
6. Agile – это методологический подход или технология?
7. Чем определяется прозрачность проекта?
8. В чем сущность инкрементальной модели?
9. Какова сфера применения итеративной модели проектного управления?

Список рекомендуемой литературы

Андерсон Д. Канбан: Альтернативный путь в Agile / Д. Андерсон. – Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2017. – 350 с. – ISBN 978-5-00100-530-8. – URL: <https://www.litres.ru/devid-anderson/kanban-alternativnyy-put-v-agile/> (дата обращения: 20.10.2019).

Апелло Ю. Agile-менеджмент. Лидерство и управление командами / Ю. Апелло ; пер. с англ. [А. Олейник]. – Москва : Альпина Паблишер, 2018. – 533 с. – ISBN 978-5-9614-6361-3.

Лаунис Р. Топ-7 методов управления проектами: Agile, Scrum, Kanban, PRINCE2 и другие / Р. Лаунис // Проектные сервисы : [сайт]. – URL: <https://www.pmservices.ru/project-management-news/top-7-metodov-upravleniya-proektami-agile-scrum-kanban-prince2-i-drugie/> (дата обращения: 19.07.2019).

¹³ *Темчина М.* Подходы к управлению проектами: границы применимости гибких методологий в проектах внедрения // Инфостарт : [сайт]. URL: <https://infostart.ru/public/985232/> (дата обращения: 20.10.2019).

Лич Л. Вовремя и в рамках бюджета: Управление проектами по методу критической цепи : пер. с англ. / Л. Лич ; [пер. У. Саламатова]. – Москва : Альпина Паблишерз, 2010. – 352 с. : ил., табл. – ISBN 978-5-9614-0995-6.

Сазерленд Д. Scrum. Революционный метод управления проектами / Д. Сазерленд ; пер. с англ. М. Гескиной. – Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2016. – 288 с. – ISBN 978-5-00057-722-6.

3. НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ

В главе рассматриваются основные нормативно-правовые акты, регламентирующие внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти; обозначается специфика управления проектами в государственном секторе; анализируются проблемы и перспективы развития проектного управления в исполнительных органах государственной власти федерального и регионального уровней.

3.1. Организация проектной деятельности в органах исполнительной власти Российской Федерации

Актуальность внедрения проектного подхода в органах власти в первую очередь обусловлена необходимостью обеспечения достижения заявленных в целевых государственных и муниципальных программах показателей в установленные сроки. Фактическое отсутствие проектного звена между программами и конкретными закупками товаров, работ и услуг во многом становится причиной неэффективного государственного управления, которое сводится к реализации различного рода мероприятий. Целесообразность этих мероприятий вызывает сомнения и является не вполне очевидной.

Некоторые отечественные авторы выделяют следующие этапы использования проектного подхода в органах власти:

– 2005–2008 – «знакомство» с методологией проектного управления посредством реализации приоритетных национальных проектов (ПНП);

– 2009–2012 – увеличение количества государственных проектов, осуществляемых с частичным применением профессиональной методологии проектного управления;

– с 2012 г. – рост интереса к реализации мегапроектов (Сочи-2014, «Урал Промышленный – Урал Полярный» и др.) и начало развития профессиональной методологии¹.

Для повышения эффективности государственного управления, в целях внедрения и развития проектного управления в органах государственной власти, оптимизации использования ресурсов, обеспечения текущего контроля и прозрачности принятия решений 5 июня 2013 г. был создан 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, коммерческих организаций, научных и образовательных учреждений².

В рамках деятельности Совета по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации распоряжением Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. были утверждены Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти³, что может рассматриваться в качестве нового этапа использования проектного подхода в органах власти.

¹ См.: Красильников Д. Р., Якимова М. Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России) // *Ars administrandi*. 2015. № 2.

² См.: Обобщение мониторинга хода реализации государственных программ Российской Федерации, ежеквартальные и годовые сводные доклады // Минэкономразвития РФ : [сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/councilintrprojmanag/index> (дата обращения: 19.06.2019).

³ См.: Распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // Минэкономразвития РФ : [сайт]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/201404181> (дата обращения: 19.06.2019).

В Методических рекомендациях представлены процессы и инструменты проектного управления, подходы, принципы и порядок внедрения проектного управления; приводятся перечень базовых терминов, типовые шаблоны нормативных методических документов для их внедрения в органах исполнительной власти.

На рис. 10 представлена предложенная Минэкономразвития РФ модель проектно-ориентированной системы управления.

Процессы управления, которые необходимо внедрить или модифицировать при переходе на проектно-ориентированную систему управления, делятся на основные и вспомогательные.

К основным процессам управления относятся:

- стратегическое управление;
- тактическое управление;
- управление проектами.

К вспомогательным процессам управления относятся:

- управление мотивацией участников проектов;
- управление компетенциями участников проектной деятельности;
- организационная поддержка проектной деятельности;
- технологическая поддержка проектной деятельности.

Целью управления мотивацией участников проектов является улучшение качества выполнения проектов за счет повышения эффективности работы участников. 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.

Орган исполнительной власти может выбрать одну из двух систем мотивации участников проектов:

1) систему проектной мотивации, применяемую в дополнение к существующей системе мотивации всех должностных лиц органа исполнительной власти;

2) интегрированную систему мотивации, которая использует единые принципы мотивации для всех должностных лиц органа исполнительной власти (как для участников проектов, так и для участников процессов).

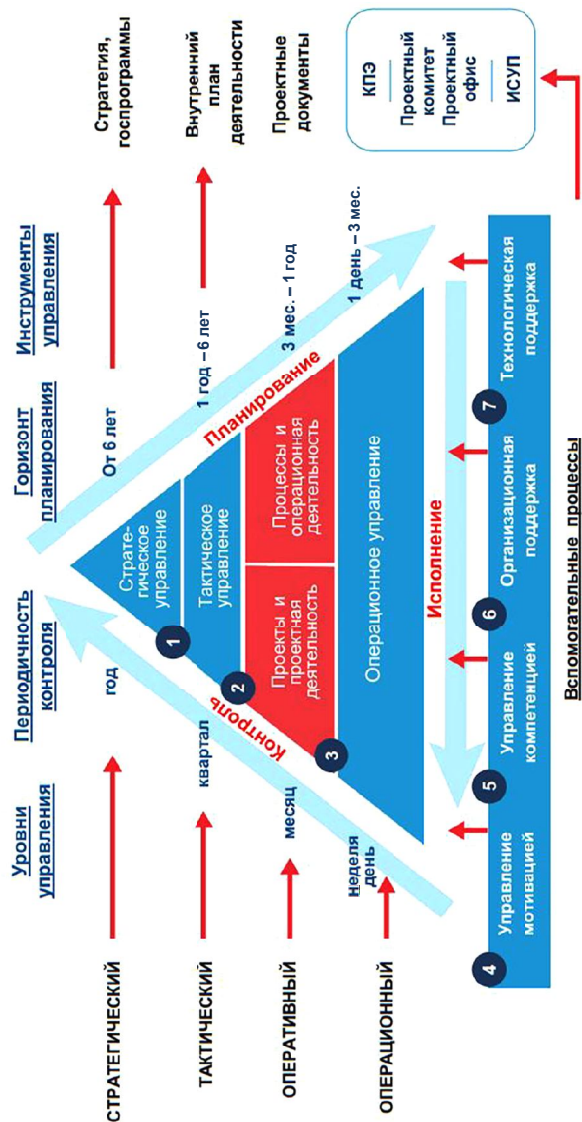


Рис. 10. Модель проектно-ориентированной системы управления⁴

⁴ См.: Внедрение проектного управления в государственном секторе // Эксперт БФТ : [сайт]. URL: <https://bftcom.com/expert-bft/3588/> (дата обращения: 30.01.2020).

Управление компетенциями участников проектной деятельности осуществляется для формирования у персонала необходимых навыков и знаний, а также для развития проектной культуры в организации. Основным инструментом управления компетенциями участников проектной деятельности является обучение проектному управлению. Обучение участников проектной деятельности осуществляется в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе в рамках повышения квалификации и переподготовки государственных гражданских служащих.

Главной задачей технологической поддержки проектной деятельности являются сокращение трудозатрат, минимизация ошибок и повышение скорости выполнения процессов проектного управления и процесса мотивации участников проектов органа исполнительной власти путем их автоматизации, а также накопление, хранение и обработка информации и знаний в области проектного управления. Основным инструментом технологической поддержки проектной деятельности является информационная система управления проектами.

Организационная поддержка проектной деятельности отвечает за административное обеспечение функционирования проектного управления путем создания проектных ролей, специализированных структурных подразделений и коллегиальных органов в рамках организационной структуры органа исполнительной власти. К инструментам организационной поддержки проектной деятельности относятся проектный комитет, проектный офис, функциональные проектные офисы, проектные офисы на уровне отдельных проектов.

Проектный комитет – коллегиальный орган исполнительной власти, принимающий управленческие решения в части планирования и контроля деятельности на долгосрочный и среднесрочный периоды, осуществляющий контроль реализации проектов, достижения контрольных событий и показателей органа исполнительной власти.

Проектный офис – подразделение, организующее планирование и контроль проектной деятельности, внедрение, администра-

тивную поддержку и развитие проектно-ориентированной системы управления в органе исполнительной власти.

По мере роста уровня зрелости проектного управления в органе исполнительной власти следующим этапом является создание функциональных проектных офисов в блоках заместителей руководителя органа исполнительной власти, которые внедряют проектное управление по своему направлению и контролируют реализацию соответствующих проектов, а также проектных офисов на уровне отдельных крупных проектов.

В методических рекомендациях Минэкономразвития предлагается типовой план мероприятий по внедрению проектного управления в органе исполнительной власти. В обобщенном виде этапы внедрения системы проектного управления в государственном органе представлены в табл. 5.

Т а б л и ц а 5

**Этапы внедрения системы проектного управления
в государственном органе⁵**

1. ПОДГОТОВИТЕЛЬНЫЙ ЭТАП			
1. Назначение ответственного за внедрение системы проектного управления (СПУ) в государственном органе. 2. Определение цели создания СПУ. 3. Направления работ. 4. Составление дорожной карты: этапы работ, результат, ответственные, сроки (укрупненное планирование). 5. Запуск проекта			
2. ОРГАНИЗАЦИЯ СИСТЕМЫ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ			
Организационная поддержка	Управление мотивацией участников	Управление компетенциями	Технологическая поддержка (ИТ)
Организация работ проектного комитета, проектного офиса и их встраивание в орга-	Разработка набора ключевых показателей эф-	Проведение обучения государственных гражданских служащих,	Разработка функциональных требований к Информационной

⁵ См.: Васильев А. И., Прокофьев С. Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 50.

низационную структуру государственного органа. Разработка регламентирующих документов (приказов, порядков). Реестр проектов. Выборка пилотных проектов, начало отработки процессов	фektivности (КПЭ). Составление нормативных документов	задействованных во внедрении СПУ на пилотном контуре	системе проектного управления (ИСПУ). Организация закупки услуг по внедрению ИСПУ (выбор исполнителя по ФЗ-44). Создание макета-прототипа
3. ОТРАБОТКА СПУ НА ПИЛОТЕ			
Организационная поддержка	Управление мотивацией участников	Управление компетенциями	Технологическая поддержка (ИТ)
Поддержка пилотных проектов. Отработка и утверждение методологии на пилотных проектах. Развитие проектного комитета и проектного офиса	Развитие блока мотивации СПУ. Апробация на пилотных проектах и их командах	Организация обучения состава руководителей и команд проектных пилотов	Разработка и внедрение первой версии ИСПУ. Сбор отзывов и исправление ошибок
4. ТИРАЖИРОВАНИЕ			
Организационная поддержка	Управление мотивацией участников	Управление компетенциями	Технологическая поддержка (ИТ)
Подключение новых проектов. Развитие сервисов проектного офиса: детальное календарное планирование, риски. Аналитическая отчетность	Уточнение и утверждение нормативно-регламентирующей СПУ	Обучение проектных команд, оценка (контрольный срез) и развитие компетенций в ПУ	Поддержка со стороны ИСПУ в рамках второй и последующей очереди внедрения. Перевод ИСПУ в промышленную эксплуатацию

Внедрение процессов и инструментов проектного управления в объеме, достаточном для функционирования проектной системы управления, осуществляется в среднем в течение 1 года с момента начала работ. В течение еще 1 года производится ее развитие для обеспечения более эффективной работы.

В послании Федеральному собранию в 2015 г. Президент РФ В. В. Путин выделил проектное управление в качестве одного из ключевых инструментов эффективного управления в органах государственной власти. Решение о системном внедрении проектного управления в органах государственной власти в Российской Федерации было официально принято 30 июня 2016 г. В этот день Президент Российской Федерации подписал Указ № 306. Этим указом он создал Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам – специальный совещательный орган для разработки подходов к способам и формам решения важнейших задач по основным направлениям стратегического развития страны. Президиум Совета возглавляет Председатель Правительства Российской Федерации.

Позже Указом Президента РФ от 19.07.2018 № 444 «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам преобразован в Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам⁶ в связи с подписанием 7 мая 2018 г. Президентом России Указа № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». В Указе определены национальные цели развития Российской Федерации на период до 2024 г. В целях реализации положений Указа Президенту Правительству РФ поручено совместно с органами государственной власти субъектов РФ разработать и представить национальные проекты (программы) по 12 направлениям: демография; здравоохранение; образование; жилье и город-

⁶ См.: Президент России утвердил положение и состав Совета по стратегическому развитию и национальным проектам // Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. URL: <https://pm.center/company/news/prezident-rossii-utverdil-polozhenie-i-sostav-soveta-po-strategicheskomu-razvitiyu-i-natsionalnym-pr/> (дата обращения: 10.06.2019).

ская 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 июля 2016 г. в структуре Аппарата Правительства Российской Федерации был сформирован Департамент проектной деятельности Правительства Российской Федерации.

15 октября 2016 г. было подписано Постановление Правительства Российской Федерации № 1050, которым утверждены Положение об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и Функциональная структура системы управления проектной деятельностью в Правительстве Российской Федерации. В 2018 г. данное постановление утратило силу в соответствии с Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁷. Замена Постановления № 1050 от 15 октября 2016 г. обусловлена подготовкой и реализацией национальных проектов, а также необходимыми изменениями в организации проектной деятельности в органах власти. В Постановлении № 1288 установлены порядок и функциональная структура организации проектной деятельности, определены единые подходы к проектной деятельности в Правительстве России, органы управления проектной деятельностью, последовательность действий, функции, полномочия и ответственность участников проектной деятельности в ходе инициирования, подготовки, реализации, мониторинга и завершения проектов⁸. Постановлением Правительства Российской Федерации утверждена функциональная структура осуществ-

⁷ См.: Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 (ред. от 03.01.2019) «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» // КонсультантПлюс : [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения: 16.06.2019).

⁸ См.: Проектное управление в системе государственного управления // Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. URL: <https://pm.center/project-management/proektnoe-upravlenie-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya/> (дата обращения: 10.06.2019).

ления проектной деятельности, в которую включены 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 (заместитель руководителя национального проекта, заместитель руководителя федерального проекта); участники национального проекта, участники федерального проекта; общественно-экспертный совет; центр компетенций проектной деятельности.

Постановлением Правительства РФ № 1288 от 31.10.2018 г. также утверждены следующие виды проектов:

- 1) национальный проект;
- 2) федеральный проект;
- 3) ведомственный проект;
- 4) региональный проект.

22 марта 2017 г. президиум Совета утвердил требования к участникам проектной деятельности в части их квалификации в сфере проектного управления. С 1 июля 2017 г., чтобы претендовать на роли старшего должностного лица, руководителя проекта или руководителя рабочего органа проекта, необходимо сдать экзамен в Центре проектного менеджмента и подтвердить квалификацию.

12 октября 2017 г. было подписано Постановление Правительства Российской Федерации № 1242, которое устанавливает Правила разработки, реализации и оценки эффективности пилотных государственных программ, переводимых на механизмы проектного управления.

В декабре 2017 г. были утверждены проектным офисом Правительства Российской Федерации (№ 9286п-П6 от 12 декабря 2017 г.) Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности. Методические рекомендации содержат описание цели, задач, объекта и предмета оценки уровня зрелости организации проектной деятельности в федеральных органах ис-

полнительной власти и органах исполнительной власти субъектов Федерации, описание методики оценки зрелости, описание функциональной структуры участников оценки зрелости, описание процесса оценки зрелости и перечня используемых типовых форм документов⁹.

Распоряжением Правительства Российской Федерации № 80-р от 25 января 2018 г. был утвержден План мероприятий по развитию проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2018 г., предусматривающий системное внедрение механизмов проектного управления, интеграцию циклов стратегического, проектного управления и бюджетного планирования¹⁰.

В 2018 г. была проведена пилотная оценка зрелости организации проектной деятельности в 15 федеральных министерствах и 16 региональных правительствах. По Индексу проектной деятельности, включающему более 200 критериев оценки с разными весами по 23 процессам, лидером среди регионов стала Белгородская область (первый регион, внедривший проектное управление в органах власти), среди федеральных министерств первое место поделили Минэкономразвития РФ и Минпромторг РФ. По набору структурных компонентов Индекса первое место по стратегическому планированию и управлению портфелем проектов заняла Ленинградская область; по управлению проектами, принятию решений и организационной поддержке, а также управлению стимулированием участников проектов – Белгородская область; по развитию компетенций и культуры эффективности – Приморский край¹¹.

⁹ См.: Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности // Правительство России : [сайт]. URL: <http://m.government.ru/all/31306/> (дата обращения: 05.07.2019).

¹⁰ См.: Распоряжение № 80-р от 25 января 2018 г. «Об утверждении плана мероприятий по развитию проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2018 г.» // Правительство России : [сайт]. URL: <http://government.ru/docs/31211/> (дата обращения: 10.05.2019).

¹¹ См.: Предварительные итоги оценки Индекса проектной деятельности по регионам представили на Красноярском экономическом форуме // Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. URL: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indekса-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/> (дата обращения: 15.05.2019).

По мнению некоторых авторов, наиболее существенным ограничением методики является ее «нетранспарентность для внешней среды (оцениваемых структур и процессов), которая выражается в том, что в методических рекомендациях отсутствует информация о рассматриваемых 23 процессных областях и привязка областей к конкретным элементам; отсутствуют указанные 200 оцениваемых показателей и их весовые значения; не содержится информации о дифференцированном подходе к оценке регионов (проводится оценка регионов, внедряющих проектное управление до 1 года)»¹².

Эксперты отмечают, что одним из ключевых условий успешного внедрения проектного подхода в исполнительных органах государственной власти являются качество трудовых ресурсов и уровень квалификации государственных гражданских служащих. В феврале 2018 г. Минтрудом России совместно с Центром компетенций проектного управления (в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 такими функциями наделен Центр проектного менеджмента РАНХиГС) были разработаны Методические рекомендации по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности¹³.

В рекомендациях проектные компетенции разделены на две группы: 1) персональные и управленческие компетенции («индивидуальные особенности личности, проявляемые в поведении гражданского служащего – участника проектной деятельности и отражающие жизненные ценности, а также знания и умения, которые необходимы для эффективного и результативного осуществления

¹² См.: Ручкин А. В., Шеметова Н. К. Оценка уровня зрелости организации проектной деятельности в органах исполнительной власти в Российской Федерации: анализ методики // Вопросы управления. 2019. № 1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2019/01/09/> (дата обращения: 06.06.2019).

¹³ См.: Методические рекомендации по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности / Минтруд России. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/1267> (дата обращения: 10.05.2019).

проектной деятельности»¹⁴); 2) прикладные компетенции («проявляемые в поведении характеристики, отражающие знания и умения гражданских служащих – участников проектной деятельности, необходимые для эффективного и результативного осуществления проектной деятельности в соответствии с выполняемой ролью в проекте»¹⁵).

Следует отметить, что предложенные методические рекомендации разработаны только для государственных гражданских служащих, в то время как участниками внедрения (реализации) проектного подхода в системе государственного управления могут быть и кадры, занимающие негосударственные должности государственного органа¹⁶.

В настоящее время в Российской Федерации разработано несколько систем оценки проектных компетенций в рамках различных добровольных сертификаций: IPMA (International Project Management Association) и COBHET; PMI (Project Management Institute); ПМ Стандарт; Международная проектная сертификация (МПС)¹⁷. Согласно Плану мероприятий по развитию проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2018 г. в ноябре 2018 г. должны быть разработаны и утверждены профессиональные стандарты «Руководитель проекта», «Администратор проекта» и «Проектный специалист», однако по состоянию на 01.07.2019 названные профессиональные стандарты не утверждены. Разработка стандартов возложена на центр компетенций проектного управления и Минтруд России.

6 июня 2018 г. были опубликованы Методические указания по разработке национальных проектов (программ), созданные в целях

¹⁴ Методические рекомендации по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности / Минтруд России. URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/1267> (дата обращения: 10.05.2019).

¹⁵ Там же.

¹⁶ См.: Цуркан М. В. Понятие «проектные компетенции» в контексте внедрения проектного подхода в систему государственного управления // Вестн. ТвГУ. Серия «Экономика и управление». 2018. № 1.

¹⁷ См.: Там же.

реализации положений Указа Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Методические указания содержат формы для разработки национальных проектов, включая разработку паспортов национальных проектов и паспортов федеральных проектов, в том числе планов мероприятий по реализации федеральных проектов.

По мнению исследователей, для эффективного функционирования система управления проектами должна основываться на следующих принципах:

1. Принцип последовательности, предполагающий поэтапное внедрение системы управления проектами.

2. Принцип ориентации на конкретный результат (измеримый социально-экономический эффект от функционирования проектного комитета, проектного офиса, информационной системы управления проектами, а также шаблоны документов, регламентов, методических рекомендаций и т. д.).

3. Принцип постепенного усложнения (поэтапное внедрение усложняющих элементов в систему управления проектами).

4. Принцип итерационности (апробация наработок, выявление и исправление ошибок, фиксация промежуточных результатов).

5. Принцип целостности (означает, что все решения взаимосвязаны и в системе проявляется синергетический эффект).

6. Принцип простоты (унификация, типизация решений).

7. Принцип гибкости (адаптация системы к изменяющимся организационным, технологическим и иным внешним условиям).

8. Принцип полезности (внедряемая система проектного управления должна повышать эффективность работы органов государственного и муниципального управления)¹⁸.

Однако авторы отмечают, что трудности при внедрении в деятельность исполнительных органов государственной власти прин-

¹⁸ См.: Зайков В. П. О реализации принципов проектного менеджмента в системе государственного и муниципального управления // Вестн. Ун-та Рос. акад. образования. 2018. № 2.

ципов проектного управления чаще всего связаны с недостаточной гибкостью и бюрократической зарегулированностью государственных структур, отсутствием значительного числа должным образом подготовленных специалистов, а также с сопротивлением со стороны персонала на разных уровнях любым изменениям и нововведениям. Таким образом, к конкретным проблемам внедрения проектного подхода в органах власти В. В. Яновский, А. П. Исаев и А. К. Нещерет относят:

- бюрократию и ориентированность на соблюдение всех необходимых формальных процессов, а не на достижение конечного результата;

- непонимание и нежелание изменений, инициируемых применением проектного управления;

- неумение прогнозировать и работать на опережение (как правило, проблемы начинают решаться только после их возникновения);

- концентрацию полномочий, приводящую к преимущественно авторитарному стилю руководства, подавляющему инициативу сотрудников;

- недостаточную компетенцию персонала для работы по замыслам и их отрицательную мотивацию (дополнительная нагрузка часто без материального стимулирования)¹⁹.

В качестве особенностей управления проектами в органах государственной и муниципальной власти могут быть выделены:

- 1) осуществление деятельности в жестких правовых рамках, необходимость действовать в жестко ограниченном правовом поле, особенно в части осуществления закупок и соблюдения конкурсных процедур;

- 2) подотчетность органам власти более высокого уровня;

- 3) финансирование проектов за счет бюджетных ресурсов;

- 4) публичная отчетность и общественный контроль;

¹⁹ См.: Яновский В. В., Исаев А. П., Нещерет А. К. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении // Управленческое консультирование. 2018. № 7.

- 5) амбициозность целей проектов;
- 6) многогранность, высокая социальная значимость и масштабность государственных проектов;
- 7) направленность не на финансовую прибыль, а на социальный эффект²⁰.

По мнению С. А. Маковкиной и О. М. Трофимовой, в органах исполнительной власти реализация проектного управления имеет следующие отличительные черты:

1. Цели изначально только намечаются, существует необходимость их корректировки (как только будут достигнуты промежуточные результаты, следует сопоставить их с целями и по мере необходимости изменить).

2. Сроки и продолжительность проекта впоследствии подлежат уточнению (продолжительность проекта, дата завершения проекта зависят от факторов микро- и макросреды).

3. Расходы на проект, как правило, не оптимизированы и зависят от бюджетных ассигнований, а не от сроков реализации проекта или его актуальности.

4. Ресурсы выделяются по мере потребности в рамках возможного (при достижении промежуточных результатов выделяются необходимые ресурсы для достижения последующих результатов).

5. Нормативные изменения происходят без проведения базисных преобразований (проектная деятельность встраивается в существующую линейно-функциональную организационную структуру, не способную к гибкому реагированию на изменяющиеся условия внешней среды).

6. Организационная культура не предусматривает риск и инновации (отсутствие поддержки инновационной деятельности, минимизация рисков).

7. Наблюдается инертность государственных или муниципальных служащих, которые воспринимают только инициативы,

²⁰ См.: Проектное управление в органах государственной власти // FINWIN : [сайт]. URL: <https://finswin.com/projects/metody/proektnoe-upravlenie-v-organah-gosudarstvennoj-vlasti.html> (дата обращения: 05.06.2019).

спускаемые сверху (пассивность, вялость, отсутствие инициативы и творческой активности служащих)²¹.

Чтобы преодолеть инерцию управленцев старой формации и модернизировать структуры госсектора и местного самоуправления, необходимо особое внимание уделить следующим направлениям деятельности:

1) постоянному обучению сотрудников как руководящего, так и рядового звена в направлении повышения конкретных компетенций для решения определенных профессиональных задач;

2) сертификации персонала по современным управленческим стандартам;

3) повышению мотивации работников (материальной и моральной) по результатам личной эффективности и общей успешности начинания, организации обратной связи исполнителей с менеджерами;

4) при внедрении принципов проектного управления в организации – продвижению от осуществления простых инициатив к сложным многокомпонентным начинаниям;

5) фиксации результатов каждого этапа, определению его недостатков и выгод, внесению необходимых изменений в паспорт и вновь фиксации;

6) поддержке целостности инициативы по всем направлениям работ (от инициации до приемки и заключительного отчета)²².

3.2. Организация проектной деятельности в органах исполнительной власти Свердловской области

Согласно предварительным итогам оценки Индекса проектной деятельности по регионам, представленным на Красноярском экономическом форуме в 2018 г., Свердловская область не входит

²¹ См.: *Маковкина С. А., Трофимова О. М.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // *Вопр. управления.* 2016. № 4.

²² См.: *Яновский В. В., Исаев А. П., Нещерет А. К.* О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении.

в топ-5 регионов-лидеров, однако занимает третье место среди регионов, внедряющих проектное управление до 1 года²³.

Л. А. Раменская относит Свердловскую область к регионам-последователям, где приняты нормативные акты, расширяющие и уточняющие базовые положения методических рекомендаций, и проводится активное обучение служащих основам проектного управления²⁴. Однако автор также отмечает, что Свердловская область имеет предпосылки для ускоренного развития проектного управления.

Указом губернатора Свердловской области от 14 февраля 2017 г. № 84-УГ утверждено Положение об организации проектной деятельности в правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области, определяющее порядок организации проектной деятельности в правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области.

В соответствии с Указом губернатора Свердловской области от 12.09.2018 № 437-УГ организационная структура системы управления проектной деятельностью в Свердловской области включает в себя (рис. 11):

1) постоянные органы управления проектной деятельностью в Свердловской области, к которым относятся:

- Совет при губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам (далее – Совет);
- проектный комитет Свердловской области;
- проектный офис Свердловской области;
- проектные комитеты по направлениям социально-экономической политики Свердловской области;

²³ См.: Предварительные итоги оценки Индекса проектной деятельности по регионам представили на Красноярском экономическом форуме / Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. URL: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indeksa-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/> (дата обращения: 15.05.2019).

²⁴ См.: Раменская Л. А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне // Фундаментальные исследования. 2018. № 1.

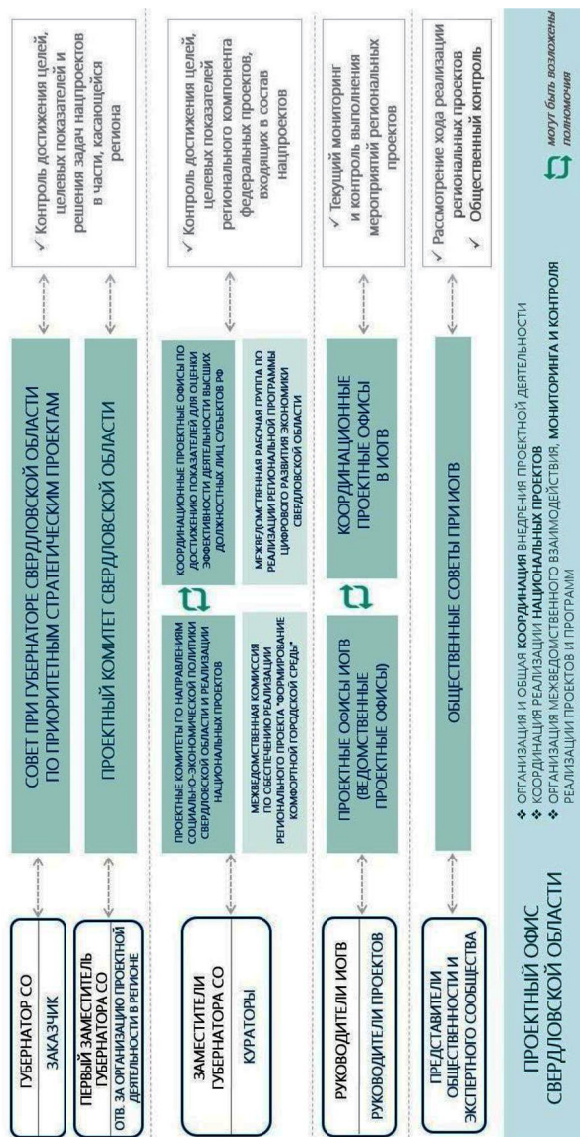


Рис. 11. Структура проектного управления Свердловской области²⁵

²⁵ См.: Структура органов проектного управления : официальный сайт правительства Свердловской области midural.ru. URL: http://midural.ru/project_office/structure/ (дата обращения: 08.02.2021).

– координационные проектные офисы исполнительных органов государственной власти Свердловской области;

2) формируемые в целях реализации проектов (программ) временные органы управления проектной деятельностью в Свердловской области, к которым относятся:

- руководители проектов (программ);
- проектные офисы исполнительных органов государственной власти Свердловской области (ведомственные проектные офисы);
- администраторы проектов (программ);
- рабочие органы проектов (программ);
- участники проектов (программ);

3) обеспечивающие и вспомогательные органы управления проектной деятельностью в Свердловской области, к которым относятся:

- общественно-деловые советы;
- экспертные группы²⁶.

Постоянные органы управления проектной деятельностью в Свердловской области

Совет является постоянным координационным и совещательным органом при губернаторе Свердловской области, созданным в целях решения следующих задач:

1) совершенствование деятельности по стратегическому развитию Свердловской области и реализации на территории Свердловской области национальных проектов, ведомственных проектов (программ), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, участником которых является Свердловская область, а также приоритетных стратегических проектов (программ) по направлениям социально-экономической политики Свердловской области, направленных на повышение качества жизни населения региона;

²⁶ См.: Указ губернатора Свердловской области от 14 февраля 2017 г. № 84-УГ «Об организации проектной деятельности в правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» (с изм. на 12 сентября 2018 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/429096339> (дата обращения: 10.05.2019).

2) содействие обеспечению согласованного функционирования и взаимодействия федеральных органов исполнительной власти, исполнительных органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, общественных объединений и других организаций, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области, по вопросам внедрения, планирования и осуществления проектной деятельности в Свердловской области.

Положение о Совете, утвержденное Указом губернатора Свердловской области от 06.03.2017 № 129-УГ «О Совете при губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области», определяет задачи и полномочия Совета при губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области, порядок его формирования, а также организации и обеспечения деятельности²⁷.

Совет формируется на постоянной основе в составе председателя Совета, заместителей председателя Совета, секретаря Совета и иных членов Совета. Председателем Совета является губернатор Свердловской области. Персональный состав Совета утверждается указом губернатора Свердловской области.

Совет при губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам:

1) принимает решение о формате реализации на территории Свердловской области национальных и ведомственных проектов (программ), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, участником которых является Свердловская область;

2) рассматривает информацию о реализации региональной составляющей национальных проектов (программ), определенных в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 7 мая

²⁷ См.: Указ губернатора Свердловской области от 6 июня 2017 г. № 129-УГ «О Совете при губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области» // Техэксперт : портал правов. и норматив.-техн. документации. URL: <http://docs-api.cntd.ru/document/429098622> (дата обращения: 10.06.2019).

2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»;

3) утверждает комплексные планы реализации приоритетных федеральных проектов (программ) и ведомственных федеральных проектов (программ);

4) определяет приоритетные стратегические проекты (программы) по направлениям социально-экономической политики Свердловской области, определенным в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 гг.;

5) утверждает паспорта региональных проектов, направленных на достижение целей, целевых показателей и результатов федеральных проектов, входящих в состав национальных проектов, а также назначает руководителей региональных проектов;

6) координирует подготовку предложений по параметрам и приоритетам для формирования портфеля приоритетных региональных проектов (программ);

7) формирует портфель приоритетных региональных проектов (программ) и осуществляет оценку их реализации;

8) утверждает паспорта приоритетных региональных проектов (программ), а также принимает решения о внесении изменений в паспорта приоритетных региональных проектов (программ);

9) принимает решения о начале реализации приоритетного регионального проекта (программы), об утверждении его значимых результатов, о прохождении ключевых контрольных точек и этапов приоритетного регионального проекта (программы) (при их выделении для контроля на уровне Совета), завершении либо приостановлении приоритетного регионального проекта (программы);

10) назначает руководителей и функциональных заказчиков приоритетных региональных проектов (программ);

11) координирует деятельность исполнительных органов государственной власти Свердловской области и организаций по вопросам, отнесенным к компетенции Совета;

12) рассматривает информацию о ходе реализации портфеля приоритетных региональных проектов (программ) и одобряет отчеты о ходе реализации портфеля приоритетных региональных проектов (программ);

13) принимает решение о реализации приоритетного регионального проекта (программы) в режиме эксперимента в целях последующего инициирования приоритетного регионального проекта (программы) в соответствии с порядком организации проектной деятельности, установленным правовым актом губернатора Свердловской области, а также определяет уровень управления таким проектом (программой);

14) координирует развитие и применение системы стимулирования лиц, замещающих государственные должности Свердловской области, и лиц, замещающих должности государственной гражданской службы Свердловской области, участвующих в проектной деятельности;

15) определяет случаи и порядок осуществления в отношении приоритетных региональных проектов (программ) внешнего управления, в том числе проектным офисом Свердловской области;

16) рассматривает вопросы внедрения передовых методов проектного управления и соответствующих информационных технологий обеспечения проектной деятельности.

Основной формой работы Совета являются заседания, которые проводятся по мере необходимости – как правило, один раз в квартал. Заседание Совета ведет председатель Совета, в случае его отсутствия или по его поручению – один из заместителей председателя Совета. Решение Совета принимается открытым голосованием большинством голосов от числа присутствующих на заседании членов Совета. В случае равенства голосов решающим является голос председательствующего на заседании Совета. Решение Совета оформляется протоколом. Протокол подписывается председательствующим на заседании Совета. Для реализации решений Совета могут издаваться правовые акты Свердловской области, а также даваться поручения губернатора Свердловской области и (или) первых заместителей губернатора Свердловской области.

Проектный комитет в соответствии с Указом губернатора Свердловской области от 14.02.2017 № 84-УГ «Об организации проектной деятельности в правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области»

является постоянным органом управления проектной деятельностью в Свердловской области²⁸.

Положение о проектном комитете Свердловской области, утвержденное Указом губернатора Свердловской области от 06.03.2017 № 128-УГ «О проектном комитете Свердловской области», определяет задачи, функции, структуру, порядок формирования и организации деятельности проектного комитета Свердловской области.

Проектный комитет формируется на постоянной основе в составе сопредседателей проектного комитета, заместителя председателя проектного комитета, ответственного секретаря проектного комитета и иных членов проектного комитета. Персональный состав проектного комитета утверждается указом губернатора Свердловской области.

Задачами проектного комитета являются:

1) осуществление координации, планирования и контроля в сфере управления проектной деятельностью, осуществляемой правительством Свердловской области и исполнительными органами государственной власти Свердловской области;

2) принятие управленческих решений по поступающим в проектный комитет инициативам по приоритетным стратегическим проектам (программам) по направлениям социально-экономической политики Свердловской области, определенным в Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 гг., утвержденной Законом Свердловской области от 21 декабря 2015 г. № 151-ОЗ «О Стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы».

Проектный комитет в соответствии с возложенными на него задачами осуществляет следующие функции:

1) одобряет проекты паспортов приоритетных региональных проектов (программ), проекты портфелей приоритетных региональных проектов (программ);

²⁸ См.: Указ губернатора Свердловской области от 6 марта 2017 г. № 128-УГ «О Проектном комитете Свердловской области» // Техэксперт : портал правовой и норматив.-техн. документации. URL: <http://docs-api.cntd.ru/document/429098623> (дата обращения: 10.06.2019).

2) рассматривает результаты соответствующей оценки актуальности целей приоритетных региональных проектов (программ), задач и способов реализации с учетом имеющихся рисков и возможностей по повышению выгоды от реализации приоритетных региональных проектов (программ);

3) одобряет проекты решений Совета при губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области о завершении приоритетных региональных проектов (программ) и проекты итоговых отчетов о реализации приоритетных региональных проектов (программ);

4) утверждает ежегодные отчеты о ходе реализации приоритетных региональных проектов (программ);

5) утверждает паспорта проектов, входящих в состав приоритетной региональной программы, принимает решение о начале их реализации, утверждает значимые промежуточные результаты, прохождение ключевых контрольных точек и этапов (при их выделении для контроля на уровне проектного комитета), принимает решение о завершении (в том числе досрочном) проекта в составе приоритетной региональной программы, а также о внесении изменений, требующих корректировки паспорта приоритетного регионального проекта, входящего в состав приоритетной региональной программы;

6) рассматривает информацию о ходе реализации на территории Свердловской области определяемых президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам приоритетных проектов (программ) по основным направлениям стратегического развития Российской Федерации, участником которых является Свердловская область, определяемых координационными органами федеральных органов исполнительной власти ведомственных проектов (программ), осуществляемых федеральными органами исполнительной власти, участником которых является Свердловская область, и приоритетных региональных проектов (программ) и координирует деятельность исполнительных органов государственной власти Свердловской области и других участников указанных проектов (программ);

7) запрашивает у государственных органов, органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, и организаций, осуществляющих деятельность на территории Свердловской области, материалы и информацию по вопросам реализации приоритетных федеральных проектов (программ), ведомственных федеральных проектов (программ) и приоритетных региональных проектов (программ);

8) представляет в Совет и правительство Свердловской области доклады и предложения по вопросам реализации приоритетных федеральных проектов (программ), ведомственных федеральных проектов (программ) и приоритетных региональных проектов (программ).

Основной формой работы проектного комитета являются заседания, которые проводятся, как правило, два раза в месяц. Внеплановые заседания проектного комитета проводятся по мере необходимости по решению одного из сопредседателей проектного комитета. Решения по обсуждаемым вопросам принимаются открытым голосованием большинством голосов от числа присутствующих на заседании проектного комитета членов проектного комитета. В случае равенства голосов при голосовании голос председательствующего на заседании проектного комитета является решающим. Решения проектного комитета являются обязательными для выполнения исполнительными органами государственной власти Свердловской области, контроль за их исполнением осуществляет Департамент управления проектами губернатора Свердловской области и правительства Свердловской области.

В соответствии с Указом губернатора Свердловской области от 14.02.2017 № 84-УГ «Об организации проектной деятельности в правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» функции проектного офиса Свердловской области осуществляет Департамент управления проектами губернатора Свердловской области и правительства Свердловской области.

«Проектный офис Свердловской области:

1) осуществляет общую координацию организации проектной деятельности и реализации приоритетных проектов (программ) на территории Свердловской области, взаимодействие с федеральным проектным офисом;

2) обеспечивает формирование и ведение портфеля приоритетных региональных проектов (программ), а также представляет в Совет отчеты о ходе реализации портфеля приоритетных региональных проектов (программ);

3) согласовывает проектные предложения, паспорта, а также сводные планы приоритетных региональных проектов (программ), рассматривает вопросы соответствия представленных документов порядку организации проектной деятельности;

4) согласовывает проекты паспортов региональных проектов;

5) согласовывает проекты составов проектных комитетов, общественно-деловых советов и экспертных групп приоритетных региональных проектов (программ);

6) участвует во взаимодействии с заинтересованными государственными органами, органами местного самоуправления и организациями в мониторинге приоритетных региональных проектов (программ), инициирует рассмотрение вопросов, требующих решения органами управления приоритетными региональными проектами (программами);

7) обеспечивает проведение с участием заинтересованных государственных органов оценок и иных контрольных мероприятий в отношении приоритетных региональных проектов (программ) и итогов реализации приоритетных региональных проектов (программ), а также подготавливает соответствующие рекомендации и предложения;

8) обеспечивает деятельность Совета и проектного комитета Свердловской области, организует контроль за исполнением принятых ими решений;

9) участвует в работе проектных комитетов по направлениям социально-экономической политики Свердловской области;

10) обеспечивает методическое сопровождение проектной деятельности, издает методические рекомендации по организации проектной деятельности, а также координирует деятельность по их применению;

11) согласовывает проекты правовых актов Свердловской области, регламентирующих организацию проектной деятельности;

12) координирует работу по накоплению опыта и развитию профессиональной компетентности государственных гражданских служащих Свердловской области в сфере проектной деятельности;

13) запрашивает у исполнительных органов государственной власти Свердловской области, органов местного самоуправления и организаций материалы и информацию по вопросам организации проектной деятельности и реализации проектов (программ)»²⁹.

Проектный комитет по направлению социально-экономической политики Свердловской области – постоянный орган управления проектной деятельностью в Свердловской области, который:

1) согласовывает проектные предложения и проекты паспортов приоритетных региональных проектов (программ);

2) согласовывает проекты паспортов региональных проектов;

3) определяет ведомственные проекты исполнительных органов государственной власти Свердловской области, утверждает паспорта ведомственных проектов, а также принимает решения о внесении в них изменений;

4) утверждает сводный план приоритетного регионального проекта (программы) и вносит в него изменения, а также принимает решения о прохождении контрольных точек и этапов, контролируемых на уровне проектного комитета по направлению социально-экономической политики Свердловской области;

5) согласовывает проекты решений Совета о завершении приоритетных региональных проектов (программ) и проекты итоговых отчетов о реализации приоритетных региональных проектов (программ);

²⁹ Проектный офис Свердловской области // Правительство Свердловской области : [офиц. сайт]. URL: http://midural.ru/project_office/structure/100828/ (дата обращения: 13.06.2019).

6) согласовывает ежегодные отчеты о ходе реализации приоритетных региональных проектов (программ);

7) одобряет отчет о ходе реализации ведомственных проектов;

8) рассматривает информацию о ходе реализации проектов (программ) и координирует взаимодействие исполнительных органов государственной власти Свердловской области и других участников проектов (программ);

9) запрашивает у государственных органов, органов местного самоуправления и организаций материалы и информацию по вопросам реализации проектов (программ);

10) представляет в проектный комитет Свердловской области доклады и предложения по вопросам реализации проектов (программ);

11) выполняет функции функционального заказчика приоритетного регионального проекта (программы), в том числе:

- определяет основные требования в отношении результатов приоритетного регионального проекта (программы), согласовывает результаты и ключевые показатели эффективности приоритетного регионального проекта (программы);

- обеспечивает приемку промежуточных и окончательных результатов приоритетного регионального проекта (программы) и представляет их для одобрения в проектный комитет Свердловской области;

- участвует в проведении мониторинга реализации приоритетных проектов (программ), а также в проведении оценки и иных контрольных мероприятий по проекту (программе).

Проектный комитет по направлению социально-экономической политики Свердловской области формируется на постоянной основе в соответствии с правовым актом правительства Свердловской области в составе руководителя, заместителя (заместителей) руководителя, ответственного секретаря и других членов проектного комитета.

В состав проектного комитета по направлению социально-экономической политики Свердловской области включаются руководители соответствующих приоритетных региональных проектов (программ), руководители исполнительных органов государствен-

ной власти Свердловской области, являющихся участниками указанных приоритетных региональных проектов (программ), представители других заинтересованных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, а также представитель проектного офиса Свердловской области.

Проектный комитет по направлению социально-экономической политики Свердловской области возглавляет первый заместитель (заместитель) губернатора Свердловской области, который осуществляет функции куратора соответствующих приоритетных региональных проектов (программ), в том числе:

- оказывает всестороннее содействие успешной реализации приоритетного регионального проекта (программы), в том числе через личную вовлеченность в указанный проект (программу);
- согласовывает общие подходы к реализации приоритетного регионального проекта (программы);
- вносит в правительство Свердловской области проекты постановлений правительства Свердловской области по вопросам реализации приоритетного регионального проекта (программы);
- выполняет иные функции в соответствии с законодательством Российской Федерации и Свердловской области, решениями Совета, проектного комитета Свердловской области и проектного комитета по соответствующему направлению социально-экономической политики Свердловской области.

Подготовку и организацию проведения заседаний проектного комитета по направлению социально-экономической политики Свердловской области обеспечивает ответственный секретарь.

Координационный проектный офис также является постоянным органом управления проектной деятельностью в Свердловской области. Координационный проектный офис осуществляет следующие функции:

- 1) принимает решение о целесообразности разработки паспорта ведомственного проекта;
- 2) назначает ответственного за разработку паспорта ведомственного проекта;

3) согласует паспорт и запрос на изменение паспорта ведомственного проекта и направляет на утверждение в проектный комитет по соответствующему направлению социально-экономической политики;

4) согласует сводный план ведомственного проекта и запрос на его изменение;

5) во взаимодействии с проектным офисом Свердловской области организует работу по развитию компетенций государственных гражданских служащих исполнительного органа государственной власти Свердловской области в сфере проектного управления;

6) формирует и направляет в проектный офис Свердловской области ежегодный отчет о реализации проектной деятельности в исполнительном органе государственной власти Свердловской области;

7) согласует итоговый отчет о реализации ведомственного проекта и направляет на утверждение в проектный комитет по соответствующему направлению социально-экономической политики.

Координационный проектный офис формируется на постоянной основе в соответствии с правовым актом исполнительного органа государственной власти Свердловской области в составе руководителя, заместителя (заместителей) руководителя, ответственного секретаря и других членов координационного проектного офиса.

Временные органы управления проектной деятельностью в Свердловской области, формируемые в целях реализации проектов (программ)

1. Руководитель проекта (программы):

1) осуществляет оперативное управление реализацией проекта (программы), обеспечивая достижение целей, показателей, промежуточных, непосредственных и долгосрочных результатов и выгоды указанного проекта (программы) в рамках выделенного бюджета, в соответствии со сроками осуществления данного проекта (программы) и с заданными требованиями к качеству;

2) руководит рабочими органами проекта (программы) и организует их работу;

3) обеспечивает разработку, исполнение и своевременную актуализацию сводного плана проекта (программы), а также формирование на его основе рабочего плана проекта (программы);

4) обеспечивает представление отчетности и организацию внутреннего мониторинга реализации проекта (программы);

5) назначает администратора проекта (программы) и руководителей рабочих органов проекта (программы).

2. Проектный офис исполнительного органа государственной власти Свердловской области (ведомственный проектный офис):

1) осуществляет взаимодействие с проектным офисом Свердловской области, рабочими органами и участниками проектов (программ);

2) обеспечивает текущий мониторинг и анализ рисков проекта (программы);

3) инициирует рассмотрение вопросов, требующих решений проектного комитета по соответствующему направлению социально-экономической политики Свердловской области, на соответствующих заседаниях;

4) осуществляет по решению руководителя проекта (программы) функции администратора проекта (программы).

В случае назначения администратора проекта (программы) решение о необходимости создания ведомственного проектного офиса принимается руководителем проекта (программы).

Ведомственный проектный офис создается правовым актом исполнительного органа государственной власти Свердловской области, в котором он формируется, в составе руководителя, заместителя (заместителей) руководителя, ответственного секретаря и других членов ведомственного проектного офиса.

В состав ведомственного проектного офиса включаются представители исполнительных органов государственной власти Свердловской области, являющихся участниками проекта (программы) (на уровне не ниже заместителя руководителя), других заинтересованных государственных органов, органов местного самоуправления, организаций, а также представитель проектного офиса Свердловской области.

3. Администратор проекта (программы):

- 1) осуществляет организационно-техническое обеспечение деятельности руководителя проекта (программы);
- 2) обеспечивает ведение мониторинга реализации проекта (программы) и формирование отчетности по проекту (программе);
- 3) обеспечивает учет методических рекомендаций по организации проектной деятельности;
- 4) ведет учет занятости участников проекта (программы).

Функции администратора проекта (программы) на период его реализации по решению руководителя проекта (программы) могут возлагаться на структурное подразделение возглавляемого им исполнительного органа государственной власти Свердловской области, ведомственный проектный офис проекта (программы), рабочий орган проекта (программы) или на одного из участников проекта (программы).

4. Рабочие органы и участники проектов (программ) обеспечивают выполнение работ по проекту (программе) в соответствии с планами и иными документами проекта (программы), поручениями и указаниями руководителя проекта (программы) и руководителей соответствующих рабочих органов проекта (программы).

Решение о привлечении работника, замещающего должность государственной гражданской службы Свердловской области, в качестве участника приоритетного регионального проекта (программы) принимается совместно руководителем приоритетного регионального проекта (программы) и руководителем структурного подразделения государственного органа Свердловской области, который является непосредственным руководителем привлекаемого работника, в соответствии с законодательством Российской Федерации и Свердловской области.

В целом необходимо отметить, что утвержденная в Свердловской области нормативно-правовая база внедрения проектного управления в органах власти фактически дублирует содержание документов федерального уровня; не использован потенциал других источников формирования нормативно-методической базы проектной деятельности – международных стандартов, опыт других

регионов по организации и реализации проектного управления. Не прослеживается собственное уникальное и соответствующее специфике региона понимание места, роли и содержания проектной деятельности у руководства региона, а также лиц, ответственных за внедрение новых практик в субъекте РФ³⁰.

Существующая в Свердловской области структура проектных органов, выстроенная в соответствии с нормативно-правовыми документами федерального уровня, включает 9 проектных комитетов по различным направлениям социально-экономической политики, более 10 ведомственных проектных офисов.

В 2018 г. в Свердловской области находились в реализации 16 проектов: 14 приоритетных региональных проектов, 1 приоритетная региональная программа, 1 приоритетный проект Свердловской области. В рамках проектов предусмотрено достижение 97 целевых показателей. Доля целевых показателей, достигнутых в ходе реализации проектов в 2018 г., составила 73 % (71 из 97 показателей)³¹.

В соответствии с Указом Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» в Свердловской области для выполнения показателей национальных проектов приняты и реализуются 57 региональных проектов, которые призваны сделать рывок в экологии, формировании комфортной городской среды, культуре, жилищном строительстве и других сферах. На официальном сайте проектного офиса Свердловской области размещены утвержденные региональные проекты в рамках всех 12 национальных проектов³².

³⁰ См.: *Иванов Е. А.* Источники формирования нормативно-методического обеспечения проектной деятельности в органах власти субъектов РФ (на примере Свердловской области) // Оценка регулирующего воздействия: стратегическое партнерство органов власти, бизнеса и НКО : сб. науч. тр. междунаrod. молодеж. науч.-практ. конф. Екатеринбург, 2018. С. 10–12.

³¹ См.: Сводный отчет о ходе реализации портфелей приоритетных региональных проектов (программ) за 2018 год // Правительство Свердловской области : [офиц. сайт]. URL: http://midural.ru/project_office/analysis/ (дата обращения: 06.07.2019).

³² См.: Региональные проекты Свердловской области // Правительство Свердловской области : [официальный сайт]. URL: http://midural.ru/project_office/100831/ (дата обращения: 15.06.2019).

Н. Д. Вороновым и С. И. Гриневой был проведен анализ состояния сферы проектного управления в Свердловской области. Авторы отмечают, что доля государственных служащих, участвующих в проектной деятельности, в регионе составляет всего 10 %. Региональные приоритетные проекты не объединены в портфели проектов, а большинство содержащихся в областных программах мероприятий не соответствуют критериям проекта³³. В результате проведенного анализа исследователями были определены следующие основные проблемы проектного управления в Свердловской области, имеющие внешнее проявление:

- 1) несоблюдение принципов проектного управления при формировании государственных программ Свердловской области;
- 2) несоответствие паспортов ряда региональных приоритетных проектов установленным правилам их оформления;
- 3) недостаточное количество государственных служащих, обученных основам проектного управления.

Авторы убеждены, что существующая структура проектных органов в регионе позволит разрешить обозначенные проблемы за счет реформирования представленных в областных программах мероприятий, конкретизации целей, задач, временных и ресурсных ограничений по каждой из программ³⁴.

К мероприятиям по улучшению практики реализации проектного управления в Свердловской области также могут быть отнесены:

- разработка и внедрение системы мотивации государственных гражданских служащих с привязкой к эффективной реализации проектов;
- повышение уровня качества межведомственного взаимодействия для достижения общего результата проектного офиса;
- акцентирование внимания на развитии инвестиционной деятельности Свердловской области.

³³ См.: Воронов Н. Д., Гринева С. И. Региональный опыт внедрения проектного управления на примере Свердловской и Белгородской областей // ЭГО: Экономика. Государство. Общество : электрон. журн. 2018. № 2. URL: <https://ego.uara.ru/issue/2018/02/05> (дата обращения: 12.05.2019).

³⁴ См.: Там же.

Повысить эффективность проектной деятельности в рамках единой методологии и стандартов позволит также полномасштабное внедрение механизма привлечения аутсорсинговых компаний, ориентированного на снижение кадровых рисков. По нашему мнению, аутсорсинговые компании могут выполнять функции информационно-аналитического обеспечения деятельности руководства крупнейших проектов. Это становится обоснованным при наличии большого количества участников³⁵.

В соответствии с результатами предварительной оценки Индекса проектной деятельности по регионам руководству и органам проектного управления Свердловской области необходимо обратить внимание на показатели стратегического планирования и управление портфелем проектов, управление стимулированием участников проектов и развитие компетенций и культуры эффективности.

На федеральном уровне были разработаны нормативно-правовые акты, регламентирующие реализацию проектно-ориентированного подхода в Российской Федерации. На основе данных документов органами исполнительной власти субъектов разрабатываются нормативно-правовые акты, регламентирующие внедрение и реализацию проектно-ориентированного подхода в конкретном субъекте РФ. В Свердловской области внедрение проектного управления набирает обороты и имеет значительный потенциал для развития. Однако для обеспечения комплексного подхода к организации системы управления проектами в органах власти необходимо активное участие органов местного самоуправления в данном процессе, что должно стать следующим этапом формирования системы проектно-ориентированного управления в стране и Свердловской области³⁶.

³⁵ См.: *Синицына А. Д.* Особенности внедрения проектного подхода в органах государственной власти на примере Свердловской области // *Азия–Россия–Африка: экономика будущего : материалы IX Евраз. экон. форума молодежи* (Екатеринбург, 17–20 апр. 2018 г.) / отв. за вып. Я. П. Силин. Екатеринбург, 2018. С. 171–174.

³⁶ См.: *Ручкин А. В., Шеметова Н. К.* Оценка уровня зрелости организации проектной деятельности в органах исполнительной власти в Российской Федерации: анализ методики // *Вопр. управления.* 2019. № 1. URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2019/01/09/> (дата обращения: 06.06.2019).

Вопросы для самопроверки

1. Актуальность и специфика внедрения проектного управления в органах власти.
2. Порядок внедрения проектного управления в органах власти.
3. Процессы и инструменты проектного управления.
4. Проектная деятельность в Свердловской области.

Список рекомендуемой литературы

Зайков В. П. О реализации принципов проектного менеджмента в системе государственного и муниципального управления / В. П. Зайков // Вестн. университета Российской академии образования. – 2018. – № 2. – С. 81–87.

Методические рекомендации по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности / Минтруд России. – URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/1267> (дата обращения: 10.05.2019).

Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности // Правительство России : [сайт]. – URL: <http://m.government.ru/all/31306/> (дата обращения 05.07.2019).

Раменская Л. А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне / Л. А. Раменская // Фундаментальные исследования. – 2018. – № 1. – С. 111–115.

Ручкин А. В. Оценка уровня зрелости организации проектной деятельности в органах исполнительной власти в Российской Федерации: анализ методики / А. В. Ручкин, Н. К. Шеметова // Вопросы управления. – 2019. – № 1. – С. 86–95. – URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2019/01/09/> (дата обращения: 06.06.2019).

Цуркан М. В. Понятие «проектные компетенции» в контексте внедрения проектного подхода в систему государственного управления / М. В. Цуркан // Вестник Тверского государственного университета. Серия «Экономика и управление». – 2018. – № 1. – С. 62–74.

Яновский В. В. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении / В. В. Яновский, А. П. Исаев, А. К. Нещерет. – DOI 10.22394/1726-1139-2018-7-8-16 // Управленческое консультирование. – 2018. – № 7. – С. 8–16.

4. ПРОЕКТНОЕ ФИНАНСИРОВАНИЕ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В главе дается сравнительный анализ программно-целевого и проектного методов как инструментов стратегического планирования в системе государственного и муниципального управления. Рассматривается возможность использования проектного финансирования в реализации инвестиций государственных программ и проектов развития экономики. Характеризуются методы оценки стоимостных параметров и эффективности внедрения инвестиционных проектов.

4.1. Инвестиционные программы и проекты как инструменты проектного финансирования в государственном и муниципальном управлении

Одним из главных направлений стабилизации экономики и стимулирования экономического роста является проведение активной инвестиционной политики. Чтобы обеспечить устойчивый рост ВВП в 2–3 %, необходимо ежегодно увеличивать инвестиции на 5–6 трлн руб. и довести норму инвестиций до уровня развитых стран – 30–35 % от ВВП¹. Необходимость повышения инвестиционной активности вызывает поиск современных эффективных механизмов их привлечения.

Инвестиционная политика – это система хозяйственных решений, определяющих объем, структуру и направления долгосрочных вложений (инвестиций) как внутри хозяйствующего объекта (предприятия, фирмы, компании и т. д.), региона, страны (респуб-

¹ См.: *Агнбеян А.* Самое слабое место в финансировании России – это инвестиции в основной и человеческий капитал // *Новости сибирской науки* : [сайт]. URL: <http://www.sib-science.info/ru/ras/neobkhodim-finansovyyu-12112018> (дата обращения: 09.09.2019).

лики, государства), так и за их пределами с целью развития производства, предпринимательства, получения прибыли или других конечных результатов. Государственная инвестиционная политика является составной частью социально-экономической политики государства, ключевыми задачами которой являются оптимизация затрат на государственные программы с учетом реального положения дел в экономике; предоставление субсидий на реализацию государственных целевых комплексных программ, обеспечивающих структурные преобразования и модернизацию экономики.

Государственные целевые программы как инструмент инвестиционной политики обладают рядом достоинств². Это:

- целостность – программа представляет собой комплекс мероприятий, направленных на достижение определенной цели в указанный период времени;
- управляемость – регламентирован механизм контроля выполнения программы с указанием ответственных исполнителей;
- ресурсная обеспеченность – указываются объемы и источники финансирования;
- универсальность – определяется отраслевой и уровневой возможностью реализации государственных программ.

Реализация программно-целевого метода в решении крупных народно-хозяйственных проблем Российской Федерации началась в 2000 г. Сущность его заключается в выборе и обосновании основных целей социального, экономического и научно-технического развития, а также в разработке системы мероприятий по их достижению в намеченные сроки при сбалансированном обеспечении ресурсами. В широком смысле программно-целевой метод управления представляет собой развитие и углубление комплексного подхода к решению проблем управления. Можно выделить следующие достоинства этого подхода:

- финансовые средства распределяются не по видам затрат, а по программам или стратегическим целям;

² См.: Огурцова А. Н. Федеральные целевые программы как инструмент государственной инвестиционной политики // Финансы и кредит. 2005. № 10 (178). С. 46–55.

– программы формулируются на основе общих целей и стратегических приоритетов;

– программно-целевой бюджет учитывает отдаленные последствия принимаемых решений, позволяет сравнивать разные способы достижения поставленных целей, производить выбор оптимальных решений с учетом возможности реализации разных сценариев развития;

– руководители программ вправе самостоятельно принимать решения по выбору оптимального способа их решения в рамках отведенных для этого средств, при этом их ответственность за конечный результат усиливается и принимает конкретный характер;

– проект бюджета целевой программы представляется в такой форме, которая позволяет четко проследить планы и приоритеты на планируемый период, выраженные как в финансовых показателях, так и в показателях социальной эффективности.

Основным документом, обеспечивающим реализацию программно-целевого метода, является программа. Программа выступает основным документом стратегического планирования, разрабатываемого в рамках планирования и программирования.

Государственная программа Российской Федерации – это «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности Российской Федерации»³. Государственная программа субъекта Российской Федерации – это «документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечи-

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (последняя редакция) // КонсультантПлюс : [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения: 08.12.2018).

вающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития субъекта Российской Федерации»⁴. Программа обладает свойствами самоорганизации и саморазвития. Она дает возможность получить эффективный результат более высокий, так как программно-целевой метод предусматривает увязку планирования с ресурсами, а также проведение действенного мониторинга по созданию программы и по ее реализации.

Целевые программы обладают тройным функциональным статусом. Во-первых, целевая программа является ключевым средством реализации государственной политики воздействия на производственные, экономические и социальные процессы в пределах полномочий органов власти федерального, регионального и местного уровней. Во-вторых, целевая программа – это средство управления и регулирования стратегий социального, научно-технического и экономического развития, способ аккумуляции ресурсов для решения неотложных, первоочередных проблем. Наконец, в-третьих, любая целевая программа, реализуемая за счет бюджетных ассигнований, является инструментом государственной/муниципальной инвестиционной политики и приобретает статус инвестиционной программы.

В настоящее время можно выделить три составляющие программно-целевого метода⁵:

1) долгосрочные целевые программы и ведомственные целевые программы являются не только механизмами целевого планирования как отдельных направлений, так и ведомств, но и механизмами бюджетного планирования, бюджетного распределения средств под сформулированные цели;

2) стратегии и программы социально-экономического развития территорий. Вполне закономерно, что программно-целевой подход предопределяет формирование не только оперативных и текущих

⁴ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (последняя редакция) // КонсультантПлюс : [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841 (дата обращения: 08.12.2018).

⁵ См.: Калужский М. Л. Экономика Западной Сибири. Омская область : учеб. пособие. М., 2013.

целей, но и целей стратегических, комплексных, долгосрочных. В качестве тенденции государственного планирования в современной России можно отметить удлинение горизонта планирования, например, Стратегия социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы;

3) оценка эффективности (качества) управления. Качественная реализация названных выше механизмов невозможна без создания и использования действенной системы государственного контроля и аудита по проверке целевого назначения и эффективности бюджетных расходов, а также самой деятельности органов исполнительной власти. Важна не только проверка результатов бюджетного планирования, но и оценка качества управления территориями. Одновременно с формированием и реализацией целевых программ в России делаются попытки оценить эффективность деятельности органов исполнительной власти.

Целевые программы в зависимости от источника финансирования делятся на федеральные, региональные и муниципальные. Региональные целевые программы – это комплекс мероприятий и проектов, направленных на достижение целей и конкретных задач экономического, социального или экологического характера, требующих согласованных действий органов государственной власти, органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов и финансируемых полностью или частично из областного бюджета⁶.

В рамках реализации административной реформы и реформирования системы бюджетных расходов, с целью повышения эффективности реализации целевых комплексных программ, внедряется еще один инструмент стратегического планирования и государственной поддержки экономики – проектный подход.

В обширной классификации проектов особая роль отводится инвестиционным проектам, главная цель которых заключается в создании или реновации основных фондов организаций, требующих вложения инвестиций. Помимо общей цели любого инвести-

⁶ См.: Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный, И. Ф. Зайцев, А. Б. Воякина и др. М., 2003. С. 24.

ционного проекта, максимизации прибыли от вложений в инвестируемый объект существуют подцели, придающие ему особые характеристики. Такими подцелями могут быть решение экономической, социальной или экологической задачи; расширение объема производства продукции или увеличение количества услуг; производство новой продукции.

Сущность инвестиционного проекта заключается в реализации некой инновационной идеи, уже воплощенной в разработанных технологиях или оборудовании, на конкретном объекте инвестиций. Проект выполняется исполнителями по плану в условиях ограниченности ресурсов в определенной природной и социальной среде, которые также накладывают определенные ограничения на его реализацию.

Инвестиционный проект – это описание идеи проекта, коммерческое предложение инвесторам и оценка его эффективности, руководство к реализации проекта и бизнес-план функционирования инвестиционного объекта. Это комплекс мероприятий участников проекта по достижению поставленной в проекте цели. Основная цель инвестиционного проекта для любого инвестора заключается в максимизации прибыли от вложений в инвестируемый объект. Даже инвестируя в социальные объекты, инвестор предполагает увеличение прибыли в будущем на производственных объектах, куда он вложился, из-за улучшения социальных условий работающих.

К основным классификационным признакам инвестиционного проекта относят цели проекта, масштабность, жизненный цикл, сферу реализации проекта.

Масштабность инвестиционных проектов оценивают как по размеру вкладываемых в проект средств, так и по воздействию его результатов на окружающую среду. По размеру вкладываемых средств их делят на мегапроекты, крупные проекты, средние и малые. Проекты по масштабности воздействия разделяют на народнохозяйственные, региональные, отраслевые, местные, на один объект.

Каждый инвестиционный проект характеризуется временем его существования – от зарождения идеи, разработки его документации, реализации, цикла эффективного производства до закрытия

проекта. Для классификации проектов принято измерять срок его реализации от момента начала инвестиций до выхода инвестируемого объекта на рабочий уровень. По этому критерию проекты делятся на долгосрочные (более 15 лет), среднесрочные (от 5 до 15 лет) и краткосрочные (до 5 лет).

Любой инвестиционный проект включает в себя:

- 1) резюме (краткое содержание инвестиционного проекта);
- 2) характеристику инициатора проекта (финансовое состояние инициатора проекта, его положение в отрасли и на рынке, характеристика системы управления; описываются также участники инвестиционного проекта со стороны инициатора проекта);
- 3) основную идею и сущность проекта (описание инвестиционного проекта, принципов и механизмов реализации идеи проекта, его преимущества и предпочтения перед другими идеями);
- 4) анализ рынка производства продукции или услуг по выбранной теме (состояние по производству анализируемой продукции, доля, которую может занять производитель в случае реализации инвестиционного проекта);
- 5) анализ рынка сбыта продукции или услуг, рынка сырья и материалов, рынка рабочей силы (анализ рынка сбыта и необходимых ресурсов для реализации проекта дает ответы на вопрос о возможности реализации продукции на рынке и возможностях постоянного доступа к ресурсам, необходимым для производства);
- 6) план реализации проекта (содержит стадии инвестиционного проекта, организационные мероприятия, необходимые для выполнения всех стадий проекта);
- 7) финансовый план проекта (определяет, сколько финансовых ресурсов надо вложить в инвестиционный проект, в какие сроки и какова будет финансовая отдача инвестиционных вложений);
- 8) оценка рисков проекта (дает укрупненно пессимистическую и оптимистическую оценку проекта и степень различных рисков от его реализации).

Совокупность инвестиционных проектов в виде перечня объектов инвестиций, их основных характеристик и объемов финансирования, составляемая на определенный временной период, фор-

мируемая на основании нормативных документов, называется инвестиционной программой (Investmentprogram). В большинстве своем инвестиционные программы носят долгосрочный характер, срок их реализации в среднем составляет не менее пяти лет. Инвестиционные программы по своей сути являются стратегическим планом развития и включает в себя список различных проектов инвестирования, в котором детально указаны объемы финансовых вложений. В таком бизнес-плане четко обосновываются экономическая целесообразность и описаны все действия по реализации проекта инвестирования. Данный вид программ является инструментом программно-целевого метода управления и аналогом программы в государственном управлении.

Для того чтобы достичь поставленных целей и в современных условиях, эффективнее расходовать бюджетные средства, необходимо внедрение и использование новых управленческих инструментов. Одним из таких инструментов стало проектное управление. В целях 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 в 2018 г. президентом Российской Федерации обозначено 12 направлений развития: демография, здравоохранение, образование, жилье и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, наука, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт. В качестве приоритетного направления заявлен переход к цифровой экономике, в котором ведущая роль должна отводиться современным прорывным технологиям в сфере промышленности.

Внедрение принципов и инструментов проектного управления может в дальнейшем повлечь отказ от программно-целевого метода управления. Вместе с тем оба данных метода имеют как преимущества, так и недостатки. В настоящее время внедрение про-

ектного метода, в том числе бюджетное финансирование, предполагается в рамках существующих государственных программ. Сравнительная характеристика программно-целевого и проектного методов в государственном и муниципальном управлении представлена в табл. 6.

Т а б л и ц а 6

**Сравнительная характеристика
программно-целевого метода и проектного метода
в государственном и муниципальном управлении**

Параметры сравнения	Программно-целевой метод управления	Проектное управление
Цикличность	Циклический	Уникальный
Чем регламентируется исполнение	Программа	Устав проекта, план проекта
Контроль текущего исполнения	По показателям	По времени, бюджету, ресурсам
Управляющий исполнением	Руководитель органа власти	Руководитель проекта
Рискованность	Малая	Значительная
Оптимизация исполнения	Да, если есть нарушения процесса	Нет, но возможны корректировки по ходу исполнения
Непрерывная координация действий исполнителей	Нет	Да
Инструменты	Регламенты, методические рекомендации, организационные схемы и т. д.	Диаграмма Ганта, сетевая диаграмма, матрица ролей и т. д.

Сравнительный анализ показывает, что методы в значительной степени отличаются друг от друга. Проектное управление направлено на решение уникальных задач, итогом которых становятся

уникальные результаты. Во многом это достигается различием в процессах контроля и координации деятельности. Для минимизации рисков программно-целевого управления любая государственная программа на нижнем уровне должна содержать в себе взаимосвязанный перечень основных мероприятий, в качестве которых в том числе будут выступать проекты. Интеграция методов программно-целевого и проектного управления через реализацию механизма локального связного проектирования на нижнем уровне целевой программы обеспечивает ресурсную оптимизацию и достижение ее стратегических целей и задач.

Следует отметить, что реализуемые за счет бюджетных ассигнований целевые программы приобретают статус инвестиционных программ вследствие своей целостности, управляемости, ресурсной обеспеченности и универсальности. Структуру инвестиционных программ можно представить как совокупность инвестиционных проектов в виде перечня объектов инвестиций, их основных характеристик и объемов финансирования, составляемого на определенный временной период, формируемого на основании нормативных документов. Сущность инвестиционного проекта заключается в реализации некой инновационной идеи, уже воплощенной в разработанных технологиях или оборудовании, на конкретном объекте инвестиций. Интеграция методов программно-целевого и проектного управления через реализацию механизма локального связного проектирования на нижнем уровне целевой программы обеспечит ресурсную оптимизацию и достижение ее стратегических целей и задач.

Инвестиционные программы являются инструментами государственного регулирования развития различных отраслей экономики; инвестиционные проекты реализуются хозяйствующими субъектами – предприятиями, которые выступают объектами государственной поддержки. Механизм взаимодействия основных агентов в системе государственной поддержки развития экономики на уровне управляющей и управляемой систем можно представить, руководствуясь схемой объяснения Германа Хакена, который ввел представления о параметрах порядка и параметрах

состояния в сложной системе. Согласно Хакену сложную систему можно представить в виде двух уровней. На микроуровне (уровне описания компонент) система описывается параметрами состояния, на макроуровне (уровень кооперативных эффектов) – параметрами порядка.

Важное различие между параметрами порядка и подчиненными им параметрами состояния состоит в разных временных масштабах: параметры порядка изменяются на более медленном масштабе времени, чем подчиненные им части. «Эволюцию системы, – по мнению Хакена, – нужно описывать через совокупность фазовых переходов к более сложному или более простому состоянию»⁷. Механизм взаимодействия, взаимоотношения между параметрами порядка и параметрами состояния систем описываются через круговую причинность (феномен петлеобразного детерминизма): «с одной стороны, параметры состояния формируют параметр порядка, с другой стороны, параметр порядка управляет параметрами состояния»⁸. В результате этого рождаются когерентность, самосогласованность, консенсус между элементами сложной системы.

Экстраполяция объяснительной схемы самоорганизации сложной системы Г. Хакена на систему государственной поддержки развития экономики позволяет сформировать нормативную модель соотношения инвестиционных программ и проектов. В качестве параметров состояния выступают инвестиционные проекты хозяйствующих субъектов, которые должны поддерживаться на уровне государственных инвестиционных программ, выступающих в качестве параметров порядка и декларирующих различного рода стимулирующие меры.

Механизм петлеобразного детерминизма может воспроизводить и обратный процесс. Инициирование инвестиционных проектов субъектами хозяйственной деятельности снизу может изменять

⁷ Тарасенко В. В. Анализ сетевого мышления // *Философия науки и техники*. 2002. № 1. С. 54–72.

⁸ Там же.

существующую систему государственной поддержки в лице государственных программ развития экономики страны.

Развитие проектного управления, необходимость выполнения крупных проектов в условиях высоких рисков способствовали становлению и развитию особой модели финансирования, именуемой «проектное финансирование». В отличие от корпоративного и бюджетного финансирования проектное финансирование представляет особый механизм беззалогового привлечения средств на длительные сроки для осуществления конкретного проекта под будущие доходы проекта.

Широкое распространение практики проектного финансирования начинается на рубеже веков, в 1990–2000 гг. Этот период во всем мире характеризуется разработкой и внедрением глобальных инфраструктурных мегапроектов и проектов мобильной связи. В ряде стран Азии, Африки, Восточной Европы прошли процессы приватизации в отраслях топливно-энергетического комплекса, что способствовало бурному росту интернационализации проектного финансирования в реализации схемы «пилотных проектов». Многие аналитики отмечают, что именно развитие проектного финансирования стало катализатором роста рынка инноваций в энергетике, IT-технологиях и общественной инфраструктуре развитых стран.

Важнейшими драйверами развития проектного финансирования современного этапа являются процессы интернационализации глобального финансового рынка и рынка инвестиций, приватизация предприятий общественной инфраструктуры (в частности, ЖКХ) в большинстве развитых рыночных стран. Формируются различные источники инвестиций и инвестиционные модели, ориентированные на прямое участие государства в проектном финансировании.

На правительственном уровне рядом стран с развитой экономикой формируется нормативно-правовая база, облегчающая доступ инвесторам к национальным рынкам капитала. Принципы и инструменты проектного финансирования за рубежом ориентированы на реализацию крупных инновационных проектов (освоение природных ресурсов, разработка альтернативной энергии, развитие

космической отрасли и др.), связанных с большим количеством рисков в получении прибыли.

В России развитию проектного финансирования способствовало участие страны в 90-е гг. в нескольких международных проектах («Морской старт», «Голубой поток», «Сахалин-2»). В качестве заемщика рассматривалось действующее предприятие, которому требовалось финансирование инвестиционного проекта. Вся процедура рассмотрения заявки и принятия решения о кредитовании предприятия в этом случае осуществлялась в соответствии с нормативными документами Банка России и действующими в банках регламентами кредитования. Одна из основных причин медленного развития проектного финансирования – высокая стоимость кредитных ресурсов, ограничение бюджетного финансирования и ограниченность доступа к внешним рынкам капитала.

В отличие от зарубежной практики в России проектное финансирование рассматривается в качестве инвестиционного кредитования, как инструмент привлечения долгосрочных инвестиций российскими компаниями для реализации программ технологического перевооружения, а также создания новых и модернизации существующих производств. Механизм проектного финансирования рассматривается как «финансовое конструирование», «дизайн финансовых инструментов». Законодательно проектное финансирование прописано в Законе РФ «О соглашении о разделе продукции» от 30.12.1995 № 225ФЗ (в ред. от 08.12.2020 № 75ФЗ).

Проектное финансирование – это механизм финансирования проекта, который позволит объединить ресурсы нескольких инвесторов с учетом интересов всех вовлеченных сторон, при этом возврат кредитных ресурсов предполагается за счет денежных доходов, формирующихся от реализации проекта.

Отличительные особенности и преимущества проектного финансирования перед другими формами инвестирования⁹:

– финансирование проекта основано на *будущих денежных потоках инвестиционного проекта*, что освобождает от увеличения долговой нагрузки непосредственно компании;

⁹ См.: Никонова И. А. Проектный анализ и проектное финансирование. М., 2012.

– *инициатором проекта может быть как компания, наиболее заинтересованная в результатах проекта, так и генератор бизнес-идеи* (команда разработчиков);

– *инвестиционный проект организуется в форме самостоятельного хозяйствующего субъекта* (юридического лица) – проектной компании, что позволяет реализовать стейкхолдерский подход в стратегическом управлении;

– *проектная компания имеет ограниченный срок жизни*, который зависит от срока действия контрактов или лицензий, величины запасов природных ресурсов; в процессе организации заранее оговариваются формы выхода участников из инвестиционного проекта;

– *финансирование проекта носит строго целевой характер* (нецелевое использование формируемых инвестиционных ресурсов учредителем и участниками проекта рассматривается как нарушение ими контрактных обязательств);

– *повышенные риски* – распределяются между всеми участниками, включая государство, через контрактные обязательства и финансовые гарантии;

– *высокая доля привлеченного капитала*, финансовый рычаг может составлять 70–90 % стоимости проекта;

– *финансовые выгоды* от проекта получают все его участники (а не только инициатор). Заинтересованность кредиторов может формироваться в возврате не только долга и процентов за его использование, но и части прибыли, генерируемой в процессе реализации инвестиционного проекта;

– *право контроля* за реализацией проекта и использованием инвестиционных ресурсов предоставляется всем участникам проекта, что обеспечивает прозрачность процессов;

– как правило, чаще проектное финансирование применяется для нового проекта, а не для уже созданного бизнеса;

– с целью сокращения «агентских издержек» проектная компания может организовывать реализацию нескольких проектов при условии раздельного учета их денежных потоков.

Схема взаимодействия участников проектного финансирования приведена на рис. 12.

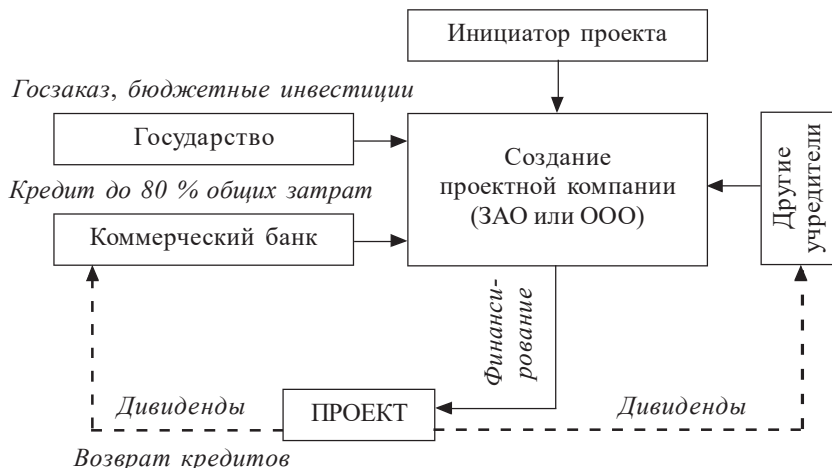


Рис. 12. Организация проектного финансирования с участием банка

Таким образом, в рамках проектного финансирования процесс управления денежными потоками и принятием инвестиционных решений более институционализирован, нежели при обычном корпоративном финансировании.

Основные недостатки проектного финансирования связывают с такими факторами, как:

- сложность и длительный срок структурирования финансирования;
- высокие транзакционные издержки и стоимость капитала;
- высокие требования к величине и точности прогнозов денежных потоков, а также к показателям устойчивости и инвестиционной привлекательности проекта;
- более сложная и дорогая система корпоративного управления, направленная на мониторинг менеджмента и соблюдение действия контрактных обязательств.

Проектное финансирование при участии государства – это особый вид привлечения финансов для реализации проекта на контрактной основе между частными и публичными партнерами.

На практике проектное финансирование на принципах государственно-частного партнерства (ГЧП) направлено на обеспечение покрытия дефицита бюджетных инвестиционных средств и эффективное их использование; оно является одним из действенных способов решения политических и общественно значимых задач на национальном, региональном и местном уровнях на основе среднесрочного и долгосрочного взаимовыгодного сотрудничества между государством и бизнесом, реализуемого в различных формах и имеющего преимущества как для государства, так и для деловых кругов.

Важными преимуществами такого сотрудничества для государства являются:

- возможность осуществления проектного финансирования в кратчайшие сроки общественно значимых проектов, малопривлекательных для традиционных форм частного финансирования;
- привлечение значительных негосударственных средств для инвестиций в объекты государственного значения;
- привлечение современных высокоэффективных технологий в развитие инфраструктуры;
- существенное сокращение государственных расходов на содержание и эксплуатацию объектов инфраструктуры;
- разделение рисков между государством и частными инвесторами;
- улучшение инвестиционного климата страны и региона.

Участниками процесса проектного финансирования государственно-частного партнерства являются:

- *публичный партнер* (в лице федеральных и региональных органов власти, государственных учреждений и институтов);
- *частный партнер* (в лице концессионера, проектной или управляющей компании). Инвесторов, как правило, достаточно много, поэтому каждый из них владеет малой долей. При этом явное преимущество заключается в том, что на них никак не отражается кредитная нагрузка, она остается на проектной компании;
- *непосредственно финансовые институты*, обеспечивающие финансирование (банковские учреждения, страховой бизнес, инвестиционные фонды, лизинговые компании);

– различного рода *инфраструктурные организации* (консалтинг, технопарки, центры повышения квалификации и др.).

Механизмы государственно-частного партнерства обеспечивают максимально эффективное привлечение и использование средств в рамках реализации программ проектного финансирования, которые становятся неотъемлемой частью любой эффективно функционирующей и быстроразвивающейся рыночной экономики, где основными принципами ГЧП являются¹⁰:

1) общность интересов участников ГЧП при реализации государственной политики;

2) добровольность участия в ГЧП;

3) прозрачность выбора партнера из числа субъектов негосударственного управления (бизнеса), что осуществляется путем прозрачности процедур (в том числе конкурсных), обнародования принимаемых решений, учета публичных интересов (путем проведения общественного обсуждения или общественной экспертизы);

4) ориентация на получение измеряемого результата (количественного или качественного);

5) учет общественного мнения о необходимости реализации проектов или программ на условиях государственно-частного партнерства на конкретных территориях.

Тем самым ГЧП действительно создает взаимообусловленные выгоды для обеих сторон, заключающиеся в следующем:

1) реализация инвестиционных проектов с использованием системы ГЧП обеспечивает ускорение оборота денежных средств и позволяет осуществлять эффективный трансферт отложенных платежей (заложенных в расходную часть бюджета) в текущие платежи по обслуживанию инвестиционного проекта;

¹⁰ См.: Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция) // КонсультантПлюс : [сайт]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 08.12.2018).

2) частные инвесторы получают гарантию упрощения процедуры введения в эксплуатацию объекта инвестирования в рамках реализации программ ГЧП;

3) стороны достигают оптимизации издержек, которая осуществляется за счет взаимного участия государственного бюджета с одной стороны и средств частных инвесторов – с другой;

4) стороны достигают более эффективного распределения рисков, которые в иностранном опыте проектного финансирования и реализации проектов ГЧП распределяются между сторонами в зависимости от того, какая из сторон в большей степени может гарантировать эффективный риск-менеджмент;

5) стороны достигают увеличения качества выполняемых работ и получения дополнительных выгод путем участия в проектах, инвестирование которых осуществляется путем ГЧП.

При реализации проектов ГЧП используются разнообразные механизмы сотрудничества государственных структур и предприятий частного бизнеса. Они дифференцируются в зависимости от объема передаваемых частному партнеру правомочий собственности, инвестиционных обязательств сторон, принципов разделения рисков между партнерами, ответственности за проведение различных видов работ. Наиболее распространены следующие модели партнерств:

– BOT (Build, Operate, Transfer – строительство, эксплуатация/управление, передача). Этот механизм используется главным образом в концессиях. Инфраструктурный объект создается за счет концессионера, который после завершения строительства получает право эксплуатации сооруженного объекта в течение срока, достаточного для окупаемости вложенных средств. По его истечении объект передается государству. Концессионер получает правомочие использования, но не владения объектом, собственником которого является государство;

– BOOT (Build, Own, Operate, Transfer – строительство, владение, эксплуатация/управление, передача). В этом случае частный партнер получает правомочие не только пользования, но и владения объектом в течение срока действия соглашения, после чего он передается публичной власти;

– ВТО (Build, Transfer, Operate – строительство, передача, эксплуатация/управление). Этот механизм предполагает передачу объекта государству сразу по завершении строительства. Затем он поступает в пользование частного партнера, но без перехода к нему права владения;

– BOO (Build, Own, Operate – строительство, владение, эксплуатация/управление). В этом случае созданный объект по истечении срока действия соглашения не передается публичной власти, а остается в распоряжении инвестора;

– BOMT (Build, Operate, Maintain, Transfer – строительство, эксплуатация/управление, обслуживание, передача). Здесь акцент делается на ответственности частного партнера за содержание и текущий ремонт сооруженных им инфраструктурных объектов;

– DBOOT (Design, Build, Own, Operate, Transfer – проектирование, строительство, владение, эксплуатация/управление, передача). Особенность соглашений этого типа состоит в ответственности частного партнера не только за строительство инфраструктурного объекта, но и за его проектирование. В случае соглашений типа DBFO (Design, Build, Finance, Operate – проектирование, строительство, финансирование, эксплуатация/управление) специально оговаривается его ответственность за финансирование строительства инфраструктурных объектов.

Модель проектного финансирования выбирается в ситуации, когда есть необходимость осуществления крупных долговременных инвестиций при нехватке собственных средств, наличии высокого уровня рисков, сложности реализации самого проекта. Прежде всего это финансирование проектов, направленных на развитие инфраструктуры: транспорт, ЖКХ, телекоммуникации, энергетика, проекты в сфере безопасности и общественного порядка, недвижимости (строительство и эксплуатация общественных зданий, муниципального жилья в обмен на право застройки и участие в коммерческих проектах). В научной сфере проектное финансирование посредством ГЧП все чаще используется при создании технопарков и кластеров, развитии экологической инфраструктуры. Все

большее распространение проекты ГЧП получают в социальной сфере, в сфере окружающей среды, образования и здравоохранения.

Проектное финансирование обязательно включает проведение всестороннего анализа, уровень детализации которого зависит от масштаба проекта, возможных рисков, социально-экономических последствий принимаемых управленческих решений и др. В связи с этим особое значение имеет уровень профессиональных компетенций консультантов, сопровождающих движение финансовых потоков, заключение контрактов.

4.2. Оценка стоимостных параметров и эффективности внедрения инвестиционных проектов

Методологической основой оценки инвестиционных проектов является теория эффективности, сущность которой заключается в сопоставлении полученных выгод и затрат, обеспечивших получение данного результата. В связи с этим в научной и учебной литературе выделяют понятия «эффект» и «эффективность». Экономический эффект предполагает получение стоимостной оценки полезного результата. Это величина абсолютная, зависящая от масштабов производства и затрат. В качестве полезного результата, как правило, выступает потребительская стоимость, которая выражается в производстве дополнительных благ общества. Экономический эффект можно обосновать и как разность между полученным результатом и затратами, связанными с его получением.

В зависимости от направления использования ресурсов и получения результата с определенной долей условности можно выделить следующие виды получаемых эффектов (рис. 13).

Научно-технический эффект связан с новыми открытиями, изобретениями, получением новых результатов, созданием новых продуктов, техники, технологий, формированием новых способов удовлетворения общественных потребностей.

Социальный результат способствует удовлетворению потребностей человека и общества, улучшению социальной сферы и в конечном счете повышению качества жизни людей. Многие



Рис. 13. Виды получаемых эффектов инвестиционной деятельности

проявления социального эффекта нельзя измерить прямо или косвенно, поэтому иногда приходится ограничиваться сопоставлением качественных показателей. Для их оценки используют стратегические ориентиры, охватывающие совокупность показателей общественного благосостояния и экспертные оценки.

Экологический эффект связан со снижением техногенной нагрузки на окружающую среду и рационализацией природопользования. Создание сложных технологических систем приводит к резкому возрастанию техногенных нагрузок, угрозе экологической безопасности и экологическому риску. Масштаб негативных последствий в таких случаях может быть сопоставимым с неблагоприятными последствиями жизнедеятельности людей и эксплуатации ресурсов.

Экономическим называют результат, приводящий к сбережению трудовых, материальных и природных ресурсов либо позволяющий увеличить производство предметов и услуг конечного потребления, получающих стоимостную оценку. Экономический эффект рассматривают на государственном, региональном, муниципальном уровне и на уровне субъектов хозяйствования.

Показатель «экономическая эффективность» характеризует сопоставимость полученного результата и расходов в стоимостной оценке. На этих методических подходах и основаны обоснования целесообразности инвестиционных расчетов. Несмотря на то что понятийный аппарат достаточно изучен, споры ученых об этих понятиях и способы их оценки совершенствуются и адаптируются с учетом трансформации системы отношений.

В соответствии с Методическими рекомендациями по оценке эффективности инвестиционных проектов¹¹ оценку эффективности рекомендуется проводить в два этапа (рис. 14).



Рис. 14. Классификация видов эффективности инвестиционных проектов

¹¹ См.: Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов : утв. Минэкономики РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21 июня 1999 г. № ВК 477). URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=8730> (дата обращения: 07.09.2019).

На первом этапе рассматривается общественная и коммерческая эффективность в целом. Общественная эффективность учитывает социальные, экологические и иные последствия реализации проекта для общества. Показатели социальной эффективности учитывают степень удовлетворенности населения качеством жизни и относятся скорее к качественным, чем к количественным показателям. Также понятие социальной эффективности трактуется как «формирование и удовлетворение духовных потребностей человека», «гармоничное развитие личности», «благо общества или отдельных групп населения»¹².

Для общественно значимых проектов на этом этапе в первую очередь определяется народно-хозяйственная, региональная и, при необходимости, отраслевая эффективность. При получении удовлетворительных результатов далее оценивается коммерческая эффективность данных проектов. При неудовлетворительной общественной эффективности такие проекты нельзя рекомендовать к реализации и они не могут претендовать на государственную поддержку.

На втором этапе оценка эффективности проекта производится для каждого участника проекта с учетом определенного организационно-экономического механизма его реализации, схемы финансирования и определенной системы мер государственной поддержки. На этом этапе уточняется состав участников проекта и оценивается коммерческая эффективность проекта применительно к каждому составу участников с учетом определенной системы взаимоотношений между ними, включая и схему финансирования проекта.

Коммерческая эффективность участия в проекте оценивается с целью выявления соответствия проекта коммерческим целям и интересам его участников.

Коммерческая эффективность участия в проекте включает:

1) коммерческую эффективность участия предприятий в проекте (эффективность проекта для предприятий-участников);

¹² Новоскольцева Ю. Ю., Шеметова Н. К. Методические аспекты комплексной оценки эффективности инвестиционных проектов // *Вопр. управления*. 2016. № 6 (43).

2) коммерческую эффективность инвестирования в акции предприятия (эффективность для акционеров акционерных предприятий – участников проекта);

3) коммерческую эффективность участия в проекте структур более высокого уровня по отношению к предприятиям – участникам проекта, в том числе:

- региональную и народно-хозяйственную эффективность – для отдельных регионов и народного хозяйства РФ;

- отраслевую эффективность – для отдельных отраслей народного хозяйства, финансово-промышленных групп, объединений предприятий и холдинговых структур;

- бюджетную эффективность проекта (эффективность участия государства в проекте с точки зрения расходов и доходов бюджетов всех уровней).

Для экономического обоснования инвестиционных проектов используются статические и динамические методы оценки. Первая группа показателей более проста в расчете, но она не учитывает того, что сегодняшние и завтрашние деньги для инвестора стоят по-разному, т. е. расчеты этих показателей осуществляются без приведения денежных потоков к единому моменту времени. Эти показатели используются для обоснования эффективности краткосрочных и небольших по объему инвестиций.

К простым методам оценки экономической привлекательности инвестиционного проекта относятся оценки рентабельности инвестиционных вложений (средней рентабельности за период жизни проекта), срок окупаемости вложений и минимум приведенных затрат.

Общую экономическую эффективность капитальных вложений рассчитывают при определении целесообразности их осуществления.

Коэффициент общей экономической эффективности капитальных вложений (капиталоотдача) измеряется отношением прироста прибыли (дополнительной продукции, чистого дохода) к вызвавшему этот прирост капиталовложениям, т. е. показывает, какой

прирост прибыли получим на вложенный рубль инвестиционных затрат:

$$\Theta = \frac{\Delta\P(\Delta ВП)}{K}, \quad (1)$$

где $\Delta\P(\Delta ВП)$ – прирост прибыли (дополнительной продукции проекта); K – инвестиции.

Срок окупаемости капитальных вложений – показатель, обратный коэффициенту общей экономической эффективности, который определяет, за какой временной период инвестиционные вложения окупаются полученным экономическим эффектом:

$$T = \frac{K}{\Delta\P(\Delta ВП)}. \quad (2)$$

В случаях когда невозможно подсчитать стоимость дополнительного прироста, экономическим эффектом можно считать экономию издержек, которая рассчитывается как снижение себестоимости производства:

$$\Theta_o = \frac{(C_n - C_6)}{K} \cdot V, \quad (3)$$

где C_n , C_6 – себестоимость производства единицы продукции до и после освоения капитальных вложений, руб; V – объем выпуска продукции после внедрения капитальных вложений.

Срок окупаемости в этом случае рассчитывается следующим образом:

$$T = \frac{K}{(C_n - C_6) \cdot V}. \quad (4)$$

Чем выше коэффициент эффективности капитальных вложений, тем ниже срок их окупаемости.

Преимущество метода:

- простота расчетов;
- отсутствие дисконтирования денежных потоков позволяет увязать денежные потоки с данными текущего бухгалтерского учета и отчетности.

Недостатки метода:

- не учитывает доходы после срока окупаемости;
- в расчетах не учитывается фактор времени, что приводит к высокой погрешности расчетов и возникновению риска нереализуемости проекта;
- субъективность подхода в определении экономически оправданного срока окупаемости проекта.

Несмотря на отмеченные недостатки, данный подход можно использовать при оценке краткосрочных проектов или в качестве инструмента предварительной оценки эффективности инвестиций.

В настоящее время в соответствии с рекомендациями ЮНИДО международная практика обоснования инвестиционных проектов использует обобщающие показатели оценки эффективности инвестиционной деятельности, основанные на динамических методах расчета, которые позволяют подготовить и оценить решение о целесообразности (нецелесообразности) вложения средств и размерах требуемых инвестиций с учетом концепции временной стоимости денег¹³.

Эффективность проекта оценивается в течение жизненного цикла проекта, охватывающего временной интервал от начала проекта до его прекращения. Расчетный период разбивается на шаги (отрезки времени), на основании которых определяется денежный поток (от англ. *cash-flow*). Продолжительность расчетных шагов может быть различной (месяц, квартал, год и др.). На каждом шаге денежный поток характеризуется притоком, оттоком и чистым притоком, равным разности между притоком и оттоком (сальдо).

Денежный приток формируют выручка от реализации продукции, вложения собственного (акционерного) капитала, приток привлеченного капитала (кредитов, бюджетных средств в виде субсидий, субвенций) и других средств. Денежный отток формируют затраты, связанные с операционной деятельностью, затраты на возврат

¹³ См.: ЮНИДО (англ. UNIDO – United Nations Industrial Development Organization) – специализированное учреждение Организации Объединенных Наций, уполномоченное содействовать промышленному развитию и международному промышленному сотрудничеству.

и обслуживание займов и выпущенных предприятием долговых ценных бумаг, а также, при необходимости, на выплату дивидендов по акциям предприятия.

По направленности движения денежных средств выделяют ординарные и неординарные денежные потоки. Денежный поток называется ординарным, если он состоит из исходной инвестиции, сделанной единовременно или в течение нескольких последовательных интервалов планирования, и последующих притоков (поступлений) денежных средств. Такой поток называют еще однонаправленным, так как в нем нет чередования выплат и поступлений денежных средств. Если притоки (поступления) денежных средств чередуются в любой последовательности с их оттоками, денежный поток называется неординарным.

Динамические методы расчета эффективности основаны на дисконтировании денежных потоков, т. е. на приведении их разновременных (относящихся к разным шагам расчетного периода) значений к их ценности на определенный момент времени, который называется моментом приведения. Моментом приведения, обозначаемым далее через t_0 , как правило, считается первый год освоения инвестиционных затрат. Дисконтирование денежного потока на t -м шаге осуществляется путем умножения его значения на коэффициент дисконтирования, определяемый по формуле

$$\alpha(t) = \frac{1}{(1+i)^{t-1}}, \quad (5)$$

где $\alpha(t)$ – коэффициент дисконтирования; i – дисконтная ставка.

Тогда все будущие денежные потоки будут сопоставимы с текущей стоимостью:

$$PV_t = FV_t \cdot \frac{1}{(1+i)^{t-1}}, \quad (6)$$

где FV – будущая стоимость денежного потока; PV – настоящая (текущая) стоимость денежного потока.

Дисконтная ставка при обосновании общественной и коммерческой эффективности будет различаться. При обосновании общественной (социальной) эффективности дисконтная ставка ориенти-

рована на параметры, учитывающие стратегические народно-хозяйственные, отраслевые, региональные интересы и риски. Коммерческая норма дисконта определяется с учетом альтернативной эффективности использования вложений.

В качестве ставки дисконтирования могут использоваться кредитная ставка банка, средневзвешенная стоимость капитала, альтернативная стоимость капитала, внутренняя норма доходности, инфляция, риски и др. От уровня ее обоснованности зависит результат обоснованности инвестиционных расчетов.

К основным динамическим критериям оценки относятся:

- чистая текущая стоимость (чистый дисконтированный доход);
- индекс (норма) рентабельности;
- индекс доходности;
- внутренняя норма или предельный уровень доходности (эффективности);
- период возврата капитальных вложений (срок окупаемости).

Показатель чистой текущей стоимости (*Net Present Value – NPV*) представляет собой разность совокупного дохода от реализации продукции, рассчитанного за период реализации проекта, и всех видов суммарных расходов за тот же период с учетом фактора времени (т. е. с дисконтированием разновременных доходов и расходов).

Суть данного метода заключается в том, что если суммарное значение денежных потоков равно нулю, то поступлений от проекта хватает только на возврат вложенного капитала. Если суммарное значение положительно, значит, проект обеспечивает больше поступлений, чем необходимо для обслуживания долга и выплат минимального уровня дохода учредителям и инвесторам компании. При выборе варианта проекта расчет *NPV* проводится по следующей формуле:

$$NPV = \sum_{t=0}^n \frac{P_t}{(1+i)^{t_n-1}} - Z = \sum_{t=0}^n \frac{P_t}{(1+i)^{t_n-1}} - \sum_{t=0}^n \frac{Z_t}{(1+i)^{t_n-1}}, \quad (7)$$

где *NPV* – чистый дисконтируемый доход (эффект, получаемый от проекта); P_t – результаты, достигаемые на *t*-м интервале плани-

рования; Z_t – затраты, осуществляемые на t -м интервале; i – ставка дисконтирования на t -м интервале; t – количество лет, на который рассчитан проект.

Алгоритм расчета NPV :

1. Определяется текущая стоимость каждого денежного потока, входного и выходного.

2. Суммируются все дисконтированные значения элементов денежных потоков и определяется критерий NPV .

3. На основании значения NPV принимается решение:

$$NPV > 0, P_t > Z_t;$$

$$NPV = 0, P_t = Z_t;$$

$$NPV < 0, P_t < Z_t.$$

При сравнении различных вариантов инвестиций большая эффективность – у варианта с более высокой чистой дисконтированной стоимостью. Если проект предполагает осуществление инвестиционных затрат в течение нескольких лет, необходимо дисконтировать и их значения.

Таким образом, NPV отражает доход проекта в случае принятия того или иного инвестиционного решения. Часто случается, что в первые годы функционирования проект приносит убытки (по технологическим причинам, из-за недостатка опыта и т. д.). При определении чистой дисконтированной стоимости эти убытки также необходимо дисконтировать.

Преимущества метода:

- наглядно показывает прирост выгоды;
- обладает свойством аддитивности, т. е. можно суммировать дисконтированный доход отдельных проектов, что позволяет формировать оптимальный инвестиционный портфель;
- отражает прогноз оценки изменения экономического потенциала объекта при использовании инвестиционного потенциала.

Недостатки метода: абсолютный показатель, который при сравнении проектов отдает предпочтение более крупным проектам.

Если разделить дисконтированную стоимость (NPV) денежных потоков на сумму первоначальных инвестиций, получится пока-

затель, называемый индексом прибыльности или нормой рентабельности. При рассмотрении нескольких проектов лучшим будет тот, у которого больше индекс прибыльности или NPV .

Индекс доходности (*Profitabile Index* – PI) непосредственно связан с чистым дисконтированным доходом и определяется как отношение дисконтированной стоимости денежных потоков к первоначальным инвестициям:

$$PI = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{P_t}{(1+i)^{t_n-1}}}{Z} = \frac{\sum_{t=0}^n \frac{P_t}{(1+i)^{t_n-1}}}{\sum_{t=0}^n \frac{Z_t}{(1+i)^{t_n-1}}} . \quad (8)$$

Индекс доходности может принимать следующие значения:

$$PI = 1, NPV = 0;$$

$$PI < 1, NPV < 0;$$

$$PI > 1, NPV > 0.$$

При принятии решений по инвестициям рассматриваются только те объекты, для которых индекс доходности больше 1. Если возникает необходимость выбора нескольких «точек роста», то объекты инвестирования располагают по ранжиру в зависимости от численного значения PI .

При принятии инвестиционных решений аналитики отдают предпочтение показателю PI в том случае, если показатель NPV является абсолютным; возможна ситуация, когда проекты будут иметь равную чистую текущую стоимость доходов. Преимущество показателя PI заключается в том, что он является относительным и отражает эффективность единицы инвестиций. Кроме того, в условиях ограниченности ресурсов этот показатель позволяет сформировать наиболее эффективный инвестиционный портфель.

В отличие от чистой приведенной стоимости индекс рентабельности является относительным показателем. Поэтому он удобен при выборе одного проекта из ряда альтернативных, имеющих примерно одинаковое значение чистого приведенного дохода.

При $NPV = 0$ дисконтированный поток затрат равен дисконтированному потоку выгод. Это дисконтированное значение в точке безубыточности и называют внутренним предельным уровнем доходности или окупаемости проекта (IRR).

Внутренняя норма доходности (*Internal rate of return* – IRR) показывает расчетную норму дисконта, при которой получаемые от проекта доходы становятся равными затратам на него. В простейшем случае ее можно определить как ставку процента, при которой чистая дисконтированная стоимость равняется нулю.

$$\sum_{t=0}^n \frac{P_t}{(1 + IRR)^{t_n-1}} = Z \quad \text{или} \quad \sum_{t=0}^n \frac{P_t}{(1 + IRR)^{t_n-1}} = \sum_{t=0}^n \frac{Z_t}{(1 + IRR)^{t_n-1}}. \quad (9)$$

Показатель внутренней нормы окупаемости:

1) характеризует максимально допустимый уровень расходов на привлечение финансовых ресурсов, которые могут быть использованы в инвестиционном проекте. Например, если инвестиции финансируются за счет кредита, то значение IRR показывает верхнюю границу уровня процентной платы за кредит, превышение которой делает проект убыточным. Инвестиции с высокой внутренней нормой рентабельности (окупаемости) будут эффективны, даже если их профинансируют за счет «дорогих» кредитов – со ставкой процента, доходящего до уровня внутренней нормы рентабельности;

2) позволяет сравнивать различные варианты инвестиций по устойчивости к условиям финансирования. Внутренний предельный уровень доходности определяется как пороговое значение рентабельности, которое обеспечивает равенство нулю интегрального эффекта, рассчитанного на экономический срок жизни инвестиций, т. е. приведенная стоимость ожидаемых притоков денежных средств равна приведенной стоимости оттоков (при этом возмещается инвестированный капитал);

3) его можно интерпретировать как некий запас прочности проекта, отражающий его устойчивость в условиях возможного повышения риска. Неблагоприятные изменения, затрагивающие как экономику в целом, так и конкретный вид бизнеса, требуют адекватного уровня ставки дисконтирования. Проекты с максимальной

величиной *IRR* более привлекательны, так как потенциально способны выдерживать большие нагрузки на инвестиционный капитал, связанные с возможным повышением его стоимости.

Отсюда ясно, что ставка дисконта, определяемая по методу *IRR*, представляет собой максимальный уровень стоимости привлекаемых для осуществления проекта источников финансирования, при котором сам проект остается безубыточным. При этом предполагается, что все полученные от осуществления проекта свободные денежные средства будут либо реинвестированы по ставке *IRR*, либо использованы на погашение задолженности проекта. Если внутренний предельный уровень доходности превышает стоимость вложенных средств, проект можно рекомендовать к осуществлению, в противном случае он считается нецелесообразным. В то же время значение *IRR* для данного проекта может трактоваться как нижний гарантированный уровень прибыльности инвестиционных затрат; если он, с учетом риска осуществления данного проекта, превышает среднюю стоимость капитала в данном секторе инвестиционной активности, проект также может быть рекомендован к осуществлению.

Преимущества метода:

- объективность и информативность;
- независимость от абсолютного размера инвестиций;
- доступная интерпретация;
- показатель может быть приспособлен для сравнения проектов с различными уровнями риска, проекты с большим уровнем риска должны иметь большую внутреннюю норму доходности.

Недостатки метода:

- сложность «бескомпьютерных» расчетов;
- большая зависимость от точности оценки будущих денежных потоков;
- показатель измеряет ценность денег во времени для каждого проекта по разным ставкам дисконтирования;
- сложность использования в случае наличия нескольких корневых уравнений;
- показатель не позволяет сравнивать размеры доходов различных вариантов проекта.

Поиск такой дисконтированной ставки осуществляется интерактивным методом или, по-другому, методом подбора. Формула приближенного расчета внутренней нормы доходности

$$IRR = i_1 + \frac{NPV_1}{NPV_1 - NPV_2} \cdot (i_2 - i_1), \quad (10)$$

где i – ставки дисконтирования, первая дает положительную величину NPV , вторая – отрицательное значение; NPV_1 и NPV_2 – чистая дисконтированная стоимость для первой и второй ставок.

Дисконтированный срок окупаемости (англ. *Discounted Payback Period, DPP*) определяет время, требуемое для того, чтобы доходы от инвестиционного проекта стали равны первоначальному вложению в данный проект.

Если ожидаемый чистый денежный поток от инвестиционного проекта будет одинаковым в течение ряда лет (аннуитетный поток), период окупаемости можно найти делением суммы начальных капиталовложений на ожидаемую сумму ежегодных доходов.

При неравномерном поступлении средств срок окупаемости находится путем суммирования дисконтированных доходов по годам до тех пор, пока их общая сумма не станет равной первоначальному вложению.

К преимуществам метода относятся понятность оценки рискованности проекта и ликвидность возврата средств.

Каждый показатель имеет свои преимущества и недостатки. Эксперт должен применять представленные методы в совокупности, учитывая все возможные ограничения.

Сравнительный анализ оценки экономической эффективности инвестиционных проектов включает:

- 1) сравнение показателя общей рентабельности инвестиционных проектов со средним процентом банковского кредита, цель – определение наиболее выгодных вариантов вложений капитала;
- 2) сравнение рентабельности инвестиционных проектов со средним темпом инфляции в стране, цель – минимизация потерь денежных средств от инфляции;

3) сравнение проектов по объему требуемых инвестиций, цель – минимизация потребности в кредитах;

4) сравнение проектов по срокам окупаемости, цель – выбор варианта с минимальным сроком окупаемости;

5) оценка стабильности ежегодных (ежемесячных, квартальных) поступлений от реализации проекта;

6) сравнение общей рентабельности инвестиционных проектов без учета фактора времени, т. е. дисконтирования доходов, цель – выбор наиболее рентабельного проекта без коррекции на временные отклонения показателей;

7) сравнение общей рентабельности проекта с учетом фактора времени. Будущие поступления и доходы приводятся к ценам начального периода, т. е. капитал будущего периода выражается в текущей (начальной) стоимости.

Вопросы для самопроверки

1. Раскрыть особенности программно-целевого и проектного подходов в реализации инвестиционной политики на федеральном, региональном и муниципальном уровне.

2. Концепция и принципы проектного финансирования в реализации инвестиционных проектов.

3. Обосновать возможные модели проектного финансирования государственно-частного партнерства в реализации инвестиционной политики.

4. Понятие оценки инвестиций, их виды и общественная значимость в обеспечении устойчивого экономического роста.

5. В чем экономический смысл дисконтирования денежных потоков в расчетах по оценке экономической эффективности инвестиций?

6. Какие основные показатели экономической оценки инвестиционных проектов используют при обосновании проектов?

Список рекомендуемой литературы

Государственно-частное партнерство : учебное пособие для бакалавриата и магистратуры / И. Н. Ткаченко [и др.] ; под ред. И. Н. Ткаченко. – Москва : Издательство «Юрайт», 2018. – 188 с. – ISBN 978-5-534-00518.

Жуковский А. И. Разработка, реализация и оценка региональных целевых программ / А. И. Жуковский, С. В. Васильев, Д. С. Штрейс // Федеральные и региональные программы России : информ. сб. – 2009. – № 1 (55). – С. 84–117.

Инвестиции и инвестиционная деятельность организаций : учебное пособие / Т. К. Руткаускас [и др.] ; под общ. ред. д-ра экон. наук, проф. Т. К. Руткаускас. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2019. – 316 с. – ISBN 978-5-7996-2636-5.

Никонова И. А. Проектный анализ и проектное финансирование / И. А. Никонова. – Москва : Альпина Паблишер, 2012. – 154 с. – ISBN 978-5-9614-1771-5.

Никонова И. А. Проектное финансирование в России. Проблемы и направления развития / И. А. Никонова, А. Л. Смирнов. – Москва : Издательство «Консалтбанкир», 2016. – 216 с. – ISBN 978-5-85187-130-6.

Оценка эффективности научной, научно-технической и инновационной деятельности / под ред. Л. Ф. Шайбаковой, М. А. Рожковой. – Екатеринбург : Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2007. – 384 с. – ISBN 5-9656-0071-2.

5. ИНСТИТУЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТНЫЕ ПРАКТИКИ В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В главе представлены лучшие отечественные практики применения технологий проектного управления в региональных и муниципальных органах исполнительной власти, обобщенные по материалам российского конкурса по проектному управлению «Проектный Олимп», ежегодно инициируемого Аналитическим центром Правительства Российской Федерации.

5.1. Использование проектных инструментов в региональных органах исполнительной государственной власти: организационное и нормативно-правовое обеспечение

Современные социально-экономические реалии предъявляют к государственному управлению качественно новые требования по поводу возложенных на него функций. Президент РФ в своем послании Федеральному собранию 3 декабря 2015 г. подчеркнул необходимость повышения эффективности деятельности органов государственной власти (далее – ОГВ), в частности, по реализации национальных проектов. Совершенствование работы ОГВ должно было осуществляться путем внедрения инструментов проектного управления. Итогом этого поручения стало создание Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам, что явилось во многом отправной точкой государственной политики по внедрению проектного управления в систему государственного управления. Основная цель внедрения проектного подхода – обеспечение прозрачности расходования денежных средств и пере-

ход на программно-целевой принцип бюджетирования, повышение эффективности государственного управления, улучшение межведомственного взаимодействия.

После существенных шагов, предпринятых высшим руководством государства в области внедрения инструментов проектного управления, региональная власть была вынуждена соответствующим образом отвечать на поставленные перед ней задачи перехода на новый тип государственного управления. Для многих субъектов РФ это стало серьезным вызовом, к которому многие из них по разным причинам оказались не готовы (рис. 15, 16).

Проблемы внедрения	
НПА	• Отсутствие единых НПА на региональном уровне
Обучение	• Отсутствие единого стандарта обучения и сертификации госслужащих
ИСУП	• Отсутствие единой информационной базы на всех уровнях

Рис. 15. Проблемы внедрения проектного подхода в исполнительных органах государственной власти

Риски внедрения	
Человеческий фактор	• Имитация проектной деятельности
Методологический риск	• Отсутствие единой методологии • Отсутствие четкой роли муниципальных проектных офисов
Управленческий риск	• Разъединенная модель управления проектами по уровням власти

Рис. 16. Риски внедрения проектного подхода

Вместе с тем уже в 2016 г. ряд регионов, ранее самостоятельно начавших применение принципов проектного управления на своей территории, стали флагманами лучшей проектной практики страны в государственном управлении (рис. 17).

Пилотные площадки
«первого уровня»



Белгородская область
Внедрение с 2010 г.



Ярославская область
Внедрение с 2009 г.



Пермский край
Внедрение с 2007 г.

Пилотные площадки
«второго уровня»



Томская область



Пензенская область



Ульяновская область



Вологодская область

Рис. 17. Регионы–лидеры по внедрению технологий
проектного менеджмента

Процесс институционализации проектного менеджмента в регионах осуществлялся в нескольких направлениях:

- организационное и нормативно-правовое обеспечение проектной деятельности;
- обеспечение преемственности и связности технологий программно-целевого и проектного управления в системе стратегического планирования развития территории субъекта РФ;
- инициирование практики социального проектирования «снизу», используя механизм межведомственного взаимодействия;
- внедрение современных гибких подходов к проектному менеджменту;
- внедрение проектного управления в органах местного самоуправления.

Флагманом лучшей проектной практики страны в государственном управлении, безусловно, является Белгородская область. По предварительным итогам пилотной оценки Индекса проектной

деятельности по регионам¹, область уверенно заняла первое место. Основными предпосылками внедрения проектного менеджмента в регионе стали:

- интенсивное социально-экономическое развитие области в 2000-е гг.;
- увеличение в 2008–2009 гг. инвестиционных проектов с участием региональных органов исполнительной власти;
- необходимость формализации, мониторинга и контроля большого количества проектов;
- повышение эффективности работы госслужащих, внедрение системы индикаторов *KPI*.

Реализация принципов проектного менеджмента регламентируется постановлением правительства Белгородской области «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях»².

Для внедрения проектного управления в регионе была сформирована система, которая включала в себя:

1. Обучение проектному управлению.
2. Организационно-методологическое сопровождение.
3. Экспертные комиссии по рассмотрению проектов.
4. Мониторинг в автоматизированной информационной системе.
5. Оценка компетенций, ранжирование служащих по опыту.
6. Стимулирование служащих за участие в проектной работе.

¹ См.: Предварительные итоги оценки Индекса проектной деятельности по регионам представили на Красноярском экономическом форуме // Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. URL: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indekса-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/> (дата обращения: 15.05.2019).

² См.: Постановление правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях» (с изм. на 8 июля 2019 г.) // Техэксперт : портал правовой и норматив.-техн. документации. URL: <http://docs.cntd.ru/document/424080691> (дата обращения: 09.08.2019).

За 2010–2012 гг. была разработана и утверждена нормативная правовая база, регламентирующая все элементы системы³. Нормативные акты организационно-методологического характера отвечают требованиям ГОСТ и международным стандартам Свода знаний по управлению проектами (PMBok).



Главным координатором проектного управления является областной проектный офис. В его состав входят:

– специалист по контролю и мониторингу проектов (администрирование проектов, обеспечение рассмотрения проектов на засе-

⁴ См.: Там же.

дании правительства области, мониторинг достижения целевых показателей проектов);

- специалист по кадровым ресурсам (формирование и оценка компетенций, материальная и нематериальная проектная мотивация);
- специалист по автоматизированной информационной системе (АИС).

Функции мониторинга и обучения сотрудников проектного офиса переданы на аутсорсинг в ОАУ «Институт региональной кадровой политики».

В регионе успешно действует принцип «одного окна» при согласовании инвестиционных проектов (рис. 19).

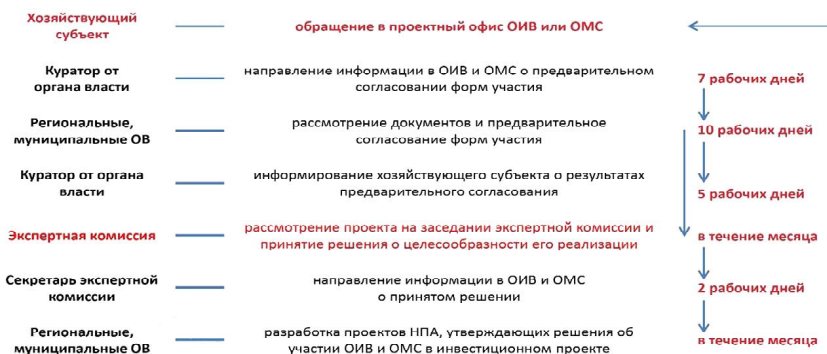


Рис. 19. Порядок согласования инвестиционных проектов по принципу «одного окна»⁵

Белгородская область, как один из первых регионов, внедривших проектное управление в органах власти, имеет более объемную нормативно-правовую базу в сравнении с другими регионами. Она рассматривает не только основы регулирования проектного управления, но и содержит положения об оценке деятельности проектных офисов, о рейтинге участников проектной деятельности, о проведении конкурса на определение лучшего завершенного проекта в органах исполнительной власти, государственных органах,

⁵ См.: Кириллова И. Ю. Опыт внедрения проектного управления на примере Белгородской области : презентация.

органах местного самоуправления Белгородской области. Интересным для рассмотрения являются также акты, регулирующие уровень компетенции проектных специалистов, например, Распоряжение губернатора Белгородской области от 22 июня 2012 г. № 408-р «Об утверждении порядка определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов».

В Ленинградской области управление проектами осуществляется на регулярной основе и реализуется в интересной организационной модели. За внедрение и развитие проектного управления в правительстве Ленинградской области ответственен Центральный проектный офис (ЦПО) Комитета экономического развития и инвестиционной деятельности. Он отвечает за разработку методологии, координацию проектов, обучение и развитие информационной системы управления проектами (ИСУП).

В регионе на основании поручения губернатора А. Ю. Дрозденко с декабря 2016 г. начата работа по проекту «Внедрение целевых моделей упрощения процедур ведения бизнеса и повышения инвестиционной привлекательности субъектов Российской Федерации». В соответствии с принятой методологией проектного управления и утвержденными регламентами были инициированы 10 проектов, включающих в себя работу по 12 целевым моделям. Проекты были объединены в проектную программу «Улучшение инвестиционного климата Ленинградской области», которая является приоритетной по принятой методологии, управляется на уровне оргштаба по проектному управлению под председательством губернатора и координируется ЦПО. Подготовлен паспорт и сформирована команда программы. Создан специализированный проектный офис по улучшению инвестиционного климата.

По каждому из десяти проектов ЦМ определены заказчики и кураторы проектов; назначены руководители и администраторы проектов; сформированы команды проектов; подготовлены и утверждены заказчиками паспорта и дорожные карты проектов.

Координацию программы осуществляет Центральный проектный офис, при этом каждому проекту в составе программы выделяются координатор от ЦПО (отвечает за методологическую рамку)

и координатор от отраслевого проектного офиса (ОПО) по улучшению инвестиционного климата (больше погружен в предметную суть проекта). Координатор от ЦПО помогает координатору от ОПО по методологии проектного управления, обучает и консультирует по проектному управлению. Координатор от ОПО применяет полученные знания по проектному управлению в своей предметной области, консультирует координатора от ЦПО по специфике предметной области проекта.

Практика партнерской работы двух координаторов проекта носит временный характер. Координатор от ЦПО, передав знания и опыт своему коллеге, обучив команду и оказав методологическую поддержку, перестает координировать проект. Обычный цикл партнерской работы двух координаторов занимает 2–3 месяца и позволяет в ускоренном режиме «прокачать» методологические навыки второго координатора от ОПО.

К положительным эффектам организации проектной деятельности можно отнести улучшение качества координации проектов, усиление контроля за применением проектной методологии, укрепление коммуникаций, расширение сервисной поддержки команд проектов со стороны проектных офисов. По мнению экспертов, в применяемой практике «одного окна» гармонично разделена ответственность ОПО и ЦПО – предметная и методологическая (процессно-управленческая) части работы по проекту. Представители указанных проектных офисов непосредственно включаются в проектные команды и являются дополнительным ресурсом для обеспечения качества проектов. Модель компенсировала новую для многих нагрузку по управлению проектом и позволила реализовать обучение проектных команд вплоть до рабочих мест и непрерывно. Подобная практика заслуживает внимания крупных корпораций и рыночных компаний.

Сегодня, в связи с новой «открытой политикой» государственных органов власти, которая предполагает вовлечение граждан, общественных организаций в принятие и реализацию властных решений, проектное управление также претерпевает некоторые изменения и выстраивает новую систему на региональном уровне,

которая должна органично встроиться в систему организации проектной деятельности в масштабе Российской Федерации. Речь идет о привлечении граждан к инициации, обсуждению и контролю проектов. Участие граждан в проекте – это и практика, и вызов. Общение с ними позволяет быстро реагировать и отправлять сигналы исполнителям проекта, вовлекать креативно мыслящих граждан в процесс принятия общественно-политических решений. На сегодняшний день данная практика используется в нескольких регионах Российской Федерации и довольно успешно.

Так, органы власти Белгородской области первыми в 2012 г. разработали такую электронную систему, которая позволила гражданам региона выдвигать инициативы, обсуждать, оценивать и отслеживать ход исполнения проектов, инициированных на основе народных идей. Бывший руководитель дирекции по проектному управлению в государственном секторе Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации Павел Шестопалов отметил положительный эффект данной платформы: «Информационный портал “Народная экспертиза” и механизм экспертной оценки народных инициатив показал свою эффективность не только как инструмент формирования портфеля проектов области, но и как важный элемент вовлечения населения области в процесс государственного управления. Он позволяет эффективно управлять ожиданиями жителей Белгородской области, которые являются ключевыми стейкхолдерами проектов, реализуемых Правительством. Особенно интересен опыт вовлечения населения области для контроля и отслеживания проектов. Без дополнительных трудозатрат руководство области получает объективные данные о фактическом состоянии дел по проектам»⁶. Инициированный Департаментом внутренней и кадровой политики Белгородской области проект привлёк внимание не только жителей Белгородской области, но и представителей органов власти других регионов, где впоследствии были запущены аналогичные интернет-ресурсы. «Народная экспертиза» отмечена несколькими наградами, в том числе при-

⁶ Проектный Олимп : [офиц. сайт]. URL: <http://olimp.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 22.11.2019).

знана «Лучшим проектом года–2015» в номинациях «Малый проект» и «Лучший проект в государственном секторе» открытого общероссийского конкурса, учрежденного Ассоциацией управления проектами «СОВНЕТ», при поддержке Правительства Российской Федерации и Агентства стратегических инициатив.

Еще один пример Белгородской области – проект «Создание условий для занятий уличной гимнастикой (WORKOUT) на территории Белгородской области», один из примеров реализации социального проекта, в котором были задействованы несколько исполнительных органов региональной власти, органы местного самоуправления и областной и муниципальные проектные офисы.

В табл. 7 представлено распределение ролей участников проекта. Отсутствует дублирование функций. Мониторинг проекта осуществляется на двух уровнях функционирования проектных офисов – областном и муниципальном. За каждым участником закреплена собственная сфера ответственности. Четко зафиксирована отчетность исполнителей.

Т а б л и ц а 7

Организация проектных работ в WORKOUT⁷

Основные участники	Роль в проекте	Сфера ответственности	Документы
Областной проектный офис	Методолог, контролер	Выездные проверки реализации проекта	Протоколы проверок, письма об отклонениях
Муниципальные проектные офисы		Мониторинг реализации проекта на местном уровне, информирование глав администраций	Сводный отчет о реализации проекта

⁷ См.: Опыт Белгородской области : презентация // Проектный Олимп : [сайт]. URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-belgorodskoj-oblasti/> (дата обращения: 09.08.2019).

Основные участники	Роль в проекте	Сфера ответственности	Документы
Департамент внутренней и кадровой политики области	Куратор проекта	Контроль за ходом реализации проекта	Паспорт проекта
Управление физической культуры и спорта области	Руководитель проекта	Разработка проекта, управление проектом, координация ресурсных потоков	План управления проектом
22 органа местного самоуправления (заместители глав муниципальных районов и городских округов по социальной политике)	Члены рабочей группы проекта	Организация выполнения работ проекта на местном уровне	Информация об исполнении контрольных точек проекта
Хозяйствующие субъекты	Подрядчик	Выполнение работ	Акты выполненных работ

В Пермском крае разработан портал «Управляем вместе». Портал имеет набор интерактивных инструментов, с помощью которых жители Прикамья могут принять участие в реализации Программы развития Пермского края, а также направлять свои предложения по объектам строительства, ремонта и благоустройства на последующие периоды. Проект открывает новые возможности для жителей края: позволяет узнавать о ходе реализации програм-

мы развития края, контролировать ход ремонтных работ, выбирать направления развития программы, предлагать новые объекты благоустройства⁸.

«OneclickYakutsk» – еще одна электронная платформа, разработанная органами власти Якутска. Она состоит из восьми сервисов, предоставляющих горожанам различные инструменты для участия в жизни города, реализации своих идей, проектов и взаимопомощи. Проект дважды признавался лучшей практикой РФ (Общественной палатой РФ и на Всероссийском конкурсе лучших муниципальных практик), а также вошел в число лучших мировых практик по открытости власти в конкурсе Всемирной организации электронных правительств городов и местной власти (WeGO)⁹.

5.2. Обеспечение преемственности и связности технологий программно-целевого и проектного управления в системе стратегического планирования развития территории субъектов РФ

Основополагающим методом стратегического планирования развития территорий является программно-целевой подход. В контексте государственного и муниципального управления программно-целевое и проектное управление соотносятся в диалектике общего и частного. По меткому выражению одного из представителей Московского методологического кружка, «проект – это дитя программы». Это означает, что в идеальном варианте разработка любой программы на нижнем уровне должна осуществляться через «технологии связного локального проектирования» и содержать совокупность проектов, реализующих частные интенции (задачи программы или ее мероприятия) программы. В этом случае

⁸ См.: Управляем вместе : [офиц. портал]. URL: <https://vmeste.permkrai.ru/> (дата обращения: 22.11.2019).

⁹ См.: One click Yakutsk : [городской портал]. URL: <https://oneclickyakutsk.ru> (дата обращения: 22.11.2019).

проектирование превращается в непрерывную технологию, которая постоянно заставляет разработчиков возвращаться к первоначальному замыслу и содержанию программы, корректировать их с функциональной и ресурсной точек зрения¹⁰.

Программы относятся к «мегапроектам. Мегапроект – это программа, включающая в себя несколько проектов, которые объединены единым замыслом и финансированием»¹¹. Особенность мегапроектов в том, что они носят долгосрочный характер, очень трудоемки и многозатратны. Сегодня отсутствие в государственных целевых программах и подпрограммах такого элемента, как проект (рис. 20), с конкретным конечным продуктом, четкими сроками и предусмотренным финансированием размывает суть этих программ, нередко сводя их к реализации так называемых «мероприятий» или «направлений», целесообразность которых неочевидна.



Рис. 20. Система стратегического планирования в РФ

¹⁰ См.: Зуев С. Э. Функционально-позиционное устройство проектирования : лекция // Школы культурной политики : [сайт]. 2001. URL: <http://shkp.ru/lib/archive/second/2001-1/12> (дата обращения: 05.10.2018).

¹¹ Боронина Л. Н., Сенук З. В. Основы управления проектами. С. 37.

К существенным недостаткам программно-целевого управления можно отнести неконкретность целеполагания, низкий уровень управления рисками, нечеткое распределение ответственности, недостаточный промежуточный контроль, инертность организационных систем, дополнительные бюджетные расходы, отсутствие детализированных моделей внедрения.

В 2016 г. состоялось первое заседание Совета при Президенте по стратегическому развитию и приоритетным проектам, на котором были определены 11 приоритетных направлений деятельности, в рамках которых реализуются приоритетные проекты. Приоритетные проекты должны соотноситься с государственными программами и проектами. По своей сущности представленный механизм является интеграцией методов программно-целевого и проектного управления. Внедрение инструментов локального связанного проектирования на нижнем уровне целевой программы обеспечивает ресурсную оптимизацию и достижение ее стратегических целей и задач, что и предполагает методология проектного управления, внедряемая в исполнительных органах власти (рис. 21).



Рис. 21. Место проектного управления в системе стратегического планирования развития территории региона

В этом контексте интересным представляется опыт внедрения проектного управления в Республике Саха, где данному вопросу было отведено большое внимание со стороны высших исполнительных органов субъекта. В регионе проведена большая систем-

ная работа по «переупаковке» стратегии развития региона на проектный принцип формирования. В качестве примера можно привести один из проектов, реализованных на данной территории, – «Цветовая типизация стратегических целей».

Обоснованием проекта является исходная проблемная ситуация, суть которой связана с «разрывом повседневной деятельности ИОВ со стратегией: фокус внимания органов власти до проекта был нацелен на выполнение мероприятий без понимания, как с их помощью достигаются стратегические задачи. Если стратегические показатели выполняются, то успех связывают с правильно выбранными мероприятиями. Если не выполняются, то неудача объясняется внешними факторами, влияющими на стратегические показатели. При этом в обоих случаях нет понимания по степени такого влияния. Как следствие, отсутствует гибкость в управлении стратегическими целями и верно выбранными мероприятиями для их достижения. Ведь стратегические цели должны формулироваться так, чтобы на них можно было действительно повлиять с помощью мероприятий и программ. Кроме того, процесс экономии ресурсов и балансировки бюджетов госпрограмм встречает сильное сопротивление и требует больших трудозатрат на экспертизу и коммуникации. Процесс балансировки происходит избирательно, несистемно и, как следствие, неоперативно¹².

Проект относится к категории проектов стратегического планирования. Цель его – внедрение «цветовой типизации» стратегических показателей, показателей госпрограмм и проектов для повышения стратегической управляемости и эффективности. Модернизация существующей системы стратегического планирования – достаточно сложный предмет проектирования с точки зрения определения целевых показателей проекта и возможности их имплементирования в уже существующие модели стратегического планирования федерального уровня.

¹² Солодухин Р. А. Опыт Республики Саха (Якутия) : презентация // Проектный Олимп : [офиц. сайт]. URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-respubliki-saha-jakutija/> (дата обращения: 09.08.2019).

Заказчик проекта – правительство Республики Саха (Якутия), организационная база проекта – администрация главы республики и правительства республики. Исполнитель – центральный проектный офис (Департамент проектного управления администрации главы Республики Саха и правительства Республики Саха. Специфика цели проекта и организационной базы позволяют говорить о межведомственном характере проектной практики. Стратегический замысел проекта – устанавливаемая взаимосвязь целевых показателей (индикаторов), задач и целей «Стратегии-2030» через реализацию государственных программ посредством определения веса каждого целевого показателя (индикатора) программы и веса каждого ее структурного элемента в достижении цели. Реализация проекта ведется через четыре стадии: выявление проблемы, инициирование изменений, внедрение изменений, поддержка изменений ЦПО. Сроки реализации проекта 1-й квартал 2017 г. – 4-й квартал 2018 г.

Следует отметить высокий уровень проработки целевой структуры проекта, учитывая его масштабность, межведомственный характер и отсутствие успешной практики реализации подобных инициатив.

На рис. 22 представлен пример «цветной типизации» стратегического планирования на уровне государственной программы.

Центральный проектный офис с привлечением уполномоченных органов власти внедряет «цветовую типизацию» стратегических показателей, показателей госпрограмм и проектов¹³:

1. Зеленые цели. Сформулированы по СМАРТ-принципам, по результатам выполнения госпрограмм. Их можно измерить. И главное – точно определен (в процентах) уровень влияния показателя на достижение цели верхнего уровня. Цели однородны и декомпозированы. Специальная экспертная оценка для определения степени влияния не требуется и видна математически.

¹³ См.: *Солодухин Р. А.* Опыт Республики Саха (Якутия) : презентация // Проектный Олимп : [официальный сайт]. URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-respubliki-saha-jakutija/> (дата обращения: 09.08.2019).

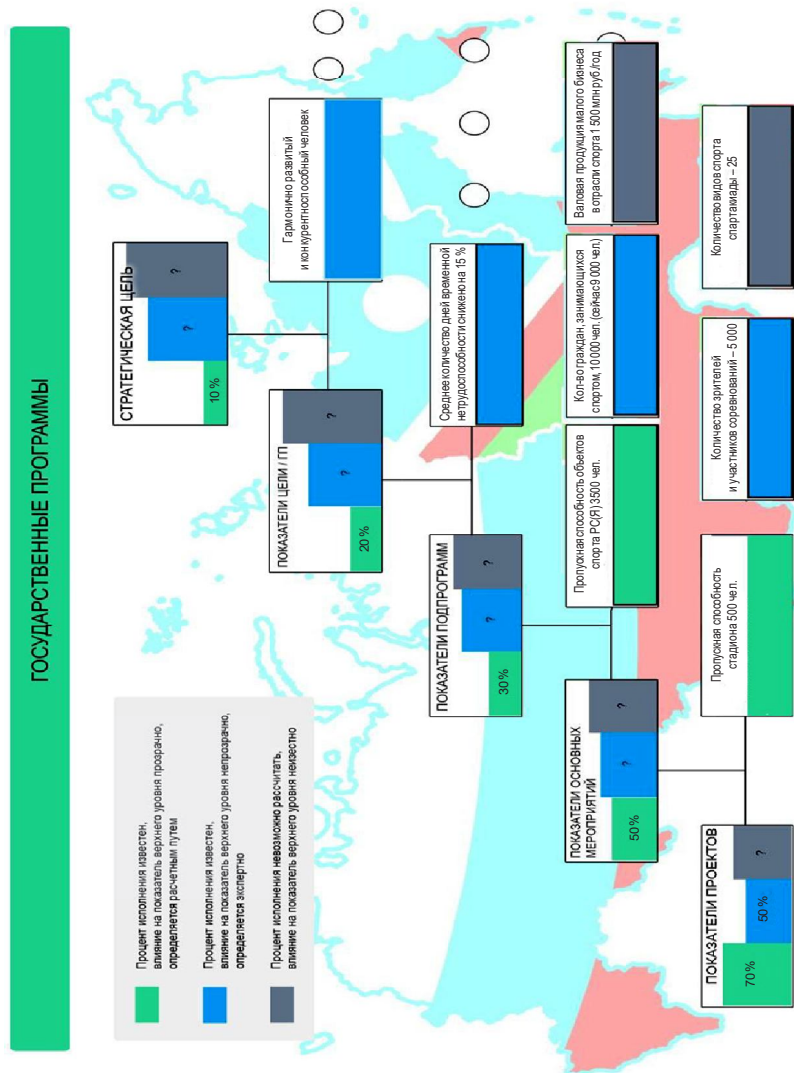


Рис. 22. Пример «цветной типизации стратегических целей»¹⁴

¹⁴ См.: Солодухин Р. А. Опыт Республики Саха (Якутия) : презентация // Проектный Олимп : [офич. сайт]. URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-respubliki-saha-jakutiya/> (дата обращения: 09.08.2019). Документ опубликован не был. Доступ с сайта olimp@ac.gov.ru

2. Синие цели. Сформулированы по SMART-принципам. Их сложно фактически измерить, влияние на достижение целей верхнего уровня неочевидно (в процентах). Однако влияние на цель верхнего уровня можно определить экспертным путем.

3. Серые цели. Неконкретны, неизмеримы. Неясно, как они влияют на цели верхнего уровня, либо оценка влияния проведена формально, без реального применения экспертного подхода.

Технология работы с целями дифференцирована: при формировании дерева целей ЦПО определяет тип цели и работает над тем, чтобы доля зеленых целей увеличивалась, а доля серых – уменьшалась. Для всех органов власти формируется ежегодный план работы над улучшением типа целей. В течение трех лет серые цели должны быть исключены, а доля зеленых должна быть не менее 40 %. По мнению авторов проекта, в результате должны повыситься стратегическая управляемость и эффективность.

Положительные ожидаемые результаты проекта: «фокус внимания органов власти нацелен на стратегические цели, а мероприятия и проекты рассматриваются как способы их достижения; повседневная деятельность сближается со стратегией; органы власти при планировании достижения показателей госпрограмм инициируют мероприятия и проекты, которые с высокой вероятностью достигают стратегических целей, есть понимание, как проект (мероприятие) повлияет на цель. Основным мотивом для качественного планирования на текущий момент является риск оптимизации (ликвидации проекта, мероприятия); процесс балансировки бюджетов госпрограмм и принципы принятия решения понятны всем участникам, и высшие должностные лица принимают решения наиболее оперативно»¹⁵.

¹⁵ Солодухин Р. А. Опыт Республики Саха (Якутия) : презентация // Проектный Олимп : [офич. сайт]. URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-respubliki-saha-jakutija/> (дата обращения: 09.08.2019).

5.3. Внедрение современных гибких подходов к проектному менеджменту

Лучшей проектной практикой внедрения итеративно-инкрементальных методов проектного управления по результатам конкурса «Проектный Олимп» является деятельность УПФР по Кировскому и Промышленному районам городского округа Самара. Представляемая организация – территориальное учреждение Пенсионного фонда Российской Федерации. Организационно-правовая форма – государственное учреждение. Основное направление деятельности – социальное и пенсионное обеспечение. Обслуживает порядка 180 тыс. страхователей Кировского и Промышленного районов ГО Самара. Численность работников Управления ПФР – 278 человек. Вышестоящее региональное подразделение ПФР: Государственное учреждение – Отделение ПФР по Самарской области.

Официальное название проекта УПФР – «Гибкие подходы к управлению государственными проектами в системе ПФР». Обоснование необходимости проекта его авторы в Паспорте проекта зафиксировали следующим образом: «отсутствие опыта межведомственного проектного взаимодействия; невозможность решения межведомственных вопросов путем взаимных переписок и телефонных переговоров; безрезультатность попыток договориться о чем-то путем рассылок, телефонных разговоров, написания протоколов согласования и согласования разногласий; отсутствие взаимного интереса: каждый тащил “одеяло на себя”, показывал свое “я”, прикрываясь интересами организации; низкая позиция в областном рейтинге территориальных учреждений ПФР»¹⁶.

Основные цели проекта – внедрение в территориальном управлении ПФР гибкого подхода на базе нескольких Agile-методик; адаптация методологии под нужды социально-направленных проектных инициатив. Основные этапы и особенности внедрения практики разработчики проекта обозначили следующим образом:

– читаем специализированную литературу;

¹⁶ Паспорт лучшей практики № 03 «Agile в ПФР». Материалы конкурса «Проектный ОЛИМП» предоставлены Аналитическим центром Правительства РФ.

- выбираем фреймворк (базы для реализации методологии);
- набираем первичную команду по уровню профессиональной компетенции и личной заинтересованности;
- выделяем свободную площадку под проектный офис;
- договариваемся с операционными руководителями о задерживании сотрудников по принципу «100 на 0»;
- организуем проектное пространство по стандарту 5С;
- выявляем проектные инициативы и выставляем их по порядку нужности и важности;
- договариваемся с командой о правилах ведения проектов;
- пробуем и запускаем первый проект в итерационно-инкрементальном ключе;
- включаемся в какое-то профессиональное проектное сообщество для получения оперативных консультаций;
- создаем систему обучения и повышения квалификации;
- анализируем ошибки и постоянно улучшаемся.

В табл. 8 представлена лишь малая часть проектов территориального управления, реализуемых на основе философии Agile.

Т а б л и ц а 8

Лучшие Agile-проекты УПФР в Кировском и Промышленном районах городского округа Самара

Название проекта	Содержание проекта	Результаты проекта
«Проектный спецназ»	Межведомственное внедрение проектной команды Управления ПФР в целях оптимизации государственных процессов	<ol style="list-style-type: none"> 1. За три недели решились вопросы, не решенные в течение 2 лет до этого. 2. Выявлены проблемы и препятствия для нескольких взаимодействующих органов. 3. Описана технологическая концепция межведомственного взаимодействия. 4. Создана система улучшения работы скорой медицинской помощи в Самарской области во время чемпионата мира по футболу–2018.

Продолжение табл. 8

Название проекта	Содержание проекта	Результаты проекта
		5. Налажена структура электронного взаимодействия между ПФР и МФЦ по передаче документов по МСК
«Канбан-система СамарAgile»	Стратегическое планирование и тактическое управление проектными инициативами в зависимости от текущего показателя в рейтинге территориальных учреждений ПФР	<ol style="list-style-type: none"> 1. Прозрачность приоритизации проектов в зависимости от влияния на рейтинг учреждения по тому или иному показателю. 2. Высокая степень визуализации потоков проектной деятельности. 3. Визуальное отображение конкурсных показателей в виде «светофора». 4. Отображение срочных задач «пожаров». 5. Регулирование пропускной способности канбан-системы и балансировки между запросами и мощностью. 6. Выбор оптимального WiP limits для каждой команды и всего проектного офиса
«Карточка устава проекта», «Карточка устава Спринта»	Инструмент закрепления договоренности заказчика, команды и иных заинтересованных лиц. Визуализированный документ на одной странице А4. Заменяет стандартный устав на 40–60 листах	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сокращение объема стандартного Устава с 50 листов до 1 страницы. 2. Объем информации оказывается оптимально-достаточным для выявления ключевых потребностей заказчика и закрепления договоренностей. 3. Яркое визуальное соответствие ценностям «Люди и взаимодействие...», «Взаимодействие с Заказчиком...» и «Работающий продукт...»

Продолжение табл. 8

Название проекта	Содержание проекта	Результаты проекта
«Юридический спринт»	На базе пилотной площадки ПФР собираются представители юридических служб для взаимного согласования, утверждения и приведения к консенсусальному мнению ведомственных нормативных документов	<ol style="list-style-type: none"> 1. Уникальный опыт взаимодействия представителей нескольких межведомственных юридических структур, собранных в одном месте. 2. Метод согласования документов. Было: переговоры, звонки, переписка, протоколы согласования; стало: непосредственное взаимодействие юристов, сидящих в одном месте. 3. Время согласования документов. Было: от 3 месяцев до бесконечности; стало: 1–3 недели. 4. Удовлетворенность заинтересованных сторон. Было: всегда был кто-то недоволен и вынужден был согласиться; стало: все мнения и взаимные интересы сторон учтены
«Сито Agile»	<ol style="list-style-type: none"> 1. Обязательная стажировка в проектном офисе всех молодых и новых сотрудников, приходящих в организацию. 2. Позволяет отбирать таланты, способные к проектной/agile работе на самом раннем этапе. 3. Даже тем, кто после этого переходит в другую область деятельности, навсегда делается «прививка agile» 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Выявление задатков потенциального проектировщика сократилось в 2 раза (ранее – 1 месяц, сейчас – 2 недели). 2. Сокращение времени адаптации вновь принятых сотрудников с 2 месяцев до 1 недели (в 8 раз!). 3. Сокращение времени адаптации стажеров проектного офиса с 2 недель (10 дней) до 3 дней (в 3,3 раза!). 4. Возможность проектной карьеры в рамках включения в члены рабочей группы «Проектный офис Управления ПФР»

Продолжение табл. 8

Название проекта	Содержание проекта	Результаты проекта
Визуализация (игрофикация)	Отрисовка и визуализация прочитанных книг, методических рекомендаций, иной собранной информации в виде цветных брошюр с минимумом текста и максимумом картинок. Такая форма представления чрезвычайно удобна для восприятия, конспектирования большого пласта информации и обучения сотрудников	<ol style="list-style-type: none"> 1. Время освоения 100 страниц текста сокращается с 2 недель до 2 дней (за счет группового обсуждения и распределения времени). 2. Понимание прочитанного увеличивается на порядок. 3. Визуальные эффекты позволяют запоминать информацию не менее чем в пятикратно большем объеме, чем при стандартных методах изучения и конспектирования. 4. Полученный продукт может быть продемонстрирован внешним пользователям
«Виртуальная Доска задач»	В Viber-группе создается специальная группа «Доска задач» для оперативного решения текущих задач. Время реакции на запрос 5 мин. Выхваченные задачи отмечаются сердечком-лайком. В группу подгружаются все операционные руководители, замы и ключевые сотрудники	<ol style="list-style-type: none"> 1. Сокращение времени решения поставленных срочных задач не менее чем на 50 %. 2. Уменьшение времени реакции сотрудников на поставленные задачи с одного рабочего дня (480 мин) до 5 мин (в 96 раз!). 3. Отпадает необходимость постановки большинства (90 %) срочных задач административно-командным методом. 4. Возможность оперативного контроля за всеми задачами с момента постановки до момента определения ответственных лиц. 5. Повышение мотивации сотрудников к самостоятельному решению возложенных на них оперативных запросов руководства.

Продолжение табл. 8

Название проекта	Содержание проекта	Результаты проекта
		6. Формирование элементов корпоративной культуры
Виртуальная синхронизация проектной деятельности	Сотрудники проектного офиса включаются в Viber-группы (для внутренних проектов) и Telegram-группы (для внешних и межведомственных проектов) в целях быстрых коммуникаций с заинтересованными лицами, объявлений о внутренних и публичных церемониях, выкладывания продуктов по спринтам. Существует общая группа «Синхронизация спринтов» для решения общих проектных вопросов. Используется Google-диск для совместной синхронной работы по проектным продуктам	<ol style="list-style-type: none"> 1. Прозрачность коммуникаций и полная вовлеченность всех заинтересованных лиц. 2. Время реакции на предоставляемую информацию сократилось с 3 часов (180 мин) до 5 мин (в 36 раз!). 3. Сокращение времени решения поставленных срочных задач не менее чем на 50 %. 4. Уменьшение времени реакции сотрудников проектных команд на поставленные задачи с одного часа (60 мин) до 5 мин (в 12 раз!). 5. Возможность оперативного контроля за всеми задачами с момента постановки до момента определения ответственных лиц. 6. Формирование элементов проектной культуры
Руководство для скрам-мастеров	Сборник советов, методик, рекомендаций и лучших практик, используемых в работе администраторов проектных команд (скрам-мастеров)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Изучение внутреннего процесса сократилось с 1 месяца до 1 недели (в 4раза). 2. Средняя эффективность работы скрам-мастеров увеличилась с 2,5 до 4 баллов (по результатам внутреннего опроса заинтересованных лиц). 3. Сбор, стандартизация и унификация вопросов по ведению процесса проектной деятельности

Название проекта	Содержание проекта	Результаты проекта
		ти. Время формирования бэклога спринта уменьшилось с 4 часов до 2 (в 2 раза). 4. Время подсчета трудоемкости бэклога уменьшилось с 3 часов до 2 (в 1,5 раза). 5. Скорость построения диаграммы сгорания уменьшилось с 20 до 5 мин/день. 6. Создана единая система работы скрам-мастеров

5.4. Внедрение проектного управления в органах местного самоуправления

Интересные проектные практики демонстрируют муниципалитеты Уральского федерального округа.

Администрация муниципального образования г. Когалым (ХМАО) одной из первых в Российской Федерации инициировала проект по организации проектной деятельности в муниципальном образовании. Деятельность проектного комитета администрации г. Когалыма и муниципального проектного офиса (отдел проектного управления и инвестиций управления экономики администрации города Когалыма) была также отмечена экспертами профессионального конкурса «Проектный Олимп».

Среди перечня реализуемых в данном муниципалитете проектов можно выделить самостоятельные проекты администрации города. Например, была реализована проектная инициатива «Внедрение персонифицированного финансирования дополнительного образования детей в городе Когалыме (Сертификат дополнительного образования)». Продуктом проекта являлась функционирующая система персонифицированного финансирования дополни-

тельного образования детей, что свидетельствует о том, что тип проекта – сервисный, так как населению была оказана муниципальная услуга.

Заказчиком проекта выступило управление образования администрации, а руководителем и администратором были представители входящих в управление подразделений: отдела финансово-экономического обеспечения и контроля и отдела по общему и дополнительному образованию. Данный состав ключевых участников проекта свидетельствует о том, что реализация проекта не была осложнена проблемой межведомственного взаимодействия, что позволило получить результаты уже через 10 месяцев с момента старта.

Итоговым продуктом проекта стала выдача 1108 сертификатов дополнительного образования для детей в возрасте от 5 до 18 лет, что составляет 10 % от общего числа детей данного возраста. Проект выполнен в рамках реализации одной из приоритетных целевых программ округа. Это в очередной раз подтверждает тот факт, что проектное управление в муниципалитете в значительной мере зависит от целевых показателей приоритетных стратегических проектов федерального и регионального значения и соответствующих источников финансирования.

Интересен опыт внедрения проектного управления в Асбестовском городском округе (Свердловская область), отмеченный как одна из лучших проектных практик в 2019 г. в рамках ежегодного конкурса профессионального управления проектной деятельностью «Проектный Олимп», проводимого Аналитическим центром при Президенте РФ.

В муниципалитете была разработана и принята к реализации программа «Комплексное развитие моногорода Асбестовский городской округ». Помимо разделов, относящихся к традиционным вопросам ведения органов местного самоуправления, в проект были включены такие подпроекты, как «Содействие реализации инвестиционных проектов» и «Получение статуса ТОР». Это свидетельствует о серьезном внимании, уделяемом администрацией городского округа внедрению проектного управления. Для реализации

программы был создан Управляющий совет (проектный комитет) комплексного развития моногорода. В его задачи входят:

- рассмотрение нормативных методических документов, связанных с проектным управлением моногорода;
- рассмотрение и утверждение инициации, изменения и закрытия программ и проектов моногорода, в том числе утверждение паспорта программы комплексного развития моногорода;
- рассмотрение финансовых вопросов по программам и проектам;
- осуществление контроля за ходом исполнения программ и проектов;
- рассмотрение запросов руководителя программы и проектов на изменение в программах и проектах;
- рассмотрение рисков и проблем реализации программ и проектов, выносимых на Управляющий совет (проектный комитет);
- координация и поддержка реализации, осуществления финансирования проектов на территории моногорода¹⁷.

Рисунок 23 иллюстрирует механизм взаимодействия различных властных структур и организаций, заинтересованных в реализации проектов в муниципалитете. Схема свидетельствует о необходимости учитывать интересы большого количества стейкхолдеров, которые зачастую играют также надзорную роль, что в определенной степени устраняет серьезные бюрократические барьеры для реализации проектов.

Отдельно стоит отметить предпринимаемые администрацией муниципалитета меры по получению федеральной и региональной поддержки (Фонд развития моногородов, Фонд развития промышленности, Корпорация МСП, Свердловский областной фонд поддержки предпринимательства и др.) и привлечению коммерческих и некоммерческих организаций в рамках государственно-

¹⁷ См.: Постановление администрации Асбестовского городского округа Свердловской области от 6 апреля 2017 г. № 213-ПА «О создании Управляющего совета (проектного комитета) комплексного развития моногорода Асбестовский городской округ» // Гарант.ру : информ.-правовой портал. URL: <http://base.garant.ru/20988593/> (дата обращения: 09.08.2019).

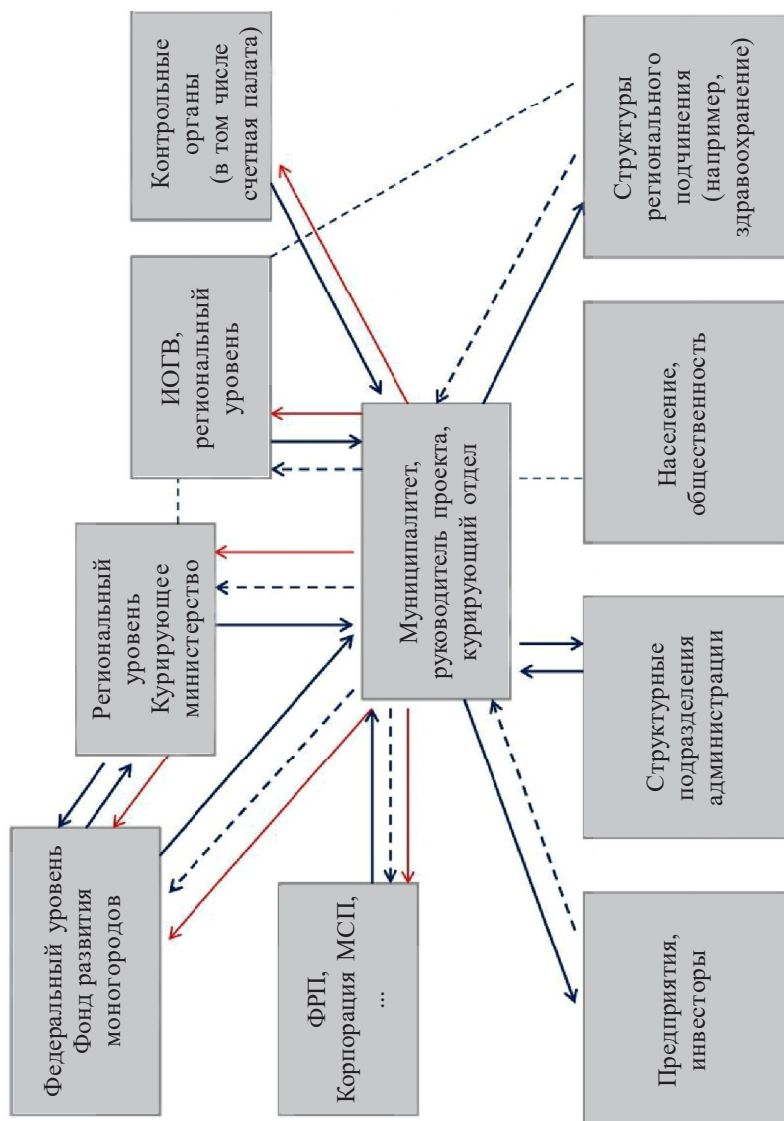


Рис. 23. Схема взаимодействия стейкхолдеров муниципальных проектов¹⁸

¹⁸ Составлено по: Минаев А. Управление проектами на примере комплексной программы развития моногорода Асбестовский городской округ: презентация доклада от 13.03.2019.

частного партнерства для реализации инвестиционных проектов. Например, результатом таких усилий стала реализация проекта по созданию индустриального парка «GRANPARK». Проект позволит диверсифицировать производственные мощности Асбестовского городского округа через развитие новых промышленных предприятий с созданием дополнительных рабочих мест, а также решить основную проблему моногорода – снижение экономической и социальной зависимости города от градообразующего предприятия.

По данным Международной ассоциации управления проектами, использование современной методологии и инструментария проектного управления позволяет сэкономить до 20–30 % времени и около 15–20 % средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ¹⁹. Главная цель проектного подхода в управлении – это оптимизация самого процесса с помощью применения универсальных проектных инструментов. Именно обозначенная цель в таких подсистемах проекта, как управление командой, временем, качеством, рисками, позволяет достигнуть результата с минимальными издержками, рассчитав точные сроки и продолжительность проекта, его конкретную стоимость. Таким образом, задачу проектного менеджера можно определить так: поиск оптимального варианта решения проблемы в условиях ограниченных ресурсов, но на заданном, т. е. хорошем, уровне качества²⁰. В качестве объекта управления рассматривается проект – как нечто уникальное и единственное в своем роде. Под каждый проект выделяются определенные ресурсы, выстраивается своя система управления. Поэтому проектное управление, как правило, отличается новаторскими подходами, предполагает более высокую ответственность команды управления за результат и меньшее значение иерархичности в команде.

¹⁹ См.: *Кожевников С. А.* Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти // Вопросы территориального развития. 2016. № 5 (35). URL : <http://vtr.vscac.ru/article/2037> (дата обращения: 05.10.2018).

²⁰ См.: *Боронина Л. Н., Сенук З. В.* Основы управления проектами. С. 32.

Оценивая процесс институционализации проектного менеджмента в системе государственного и муниципального управления, следует отметить успешность пилотного этапа данного мегапроекта. Популяризация и продвижение проектных идей и технологий набирают силу. Проводятся конкурсы региональных проектов в исполнительных органах власти, осуществляется проектное обучение с целью создания генерации проектных кадров в органах государственной и муниципальной власти, организуются проектные офисы субъектов Российской Федерации. Вместе с тем наблюдается явное смещение акцентов в сторону создания организационной инфраструктуры проектного управления в ущерб использованию собственно проектных инструментов, которые позволяют оптимизировать процесс внедрения инноваций в триаде основных ресурсов и критериев эффективности любого проекта – сроков, затрат, результата/качества. По данным экспертного опроса, проведенного Аналитическим центром Правительства РФ, главным препятствием внедрения проектных технологий является отсутствие у государственных и муниципальных служащих необходимого уровня знаний и опыта проектного управления. Изучение особенностей институционализации проектного подхода в сфере публичного управления показывает, что сегодня отсутствуют основополагающие элементы проектного управления, но имеются предпосылки для его реального внедрения на всех уровнях власти.

Вопросы для самопроверки

1. Каковы основные направления развития проектного подхода в системе государственного и муниципального управления?
2. Каковы, на ваш взгляд, лучшие достижения отечественной проектной практики в сфере публичного управления?

Список рекомендуемой литературы

Кириллова И. Ю. Опыт внедрения проектного управления на примере Белгородской области : презентация / И. Ю. Кириллова // Органы государственной власти Ярославской области : [офиц. сайт]. – URL: <https://>

www.yarregion.ru/depts/der/Documents/Инвестиции/Национальный%20рейтинг%20ЯО%20Белгородская%20область%20Презентация%20по%20ПУ.pdf (дата обращения: 09.08.2019).

Кожевников С. А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти / С. А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5 (35). – URL: <http://vtr.vssc.ac.ru/article/2037> (дата обращения: 05.10.2018).

Проектный Олимп : [офиц. сайт]. – URL: <http://olimp.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 22.11.2019).

Солодухин Р. А. Опыт Республики Саха (Якутия) : презентация / Р. А. Солодухин // Проектный Олимп : [офиц. сайт]. – URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-respubliki-saha-jakutija/> (дата обращения: 09.08.2019).

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

A Guide to the Project Management Body of Knowledge. PMBOK® Guide. – 3rd ed. – Newtown : Project Management Institute, 2004. – 388 p.

One click Yakutsk : [гор. портал]. – URL: <https://oneclickyakutsk.ru> (дата обращения: 22.11.2019).

PRINCE2 / The Office of Government Commerce on behalf of the Controller of Her Majesty's Stationery Office. – London : The Stationery Office, 2002. – 398 с. – URL: https://www.kornev-online.net/ITIL/Office%20of%20Government%20Commerce_Prince2_3E_2002.pdf (accessed: 20.10.2019).

Агнбегян А. Самое слабое место в финансировании России – это инвестиции в основной и человеческий капитал // Новости сибирской науки : [сайт]. URL: <http://www.sib-science.info/ru/ras/neobkhodim-finansovyy-12112018> (дата обращения: 09.09.2019).

Андерсон Д. Канбан. Альтернативный путь в Agile / Д. Андерсон. – Москва : Манн, Иванов и Фербер, 2017. – 350 с. – ISBN 978-5-00100-530-8. – URL: <https://www.litres.ru/devid-anderson/kanban-alternativnyy-put-v-agile/> (дата обращения: 20.10.2019).

Боронина Л. Н. Основы управления проектами : учеб. пособие / Л. Н. Боронина, З. В. Сенук ; М-во образования и науки РФ, Урал. федер. ун-т. – 2-е изд., доп. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. – 134 с. – ISBN 978-5-7996-1751-6.

Боронина Л. Н. Основы управления проектами : учеб. пособие / Л. Н. Боронина, З. В. Сенук ; М-во образования и науки РФ, Урал. федер. ун-т. – Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2015. – 112 с. – ISBN 978-5-7996-1416-4.

Васильев А. И. Организация проектного управления в органах государственной власти / А. И. Васильев, С. Е. Прокофьев // Управленческие науки. – 2016. – № 4. – С. 44–52.

Воронов Н. Д. Региональный опыт внедрения проектного управления на примере Свердловской и Белгородской областей / Н. Д. Воронов, С. И. Гринева // ЭГО: Экономика. Государство. Общество : электрон. журн. – 2018. – № 2. – URL: <https://ego.uara.ru/issue/2018/02/05> (дата обращения: 12.05.2019).

Зайков В. П. О реализации принципов проектного менеджмента в системе государственного и муниципального управления / В. П. Зайков //

Вестник Университета Российской академии образования. – 2018. – № 2. – С. 81–87.

Закон Свердловской области № 151-ОЗ от 21 декабря 2015 г. «О стратегии социально-экономического развития Свердловской области на 2016–2030 годы» // Техэксперт : [портал правовой и нормативно-техн. документации]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429024960> (дата обращения: 06.02.2017).

Зуев С. Э. Функционально-позиционное устройство проектирования : лекция / С. Э. Зуев // Школы культурной политики : [сайт]. – 2001. – URL: <http://shkp.ru/lib/archive/second/2001-1/12> (дата обращения: 05.10.2018).

Иванов Е. А. Источники формирования нормативно-методического обеспечения проектной деятельности в органах власти субъектов РФ (на примере Свердловской области) / Е. А. Иванов // Оценка регулирующего воздействия: стратегическое партнерство органов власти, бизнеса и НКО : сб. науч. тр. международ. молодеж. науч.-практ. конф. (г. Екатеринбург, 18–20 апр. 2018 г.) / отв. за вып. Я. П. Силин, Е. Б. Дворяждина. – Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2018. – С. 10–12.

Калужский М. Л. Экономика Западной Сибири: Омская область : учеб. пособие / М. Л. Калужский, А. Р. Сараев. – Москва : Информатика, 2012. – 697 с. – URL: <http://www.aup.ru/books/m261/> (дата обращения: 10.06.2019).

Кириллова И. Ю. Опыт внедрения проектного управления на примере Белгородской области : презентация / И. Ю. Кириллова // Органы государственной власти Ярославской области : [офиц. сайт]. – URL: <https://www.yarregion.ru/depts/der/Documents/Инвестиции/Национальный%20рейтинг%20ЯО%20Белгородская%20область%20Презентация%20по%20ПУ.pdf> (дата обращения: 09.08.2019).

Кожевников С. А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти / С. А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5 (35). – URL: <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2037> (дата обращения: 05.10.2018).

Красильников Д. Р. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России) / Д. Р. Красильников, М. Н. Якимова // Ars administrandi. – 2015. – № 2. – С. 36–48.

Лаунис Р. Топ-7 методов управления проектами: Agile, Scrum, Kanban, PRINCE2 и другие / Р. Лаунис // Проектные сервисы : [сайт]. – URL: <https://www.pmservices.ru/project-management-news/top-7-metodov-upravleniya-proektami-agile-scrum-kanban-prince2-i-drugie/> (дата обращения: 19.07.2019).

Лич Л. Вовремя и в рамках бюджета. Управление проектами по методу критической цепи : пер. с англ. / Л. Лич ; [пер. У. Саламатова]. – Москва : Альпина Паблишерз, 2010. – 352 с. – ISBN 978-5-9614-0995-6.

Луков В. А. Социальное проектирование : учеб. пособие / В. А. Луков. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва : Изд-во Моск. гуманитар.-социал. акад. : Флинта, 2003. – 240 с. – ISBN 5-85085-747-8. – ISBN 5-89349-519-5.

Любовный В. Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В. Я. Любовный, И. Ф. Зайцев, А. Б. Воякина [и др.]. – Москва : ЦНИИЭВТ, 2003. – 86 с.

Маковкина С. А. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении / С. А. Маковкина, О. М. Трофимова // Вопросы управления. – 2016. – № 4. – С. 52–58.

Международные стандарты управления проектами // FB.ru : [сайт]. – URL: <http://fb.ru/article/323455/mejdunarodnyie-standartyi-upravleniya-proektami> (дата обращения: 20.10.2019).

Методические рекомендации по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности // Минтруд России : [интернет-ресурс]. – URL: <https://rosmintrud.ru/docs/mintrud/1267> (дата обращения: 10.05.2019).

Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности // Правительство России : [сайт]. – URL: <http://m.government.ru/all/31306/> (дата обращения: 05.07.2019).

Методические рекомендации по оценке эффективности инвестиционных проектов : офиц. изд. : утв. Минэкономики РФ, Минфином РФ, Госстроем РФ 21 июня 1999 г. № ВК 477. – URL: <https://normativ.kontur.ru/document?moduleId=1&documentId=8730> (дата обращения: 07.09.2019).

Народная экспертиза : [офиц. портал]. – URL: <https://narod-expert.ru/> (дата обращения: 22.11.2019).

Никонова И. А. Проектный анализ и проектное финансирование / И. А. Никонова. – Москва : Альпина Паблишер, 2012. – 154 с.

Никонова И. А. Проектное финансирование в России. Проблемы и направления развития / И. А. Никонова, А. Л. Смирнов. – Москва : Издательство «Консалтбанкир», 2016. – 216 с.

Новоскольцева Ю. Ю. Методические аспекты комплексной оценки эффективности инвестиционных проектов / Ю. Ю. Новоскольцева, Н. К. Шеметова // Вопросы управления. – 2016. – № 6(43). – С. 273–278. – URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2016/06/35/> (дата обращения: 05.05.2019).

Обобщение мониторинга хода реализации государственных программ Российской Федерации, ежеквартальные и годовые сводные доклады // Минэкономразвития РФ : [сайт]. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/councilntrprojmanag/index> (дата обращения: 19.06.2019).

Огурцова А. Н. Федеральные целевые программы как инструмент государственной инвестиционной политики / А. Н. Огурцова // Финансы и кредит. – 2005. – № 10(178). – С. 46–55.

Опыт Белгородской области : презентация // Проектный Олимп : [офф. сайт]. – URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-belgorodskoj-oblasti/> (дата обращения: 09.08.2019).

Открытое Правительство : [офф. сайт]. – URL: <https://open.gov.ru/> (дата обращения: 22.11.2019).

Постановление администрации Асбестовского городского округа Свердловской области от 6 апреля 2017 г. № 213-ПА «О создании Управляющего совета (проектного комитета) комплексного развития моногорода Асбестовский городской округ» // Гарант.ру : информац.-правовой портал. – URL: <http://base.garant.ru/20988593/> (дата обращения: 09.08.2019).

Постановление правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях» (с изм. на 8 июля 2019 г.) // Техэксперт : портал правовой и норматив.-техн. документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/424080691> (дата обращения: 09.08.2019).

Постановление Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (ред. от 3 янв. 2019 г.) // КонсультантПлюс : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения: 16.06.2019).

Предварительные итоги оценки Индекса проектной деятельности по регионам представили на Красноярском экономическом форуме // Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. – URL: <https://pm.center/company/news/predvaritelnye-itogi-otsenki-indeksa-proektnoy-deyatelnosti-po-regionam-predstavili-na-krasnoyarskom/> (дата обращения: 15.05.2019).

Президент России утвердил положение и состав Совета по стратегическому развитию и национальным проектам // Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. – URL: <https://pm.center/company/news/prezident-rossii-utverdil-polozhenie-i-sostav-soveta-po-strategicheskomu-razvitiyu-i-natsionalnym-pr/> (дата обращения: 10.06.2019).

Проектное управление в органах государственной власти // FINWIN : [сайт]. – URL: <https://finswin.com/projects/metody/proektnoe-upravlenie-v-organah-gosudarstvennoj-vlasti.html> (дата обращения: 05.06.2019).

Проектное управление в системе государственного управления // Центр проектного менеджмента РАНХиГС : [сайт]. – URL: <https://pm.center/projectmanagement/proektnoe-upravlenie-v-sisteme-gosudarstvennogo-upravleniya/> (дата обращения: 10.06.2019).

Проектный Олимп : [офиц. сайт]. – URL: <http://olimp.ac.gov.ru/about/> (дата обращения: 22.11.2019).

Проектный офис Свердловской области // Правительство Свердловской области : офиц. сайт. – URL: http://midural.ru/project_office/structure/100828/ (дата обращения: 13.06.2019).

Раменская Л. А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне / Л. А. Раменская // *Фундаментальные исследования*. – 2018. – № 1. – С. 111–115.

Распоряжение Минэкономразвития России № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г. «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» // Минэкономразвития РФ : [сайт]. – URL: <http://economy.gov.ru/minec/about/structure/depstrategy/201404181> (дата обращения: 19.06.2019).

Распоряжение № 80-р от 25 января 2018 г. «Об утверждении плана мероприятий по развитию проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2018 г.» / Правительство РФ // Правительство России : [сайт]. – URL: <http://government.ru/docs/31211/> (дата обращения: 10.05.2019).

Региональные проекты Свердловской области // Правительство Свердловской области : офиц. сайт. – URL: http://midural.ru/project_office/100831/ (дата обращения: 15.06.2019).

Российские и международные стандарты по управлению проектами // Эффективное управление : [сайт]. – URL: <https://pmufa.ru/news/153-russian-and-international-standards-of-projectmanagement.html> (дата обращения: 20.10.2019).

Ручкин А. В. Оценка уровня зрелости организации проектной деятельности в органах исполнительной власти в Российской Федерации: анализ методики / А. В. Ручкин, Н. К. Шеметова // *Вопросы управления*. – 2019. – № 1. – С. 86–95. – URL: <http://vestnik.uapa.ru/ru/issue/2019/01/09/> (дата обращения: 06.06.2019).

Свод знаний по управлению проектами. Руководство PMBOK® / Project Management Instit. – 6-е изд. – Newtown : Project Management Institute, 2013. – 586 с. – ISBN 978-1-62825-008-4.

Сводный отчет о ходе реализации портфелей приоритетных региональных проектов (программ) за 2018 год // Правительство Свердловской области : [офиц. сайт]. – URL: http://midural.ru/project_office/analysis/ (дата обращения: 06.07.2019).

Синицына А. Д. Особенности внедрения проектного подхода в органах государственной власти на примере Свердловской области / А. Д. Синицына // Азия–Россия–Африка: экономика будущего : материалы IX Евраз. эконом. форума молодежи (г. Екатеринбург, 17–20 апр. 2018 г.) / отв. за вып. Я. П. Силин. – Екатеринбург : Изд-во УрГЭУ, 2018. – С. 171–174.

Солодухин Р. А. Опыт Республики Саха (Якутия) : презентация / Р. А. Солодухин // Проектный Олимп : [офиц. сайт]. – URL: <http://olimp.ac.gov.ru/best/opyt-respubliki-saha-jakutija/> (дата обращения: 09.08.2019).

Тарасенко В. В. Анализ сетевого мышления / В. В. Тарасенко // Философия науки и техники. – 2002. – № 1. – С. 54–72.

Темчина М. Подходы к управлению проектами: границы применимости гибких методологий в проектах внедрения / М. Темчина // Инфостарт : [сайт]. – URL: <https://infostart.ru/public/985232/> (дата обращения: 20.10.2019).

Указ губернатора Свердловской области от 14 февраля 2017 г. № 84-УГ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» (с изм. на 12 сент. 2018 г.) // Техэксперт : портал правовой и нормативно-техн. документации. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/429096339> (дата обращения: 10.05.2019).

Указ губернатора Свердловской области от 6 марта 2017 г. № 128-УГ «О Проектном комитете Свердловской области» // Техэксперт : портал правовой и нормативно-техн. документации. – URL: <http://docs-api.cntd.ru/document/429098623> (дата обращения: 10.06.2019).

Указ губернатора Свердловской области от 6 марта 2017 г. № 129-УГ «О Совете при Губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области» // Техэксперт : портал правовой и нормативно-техн. документации. – URL: <http://docs-api.cntd.ru/document/429098622> (дата обращения: 10.06.2019).

Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» // Президент России : [офиц. сайт]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40945> (дата обращения: 09.08.2019).

Указ Президента РФ от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период

до 2024 года» // КонсультантПлюс : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 09.12.2018).

Управление проектами : учеб. пособие / И. И. Мазур, В. Д. Шапиро, Н. Г. Ольдерогге, А. В. Полковников ; под общ. ред. И. И. Мазура и В. Д. Шапиро. – 6-е изд., стер. – Москва : Омега Л, 2010. – 960 с. – (Современное бизнес-образование). – ISBN 978-5-370-01058-3.

Управление проектами // forPM.ru : [сайт]. – 2019. – URL: <http://forpm.ru/> (дата обращения: 20.10.2019).

Управляем вместе : [офиц. портал]. – URL: <https://vmeste.permkrai.ru/> (дата обращения: 22.11.2019).

Федеральный закон от 13 июля 2015 г. № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (последняя редакция) // КонсультантПлюс : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_182660/ (дата обращения: 08.12.2018).

Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (последняя редакция) // КонсультантПлюс : [сайт]. – URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 08.12.2018).

Цуркан М. В. Понятие «проектные компетенции» в контексте внедрения проектного подхода в систему государственного управления / М. В. Цуркан // Вестник Тверского государственного университета. Серия : Экономика и управление. – 2018. – № 1. – С. 62–74.

Штайн Э. Философия Lean. Бережливое производство на работе и дома / Э. Штайн // LifeInBooks.net : [сайт]. – 2014. – URL: <http://lifeinbooks.net/chto-pochitat/filosofiya-lean-berezhlivoe-proizvodstvo-na-rabote-i-doma-endryu-shtayn/> (дата обращения: 20.10.2019).

Яновский В. В. О реализации проектного подхода в государственном управлении и местном самоуправлении / В. В. Яновский, А. П. Исаев, А. К. Нещерет // Управленческое консультирование. – 2018. – № 7. – С. 8–16.

Учебное издание

Боронина Людмила Николаевна
Сенук Зинаида Викторовна
Дроздова Анна Александровна
Пошехонова Галина Васильевна
Балясов Александр Анатольевич
Москвина Екатерина Васильевна

РАЗРАБОТКА И РЕАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТОВ В ОРГАНАХ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОТ ТЕОРИИ К ПРАКТИКЕ

Учебное пособие

Заведующий редакцией *М. А. Овечкина*
Редактор *Т. А. Федорова*
Корректор *Т. А. Федорова*
Компьютерная верстка *Г. Б. Головиной*

Подписано в печать 18.10.2021. Формат 60×84/16.
Бумага офсетная. Цифровая печать.
Уч.-изд. л. 8,5. Усл. печ. л. 9,77. Тираж 30 экз. Заказ 226.

Издательство Уральского университета.
Редакционно-издательский отдел ИПЦ УрФУ
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.
Тел.: +7 (343) 389-94-79, 350-43-28.
E-mail: rio.marina.ovechkina@mail.ru

Отпечатано в Издательско-полиграфическом центре УрФУ
620083, Екатеринбург, ул. Тургенева, 4.
Тел.: +7 (343) 358-93-06, 350-58-20, 350-90-13.
Факс +7 (343) 358-93-06
<http://print.urfu.ru>

Для заметок

