

Ю. И. Молотков

Сибирский институт управления — филиал Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Новосибирск, Россия)

ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ИНСТРУМЕНТ СТРАТЕГИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Принята к публикации 06.02.2020

Мировой экономической кризис 2009 г., последующие события экономической стагнации и выхода из кризиса европейских стран, Америки и России показали, что даже стабильно осуществляющие научно-техническое и экономическое поступательное развитие страны попадают в волновой кризисный процесс. Этот процесс связан прежде всего с производством и потреблением. В России он усугубился глубоким разрывом экономических связей, например из-за кризиса власти на Украине, а также принятием санкций США и Евросоюзом. Результат экономического кризиса — рост бедности в стране.

В статье описываются актуальные проблемы и инструменты реализации принятых президентом и правительством документов программно-проектного стратегического развития государства на период до 2024 г., которые должны обеспечить социально-экономическое развитие населения и страны, а также вход в топ-5 экономик мира.

Ключевые слова: функциональная структура, проектная деятельность, национальные цели, стратегические задачи, национальные, федеральные и региональные проекты, процесс управления проектами.

DOI: 10.32324/2412-8945-2020-1-73-86

По международной оценке IMPA, применение современных управленческих методологий и инструментария в разработке и осуществлении проектной деятельности позволяет сэкономить на нее время до 20—30 % и всех типов ресурсов до 15—20 %.

Переход в международной практике к программно-проектному целевому системному управлению стратегическим развитием предполагает использование гибких методик (Agile, Scrum, Kanban, Lean) для управления проектами с их полной или частичной автоматизацией процессов и реализации всех стадий жизненного цикла проекта. Мотивация всех участников проекта на эффективность достижения конечного результата обеспечивает реализацию проектов. Достижение стратегических целей и задач развития социально-экономической среды обеспечивается системой гибкого управления процессами, процедурами и действиями, прописанными в проектах (программах), мониторингом и контролем за счет внедрения информационной системы управления проектами (ИСУП) и системой управления проектной деятельностью (СУПД) в органах власти Российской Федерации.

Российская экономика, согласно Рейтингу стран мира по ВВП, занимает 11-е место среди экономик мира, тогда как в Указе Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204

«О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» поставлена амбициозная задача войти в топ-5 экономик мира. Такая цель достижима, если стратегическое планирование осуществить за счет перехода к программно-проектному целевому планированию и управлению реализацией всех принятых программ и проектов при обеспечении контроля, мониторинга и мотивации всех участников, обеспечивающих достижение целевых показателей, а таких показателей более 2 000.

Формирование информационной системы управления проектами и единого реестра учета и контроля документов стратегического планирования является важной составляющей повышения ответственности исполнителей за реализацию проектов и программ.

Практика и опыт субъектов Российской Федерации по реализации приоритетных проектов, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»¹, позволили извлечь позитивные и негативные уроки проектной деятельности в органах власти.

Анализ результатов внедрения проектного управления, согласно этому постановлению, позволил выделить возникшие проблемы, а именно:

— сложную методологию для текущего уровня управленческой зрелости;

— низкая эффективность принятых и реализуемых проектов, не ставших стратегически прорывными;

— сложные используемые информационные технологии, отсутствие их единства для пользователей;

— слабое межведомственное взаимодействие, взаимосвязь и вовлеченность регионов в проектную деятельность;

— сокрытие проблем в организации проектного управления на межведомственном и региональном уровнях;

— недостаточные проектные компетенции в исполнительных органах власти на всех уровнях;

— отсутствие специальных фондов мотивации и стимулирования специалистов управления проектами;

— недостаточность использования действующих систем мотивации в регионах страны;

— несформированность отношения органов власти и участников проектной деятельности к проектному управлению как инструменту высокой эффективности¹.

Переход к новой технологии проектного управления национальными проектами, согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (далее — постановление № 1288), позволяет в два раза сократить документооборот и обеспечить существенные преимущества и выгоды от внедрения проектного управления, особенно на уровне субъектов Российской Федерации. В проектном управлении постановлением № 1288 введены единые понятия, такие как:

Проект — комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений.

Национальный проект — проект (программа), обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее — Указ № 204), а также при необходимости достижение дополнительных показателей и выполнение дополнительных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (далее — Совет), президиума Совета и подлежащий разработке в соответствии с Указом № 204.

Федеральный проект — проект, обеспечивающий достижение целей, целевых и дополнительных показателей, выполнение задач нацио-

нального проекта и (или) достижение иных целей и показателей, выполнение иных задач по поручению и (или) указанию Президента Российской Федерации, поручению Председателя Правительства Российской Федерации, Правительства Российской Федерации, решению Совета, президиума Совета, поручению куратора соответствующего национального проекта.

Ведомственный проект — проект, обеспечивающий достижение целей и показателей деятельности федерального органа исполнительной власти.

Региональный проект — проект, обеспечивающий достижение целей, показателей и результатов федерального проекта, мероприятия которого относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта Российской Федерации, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта Российской Федерации.

Проектная деятельность — деятельность, связанная с инициированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов.

Особенность современного стратегического проектирования заключается в том, что формирование проектов происходит по уровням государственного управления, соответственно, проекты, например разработанные на региональном уровне, могут получить статус национального проекта в части целевых результатов, что позволяет до 95 % профинансировать реализацию регионального проекта.

Формирование новой системы проектной деятельности и проектного управления в органах власти Российской Федерации обусловлено потребностью в новых подходах к стратегическому планированию и управлению, так как процесс стратегического развития имеет свои причины торможения, а именно:

— на практике реализуются не самые эффективные решения, многие не носят инновационного характера;

— реализация проектов и программ (например, майских указов 2012 г.) показала, что не все цели и индикативные показатели достигнуты;

— сроки выполнения программ, проектов и их бюджетного исполнения нарушаются;

— наблюдается неэффективное использование всех типов ресурсов (трудовые, финансовые, материальные) в реализуемых программах и проектах;

— имеется неурегулированность межведомственного взаимодействия при совместной реализации проектов и программ (не достаточно прописано разграничение полномочий по исполнению мероприятий проекта или программ);

— происходит дестабилизация экономической деятельности из-за политической нестабильности, санкций, других воздействий внешнего окружения Российской Федерации.

Противостоять процессам торможения можно за счет более целенаправленной организации проектно-программного стратегического плани-

¹ По оценке федерального проектного офиса и опыта автора как модератора проектов на региональном уровне.

рования и управления социально-экономическим развитием Российской Федерации и ее регионов на новой информационно-технологической методологии.

Дальнейшая технология реализации Федерального закона Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» обеспечивается за счет реализации новой системы управления проектной деятельностью в Российской Федерации, которая формируется на базе новых нормативно-правовых актов (НПА), регулирующих стратегическое программно-проектное управление проектной деятельностью в органах власти.

К основным НПА, регулирующим управление проектной деятельностью в органах власти, относятся:

— Федеральный закон Российской Федерации от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»;

— Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»;

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

— постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»;

— распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»;

— Методические рекомендации по разработке национальных проектов (программ) (утверждены Правительством Российской Федерации 4 июня 2018 г. № 4072п-П6);

— <Письмо> Аппарата Правительства Российской Федерации от 13 июня 2018 г. № П6-29821 «О направлении разъяснений по заполнению форм паспортов национальных проектов (программ) и федеральных проектов»;

— <Письмо> Минтруда России от 2 июня 2017 г. № 18-4/10/П-3501 «Во исполнение пунктов 3 и 4 раздела III протокола заседания президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам от 22 марта 2017 г. № 3» (вместе с «Методическими рекомендациями по материальному стимулированию федеральных государственных гражданских служащих федеральных органов исполнительной власти, являющихся участниками реализации приоритетных проектов (программ)» одобрены на заседании рабочей группы по развитию проектной деятельности при

президиуме Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам (протокол от 26 мая 2017 г. № 5));

— Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты (утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 3 декабря 2018 г. № 14);

— рекомендуемый план подготовки паспортов национальных и федеральных проектов;

— перечень документов проектного управления субъекта Федерации;

— Методические указания по порядку и типовой форме заключения соглашения между руководителем федерального проекта и руководителем регионального проекта о реализации на территории субъекта Российской Федерации регионального проекта.

Для реализации Указа № 204 сформирована новая система управления проектной деятельностью в органах власти, предусмотренная постановлением № 1288.

Этим постановлением утверждена функциональная структура проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и рекомендовано органам власти субъектов Российской Федерации организовать проектную деятельность на региональном уровне. В этом же постановлении сформированы органы управления проектной деятельностью, которые включены в функциональную структуру управления проектами, а именно:

I. Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

II. Проектный комитет.

III. Рабочая группа по разработке проекта.

IV. Проектный офис Правительства Российской Федерации.

V. Ведомственный проектный офис.

VI. Проектный офис субъекта Российской Федерации.

VII. Руководитель национального проекта, руководитель федерального проекта.

VIII. Администратор национального проекта, администратор федерального проекта (заместитель руководителя национального проекта, заместитель руководителя федерального проекта).

IX. Участники национального проекта, участники федерального проекта.

X. Общественно-экспертный совет.

XI. Центр компетенций проектной деятельности.

Центром проектного менеджмента РАНХиГС разработана и реализуется организационная структура управления проектной деятельностью в Российской Федерации (рис. 1).

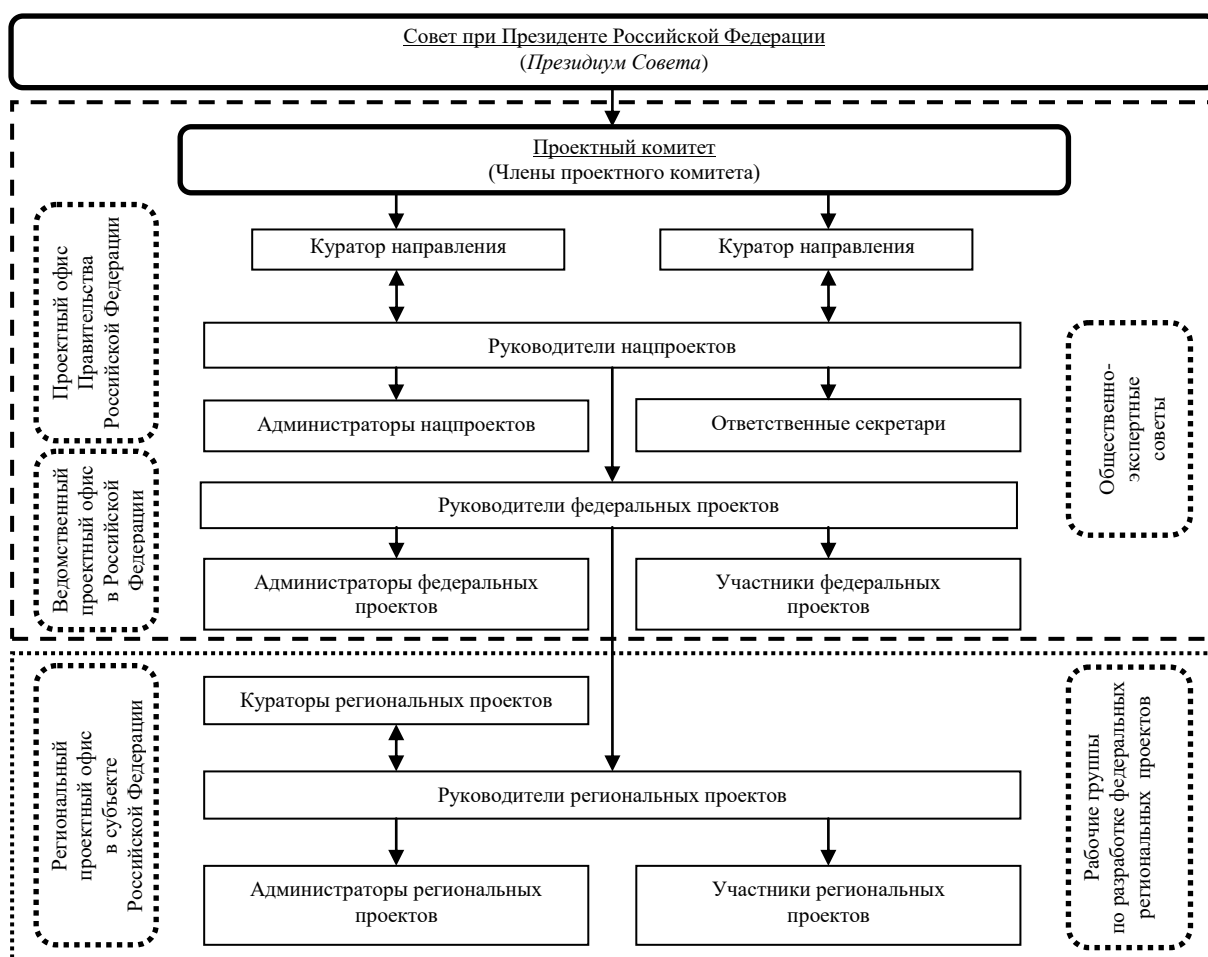


Рис. 1. Организационно-функциональная структура управления национальными проектами

В этом же постановлении сформировано распределение функциональных ролей в органах государственной власти в сфере управления проектами и проектной деятельностью. Особенностью организационной структуры является наличие сформированных новых органов, а именно:

— коллегиальные органы управления — постоянные органы, где участники работают в режиме совмещения штатных функциональных обязанностей;

— рабочие органы управления проектами, которые действуют на постоянной основе, но

участвуют временно или работают в режиме совмещения функций;

— проектные органы, формирующиеся как постоянные структуры, но в них сотрудники работают временно на период проекта.

Распределение функциональных ролей в организационно-функциональной структуре управления национальными проектами и в государственных органах управления приведено ниже (табл. 1).

Таблица 1

Основные функциональные роли органов власти в проектном управлении Российской Федерации

Уровень управления	Компоненты оргструктуры	Основные функциональные роли
I	Совет при Президенте Российской Федерации (Президиум Совета)	Принимает решение о формировании перечня национальных проектов, утверждает паспорта нацпроектов, одобряет предложения по федеральным проектам, делегирует функции проектному комитету и др.
II	Президиум Совета (Проектный комитет)	Председатель Проектного комитета является куратором национального, федерального проекта. Одобряет федеральные проекты, утверждает паспорта и отчеты федеральных проектов, оценивает эффективность проектов и исполняет иные функции
	Члены проектного комитета	Участники процесса формирования политики стратегического развития России и выбора инструментов ее реализации
	Куратор нацпроекта	Зампред Правительства России. Оказывает содействие в успешной реализации программы, проекта, направления. Кураторы утв. на заседании Президиума Совета и возглавляют проектные комитеты по нацпроектам или федеральным проектам

Уровень управления	Компоненты оргструктуры	Основные функциональные роли
	Рабочая группа по разработке проекта акта	Коллегиальный орган, формируется проектным комитетом. Осуществляет разработку и согласование проекта акта Правительства России, подготавливает таблицу разногласий в рамках реализации федерального проекта
III	Проектный офис Правительства Российской Федерации (Администратор Проекта)	Зам. ФОИВ. Осуществляет мониторинг реализации нацпроекта, формирует отчетность и ведение документооборота
	Ответственный за организацию проектной деятельности	Зам. ФОИВ. Обеспечивает системное развитие проектной деятельности в федеральном органе исполнительной власти
IV	Ведомственный Проектный офис (Куратор федерального проекта)	Зампред Правительства России. Содействует успешной реализации федерального проекта
	Руководитель федерального проекта	Зам. ФОИВ. Персонально отвечает за достижение целей, показателей и результатов федерального проекта
	Администратор федерального проекта	Отв. лицо ФОИВ. Осуществляет мониторинг реализации федерального проекта, формирует отчетность и ведение документооборота
	Ответственный за организацию проектной деятельности	Зам. ФОИВ. Обеспечивает системное развитие проектной деятельности в федеральном органе исполнительной власти
V	Региональный Проектный офис (Куратор регионального проекта)	Зам. ОИВ субъекта Российской Федерации. Персонально отвечает за достижение целей, показателей и результатов регионального проекта
	Руководитель регионального проекта	Зам. рук. ОИВ. Персонально отвечает за достижение целей, показателей и результатов регионального проекта
	Администратор регионального проекта	Зам. рук. структурного подразделения ОИВ. Осуществляет мониторинг реализации регионального проекта, формирует отчетность и ведение документооборота
	Ответственный за организацию проектной деятельности	Зам. ФОИВ. Обеспечивает системное развитие проектной деятельности в федеральном органе исполнительной власти

Кроме того, в постановлении № 1288 сформирована структура паспорта проекта, которая включает в себя разделы и состав разделов проекта для его описания в типовых формах проекта:

I. Общие положения

1.1. Положение устанавливает порядок организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации.

1.2. В соответствии с Положением реализации подлежат национальные проекты и федеральные проекты.

II. Инициирование проекта

2.1. Национальные проекты, их цели, целевые показатели и задачи определяются Указом.

2.2. Инициирование федерального проекта может осуществляться членом Правительства Российской Федерации.

III. Подготовка проекта

3.1. Паспорт национального проекта.

3.2. Паспорт федерального проекта.

IV. Реализация проектов

4.1. Разработка и согласование проектов актов Правительства Российской Федерации, подготавливаемых в рамках реализации федерального проекта.

4.2. Мониторинг реализации национальных проектов и федеральных проектов.

4.3. Внесение изменений в национальные проекты и федеральные проекты.

V. Завершение проекта

5.1. Завершение федерального проекта.

5.2. Завершение национального проекта.

VI. Постпроектный мониторинг (не входит в паспорт проекта)

6.1. Мониторинг организуется органами власти, проектным комитетом. Анализируется степень влияния реализации проектов на индикаторы регионального стратегического развития территории.

6.2. Осуществляется оценка использования финансирования и софинансирования по срокам и этапам реализации проекта.

6.3. Оформляется нормативный акт по реализации проекта.

6.4. С помощью мониторинга, уточняется степень достижения целей проекта и его влияние на индикативные показатели субъекта Российской Федерации.

В Указе № 204 сформировано 12 направлений стратегического развития Российской Федерации, дополнительно принят план развития инфраструктуры. В настоящее время уже принято 79 национальных и более 3 500 региональных проектов.

Приведены объем финансирования и количество принятых национальных проектов по каждому направлению стратегического развития (табл. 2).

Направления национальных, федеральных и региональных проектов

№ п/п	Направление стратегического развития в национальных проектах	Количество проектов	Объем финансирования, млрд руб.
1	Здравоохранение	8	1 725,8
2	Образование	10	784,5
3	Демография	5	3 105,2
4	Культура	3	113,5
5	Безопасные и качественные автомобильные дороги	4	4 779,7
6	Жилье и городская среда	4	1 066,2
7	Экология	11	4 041,0
8	Наука	3	636,0
9	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5	481,5
10	Цифровая экономика	6	1 634,9
11	Производительность труда и поддержка занятости	3	52,1
12	Международная кооперация и экспорт	5	956,8
13	Комплексный план «Модернизация и расширение магистральной инфраструктуры»	11	6 348,1
	Итого	79	25 000,7

Общее бюджетное финансирование национальных проектов в объеме 25,7 трлн руб. распределено по трем блокам:

— человеческий капитал — 5,7 трлн руб. (26 проектов);

— комфортная среда для жизни — 9,9 трлн руб. (19 проектов);

— экономический рост — 10,1 трлн руб. (33 проекта).

В Указе № 204 по каждому направлению стратегического развития установлены целевые индикаторы, выраженные в количественных значениях и отраженные в основных национальных целях и стратегических задачах. Основными национальными целями являются:

— обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации;

— повышение ожидаемой продолжительности жизни до 68 лет и к 2030 году — до 80 лет;

— обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции;

— снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации;

— улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно;

— ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 % от их общего числа;

— обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере;

— вхождение Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4 %;

— создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами.

Реализация действующих программ и принятых национальных проектов позволит достичь прогнозных целевых показателей, обозначенных в приведенном Указе № 204, например войти в топ-5 ведущих экономик мира, в топ-10 в сфере образования, в здравоохранении увеличить экспорт в 4 раза и др.

Достижение национальных целей и целевых показателей стратегического развития страны на всех ее уровнях осуществляется через разработку и реализацию национальных, федеральных, региональных проектов.

Новая система управления программно-проектной деятельностью в Российской Федерации предусматривает организацию эффективного управления проектной деятельностью и проектами с учетом особенностей действующей системы проектного управления в органах власти на региональном уровне. Особенности современного этапа внедрения проектной деятельности в органах власти можно разделить на два крупных блока (рис. 2).

Особенности проектной деятельности	Особенности управления проектами
<p>Формирование и реализация единых национальных целей, заложенных в Указе № 204. Ориентация на передовые инновационные технологии и лидерство на международном рынке. Устранение межведомственных барьеров и упрощение документооборота и системы согласований (сокращение в два раза). Управление рисками и ресурсными возможностями при реализации проектов и программ стратегического развития страны. Стратегическое программно-проектное планирование социально-экономического развития с преемственностью субфедерального, федерального, регионального и муниципального уровней. Персональное закрепление проектов, ответственность и мотивация за достижение конечного результата, предусмотренного проектом или программой. Распределение функциональных ролей проектной деятельности органов власти Российской Федерации. Организация процесса управления по жизненному циклу проекта. Организация и планирование связанных мероприятий по стадиям жизненного цикла проекта. Внедрение системы управления проектной деятельностью. Внедрение информационной системы управления проектами, мониторинга, контроля и сопровождение исполнения проектов и программ</p>	<p>Формирование проектной команды и общей идеи проектирования. Обоснованные цели проекта, которые достигаются имеющимися средствами. Выделение и структуризация проблем, а также разработка механизмов их решения. Анализ состояния объекта, в котором реализуется проект и решается проблема. Четкое формулирование и обоснование конечного результата. Описание проектных решений для достижения конечных результатов. Формирование графика Ганте реализации проекта. Обоснование ресурсов, необходимых для реализации проекта. Выявление рисков при достижении целей проекта и условий их осуществления. Обоснование индикаторов, отражающих уровень развития точки роста по проекту. Формирование презентации для защиты идеи проекта</p>

Рис. 2. Особенности системы стратегического программно-проектного управления в органах власти

В настоящее время в органах власти примерно 80 % управленческой деятельности организовано в функциональном формате. При программно-целевом методе управления проектами более 50 % управленческой деятельности можно выполнять посредством процедур и действий в процессном формате. При этом все рутинные функциональные работы формализуются с ориентацией на конечный результат и переводятся в процессный формат на базе цифровизации и фиксации, в базе данных (БД), в ИСУП, формируемой в Российской Федерации.

Минэкономразвития Российской Федерации своим распоряжением от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ утвердило «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

Главная задача проектного управления — перейти от управления процессом к технологии управления конечным результатом за счет разработки и внедрения ИСУП (табл. 3).

ИСУП формируется как информационно-аналитическая система государственного управления проектами в органах власти. Внедрение системы управления проектами ИСУП в системе project management позволит увеличить эффективность использования всех типов ресурсов и взаимодействия органов власти с другими организациями, а также повысить прозрачность, обоснованность, своевременность принимаемых решений и обеспечить достижение запланированных проектных результатов.

Таблица 3

Этапы внедрения ИСУП в органах исполнительной власти Российской Федерации

№ п/п	Модули ИСУП	Первая очередь	Вторая очередь	Третья очередь
О с н о в н ы е м о д у л и				
1	Модуль паспортизации проектов	Паспортизация проектов		
2	Модуль управления сроками реализации проектов	По контрольным событиям	Календарно-сетевое планирование	
3	Модуль управления показателями деятельности	Ввод показателей, учет плановых значений	Отслеживание фактических значений показателей	
4	Модуль управления персоналом	Ведение реестра показателей, подразделений, проектных ролей и их сопоставление (матрица доступа) Контакты участников проекта	Ведение ключевых показателей эффективности должностных лиц, ввод плановых значений Ввод/расчет фактических значений показателей эффективности должностных лиц	Аналитический учет ресурсов, формирование плано-ресурсного обеспечения проектов, учет загруженности ресурсов

№ п/п	Модули ИСУП	Первая очередь	Вторая очередь	Третья очередь
5	Модуль управления финансовыми показателями	Ввод плановых значений финансовых показателей	Фактический учет финансовых показателей	Интеграция с финансовыми и бухгалтерскими системами

Источник: Борисова Е. Управление проектами в государственных органах по базе СЭД// Directum. URL: <https://www.directum.ru/blog-post/930>

Исходя из основных принципов, понятий и процессов управления проектами, сформированных в международном стандарте Российской Федерации «Руководство по проектному менеджменту» ISO 21500:2014¹, который действует на территории Российской Федерации для всех участников проектного управления и утвержден Россией, США и Евросоюзом, была сформирована система и функциональная структура управления национальными, федеральными и региональными проектами.

На базе внедряемой организационно-функциональной структуры управления национальными проектами (см. рис. 1) сформирована модель системы стратегического управления программно-проектной деятельностью в органах власти (рис. 3), которая позволяет понять место и роль государственных программ и национальных проектов в системе стратегического планирования и управления, соответственно, роль и место ИСУП и СУПД.

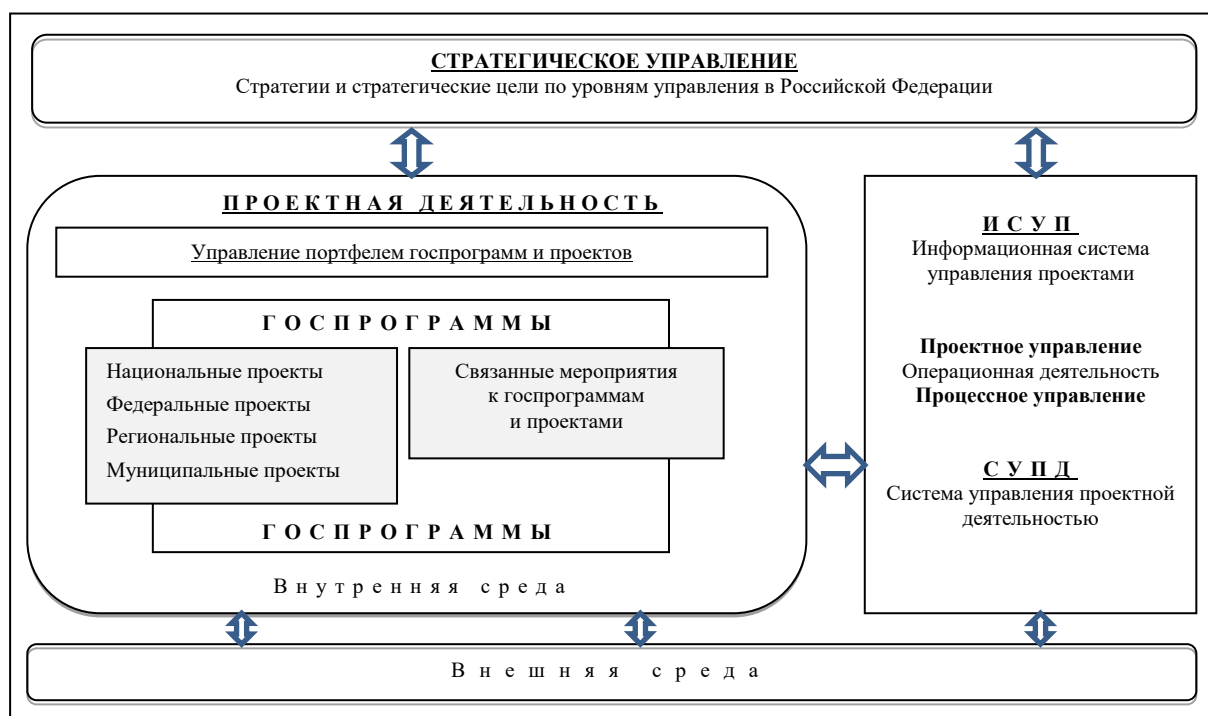


Рис. 3. Модель системы стратегического управления программно-проектной деятельностью в органах власти

Модель системы стратегического программно-проектного управления опирается на использование информационной технологии для управления национальными, федеральными и региональными проектами.

Основой такого управления становится ИСУП, внедряемая в органах исполнительной власти Российской Федерации, которая включает следующие основные компоненты системы:

- управление проектами;
- управление мотивацией участников проектов;
- управление компетенциями участников проектной деятельности;
- организационная поддержка проектной деятельности;
- технологическая поддержка проектной деятельности;
- инициация проекта;

¹ И других базовых стандартов, таких как: ГОСТ Р 54869—2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом». ГОСТ Р 54870—2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов». ГОСТ Р 54871—2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой». ГОСТ Р 58184—2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Основные положения». ГОСТ Р 58305—2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Проектный офис».

- планирование проекта;
- исполнение проекта.
- управление изменениями проекта;
- управление рисками;
- контроль проекта;
- завершение проекта;
- паспорт проекта;
- отчеты по проекту.

Ключевым инструментом процесса управления проектами и связанными мероприятиями программ и проектов является система мониторинга результатов реализации национальных, федеральных и региональных проектов. Система мониторинга является встроенной частью внедряемых ИСУП и СУПД в органах власти.

Именно система мониторинга и контроля отслеживает контрольные точки исполнения связанных мероприятий госпрограмм и национальных проектов. Такой мониторинг формируется как основа информационно-аналитической системы государственного управления проектами в органах власти, которые должны стыковаться с системами бюджетирования.

Переход к системному стратегическому проектному планированию и управлению позволит органам власти всех уровней обеспечить поступательное движение развития страны и ее населе-

ния за счет перехода к новым технологиям управления. При этом следует различать проектное управление в органах власти и процессное управление проектом в ходе реализации национальных, федеральных, региональных проектов, а именно:

— *проектно-ориентированную систему управления*, в которой проектные цели исполнительной власти достигаются за счет внедрения новой технологии стандартизованных процессов управления проектами;

— *процессно-ориентированную систему управления*, в которой проектные цели исполнительной власти достигаются за счет реализации процессов жизненного цикла проектов: инициирования, подготовки, реализации, завершения (рис. 4).

Иными словами, формирование проектно-ориентированной системы по уровням государственного управления в органах власти позволит обеспечить достижение проектных целей исполнительной власти за счет реализации жизненного цикла проектов, а за счет исполнения процессов по стадиям жизненного цикла обеспечивается достижение конечных результатов проектов. Центром проектного менеджмента РАНХиГС составлена схема формирования и реализации проекта по жизненному циклу (рис. 4).

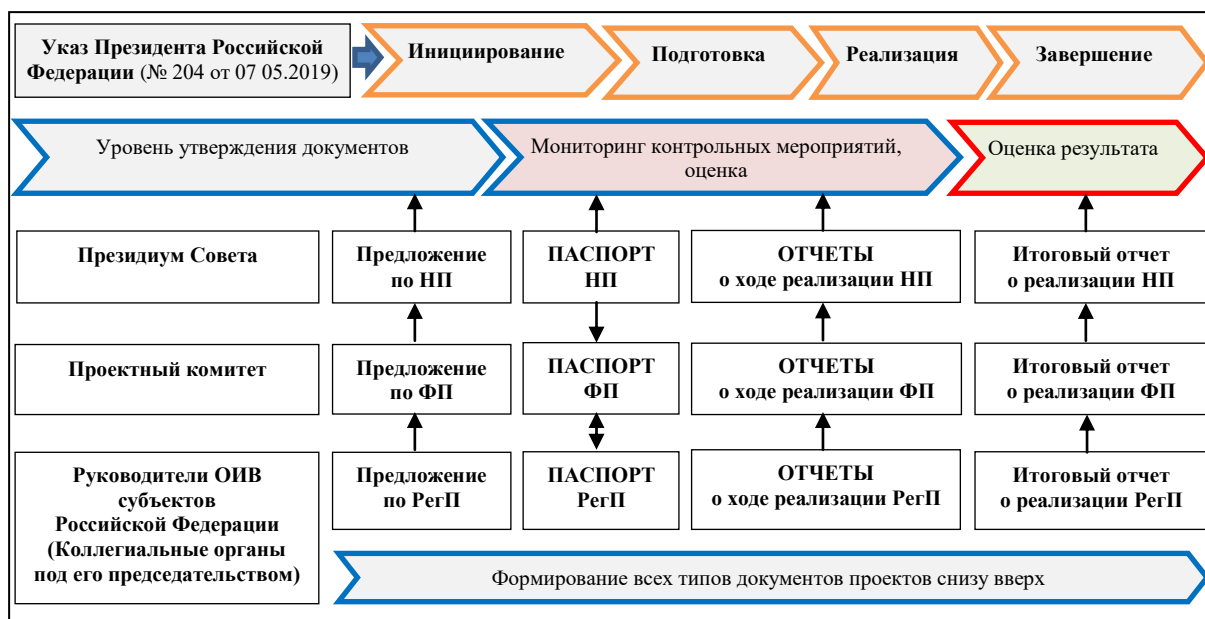


Рис. 4. Схема формирования и реализации проекта по жизненному циклу: НП — национальный проект; ФП — федеральный проект; РегП — региональный проект

Проектное управление рассматривается как способ организационной деятельности органов власти, при которой цели достигаются за счет выполнения принятых стратегических задач, за счет формирования по единой технологии содержания паспортов программ и проектов, системы промежуточных и итоговых отчетов о ходе их реализации.

На все типы проектов (национальный, федеральный и региональный) заполняются типовые формы. В соответствии с п. 3 «Методических ре-

комендаций по разработке национальных проектов (программ)», утвержденных Председателем Правительства Российской Федерации Д. А. Медведевым от 4 июня 2018 г. № 4072п-П6, паспорт проекта формируется исходя из следующих подходов:

— планирование значений целевых показателей, определенных в Указе № 204 (далее — целевые показатели), осуществляемое по годам реализации национального проекта (в случае от-

сутствия целевых показателей — определение соответствующих целевых показателей);

— включение в национальный проект дополнительных показателей, позволяющих однозначно оценить достижение цели национального проекта (в случае, если у цели, определенной в Указе № 204, отсутствует измеримый показатель);

— дополнение национального проекта в случае необходимости задачами, обеспечивающими достижение его целей и целевых показателей;

— детализация задач до результатов национального проекта;

— определение контрольных точек, подтверждающих получение результатов национального проекта;

— планирование мероприятий, направленных на достижение контрольных точек и в совокупности обеспечивающих получение результатов национального проекта;

— финансовое обеспечение реализации национальных проектов за счет средств бюджетов бюджетной системы Российской Федерации с учетом разграничения полномочий между различными уровнями власти в Российской Федерации, а также за счет внебюджетных источников;

— определение персональной ответственности за достижение целей, целевых показателей, решение задач, достижение результатов и контрольных точек, выполнение мероприятий национальных и федеральных проектов.

Так как паспорт проекта является инструментом проектного управления в органе исполнительной власти, то этот документ должен содержать ключевую информацию по проекту: наименование проекта, участники, основания для инициации, цели, задачи, результаты, критерии успеха, период реализации, риски, взаимосвязь с другими проектами.

На основании «Методических рекомендаций по разработке национальных проектов (программ)» разработаны типовые паспорта национальных, федеральных региональных проектов. Реализация всех типов проектов осуществляется по стадиям жизненного цикла.

Рассмотрим формирование компонентов проекта на примере двух стадий жизненного цикла проекта: инициирования и завершения. Каждая такая стадия содержит компоненты, процессы и формирование документов, обеспечивающих создание и реализацию национального, федерального и регионального проекта (рис. 5 и 6).

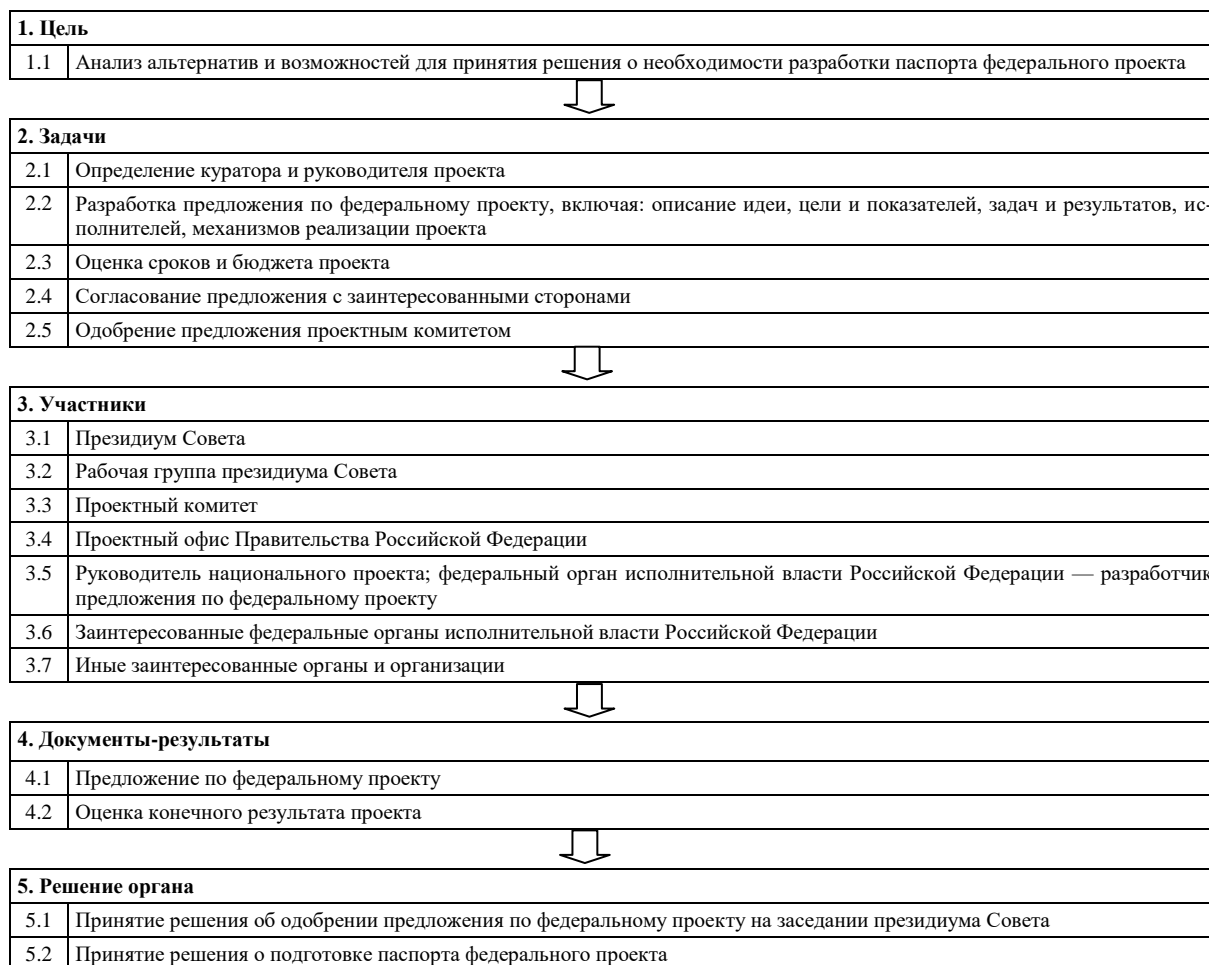


Рис. 5. Компоненты стадии инициирования проекта

Исполнение всех документально-организационных процессов завершается этапом принятия

органом власти решения об одобрении предложения по федеральному, национальному проекту

на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам.

Аналогичные процессы и процедуры осуществляются по всем четырем стадиям реализации нацпроекта. В каждой стадии имеются свои компоненты, в том числе в стадии завершения

проекта (см. рис. 6). Особенность этой стадии — формирование итоговых отчетов, федерального, национального проектов. Формированию этих отчетов предшествуют отчеты региональных проектов как составной части федерального и национального проекта.

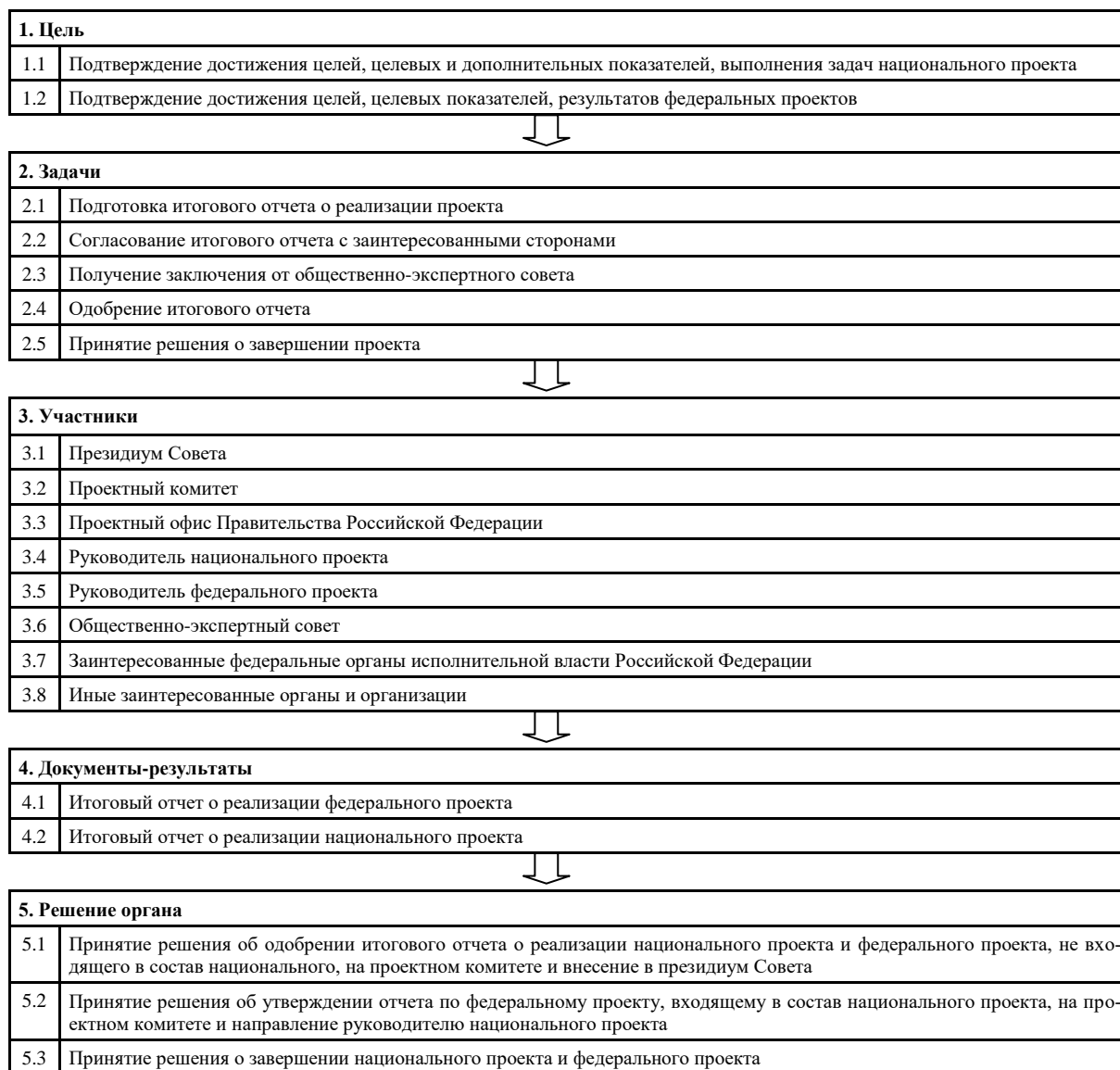


Рис. 6. Компоненты стадии завершения проекта

На этой стадии принимаются решения об одобрении и утверждении отчетов, о завершении национального проекта и федерального проекта, а также формируются соответствующие документы для архива.

Особенность проектного стратегического развития Российской Федерации и ее регионов заключается в том, что региональные проекты, принятые в 85 субъектах Российской Федерации (а их уже более 3 500) решают территориальные проблемы стратегического социально-экономи-

ческого развития населения. Субъект Российской Федерации при достижении целей национальных проектов может получить софинансирование из федерального бюджета до 95 %, если региональный проект существенно влияет на целевые показатели, принятые в Указе № 204. Этот процесс регулируется соглашением «О предоставлении субсидий из федерального бюджета региональному бюджету для реализации проекта в субъекте Российской Федерации (рис. 7).

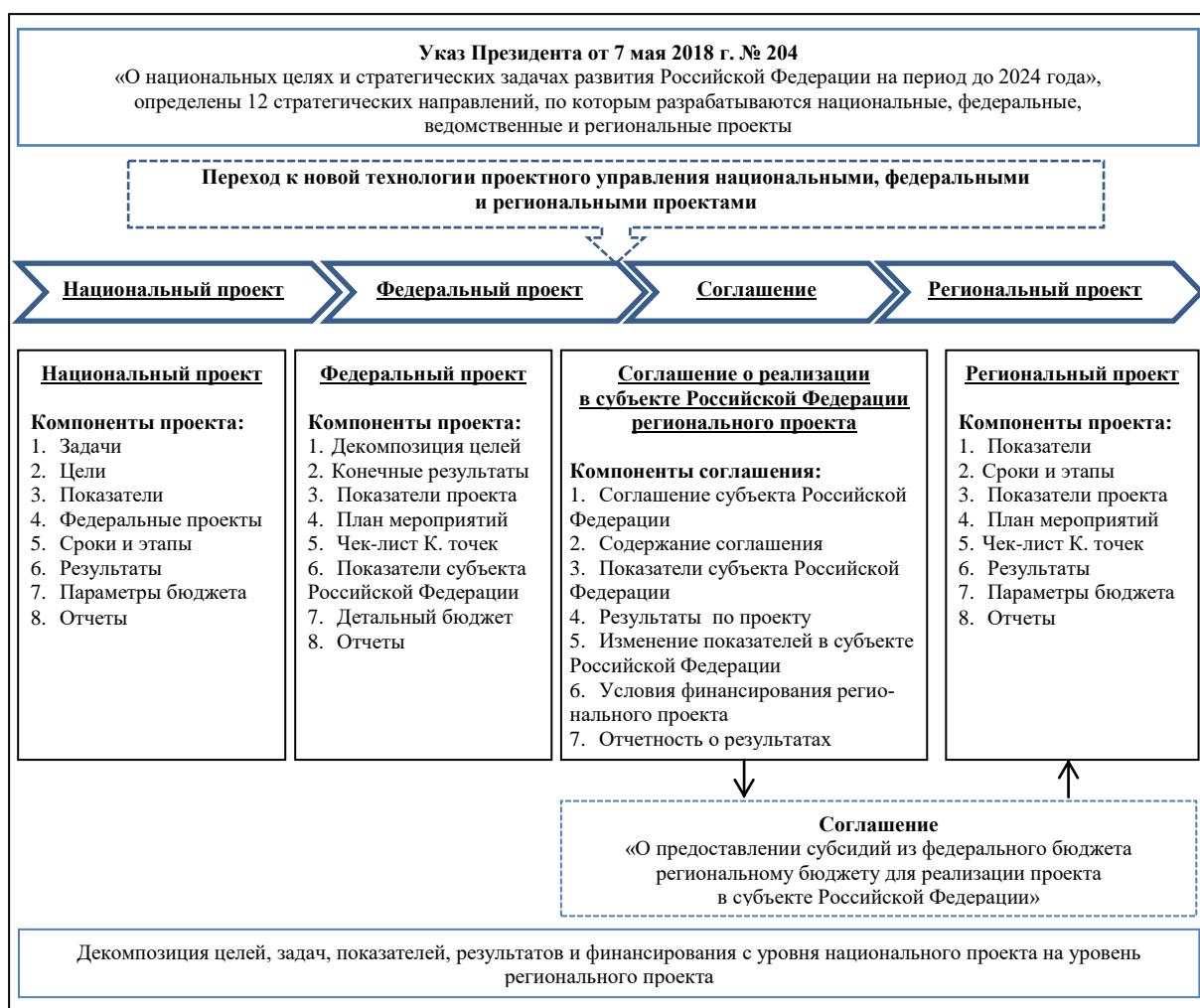


Рис. 7. Схема реализации регионального проекта, входящего в федеральный и национальный проекты

Анализ результатов процесса внедрения проектного управления в органах власти по уровням управления позволил определить для региона выгоды, преимущества и возможности проектного управления, к которым можно отнести:

- достижение целевого результата в условиях ограниченности ресурсов;
- конкретизацию цели и конечных результатов;
- сокращение затрат всех типов ресурсов;
- снижение влияния и минимизацию рисков;
- управление изменениями проекта и окружения;
- возможность предвидения возникновения проблем;
- упреждающее управление проблемами и рисками;
- процессное взаимодействие по горизонтали и вертикали команд управления проектами;
- привлечение дополнительного финансирования в регион.

Переход к стратегическому программно-проектному планированию и управлению социально-экономическим развитием имеет и другие особенности, которые необходимо учитывать при формировании проектного управления развития

Российской Федерации, субъектов Российской Федерации, например:

- формирование проектной команды и общей идеи проектирования;
- обоснование цели проекта, которые могут быть достигнуты имеющимися средствами;
- выделение и структуризация проблем, разработка механизмов их решения;
- анализ состояния объекта, в котором реализуется проект и решается проблема;
- четкое формулирование и обоснование конечного результата;
- описание проектных решений для достижения конечных результатов;
- формирование графика Ганте реализации проекта;
- обоснование ресурсов, необходимых для реализации проекта;
- определение рисков при достижении целей проекта и мер по их предупреждению, а также условий по их осуществлению;
- обоснование индикаторов, отражающих уровень развития точки роста по проекту;
- формирование презентации для защиты идеи проекта.

Проектная деятельность — это слаженная деятельность команды проекта и всех участников,

заинтересованных в конечных результатах проекта. Все заинтересованные стороны имеют общую цель, согласованные методы, инструменты и способы осуществления проектной деятельности,

в конечном итоге направленные на достижение результата, обоснованного в проекте. При этом участники проектной деятельности должны отвечать предъявляемым к ним требованиям (табл. 4).

Таблица 4

Соотношение функциональной роли и уровня владения методологией проектного управления

Функциональная роль в проекте (программе)	Уровень владения методологией проектного управления
Руководитель проекта	В объеме образовательной программы «Управление проектами в органах власти: углубленные знания» или образовательной программы «Управление проектами в органах власти — базовые знания» и сертификат международной системы сертификации в области управления проектами (PMP; IPMA уровня А, В, С; PRINCE2 Practitioner)
Руководитель проектного офиса	В объеме образовательной программы «Система управления проектной деятельностью» или образовательной программы «Управление проектами в органах власти — базовые знания» и сертификат международной системы сертификации в области управления проектами (PMP; IPMA уровня А, В, С; PRINCE2 Practitioner)
Администратор проекта	В объеме образовательной программы «Управление проектами в органах власти: углубленные знания» или образовательной программы «Управление проектами в органах власти — базовые знания» и сертификат международной системы сертификации в области управления проектами (PMP; IPMA уровня А, В, С, D; PRINCE2 Foundation)
Сотрудник проектного офиса	В объеме образовательной программы «Система управления проектной деятельностью» или образовательной программы «Управление проектами в органах власти — базовые знания» и сертификат международной системы сертификации в области управления проектами (PMP; IPMA уровня А, В, С, D; PRINCE2 Foundation)
Участник проекта	В объеме образовательной программы «Система проектного управления в органах власти: базовые знания»

На региональном уровне в субъектах Российской Федерации сформированы проектные офисы, обеспечивающие организацию проектной деятельности, включая и отраслевой разрез, и муниципальный уровень, где сформированы органы управления проектной деятельностью в режиме совмещения штатных функциональных обязанностей государственных гражданских и муниципальных служащих.

Для исполнения Указа № 204 и постановления № 1288 нужны профессионально подготовленные специалисты в сфере проектной деятельности. Решение этой проблемы обеспечивается п. 39 постановления № 1288, где за РАНХиГС при Президенте Российской Федерации закреплены функции центра компетенций проектной деятельности, основной задачей которого выступает обучение и сертификация государственных гражданских служащих, осуществляющих проектную деятельность в органах власти.

Персональные управленческие и прикладные компетенции, характеристика этих компетенций для оценки уровня участников проектной деятельности сформированы в соответствии с «Методическими рекомендациями по организации и проведению оценки квалификации государственных гражданских служащих в сфере проектной деятельности», которые утверждены Минтрудом 15 февраля 2018 г. Такие подготовленные специалисты должны строить свое поведение в соответствии с общепринятыми жизненными ценностями, а также обладать знаниями, умениями и навыками, которые необходимы для эффективного и результативного управления проектной деятельностью. Эти специалисты способны разрабатывать и управлять национальными, федеральными и региональными проектами, которые

и обеспечат стратегическое развитие Российской Федерации.

Подводя итог нашего исследования, следует выделить ключевые моменты:

1. Переход органов власти к программно-проектному целевому системному управлению стратегическим развитием Российской Федерации предполагает внедрение новой методологии проектной деятельности с использованием гибких методик управления проектами, таких как Agile, Scrum, Kanban, Lean и др., с их полной или частичной автоматизацией процессов при реализации всех стадий жизненного цикла проекта и мотивацией всех участников проекта на достижение конечных результатов.

2. Стандартизация технологии проектного управления в органах власти Российской Федерации (ГОСТ Р 21500—2014; ГОСТ Р 54869—2011, ГОСТ Р 54870—2011, ГОСТ Р 54871—2011, ГОСТ Р 58305—2018, ГОСТ Р 58184—2018), применяемая для управления проектной деятельностью, уже используется для достижения стратегических целей и задач, принятых в Указе № 204.

3. Внедрение новой технологии управления проектами в органах власти, по оценкам IPMA, позволяет сэкономить затрачиваемое время на 20—30 % и сберечь все типы ресурсов на 15—20 %. Такая технология включает реализацию следующих этапов:

— организационный — формирование системы, структуры, распределение функций управления проектом;

— методологический — разработка методических рекомендаций, регламентация функций персонала и документов, обеспечивающих технологию реализации проекта;

— технологический — создание единой информационной системы ИСУП и единого реестра проектов;

— повышение квалификации — обучение, сертификация персонала, обеспечивающего управление жизненным циклом проекта.

4. Формирование проектной документации на федеральном и региональном уровнях осуществляется с учетом требований международных стандартов по общепринятой технологии и типовым формам заполнения документов проекта, типизация проектных документов позволит агрегировать общую информацию для ее более полного использования на федеральном, регио-

нальном и муниципальном уровнях с целью дальнейшего совершенствования стратегического планирования и управления территориальным развитием.

5. Мониторинг, контроль, промежуточные и итоговые отчеты о ходе реализации проектов обеспечиваются за счет внедрения автоматизации процессов в информационной среде ИСУП и СУПД по стадиям жизненного цикла проектов, а также за счет закрепления персональной ответственности и мотивации всех участников проектной деятельности на достижение конечных результатов национальных, федеральных и региональных проектов.

Y. I. Molotkov

PROJECT MANAGEMENT AS AN INSTRUMENT OF STRATEGIC DEVELOPMENT OF THE RUSSIAN FEDERATION

The world economic crisis of 2009, subsequent events of economic stagnation and overcoming the crisis of European countries, America and Russia showed that even stably carrying out scientific, technical and economic progressive development of the country fall into a wave crisis process. This process is primarily associated with production and consumption. In Russia, it was aggravated by a deep severance of economic ties, for example, due to a power crisis in Ukraine, as well as the adoption of US and EU sanctions. The result of the economic crisis is an increase in poverty in Russia. The article describes the current problems and tools for the implementation of documents adopted by the president and the government of the program-project strategic development of the state for the period up to 2024, which should ensure the socio-economic development of the population and the country, and are also included in the top 5 economies of the world.

Keywords: functional structure, project activities, national goals, strategic objectives, national, federal and regional projects, project management process.