

УДК 338.2

АТАМАСЬ ЕВГЕНИЯ ВЛАДИМИРОВНА

к.э.н., доцент, ФГБОУ ВО
«Кубанский государственный университет»,
e-mail: eatamas@bk.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2020-12-97-103

ПРОЕКТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

Аннотация. *Цель работы.* В статье представлено обоснование необходимости учета лучших практик проектного менеджмента в системе государственного управления. *Метод.* Проведен сравнительный анализ материалов, позволяющий определить основные подходы к проектному управлению. Также сравнительный анализ позволил изучить зарубежный опыт внедрения проектного менеджмента в органах власти. *Результаты работы.* В статье рассматриваются вопросы организации проектного управления на уровне государства в разрезе инструментов, используемых в различных странах для обеспечения эффективной деятельности органов государственной власти. В настоящее время за рубежом накоплен достаточный опыт реализации государственных проектов. *Область применения результатов.* Результаты исследования позволяют использовать зарубежный опыт проектного управления для повышения эффективности деятельности органов власти. Это становится возможным благодаря обширному и гибкому инструментарию, который позволяет адаптироваться к изменениям, экономя временные, человеческие и материальные ресурсы. *Выводы.* В работе обосновано использование методик проектного менеджмента. При этом необходимо учитывать специфические особенности государственных органов, которые в обязательном порядке должны быть учтены. **Ключевые слова:** проектное управление, государственное управление, эффективность государственных проектов.

ATAMAS EVGENIYA VLADIMIROVNA

Ph. D. in Economics, Associate Professor, Kuban State University,
e-mail: eatamas@bk.ru

PROJECT MANAGEMENT IN GOVERNMENT BODIES: FOREIGN EXPERIENCE

Abstract. *The purpose of the work.* The article presents the rationale for the need to take into account the best practices of project management in the public administration system. *Method.* A comparative analysis of the materials is carried out, which makes it possible to determine the main approaches to project management. The comparative analysis also allowed us to study the foreign experience of implementing project management in government bodies. *Results of the work.* The article deals with the organization of project management at the state level in the context of the tools used in various countries to ensure the effective operation of public authorities. At present, sufficient experience in implementing state projects has been accumulated abroad. *The scope of the results.* The results of the study allow us to use the foreign experience of project management to improve the efficiency of government agencies. This is made possible by extensive and flexible tools that allow you to adapt to changes, saving time, human and material resources. *Conclusions.* The paper substantiates the use of project management techniques. At the same time, it is necessary to take into account the specific features of state bodies, which must necessarily be taken into account.

Keywords: project management, public administration, efficiency of public projects.

Введение. Модернизация общественной инфраструктуры, развитие технологий, новые требования, имеющие ярко выраженную ориентированность на клиента, гибкость, оперативность и комплексный подход – это будущее государственного управления. Возрастающая сложность, динамика, неопределенность и кризисные всплески повышают требования к гибкости и эффективности государства и экономики.

Проектная работа уже давно признана в частном секторе подходящей формой работы для решения сложных и ограниченных по времени задач. В России сейчас происходит внедрение методов проектного менеджмента в сферу государственного управления. Для этого необходимы достаточные ресурсы и компетенции государственных органов для планирования и управления своими проектами через организационные, ведомственные и федеральные границы, а также способность вовлекать граждан и социальные заинтересованные стороны. Для достижения этой цели необходимо использовать мировой опыт и стандарты и создавать благоприятные условия для успешной реализации проектов в стране.

Методы исследования. Управление проектами многогранно и позволяет найти почти идеальный способ управления каждым конкретным проектом, оно также имеет богатый инструментарий и, прежде всего, нацелено на мобилизацию и оптимизацию ресурсов, но в государственном управлении исполнительные органы не полностью используют этот механизм управления. Всё дело в том, что «в деятельности государственных властных структур существует ряд специфических особенностей, которые обязательно должны быть учтены, в т. ч. и при внедрении проектного управления, например, таких как:

- финансирование проектов за счет бюджетных ресурсов;
- публичная отчетность и общественный контроль;
- направленность на социальный эффект, а не на получение выгод от инвестирования финансовых средств» [2].

Поэтому, хоть и проектное управление позволяет увеличить возможность достигнуть обозначенных целей и минимизировать риски, «более чётче структурировать деятельность и бюджетный эффект, путём планирования финансовых затрат – для достижения положительной динамики в данных направлениях главная роль отводится тому, как руководители смогут организовать такую деятельность, сопоставив её правильно с российским правовым полем, принципами государственного управления и т. д.» [8].

Выделим наиболее известные организационные органы, осуществляющие наиболее значимую деятельность в области разработки проектного менеджмента: American National Standardization Institute (ANSI), Международный институт стандартизации (ISO), проект Management Институт (PMI), Международная ассоциация управления проектами (IPMA) [3–6].

К слову, стандарты в сфере проектного управления разрабатываются и отдельными странами и даже регионами [9, 18].

Например, классическое руководство дополнено рекомендациями для органов власти «Government Extension to the PMBOK Guide», в котором определена база для обеспечения эффективного и действенного управления проектами в государственном секторе [13].

Использование инструментов проектного управления в органах власти позволяет говорить о том, что данный подход можно использовать и при разработке стратегий развития территорий [7].

Отметим, что в США было разработано «Руководство по управлению проектами штата Нью-Йорк». Основной целью документа являлась стандартизация и наличие общей методологии управления проектами в штате Нью-Йорк. Также было создано общегосударственное управление проектами в рамках Управления технологиями. Миссия созданного управления: повышение компетентности управления проектами в штате Нью-Йорк. Главным приоритетом вновь созданной структуры выступает разработка единой методологии управления проектами для использования руководителями проектов по всему штату [23].

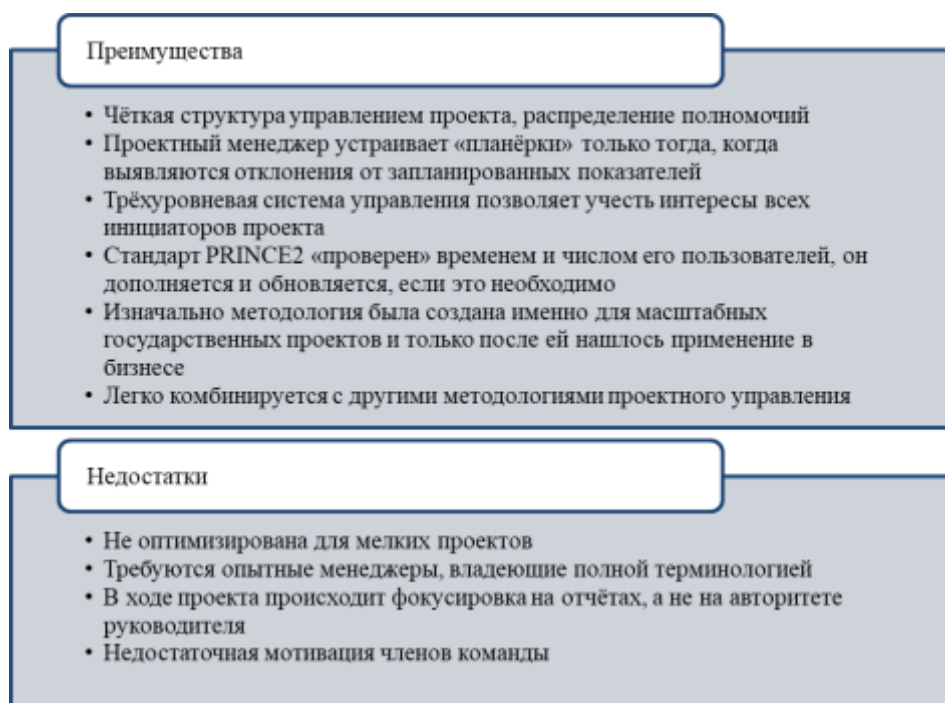
Департамент транспорта подготовил еще ряд документов, помогающих разрабатывать проекты: рабочую тетрадь лучших практик проектов местного самоуправления, которая не заменяет нормативное регулирование, но при этом может быть использована в качестве краткого справочного инструмента; онлайн-инструментарий проекта местного самоуправления [15].

В 2019 г. начало действовать и «Руководство по политике в области проектов местных ор-

ганов власти». Данное руководство содержит требования для местных органов власти, разрабатывающих транспортные проекты под надзором департамента транспорта штата Техас. В настоящем руководстве рассматриваются как требования штата Техас, так и федеральные требования, администрируемые через Федеральное управление автомобильных дорог, однако оно не касается общественного транспорта, авиации или концессионных проектов [17]. В основе руководства лежит «Руководство по управлению проектами местного самоуправления», департамента транспорта штата Техас [16].

Федеральная счетная палата Германии в своих замечаниях 2007 г. «О бюджетном и экономическом менеджменте» подчеркнула важность структурированного подхода к реализации проектов на уровне государства. Было отмечено, что проекты могут быть эффективными, если соблюдаются определенные требования: время, формат, планирование, контроль. Поэтому было разработано руководство «Praxisleitfaden Projekt management für die öffentliche Verwaltung», предназначенное для поддержки управления проектами в государственном управлении, а также обмена опытом с помощью унифицированных терминов и концепций [20].

Во многих странах существуют уникальные стандарты управления проектами, которые были созданы трудом учёных с учётом национальных особенностей. Они внедряются как в биз-



*Рис. 1. Преимущества и недостатки методики PRINCE2
(составлено автором на основе [24])*

IPA также было опубликовано руководство, в котором определены требования и ожидания для владельцев государственных проектов [22].

В 2020 г. было опубликовано интересное руководство «Principles for project success». В документе представлены положения, которые можно использовать для руководства поведением при реализации проекта. Отметим, что данный документ был разработан в условиях пандемии COVID-19. В пособии представлены восемь принципов:

- ориентация на результаты;
- реалистичное планирование;
- приоритетность людей и поведения;
- информация должна быть представлена «все как есть»;
- должна быть определена сфера контроля;
- необходимо учиться управлению сложностью и риском;

- необходимо планировать и быть умным партнером;
- учиться на собственном опыте [21].

В декабре 2020 г. правительство подписало новый контракт на осуществление программы проектного лидерства в рамках планов поэтапного изменения хода осуществления правительственных проектов, изложенных в Национальной инфраструктурной стратегии [19].

Используя отчеты IPA, представленные в открытом доступе, проанализируем состав проектов, которые входят в общий Портфель масштабных государственных проектов Великобритании [10–12].

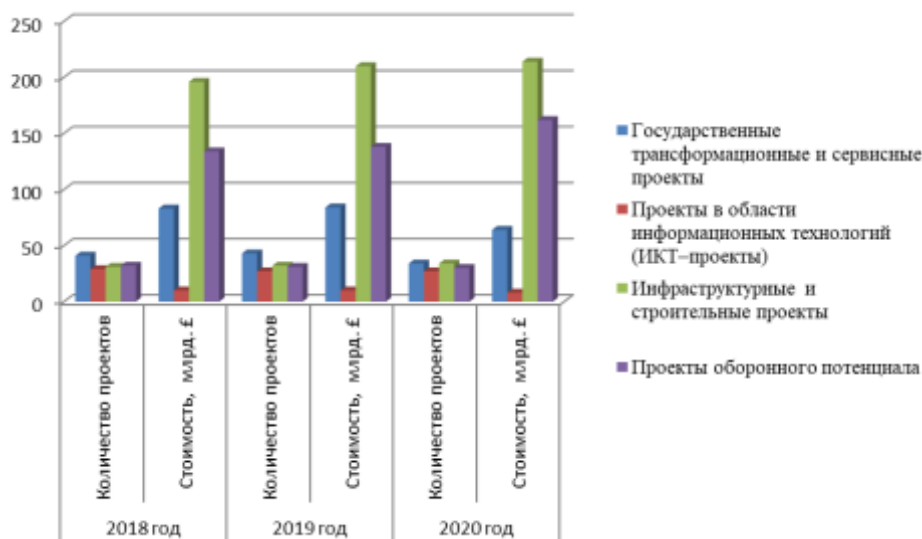


Рис. 2. Группировка проектов по направлениям (составлено по [10–12])

В результате анализа мы можем сказать, что по итогам 2020 г. количество ИКТ-проектов не снизилось, но стоимость снизилась до £8 млрд. Однако ИКТ по-прежнему являются важной частью портфеля, причем многие проекты в других категориях имеют значительные цифровые компоненты. Проекты в области информационно-коммуникационных технологий (ИКТ) позволяют перейти от старых унаследованных систем к новым положениям в области ИКТ для оснащения государственных ведомств на будущее.

Трансформационные и сервисные проекты, как правило, имеют более короткие жизненные циклы проектов, чем другие категории, эти проекты часто ориентированы на обеспечение экономики для правительства за счет улучшения методов работы.

Категория проектов военного потенциала включает в себя сложные и стратегически важные проекты, реализуемых правительством. Военный потенциал является второй по величине категорией. Средняя продолжительность проектов – 15 лет.

В отчёте также, помимо всего прочего, указываются такие параметры проектов, как: структура портфеля в процентном соотношении по категориям, статус реализации по годам, суммарная и медианная стоимость каждого проекта, сроки завершения и др.

Но больший интерес представляет мониторинг тех самых причин, по которым проект завершается (табл.).

Видно, что присутствует значительная доля проектов, приходящаяся на слияние или замену проектов, что говорит о весьма высокой мобильности как проектной организации всей страны, так отдельных проектов в частности, однако эти процессы могут сильно задержать реализацию. В 2020 г. много проектов было досрочно закрыто, это может быть связано с пандемией, вызванной COVID-19.

Причины, по которым проекты покинули портфель в 2018–2020 гг. (по направлениям)*

Направление	Успешное завершение работ по проекту	Успешное завершение после внесения изменений (объединения, замены)	Проект приостановлен/досрочное закрытие	Приостановка проекта или замена, объединение проекта	Прекращение проекта из-за несоответствия критериям
2020 г.					
Государственные трансформационные и сервисные проекты	10		3		1
Проекты в области информационных технологий (ИКТ-проекты)	7			1	
Инфраструктурные и строительные проекты			1	1	1
Проекты оборонного потенциала					
2019 г.					
Государственные трансформационные и сервисные проекты	5	1	2		
Проекты в области информационных технологий (ИКТ-проекты)	3			1	
Инфраструктурные и строительные проекты	5				
Проекты оборонного потенциала	2				
2018 г.					
Государственные трансформационные и сервисные проекты	4	3	1		1
Проекты в области информационных технологий (ИКТ-проекты)	7	3			
Инфраструктурные и строительные проекты	7				
Проекты оборонного потенциала	2			1	

*Составлено автором.

Выводы. По нашему мнению, проектное управление является весьма эффективным методом для организации работы органов власти, как на федеральном уровне, так и на региональном. Однако для повсеместного внедрения необходимо разработать недостающие методики и нормы, на основании которых смогут действовать органы власти субъектов. Зачастую из-за незнания или неумения правильно работать с проектами государственные служащие с малым желанием берутся за реализацию проектов. Но при этом при внедрении проектного управления необходимо учитывать специфический характер государственных структур [1].

Таким образом, государству важно создать все необходимые условия для нормального использования проектного управления в органах власти. Мы глубоко убеждены в том, что результаты, полученные благодаря проектному управлению, будут гораздо полезнее по сравнению с эффектом от традиционного управления. Соответственно, мера по внедрению проектного управления позволит рациональнее использовать человеческие, временные и финансовые

Литература

1. Атамась, Е. В. Оценка эффективности органов власти и проектное управление : вопросы методологии / Е.В. Атамась // Региональные проблемы преобразования экономики. № 10. С. 35–41.
2. Васильев, А. И. Организация проектного управления в органах государственной власти / А.И. Васильев, С.Е. Прокофьев // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.
3. Добросоцкий, В. И. Совершенствование проектного управления в России / В. И. Добросоцкий // Вопросы управления. 2017. № 6. С. 90–97.
4. Казаренко, К. О. Анализ зарубежного опыта формирования системы управления проектами государственно-частного партнёрства / К.О. Казаренко // Учёт и статистика. 2017. № 2. С. 146–152.
5. Кожевников, С. А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти / С.А. Кожевников. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/proektnoe-upravlenie-kak-instrument-povysheniya-effektivnosti-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-ispolnitelnoy-vlasti>.
6. Мироненко, Н. В., Леонова, О. В. Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом / Н. В. Мироненко, О. В. Леонова. – URL : https://spb.ranepa.ru/images/nauka/UK_DOI/6_17/Mironenko_6_17.pdf.
7. Ускова, Т. В. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти / Т.В. Ускова, Е.Д. Копытова // Проблемы развития территории. 2017. № 4. С. 7–27.
8. Шестопалов, П. Л. С первого раза правильно / П. Л. Шестопалов. – URL : <http://bujet.ru/article/281144.php>.
9. Щеголев, А. В. Повышение эффективности государственной экономической политики на основе внедрения проектного управления / А. В. Щеголев // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. № 6. С. 440–445.
10. Annual Report on Major Projects 2017–18. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721978/IPA_Annual_Report_2018_2_.pdf.
11. Annual Report on Major Projects 2018–19. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817654/IPA_AR_MajorProjects2018-19_web.pdf.
12. Annual Report on Major Projects 2019–20. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/899401/IPA_AR_MajorProjects2019-20.pdf.
13. Government Extension to the PMBOK Guide. – Pennsylvania : Project Management Institute, 2006.
14. Infrastructure and Projects. – URL : <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority>.
15. Local Government Projects. – URL : <https://www.txdot.gov/government/programs/local-government-projects.html>.
16. Local Government Project Management Guide. – URL : <https://ftp.txdot.gov/pub/txdot/lgp/procedures/guide.pdf>.
17. Local Government Projects Policy Manual. – URL : http://onlinemanuals.txdot.gov/txdotmanuals/lgp/manual_notice.htm.
18. Major Projects Leadership Academy (MPLA) handbook. – URL : <https://www.gov.uk/government/publications/major-projects-leadership-academy-mpla-handbook>.
19. Moving to the next level of project leadership across government. – URL : <https://www.gov.uk/government/news/moving-to-the-next-level-of-project-leadership-across-government>.
20. Praxisleitfaden Projekt management für die öffentliche Verwaltung. – URL : https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/praxisleitfaden-projektmanagement.pdf;jsessionid=B033EAA2733027BE3BF83D9986ACC4FA.1_cid373?__blob=publicationFile&v=4.
21. Principles for project success. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/901126/IPA_Principles_for_Project_Success.pdf.
22. Project delivery : guidance The role of the senior responsible owner. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818147/The_Role_of_the_SROc_online_version_V1.0.pdf.
23. The New York State Project Management Guidebook, Release 2. – URL : <https://its.ny.gov/nys-project-management-guidebook-release-2>.
24. What is PRINCE2? – URL : <https://www.prince2.com/eur/what-is-prince2>.

References:

1. Atamas', E. V. Ocenka effektivnosti organov vlasti i proektnoe upravlenie : voprosy metodologii / E.V. Atamas' // Regional'nye problemy preobrazovaniya ekonomiki. № 10. S. 35–41.
2. Vasil'ev, A. I. Organizaciya proektnogo upravleniya v organah gosudarstvennoj vlasti / A.I. Vasil'ev, S.E. Prokof'ev // Upravlencheskie nauki. 2016. № 4. S. 44–52.
3. Dobrosockij, V. I. Sovershenstvovanie proektnogo upravleniya v Rossii / V. I. Dobrosockij // Voprosy upravleniya. 2017. № 6. S. 90–97.
4. Kazarenko, K. O. Analiz zarubezhnogo opyta formirovaniya sistemy upravleniya proektami gosudarstvenno-chastnogo partnerstva / K.O. Kazarenko // Uchyot i statistika. 2017. № 2. S. 146–152.
5. Kozhevnikov, S. A. Proektnoe upravlenie kak instrument povysheniya effektivnosti deyatel'nosti organov gosudarstvennoj ispolnitel'noj vlasti / S.A. Kozhevnikov. – URL : <https://cyberleninka.ru/article/n/proektnoe-upravlenie-kak-instrument-povysheniya-effektivnosti-deyatelnosti-organov-gosudarstvennoy-ispolnitelnoy-vlasti>.

6. Mironenko, N. V., Leonova, O. V. *Evoluciya razvitiya proektnogo upravleniya v Rossii i za rubezhom* / N. V. Mironenko, O. V. Leonova. – URL : https://spb.ranepa.ru/images/nauka/UK_DOI/6_17/Mironenko_6_17.pdf.
7. Uskova, T. V. *K voprosu o vnedrenii proektnogo upravleniya v organah vlasti* / T.V. Uskova, E.D. Kopytova // *Problemy razvitiya territorii*. 2017. № 4. S. 7–27.
8. SHestopalov, P. L. *S pervogo raza pravil'no* / P. L. SHestopalov. – URL : <http://bujet.ru/article/281144.php>.
9. SHCHegolev, A. V. *Povyshenie effektivnosti gosudarstvennoj ekonomicheskoy politiki na osnove vnedreniya proektnogo upravleniya* / A. V. SHCHegolev // *Srednerusskij vestnik obshchestvennyh nauk*. 2016. № 6. S. 440–445.
10. *Annual Report on Major Projects 2017–18*. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/721978/IPA_Annual_Report_2018_2_.pdf.
11. *Annual Report on Major Projects 2018–19*. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/817654/IPA_AR_MajorProjects2018-19_web.pdf.
12. *Annual Report on Major Projects 2019–20*. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/899401/IPA_AR_MajorProjects2019-20.pdf.
13. *Government Extension to the PMBOK Guide*. – Pennsylvania : Project Management Institute, 2006.
14. *Infrastructure and Projects*. – URL : <https://www.gov.uk/government/organisations/infrastructure-and-projects-authority>
15. *Local Government Projects*. – URL : <https://www.txdot.gov/government/programs/local-government-projects.html>
16. *Local Government Project Management Guide*. – URL : <https://ftp.txdot.gov/pub/txdot/lgp/procedures/guide.pdf>
17. *Local Government Projects Policy Manual*. – URL : http://onlinemanuals.txdot.gov/txdotmanuals/lgp/manual_notice.htm
18. *Major Projects Leadership Academy (MPLA) handbook*. – URL : <https://www.gov.uk/government/publications/major-projects-leadership-academy-mpla-handbook>.
19. *Moving to the next level of project leadership across government*. – URL : <https://www.gov.uk/government/news/moving-to-the-next-level-of-project-leadership-across-government>.
20. *Praxisleitfaden Projekt management für die öffentliche Verwaltung*. – URL : https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/themen/moderne-verwaltung/praxisleitfaden-projektmanagement.pdf;jsessionid=B033EAA2733027BE3BF83D9986ACC4FA.1_cid373?blob=publicationFile&v=4.
21. *Principles for project success*. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/901126/IPA_Principles_for_Project_Success.pdf.
22. *Project delivery : guidance The role of the senior responsible owner*. – URL : https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/818147/The_Role_of_the_SROc_online_version_V1.0.pdf.
23. *The New York State Project Management Guidebook, Release 2*. – URL : <https://its.ny.gov/nys-project-management-guidebook-release-2>.
24. *What is PRINCE2?* – URL : <https://www.prince2.com/eur/what-is-prince2>.