

Тлисов А. Б., Киселева Н. Н.

Внедрение проектного управления в деятельность органов власти региона как механизм повышения его инвестиционной привлекательности

Тлисов Азамат Борисович

Северо-Кавказский институт — филиал РАНХиГС (Пятигорск)
Директор
Кандидат экономических наук, доцент
tlisov@mail.ru

Киселева Наталья Николаевна

Северо-Кавказский институт — филиал РАНХиГС (Пятигорск)
Заместитель директора
Доктор экономических наук, профессор
kiseleva-n-n@mail.ru

РЕФЕРАТ

В статье представлен ретроспективный анализ внедрения проектного подхода в деятельность органов государственной власти, описаны лучшие практики проектного управления в регионах Российской Федерации, выявлена взаимосвязь между уровнем развития проектного управления в региональных органах власти и состоянием инвестиционного климата регионов. Авторами рассматриваются ключевые проблемы внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Среди них особое внимание уделяется проблеме рассогласованности документов стратегического планирования, программирования и проектов, отсутствию четкого представления об организационной структуре управления проектной деятельностью в органах власти регионов, трудностям, связанным с нехваткой компетенций в области проектного менеджмента у руководящих работников и участников проектов, неразвитости системы мотиваций участников проекта, значительной дифференциации регионов по качеству нормативного и методического сопровождения процесса внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти субъектов Федерации.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

проектное управление, планирование, программирование, проект, организационная структура управления, мотивация

Tlisov A. B., Kiseleva N. N.

Introduction of Project Management in Activity of Authorities of the Region as the Mechanism of Increase in its Investment Appeal

Tlisov Azamat Borisovich

North-Caucasus institute — branch of RANEPA (Pyatigorsk, Russian Federation)
Director
PhD in Economics, Associate Professor
tlisov@mail.ru

Kiseleva Natalia Nikolaevna

North-Caucasus institute — branch of RANEPA (Pyatigorsk, Russian Federation)
Deputy Director
Doctor of Science (Economics), Professor
kiseleva-n-n@mail.ru

ABSTRACT

In article the retrospective analysis of introduction of design approach is presented to activity of public authorities, the best practicians of project management in regions of the Russian

Federation are described, the interrelation between the level of development of project management in regional authorities and a condition of investment climate of regions is revealed. Authors consider key problems of introduction of project management in activity of executive authorities of subjects of the Russian Federation. Among them special attention is paid to a problem of a mismatch of documents of strategic planning, programming and projects, lack of a clear idea of organizational structure of management of design activity in authorities of regions, to the difficulties connected with shortage of competences in design management at executives and participants of projects, backwardness of system of motivations of participants of the project, considerable differentiation of regions on quality of standard and methodical maintenance of process of introduction of project management in activity of executive authorities of territorial subjects of the federation.

KEYWORDS

project management, planning, programming, project, organizational structure of management, motivation

Внедрение проектного управления в деятельности органов власти обусловлено стремлением адаптировать накопленный более чем за полвека успешный опыт крупных компаний по реализации стратегических приоритетов и управлению изменениями на основе проектного менеджмента. Преимуществами проектного менеджмента являются: 1) эффективное взаимодействие экономических агентов — участников проекта; 2) оптимальное распределение ограниченных ресурсов; 3) возможность мониторинга на всех этапах реализации проекта; 4) мотивация и персональная ответственность участников проекта.

Первые шаги по внедрению проектного управления на национальном уровне в РФ были предприняты в 2005 г. в рамках реализации национальных проектов. Более масштабное применение проектного подхода в деятельности органов власти связано с введением проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на среднесрочный период в конце 2009 г. Разработанные карты проекта позволили перейти от решения узковедомственных и отраслевых задач к более эффективному межрегиональному взаимодействию. Фрагментарно проектный подход был заложен в идею разработки и реализации государственных программ, которые носят межведомственный характер и в оболочку которых заложены инвестиционные проекты.

В 2011 г. приняты ГОСТы в области проектного менеджмента, устанавливающие требования к управлению программой¹, проектом², портфелем проектов³. Позднее, в 2014 г., был утвержден и введен в действие ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту»⁴, содержащий общие рекомендации, основные понятия и характеристики процессов проектного менеджмента.

5 июня 2013 г. был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъ-

¹ ГОСТ Р 54871–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1584-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

² ГОСТ Р 54870–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1583-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

³ ГОСТ Р 54869–2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1582-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

⁴ ГОСТ Р ИСО 21500–2014 «Руководство по проектному менеджменту» (утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22 декабря 2011 г. № 1584-ст). М. : Стандартинформ, 2011.

ектов Российской Федерации¹, которым разработаны «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в деятельности органов исполнительной власти», включающие порядок и инструменты проектного управления, порядок его внедрения².

Повышение внимания к вопросам проектного управления связано с Указом Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»³ и последовавшим за ним Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»⁴.

Пилотным регионом по внедрению проектного подхода стала Белгородская область, в которой условия и порядок применения принципов управления проектами регламентируются Постановлением 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»⁵. Уже к 2011 г. в области была сформирована эффективная проектная система управления как на региональном, так и на муниципальном уровне [3, с. 6–7]. На начало 2016 г. в Белгородской области успешно реализовано 2376 проектов, 746 проекта находится на стадии реализации, 81 проект — в разработке⁶. Внедрение проектного управления в деятельности органов исполнительной власти и государственных органах Белгородской области позволило за счет координации действий многочисленных участников проектов существенно повысить результативность запланированных работ и сократить время их реализации на 20–50% [2, с. 15].

Передовыми регионами в области внедрения проектного управления можно также считать Ярославскую, Пензенскую, Томскую, Ульяновскую области и Приморский край. В последнем разработан «Проектный кодекс Приморского края», включающий описание проектной терминологии, организационной структуры управления, критерии отнесения деятельности к проектной, управление проектом на этапах его жизненного цикла, формы проектной документации [1, с. 124]. В документах, регламентирующих вопросы внедрения проектного управления в Пен-

¹ Приказ Министерства экономического развития РФ от 5 июня 2013 г. № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: http://economy.gov.ru/minrec/activity/sections/councilintrprojmanag/doc20130605_07 (дата обращения: 20.11.2016).

² Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении методических рекомендаций» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.mininform-nnov.ru/?id=210> (дата обращения: 20.11.2016).

³ Указ Президента Российской Федерации от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам» [Электронный ресурс]. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/40945>. (дата обращения: 20.11.2016).

⁴ Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/media/files/Tw3T8ZAAoctXgwOxAYI5z72sYl1aVTs.pdf> (дата обращения: 20.11.2016).

⁵ Постановление Правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области» (в ред. постановлений правительства Белгородской области от 30.10.2010 № 369-пп, от 25.04.2011 № 155-пп, от 05.12.2011 № 447-пп) [Электронный ресурс]. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1146767> (дата обращения: 20.11.2016).

⁶ Информация об экономическом развитии Белгородской области за 2015 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://belregion.ru/region/priorities/> (дата обращения: 20.11.2016).

зенской области¹, наряду с элементами, содержащимися в «Проектном кодексе Приморского края», достаточно глубоко проработаны проектные роли, организационное сопровождение, администрирование и мониторинг реализации проектов [4, с. 61–64].

Внедрение проектного управления в деятельность органов исполнительной власти в пилотных регионах положительно сказалось на их инвестиционном климате. Белгородская и Ульяновская области по итогам Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах РФ в 2015 и 2016 гг. вошли в группу регионов-лидеров, а Томская и Пензенская области отнесены к регионам с комфортными условиями ведения бизнеса².

Однако, несмотря на определенные успехи по использованию инструментов проектного менеджмента в деятельности региональных органов власти, в регионах сегодня отсутствует институциональная среда, способствующая эффективному внедрению механизмов проектного управления в деятельность органов власти субъектов РФ.

Одним из ключевых факторов, осложняющих переход на проектное управление в деятельности органов исполнительной власти субъекта федерации, является отсутствие комплексной системы стратегического планирования социально-экономического развития регионов. Принятие решения о целесообразности разработки и реализации проекта должно основываться на документах, разрабатываемых в рамках планирования и программирования на региональном уровне. Региональные проекты должны быть органично вписаны в стратегии и программы регионального развития. К сожалению, сегодня отсутствует логически выстроенная триединая система «стратегия — программа — проект». Прежде всего, требуют актуализации разработанные в начале 2000-х годов стратегии социально-экономического развития регионов. Регионам необходимо определиться с приоритетами, исходя из которых должен быть выстроен перечень государственных программ субъекта Российской Федерации, обеспечивающих достижение на каждом этапе реализации стратегии долгосрочных целей социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, указанных в стратегии³. Программы необходимо конкретизировать в проектах. Именно такая логика должна быть положена в основу проектного управления региональным развитием.

Внедрение проектного управления детерминировано отсутствием в органах власти регионов четкого представления об организационной структуре управления проектной деятельностью. В Постановлении Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» предусмотрен ведомственный подход к организации проектного управления. Однако данный подход имеет ряд минусов применительно к региональному уровню. Во-первых, подавляющее большинство российских

¹ Распоряжение Правительства Пензенской области от 17.02.2014 № 71-рп «Об утверждении рабочей группы „Проектный офис по внедрению проектного управления в исполнительных органах государственной власти Пензенской области“» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://base.consultant.ru>; Распоряжение Правительства Пензенской области от 20.08.2014 № 437-рп «О внедрении проектного управления в деятельность исполнительных органов государственной власти Пензенской области» [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL:<http://base.consultant.ru>; План мероприятий по внедрению проектного управления в исполнительных органах государственной власти Пензенской области на 2015 г. от 31.12.2014 [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://mineconomic.pnzreg.ru> (дата обращения: 22.01.2015).

² См.: Результаты Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/climate/improvement/201604200> (дата обращения: 27.11.2016).

³ Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» // Российская газета. 3 июля 2014 г. № 6418.

регионов не имеет в своем арсенале достаточного пула проектов. Поэтому создание ведомственных проектных офисов в каждом региональном министерстве и ведомстве приведет к формализму и выхолащиванию самой идеи проектного менеджмента. Во-вторых, ряд проектов носят межведомственный характер, а потому не могут быть должным образом разработаны и реализованы в рамках одного ведомства. Организационная структура управления на региональном уровне должна быть матричной и строиться на основе межведомственного подхода. Проектные офисы целесообразно создавать не под каждое ведомство, сужая тем самым возможности проектного управления, а под стратегические приоритеты, обозначенные в стратегии социально-экономического развития региона. В соответствии с каждым стратегическим приоритетом формируется портфель проектов, которые берет на сопровождение проектный офис. В этом случае сами проектные офисы появляются по мере появления проектов.

Органы исполнительной власти субъектов федерации сталкиваются с трудностями, связанными с отсутствием необходимых компетенций в области проектного менеджмента у руководящих работников и участников проектов. Аккумулируя успешный опыт подготовки специалистов в области проектного менеджмента, накопленный ОЧУ «Учебно-консультационный центр «Проектная ПРАКТИКА», НИУ «Белгородский государственный университет», Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации, необходимо в регионах сформировать на базе научно-образовательных организаций центры развития компетенций в области проектного управления.

Наименее проработанным вопросом в рамках перехода на проектное управление в органах исполнительной власти регионов является система проектной мотивации. В органах исполнительной власти субъекта федерации могут быть применены два основных способа проектной мотивации: регулярная и отложенная. Регулярная мотивация предполагает выделение в постоянном доходе сотрудника стимулирующей части, зависящей от его показателей в проектах. Размер стимулирующей части устанавливается на основе расчета коэффициента проектной эффективности (КПЭ). Самым сложным моментом при расчете КПЭ является определение критериев и показателей, которые будут положены в основу таких расчетов. В качестве критериев для исполнителей можно рассматривать сроки выполнения работ (доля мероприятий, выполненных в срок в общем количестве мероприятий, отклонение от установленных сроков и пр.), качество работы (определяется на основе оценки руководителя проекта), трудозатраты. Для администратора проекта ключевым критерием выступает своевременность предоставления отчетной документации. Однако при такой системе мотивации отсутствует связь с результатами проекта, снижается заинтересованность участника проекта в командной работе. Отложенная мотивация предполагает премирование участников проекта по результатам. Премия выплачивается единовременно по завершению проекта. При ее формировании могут использоваться различные подходы: 1) процент от прибыли проекта; 2) остаток рискованного фонда проекта; 3) фиксированный в зависимости от объема проекта премиальный фонд; 4) заранее определенный премиальный фонд, выплачиваемый при выполнении проекта в заданные сроки и уменьшаемый при отклонении от заданных сроков пропорционально отклонению. Первый вариант не может применяться в отношении социально значимых проектов. Минусом второго является то, что при реализации инновационных проектов риски увеличиваются, что может снизить мотивацию участия представителей органов исполнительной власти региона в разработке и реализации инновационных проектов. Третий вариант применим в основном к инвестиционным проектам. Для мотивации участников социальных проектов предпочтительнее использовать последний способ. Отложенная мотивация повышает заинтересованность в командной работе и достижении цели проекта в максимально короткий срок. Целесообразно ис-

пользовать смешанную систему мотивации, позволяющую использовать преимущества отложенной и регулярной мотивации.

Учитывая недостаток знаний и навыков в области проектного управления на региональном уровне, регионы не готовы обеспечить качественное нормативное и методическое сопровождение процесса внедрения проектного управления в деятельность органов исполнительной власти субъектов федерации. В сложившихся условиях центр тяжести по подготовке типовых методик и положений (Положения об организации проектной деятельности в органах исполнительной власти субъекта РФ, Положения о проектном комитете, Положения о проектном офисе, Положения о проектной мотивации, Методики определения КПЭ и др.) должен быть перенесен на федеральный уровень. Разработанные в 2014 г. Положения, входящие в качестве приложений в «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в деятельности органов исполнительной власти», требуют доработки с учетом лучших российских практик и решений, отраженных в Постановлении Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

Литература

1. Балашов А. В., Холодов В. А., МIRONENKO Н. В., Борисов А. С. Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 4. С. 117–126.
2. Лексин В. Н., Порфирьева Б. Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 10–18.
3. Савченко Е. Белгородская область: проектное управление для муниципальных инициатив // Самоуправление. 2012. № 2. С. 6–7.
4. Сафонова О. Н., Анчихров Е. А. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2015. № 2(14). С. 58–67.

References

1. Balashov A. V., Holodov V. A., Mironenko N. V., Borisov A. S. *Standard and legal regulation of introduction of project management in the sphere of public administration: regional aspect* [Normativno-pravovoe regulirovanie vnedrenija proektnogo upravlenija v sfere gosudarstvennogo upravlenija: regional'nyj aspekt] // Central Russian bulletin of social sciences [Srednerusskij vestnik obshhestvennyh nauk]. 2016. V. 11. N 4. P. 117–126. (rus)
2. Leksin V. N., Porfiryeva B. N. *Problems and the prospects of use of design approach in management of development of the Russian Arctic* [Problemy i perspektivy ispol'zovaniya proektnogo podhoda v upravlenii razvitiem rossijskoj Arktiki] // the WORLD (Modernization. Innovations. Development) [MIR (Modernizacija. Innovacii. Razvitie)]. 2015. V. 6. N 4. P. 10–18. (rus)
3. Savchenko E. *Belgorod region: project management for municipal initiatives* [Belgorodskaja oblast': proektnoe upravlenie dlja municipal'nyh iniciativ] // Self-government [Samoupravlenie]. 2012. N 2. P. 6–7. (rus)
4. Safonova O. N., Anchikhrov E. A. *Introduction of project management in executive bodies of the government as the mechanism of effective management of resources* [Vnedrenie proektnogo upravlenija v ispolnitel'nyh organah gosudarstvennoj vlasti kak mehanizm jeffektivnogo upravlenija resursami] // Models, systems, networks in economy, the equipment, the nature and society [Modeli, sistemy, seti v jekonomike, tehnikе, prirode i obshhestve]. 2015. N 2(14). P. 58–67. (rus)