

ОРИГИНАЛЬНАЯ СТАТЬЯ

УДК 338.2(045)
© Сланченко А. Ю., 2020

Оценка влияния внедрения проектного управления в органах государственной власти Российской Федерации на показатели результативности и эффективности их работы



*Александр Юрьевич Сланченко, аспирант кафедры «Государственное и муниципальное управление»,
Финансовый университет, Москва, Россия*
Alexander Y. Slanchenko, Postgraduate student Financial University, Moscow, Russia
slanchenko95@mail.ru

АННОТАЦИЯ

В статье рассмотрен опыт внедрения проектного управления в федеральных органах исполнительной власти Российской Федерации на примере наиболее успешных практик Министерства экономического развития РФ, Министерства транспорта РФ, Министерства промышленности и торговли РФ, Федеральной налоговой службы России. Проанализирован процесс превращения проектного подхода в госсекторе из инициативы отдельных успешных регионов в практику федеральных органов государственной власти. Определены факторы, сдерживающие в настоящий момент развитие проектного подхода в государственном менеджменте Российской Федерации. Рассмотрены преимущества внедрения проектного подхода в государственном секторе и его влияние на достижение заданного результата и эффективности работы в целом. В заключение предложен комплекс мер по разработке, дальнейшему развитию и внедрению культуры проектного управления в системе государственного менеджмента.

Ключевые слова: *проектный менеджмент; проектный подход; Министерство экономического развития РФ; проектное управление; внедрение проектного подхода; управление проектами; государственный менеджмент; органы государственной власти*

Для цитирования: *Сланченко А. Ю. Оценка влияния внедрения проектного управления в органах государственной власти Российской Федерации на показатели результативности и эффективности их работы. Научные записки молодых исследователей 2020;8(1):77-88.*

Научный руководитель: Галкин А. И., кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры «Государственное и муниципальное управление», Финансовый университет, Москва, Россия / Scientific adviser: Galkin A., PhD, Associate Professor, Department of State and Municipal Administration, Financial University, Moscow, Russia.

Assessment of the Impact of the Implementation of Project Management in Public Authorities of the Russian Federation on Performance and Efficiency

ABSTRACT

The article discusses the experience of implementing project management in the federal executive authority of the Russian Federation on the example of the most successful practices of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation, the Ministry of Transport of the Russian Federation, the Ministry of Industry and Trade of the Russian Federation, and the Federal Tax Service of Russia. The author analysed the process of transforming the project approach in the public sector from the initiative of individual successful regions into the practice of federal government bodies. Next, the author identified the factors that currently hinder the development of the project approach in state management of the Russian Federation. Further, the author considered the advantages of introducing a project approach in the public sector and its impact on achieving a given result and overall performance as a whole. In conclusion, the author proposed a set of measures for the development, further development and implementation of a project management culture in the state management system.

Keywords: project management; project approach; Ministry of Economic Development of the Russian Federation; management of the state implementation of the project approach; state management; public authorities; project-oriented management

For citation: Slanchenko A. Y. Assessment of the impact of the implementation of project management in public authorities of the Russian Federation on their performance and efficiency. *Научные записки молодых исследователей = Scientific notes of young researchers*. 2020;8(1):77-88.

Введение

Особую актуальность в последние десять лет приобрел вопрос внедрения проектного управления в органы государственной власти Российской Федерации. Данный подход к управлению с каждым годом набирает все большую популярность ввиду уже доказанных на примере других стран конкурентных преимуществ. Главным из них выступает возможность использования методов проектного управления как инструментов достижения поставленных целей в необходимые сроки и с максимальной эффективностью.

Преимущества внедрения проектного подхода в работу органов государственной власти:

- во-первых, внедрение проектного подхода в систему государственного управления позволяет управлять результатами проекта;
- во-вторых, использование инструментов управления проектами помогает повысить эффективность управления ресурсами: финансовыми, человеческими, временными;
- в-третьих, использование проектного управления в органах государственной власти способствует изменению консервативной бюрократической системы, которая очень затрудняет развитие проектных технологий в данной области;
- в-четвертых, проектный подход может быть использован как оптимальный инстру-



Рис. 1. Итоги оценки Индекса федеральных органов исполнительной власти

Источник: составлено автором по данным Центра проектного менеджмента.

мент при реализации проектов государственно-частного партнерства, что позволяет привлечь инвестиции частного бизнеса для реализации государственных проектов.

Внедрение принципов проектного управления в органах государственной власти Российской Федерации

За последние годы применение проектного подхода в государственном секторе превратилось из инициативы отдельных успешных регионов в практику федеральных органов государственной власти. Распространение проектного подхода является следствием модернизации подхода к управлению на уровне государства и перехода к понятию «государственный менеджмент», включающему в себя применение методик корпоративного управления на государственном уровне. Следует отметить, что тенденция увеличения практик проектного управления появилась во многом благодаря формированию прочной нормативно-правовой базы и четкой организационной и методологической основы. Однако говорить о том, что проектное управление в публичном секторе России обрело масштабное распространение, пока не приходится, поскольку оно является принципиально новой организационной культурой для понимания российским обществом. Тем не менее интерес к применению методов проектного управления с каждым годом приобретает все большую актуальность, что отражается и на результатах деятельности федеральных органов исполнительной власти.

В числе лидеров среди федеральных ведомств, внедривших проектный подход к управлению в свою деятельность, на сегодняшний день выделяются два:

- Министерство экономического развития;
- Министерство транспорта Российской Федерации.

Оба этих министерства демонстрируют высокие показатели с точки зрения Индекса федеральных органов исполнительной власти¹ (рис. 1).

Опыт Министерства экономического развития РФ

Министерство экономического развития стало одним из первых в России ведомств, внедривших механизмы проектного управления в свою деятельность. Для этого министерство осуществило ряд мероприятий в соответствии со следующими ключевыми этапами:

- 1) этап разработки внутренней стратегии министерства – сформулированы миссия и принципы деятельности ведомства;
- 2) этап разделения – работа министерства разделена на процессы и проекты, которые были проанализированы и оптимизированы;
- 3) этап выявления критических целей, барьеров и точек роста в пределах компетенции и полномочий министерства – на выездном мероприятии при применении функционально-целевых матриц осуществлен поиск и анализ критических целей, барьеров и точек роста,

¹ Индекс проектной деятельности – 2018. URL: <https://pm.center/upload/iblock/bb7/Индекс%20проектной%20деятельности%20вер%205.pdf> (дата обращения: 28.11.2019).

организованы внутренние и межведомственные проектные сессии для формирования проектов и решений, призванных обеспечить достижение критических целей на качественно новом уровне;

4) этап формирования проектных групп по критическим целям и точкам роста на проектных сессиях — сформированы межведомственные группы, необходимые для достижения критических целей, реализации точек роста;

5) этап вычленения — из проектных групп развиты *delivery units*, а из критических целей и точек роста — ведомственные проекты министерства;

6) этап сопровождения — Департаментом проектной деятельности Минэкономразвития осуществлялось сопровождение групп и ведомственных проектов министерства;

7) этап внедрения нового подхода к формированию обоснований бюджетных ассигнований и закупок — процесс формирования осуществлен через проекты и процессы, вместо госпрограмм, в целях обеспечения прозрачности и детальности бюджетирования;

8) методологический этап — сформирована методология принятия эффективных и результативных госпроектов и решений в проектной логике;

9) этап создания проектных сессий с участием внешних представителей — обеспечено функционирование так называемого «пылесоса» идей, проектов решений по развитию российской экономики, поступивших от других ведомств, субъектов Федерации, бизнеса, общественности;

10) этап формирования проектного пространства — в рамках проектных сессий сформировано пространство для открытого обсуждения проектов с экспертами вне публичного поля;

11) этап создания «лифта идей» при применении инструмента ведомственного проекта;

12) этап формирования проектной культуры — в министерстве сформирована проектная культура, необходимая для использования оперативной и достоверной информации по реализуемым проектам для своевременного улучшения хода работ, сокращения временных и материальных издержек при выполнении типовых проектов [1].

Результатом реализации данных мероприятий стало превращение Минэкономразвития в центр проектного управления и главного контролера за результативностью. На сегодняшний день в Минэкономразвития 100% (29) департаментов, а также 100% (5) подведомственных министерству федеральных служб вовлечены в реализацию проектов и программ ведомства². Кроме того, в министерстве налажена система материальной и нематериальной мотивации участников ведомственных проектов и программ, а также система обучения сотрудников министерства, участвующих в ведомственных и приоритетных проектах и программах в сфере проектного управления. За счет всестороннего развития механизмов проектного управления Минэкономразвития смогло накопить значительный опыт в сфере проектного управления, которое обрело форму эффективной практики, способной стать основой для внедрения принципов проектного управления в других государственных органах.

Тем не менее это не означает, что процесс перехода к проектному управлению прошел для министерства безболезненно, как отмечают Д. Г. Красильников и М. Н. Якимова: опыт Минэкономразвития показал, что в ряде случаев задачи, поступавшие к служащим министерства, не соотносились в содержательном плане с логикой проектов, будучи при этом связанными с общим функционалом структурного подразделения органа власти [2]. В результате в тех случаях, когда от участников проектной деятельности требовалось в определенные сроки исполнить резолюции, они были вынуждены переключаться с проекта на решение текущих задач, что приводило к задержке исполнения поручений и в итоге негативным образом сказывалось на реализации проекта. Кроме того, в опыте Минэкономразвития явно проявилась проблема недостаточно эффективного использования госслужащими специализированных информационных систем по управлению проектами (далее — ИСУП). Так, в министерстве при

² Ежегодный сводный отчет о ходе реализации проекта портфеля проектов (программ) Минэкономразвития России. Январь 2018. URL: http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/42006db3-a313-4d2b-ae4-e1872770c20c/annual_report.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=42006db3-a313-4d2b-ae4-e1872770c20c (дата обращения: 20.11.2019).

организации проектной деятельности пользователями ИСУП являлись не более 40 человек, а в самой системе содержалась информация лишь по 1 тыс. контрольных точек и по 6 приоритетным проектам.

Эти относительно невысокие показатели могут свидетельствовать о том, что инфраструктура Минэкономразвития еще недостаточно развита для применения проектного механизма.

Необходимо отметить тот факт, что Минэкономразвития является одним из первопроходцев во внедрении проектного подхода в нашей стране, в связи с чем наличие проблемных зон по ряду показателей представляется естественным.

С другой стороны, министерство демонстрирует серьезные успехи в своей работе. К настоящему моменту за плечами Минэкономразвития уже имеется пятилетний опыт проектного управления с достаточно высокой оценкой его внедрения и реализации.

В частности, Минэкономразвития было инициировано создание Совета по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, а также разработаны методические рекомендации по внедрению проектного управления.

Рассматриваемые рекомендации включают в себя принципы, подходы и порядок внедрения проектного управления в органы исполнительной власти Российской Федерации. Кроме того, в них сосредоточены вариации различных процессов управления, которые необходимо внедрить или модифицировать при переориентации системы управления на проектный формат работы [3]. Инициатива по разработке рекомендаций была реализована Министерством экономического развития с целью повышения эффективности организации деятельности органов исполнительной власти в ходе решения поставленных перед ними задач, как на федеральном, так и на региональном уровне. Таким образом, следует отметить, что Минэкономразвития на данном этапе отведена ключевая роль в процессе внедрения механизмов проектного управления в Российской Федерации.

К числу неоспоримых преимуществ, обеспечивающих министерству лидерство в Индексе федеральных органов исполнительной власти,

на наш взгляд, относится опыт Минэкономразвития по созданию Департамента проектного управления, который по состоянию на 2018 г. уже был укомплектован специалистами на 71%, из которых 50% были вовлечены в проектную деятельность на 100%. При этом важно, что абсолютно все сотрудники Департамента получили квалификацию в сфере проектного управления. Необходимо также отметить, что к ведению Минэкономразвития отнесено также курирование двух национальных проектов, обозначенных Президентом Российской Федерации в майском указе 2018 г.: «Производительность труда и поддержка занятости» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы»³. Реализация данных проектов началась осенью 2018 г. и должна завершиться в 2024 г., однако уже сегодня можно сделать некоторые выводы о степени эффективности деятельности министерства по реализации данных проектов. Так, например, в 2018 г. Министерство экономического развития РФ:

а) сформировало систему оценки эффективности деятельности руководителей органов исполнительной власти на федеральном уровне, направленную на улучшение условий осуществления предпринимательской деятельности;

б) выступило в роли координирующего центра мониторинга по реализации мер, предусматривающих снятие нормативных ограничений в сфере предпринимательской деятельности;

в) организовало площадку с целью обмена лучшими практиками в сфере упрощения процедур осуществления предпринимательской деятельности и повышения инвестиционной привлекательности регионов на регулярной основе;

г) обеспечило на 95% внедрение субъектами Российской Федерации целевых моделей с учетом изменений, внесенных в 2018 г.;

д) обеспечило положительную динамику по индексу состояния инвестиционного климата более чем в 40% регионов;

е) организовало открытие в 80 субъектах Российской Федерации центров оказания услуг

³ Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. URL: https://www.comnews.ru/sites/default/files/de/docs/informacionnyye_materialy-1.pdf (дата обращения: 25.11.2019).

«Мой бизнес» на базе банков и иных заинтересованных организаций, а также специализированных многофункциональных центров для бизнеса;

ж) скоординировало работу по обеспечению объема выданных по льготной ставке (6,5%) кредитов субъектам малого и среднего бизнеса на уровне не менее 25 млрд руб.;

з) увеличило предельный размер микрозайма для субъектов малого и среднего бизнеса (с 3 до 5 млн руб., в сравнении с 2017 г.);

и) охватило приоритетной программой «Повышение производительности труда и поддержка занятости» более 150 предприятий в 15 регионах страны;

к) создало институт, направленный на повышение производительности труда с целью масштабирования результатов Программы и лучших практик, в рамках которого функционируют АНО «Федеральный центр компетенций в сфере производительности труда» и действует IT-платформа управленческой и технологической компетенции;

л) разработало проект нормативно-правового акта, регулирующего вопросы реализации сложных кооперационных проектов в области научно-технологического развития, не отвечающих требованиям действующих госпрограмм и др.⁴

Таким образом, на начальном этапе реализации нацпроектов Министерство экономического развития РФ уже сегодня достигло значительных успехов: в частности, была подготовлена нормативно-правовая база для реализации проектов, предпринят ряд мер, призванных обеспечить достижение заявленных в нацпроектах целевых показателей. Отсюда можно сделать вывод, что Минэкономразвития играет ключевую роль в методическом обеспечении процесса внедрения механизмов проектного управления в Российской Федерации и является важным субъектом реализации проектов, направленных на достижение стратегических задач Российской Федерации.

⁴ Отчет о реализации публичной декларации целей и задач Минэкономразвития за 6 месяцев 2018 года. URL: <http://os.economy.gov.ru/documents/11006/0/Полугодовой+отчет+о+реализации+публичной+декларации+целей+и+задач+Минэкономразвития+России+в+2018+году/cf677a68-f2df-42e3-a03f-820ce956200a> (дата обращения: 22.11.2019).

Опыт Министерства промышленности и торговли РФ

Другой успешный пример Минпромторга – запуск процедуры по системному внедрению принципов проектного управления с 2016 г. К настоящему моменту в министерстве завершен этап по сбору предложений в части формирования портфелей проектов. Минпромторг получил от отраслевых департаментов 22 проектных предложения на федеральном уровне, причем по всем приоритетным направлениям деятельности. Кроме того, Минпромторг активно вовлекает в проектную деятельность регионы: от субъектов Федерации министерство получило 80 проектных предложения, которые были утверждены координационным органом и переданы на рассмотрение в Президиум Совета при Президенте России по стратегическому развитию и приоритетным проектам⁵. В самом ведомстве на проектной основе сегодня работает Фонд развития промышленности, в задачи которого входит осуществление мониторинга реализации каждого из получивших поддержку проектов в режиме реального времени. Создание данной системы мониторинга следует отметить особо, поскольку ее аналогов сегодня нет ни в одном другом институте развития⁶.

Кроме того, в Минпромторге действует Центр по управлению проектами в сфере промышленности, основными задачами которого являются методологическое сопровождение проектов и улучшение компетенций участников проектной деятельности министерства. Создание данных структур завершило организационный этап перехода Минпромторга к проектному управлению.

Стоит отметить, что, несмотря на текущую лидирующую позицию в сфере внедрения проектного управления в госсекторе, Минпромторг столкнулся с рядом сложностей. В первую очередь сложности были связаны

⁵ Проектное управление – необходимое условие для перехода на новую структуру экономики. URL: <https://1prime.ru/articles/20170503/827420974.html> (дата обращения: 15.11.2019).

⁶ Минпромторг России делится лучшими практиками в сфере проектного управления. URL: https://news.rambler.ru/other/37778507/?utm_content=rnews&utm_medium=read_more&utm_source=copylink (дата обращения: 24.11.2019).

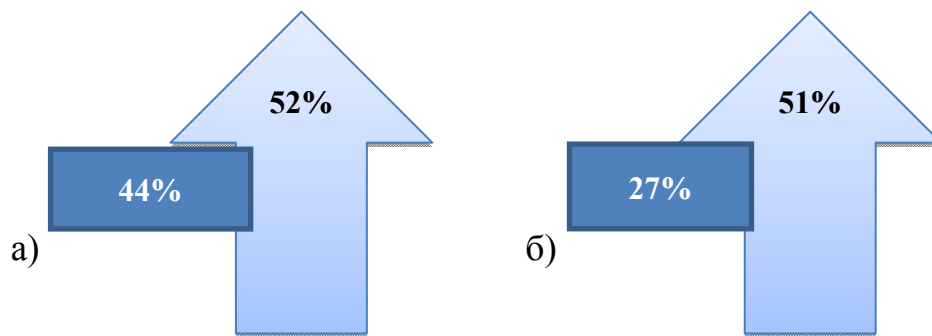


Рис. 2. Итоги проектной деятельности Минтранса: а) показатели по проекту: приведение дорог в нормативное состояние; б) показатели по проекту: ликвидация точек концентрации ДТП

Источник: составлено автором по данным Гайдаровского форума 2018 г.

с отсутствием четкого разграничения между проектами разных масштабов, что влекло за собой трудности в оценке и понимании участниками проекта конечных целей и результатов. Решить указанную проблему удалось по мере повышения компетенций участников проектной деятельности. Другой существенной проблемой стала свойственная всему публичному сектору недостаточная мотивация госслужащих. Для решения этой проблемы в настоящее время в министерстве, помимо существующего премиального фонда в министерстве, формируется также система бонусных поощрений.

Другим важным моментом в процессе внедрения проектного подхода в министерстве и успешной реализации приоритетных проектов в дальнейшем является привлечение сторонних, независимых экспертов. Развитие данного формата работы Минпромторг осуществляет с акцентом на зарубежный опыт проектной деятельности, в частности – опыт Великобритании, где действует единый координационный орган по проектной деятельности – Government Major Projects Portfolio (Центр управления крупнейшими проектами с госучастием), в состав которого входит ревизионная группа крупнейших проектов, объединяющая в себе как государственных служащих, так и независимых экспертов, осуществляющих оценку реализуемости проекта, его финансовых параметров, а также ключевых этапов планирования [4, с. 35].

Таким образом, Минпромторг, внедряя проектное управление, не только развивает собственные практики, но и обращается к достижениям зарубежного опыта в целях улучшения качества своей деятельности.

Опыт Министерства транспорта РФ

Вошедшее в тройку лидеров Министерство транспорта также за последний год продемонстрировало прогресс: в частности, на Гайдаровском форуме – 2018 тогда еще первый заместитель министра, а ныне – министр транспорта России Е. Дитрих отметил, что внедрение проектного управления как механизма достижения принципиально нового результата и наладки существующих процессов показало себя наилучшим образом: удалось превысить планируемые показатели в части приведения дорог в нормативное состояние, а также в части ликвидации точек концентрации ДТП (рис. 2).

Кроме того, как отметил Е. Дитрих, общество также стало субъектом, участвующим в проекте: из 18 тыс. опрошенных 75% знают о проекте, а 20% сказали, что проект касается их лично. Была создана система обратной связи с мгновенным оперативным реагированием: так, жители определяли дороги, улицы или мосты, которые нужно отремонтировать в первоочередном порядке, реагировали на то, как ведутся ремонтные работы. Посредством социальных сетей было получено свыше 2,7 тыс. обращений, а 15% обратившихся оставили по проекту свои комментарии.

Опыт Федеральной налоговой службы

Значительного прогресса в применении проектного менеджмента добилась в последние годы и Федеральная налоговая служба (далее – ФНС) России. Ведомство внедрило ряд инициированных Правительством Российской Федерации приоритетных проектов в 2016 г.

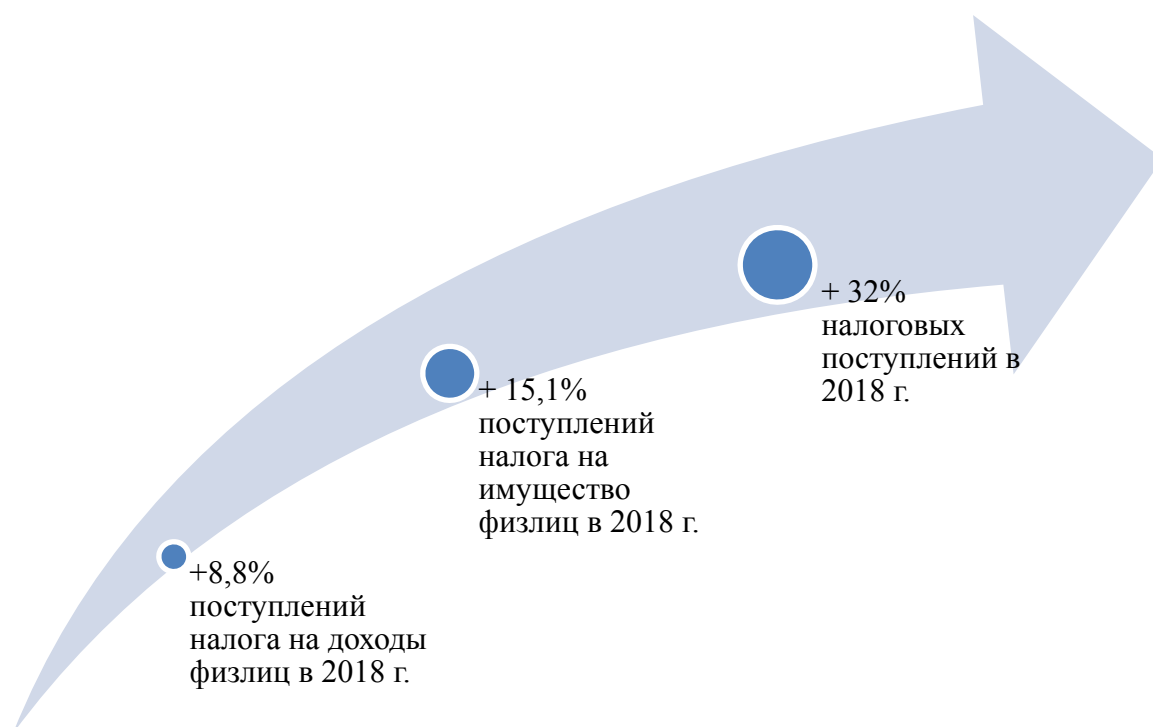


Рис. 3. Поступление налогов в 2018 г. в сравнении с 2017 г.

Источник: составлено автором по данным ФНС России.

В числе этих проектов – создание единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, обеспечивающего присвоение данного статуса хозяйствующим субъектам автоматически, без каких-либо материальных или временных затрат. Позитивный итог принесла также реализация проекта по маркировке товаров контрольными знаками, позволяющих отслеживать онлайн перемещение товаров по странам Евразийского экономического союза, – в итоге 20% участников рынка, ранее не сдававших налоговую отчетность, легализовались в автоматизированной информационной системе налоговых органов третьего поколения (далее – АИС) «Налог-3», которая стала результатом еще одного проекта: в соответствии с ним была создана новейшая информационная система, основанная на централизации данных и сервисов по экстерриториальному принципу с применением облачных технологий, направленная на регистрацию и администрирование имущественных налогов физических лиц.

Внедрение проектного подхода в процесс работы налоговых органов нормативно обозначено приказом Федеральной налоговой службы от 06.04.2016 № ММВ-7-12/180@ «Об утвер-

ждении Положения по управлению проектами в ФНС России». Данный документ классифицировал все проекты, инициируемые и реализуемые ФНС, на стратегические и оперативные. К стратегическим отнесены ключевые проекты, инициируемые на основании нормативных правовых актов и находящиеся под непосредственным контролем руководителя ФНС России, к оперативным – проекты структурных подразделений центрального аппарата ФНС, находящиеся под непосредственным контролем заместителя руководителя ФНС России, инициируемые на основании организационно-распорядительных документов службы или решения ведомственного проектного офиса.

Механизмы управления внутренней деятельностью налоговых органов в России основываются на двух подходах: процессном и проектном. Первый используется для контроля текущей деятельности, второй – для реализации приоритетных направлений. Внедрение процессного подхода потребовало значительной подготовительной работы по описанию, классификации и формированию перечня текущих технологических процессов ФНС России и территориальных подразделений. Максимальная систематизация внутренних процессов обеспе-

чила качественно новый уровень взаимодействия, позволила повысить ответственность начальников структурных подразделений центрального аппарата ФНС России за выполнение функции налоговых органов, получение результата по данному процессу, методологическое и организационное сопровождение.

Отдельным проектом стало создание централизованной федеральной базы данных, содержащей информацию обо всех юридических и физических лицах, индивидуальных предпринимателях, сведения об имущественных налогах, объектах собственности и фактах владений по более чем 170 млн объектов собственности граждан страны.

Таким образом, в последние годы ФНС России демонстрирует существенный прогресс в части модернизации и оптимизации своей деятельности. Эффективность работы налоговых органов подтверждается увеличением поступлений в бюджет (рис. 3).

Как отмечают в ФНС России, изменение подхода ведомства к организации своей деятельности привело к росту поступлений налоговых доходов в 2018 г. (772,5 млрд руб., что на 188,6 млрд руб. больше поступлений 2017 г.). При этом в федеральный бюджет в 2018 г. было зачислено 521,3 млрд руб., это на 165,8 млрд руб. больше поступлений 2017 г. Добиться позитивной динамики ФНС России удалось во многом за счет налогового администрирования и применения передовых информационных технологий, обеспечивших прозрачность движения средств физических лиц, а также поспособствовавших выходу из «тени» фирм, которые стали работать легально. Таким образом, ведомству удалось добиться сокращения уровня налоговой задолженности перед государством и перехода компаний от «теневых структур» к легальным.

Стоит отметить, что проектное управление в ФНС охватывает не только фискальную деятельность: в числе проектов, реализуемых в ведомстве, — «Разработка и внедрение системы менеджмента качества ФНС России». Кроме того, в 2016 г. был запущен проект по централизации отдельных функций ресурсного обеспечения деятельности территориальных органов ФНС России на региональном уровне. Целью данного проекта стала оптимизация

выполнения функций ресурсного обеспечения деятельности территориальных органов ФНС России. Проект призван улучшить администрирование, повысить эффективность расходования бюджетных средств при осуществлении закупок и управлении имуществом, обеспечить единые подходы по обеспечению деятельности налоговых органов и равномерную нагрузку на сотрудников. Пилотными площадками для реализации проекта стали межрегиональные инспекции и Управления ФНС России по Пермскому краю, Самарской, Тульской, Оренбургской и Костромской областям [5].

С другой стороны, вопросам применения принципов проектного управления непосредственно в текущей деятельности региональных и местных налоговых органов должного внимания не уделяется.

Стоит также отметить, что успехи российского проектного управления не остались незамеченными и на общемировом уровне. В частности, 5 сентября 2017 г. Правительство Российской Федерации было отмечено наградой Международной ассоциации управления проектами (International Project Management Association) за внедрение, развитие и продвижение проектного управления в государственном секторе. Данная награда подтвердила, что работа Правительства России по внедрению инструментов проектного управления в публичный сектор движется в правильном направлении, а также обозначила определенный вызов для российского Правительства довести инициативу по внедрению проектной деятельности в органы власти до логичного завершения⁷.

Однако, несмотря на активные меры Правительства Российской Федерации по внедрению проектного подхода, эксперты называют ряд сдерживающих факторов, негативно сказывающихся на результатах отдельных проектов. Среди них:

- недостаточный уровень подготовки специалистов;

⁷ Правительство Российской Федерации получило награду от Международной Ассоциации Управления Проектами (IPMA): информация официального сайта Центра проектного менеджмента. URL: <https://pm.center/company/news/pravitelstvo-rossiyskoy-federatsii-poluchilo-nagradu-ot-mezhdunarodnoy-assotsiatsii-upravleniya-proe> (дата обращения: 19.11.2019).

- низкая мотивация участников, в том числе высшего руководства;
- недостаточно проработанная методология;
- ограниченное взаимодействие программ разных уровней.

Сегодня специалисты по управлению проектами отмечают рост потребности в комплексных проектах, увеличивается число проектов, направленных на устойчивое развитие, однако существующие стандарты недостаточно проработаны в данном направлении [6].

При акценте на изученный материал можно сделать вывод о том, что внедрение принципов проектного управления в органах исполнительной государственной власти сегодня является не популярной тенденцией, а зарекомендовавшим себя подходом, направленным на решение проблем неэффективного государственного управления. Так, например, проектная деятельность ФНС России позволила за весьма сжатые сроки достичь впечатляющих результатов: была осуществлена автоматизация значительной части процессов, внедрена масса электронных сервисов для налогоплательщиков, созданы централизованные базы данных, реализованы многие другие проекты, что обеспечило не только увеличение скорости регистрационных и учетных процедур, повышение качества услуг, оказываемых налогоплательщикам, но и привело к росту налоговых поступлений. Кроме того, переход к проектному управлению позволил другому министерству – Минэкономразвития – стать методическим центром проектного управления. Благодаря внедрению принципов проектного управления были также решены многие проблемы в сфере транспорта.

Разработка комплекса мер по дальнейшему развитию и внедрению культуры проектного управления в системе государственного менеджмента как драйвера положительных изменений

На сегодняшний день в России заложены нормативно-правовые и методические основы, посредством которых проектное управление внедряется в государственный менеджмент, однако такое внедрение должно, помимо процессов, предполагать также и внедрение новой культуры и цен-



Рис. 4. Пространства обсуждения проектов в системе государственного управления

Источник: составлено автором на основе работ М.В. Юргелас, А.В. Кондеев.

ностей. Тем не менее, как отмечают М.В. Юргелас и А.В. Кондеев, во многих случаях структуры и методики внедряются без развития соответствующей культуры, что приводит к тому, что старые процессы упаковываются в новые (проектные) стандарты и формы составления документов [7, с. 83]. В то же время главным фактором увеличения качества и содержательности проектов при внедрении проектного подхода в системе государственного управления является создание сообществ (команд), которые объединены общими ценностями, несущими культуру проектной деятельности.

В этой связи внедрение проектного управления как самоцель отходит на второй план, тогда как первичное значение приобретает продуцирование государственной системой положительных результатов и эффекта регулирования. Таким образом, к изменению результатов приводят правильно выбранные ценности, а не сами по себе новые формы отчетности. На федеральном уровне проектное сообщество было создано инициативными сотрудниками федеральных органов исполнительной власти в 2017 г. и на текущий момент представляет собой неформальное объединение государственных служащих из 8 ведомств, которые разделяют и воплощают в своей деятельности такие ценности, как:

- а) стратегическое долгосрочное развитие страны с точки зрения интересов общества (стратегический патриотизм);
- б) регулирование в целях формирования саморазвивающихся систем и общественных институтов;

в) оценка деятельности в зависимости от результата, эффекта, а не процесса.

Как отмечают М. В. Юргелас и А. В. Кондеев, «обычные чиновники нарабатывают стаж государственной службы, хорошие чиновники – портфолио продуктов (правовых актов и других документов), лучшие чиновники – портфолио результатов (т.е. отражение того, как регулируемая область изменилась качественно и количественно)» [7, с. 83].

Формирование проектного сообщества государственных служащих подразумевает создание внутреннего межведомственного коммуникативного пространства, в котором обсуждаются проблемы, идеи в системе государственного управления – своего рода «песочницы», одном из ключевых пространств обсуждения проектов в системе госуправления (рис. 4).

В пространстве «песочницы» происходит технологизированное и детальное обсуждение проектов (от достижений до проблем и новых идей). В пространстве «кабинета» происходит более детальное обсуждение, но уже в ограниченном круге участников и не технологизированное. В публичном же пространстве обсуждение осуществляется широким количеством участников, но при этом обсуждаются не проблемы и идеи, а только достигнутые успехи. Создание проектного сообщества госслужащих, разделяющих общие ценности, позволяет повысить эффективность внедрения проектного управления [7, с. 83].

Результаты

Проведенный анализ существующего опыта внедрения проектного подхода в федеральных органах исполнительной власти показал неоднозначные результаты. С одной стороны, к настоящему моменту Россия уже апробировала проектный подход в системе государственно-

го менеджмента. Успешный опыт Министерства экономического развития, Министерства транспорта, Министерства промышленности и торговли, Федеральной налоговой службы показал, что проектный подход действительно позволяет в разы увеличить эффективность деятельности органов государственной власти. С другой стороны, далеко не во всех органах власти все так успешно. Остаются нерешенными проблемы низкой мотивации госслужащих, отсутствия знаний в области проектной деятельности, что обуславливает необходимость проведения дальнейших исследований в части внедрения проектного подхода в других органах государственной власти, как на федеральном, так и на региональном уровне.

В настоящее время в данной сфере имеют место определенные достижения и сохраняются некоторые проблемные моменты, что свидетельствует лишь о том, что внедрение проектного менеджмента в качестве механизма совершенствования системы государственного управления в России только набирает обороты, и результаты этого внедрения пока сложно оценивать однозначно.

Таким образом, специфика проектного управления в госсекторе состоит не только в непрерывном контроле достижения результатов проекта на всех этапах – от разработки до реализации, но также и во взаимодействии между участниками проектной деятельности (ведомственном, межведомственном). Внедрение эффективного проектного управления в государственном секторе предполагает создание единой проектной культуры в органах государственной власти и местного самоуправления, которую можно охарактеризовать как совокупность норм и принципов, определяющих активность, инициативность и мотивированность государственных служащих к использованию проектного подхода в своей деятельности.

Список источников

1. Краснов А.С. Рождение проектной культуры. ЭЖ Бюджет. URL: <http://bujet.ru/article/281146.php> (дата обращения: 15.11.2019).
2. Красильников Д.Г., Якимова М.Н. Факторы деформации проектного управления в органах государственной власти (из опыта реализации государственной политики в современной России). *ARS ADMINISTRANDI. Искусство управления*. 2015;(2):36–48.
3. Такушинов С.М. Внедрение проектного управления в систему государственного менеджмента (опыт Минэкономразвития России). URL: https://bstudy.net/634199/ekonomika/vnedrenie_proektnogo_

- upravleniya_sistemu_gosudarstvennogo_menedzhmenta_opyt_minekonomrazvitiya_rossii (дата обращения: 20.11.2019).
4. Matthew Guay. The Ultimate Guide to Project Management, Scrum and Beyond; 2016. P. 35.
 5. Жверанцева М.С., Тотикова Т.Е., Рындина А.О. Особенности внедрения методов проектного управления в деятельность налоговых органов. Изв. *Сарат. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право*. 2019;1:43–47.
 6. Быкова Р.Г. Специфика управления рисками в проектной деятельности. URL: <https://ideas.repec.org/a/scn/025682/15622165.html> (дата обращения: 20.11.2019).
 7. Юргелас М.В., Кондеев А.В. Внедрение проектного управления в федеральном государственном органе (на примере Министерства экономического развития Российской Федерации). *Бизнес. Общество. Власть*. 2017;1(26):76–87.

References

1. Krasnov A.C. Birth of project culture. URL: <http://bujet.ru/article/281146.php> (accessed on 15.11.2019) (In Russ.).
2. Krasilnikov D.G., Yakimova M.H. Factors of deformation of project management in public authorities (from the experience of implementing public policy in modern Russia). *ARS ADMINISTRANDI. The art of management*. 2015;(2):36–48. (In Russ.).
3. Takushinov C. M. Implementation of project management in the state management system (experience of the Ministry of Economic Development of Russia). URL: https://bstudy.net/634199/ekonomika/vnedrenie_proektnogo_upravleniya_sistemu_gosudarstvennogo_menedzhmenta_opyt_minekonomrazvitiya_rossii (accessed on 20.11.2019) (In Russ.).
4. Matthew G. The Ultimate Guide to Project Management, Scrum and Beyond; 2016.
5. Zhverantseva M.C., Totikova T.E., Ryndina A.O. Features of the implementation of project management methods in the activities of tax authorities. *Izvestia Saratov University. Seria Economy. Control. Right*. 2019;1:43–47. (In Russ.).
6. Bykova R.G. The specificity of risk management in project activities. URL: <https://ideas.repec.org/a/scn/025682/15622165.html> (accessed on 20.11.2019) (In Russ.).
7. Yurgelas M.B., Kondyeev A.B. Implementation of project management in the federal state body (for example, the Ministry of Economic Development of the Russian Federation). *Business. Society. Power*. 2017;1(26):76–87. (In Russ.).