



**САВЧЕНКО Яна Валерьевна**  
Кандидат экономических наук,  
доцент кафедры корпоративной  
экономики и управления бизнесом

Уральский государственный  
экономический университет  
620144, РФ, г. Екатеринбург,  
ул. 8 Марта/Народной Воли, 62/45  
Тел.: +7 (343) 221-27-78  
E-mail: 75karpenko@mail.ru

#### Ключевые слова

ПРОЕКТ  
ПРОГРАММА  
ИСПОЛНИТЕЛЬНЫЕ ОРГАНЫ  
ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ  
ОРГАНИЗАЦИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ  
СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ  
УРОВЕНЬ ЗРЕЛОСТИ  
МЕЗОУРОВЕНЬ

#### JEL classification

R10, R5

## Развитие системы управления проектной деятельностью в органах государственной власти на мезоуровне

### Аннотация

Статья посвящена изучению этапов и особенностей развития системы управления проектной деятельностью в исполнительных органах власти Российской Федерации, что обусловлено возрастанием роли инструментария проектного менеджмента в управлении программами стратегического развития регионов, появлением лучших практик и повышением эффективности реализации проектов и программ в результате применения новой для государственных органов власти методологии. Методологической базой исследования являются работы российских и зарубежных ученых в области теории менеджмента и проектного управления. Применяются методы статистического, сравнительного, графического анализа. Информационной базой послужили сайты региональных правительств и ведомств, а также нормативно-законодательная база Российской Федерации и ее субъектов. Обзор предпосылок формирования проектного управления в органах государственной власти представлен в виде систематизации нормативно-методической базы проектного управления, сформированной за период с 2013 по 2018 г. на федеральном уровне. Определено три этапа развития системы управления проектной деятельностью в органах исполнительной власти: организация проектного управления в пилотных регионах; этап массового внедрения; появление регионов, в которых уровень зрелости организации проектной деятельности поддается оценке. Проанализирована динамика процессов организации проектного управления в органах власти на мезоуровне. Анализ качественных сдвигов в освоении проектных технологий позволяет сделать выводы об эффективности мер Правительства РФ и Федерального проектного офиса по активизации применения данного инструмента управления на мезоуровне. Определены направления совершенствования организации проектного управления в органах государственной власти: разработка системы стимулирования участников проектной деятельности; формирование единой системы показателей оценки эффективности портфеля социально-экономических проектов и программ региона в целом; создание официального рейтинга зрелости системы проектного управления на мезоуровне.

### ВВЕДЕНИЕ

Проектное управление давно является объектом пристального внимания исследований в сфере государственного управления и рассматривается как инструмент, позволяющий при грамотном применении повысить эффективность реализации государственных проектов и программ. Западные страны активизировали государственное управление на основе проектной деятельности еще в 90-е годы XX века [9. С. 67]. Исследователи отмечают, что развитие проектной деятельности связано с административными реформами в сфере государственного управления, ориентированными на реализацию нового государственного управления (New Public Management) (см.: [8. С. 36; 9. С. 69]). Основная идея New Public Management заключается в повышении эффективности и результативности деятельности бюрократических государственных органов за счет использования методов управления, заимствованных из частного бизнеса [15. Р. 4–5; 17]. Проектный менеджмент в 80–90-е годы XX века уже зарекомендовал себя как эффективный инструмент сокращения сроков, соблюдения бюджета, реализации качественного продукта проекта и стал внедряться в органах государственной власти наряду с другими технологиями, заимствованными из бизнеса. При этом, как отмечают зарубежные исследователи, на процессы управления государственными проектами и программами накладывает отпечаток их специфика: отсутствие четко обозначенных целей [16], сложность обоснования выгод и оценки эффективности [19], большие сроки реализации, высокая степень неопределенности, большие бюджеты при ограниченности финансирования [14], сложность процессов

## Developing the project management system in public authorities at meso-level

### Abstract

The paper examines the development stages and special features of the project management system in executive authorities of the Russian Federation. A growing importance of project management tools in managing regional strategic development programmes, the emergence of best practices and increasing efficiency of projects and programmes due to application of a new government methodology prove the relevance of the current study. The theoretical and methodological basis of the research is works of Russian and foreign scholars on management and project management. We apply the methods of statistical, comparative and graphic analysis. The information base includes the data retrieved from official websites of regional governments and authorities, as well as laws and regulations of the Russian Federation and its constituent territories. The author looks at the prerequisites of project management in government authorities and systematizes laws and methods of project management enacted at federal level in 2013–2018. We distinguish between three stages of the project management system's development in executive authorities. These are organization of project management in pilot regions; large scale implementation; the appearance of the regions, in which it is possible to evaluate how mature the organization of project activities is. The paper analyses the dynamics of project management organization in public authorities at meso-level. The analysis of qualitative shifts in the development of project technologies allows us to draw conclusions about the effectiveness of measures taken by the RF Government and the Federal Project Office to enhance the use of the management tool at meso-level. The directions for improving the organization of project management in government authorities embrace: developing a system for encouraging participants in project activities; forming a unified system of indicators for evaluating the effectiveness of the portfolio of socio-economic projects and programmes of the region at large; creating an official maturity ranking of the project management system at meso-level.

планирования и координации значительного количества участников проекта и заинтересованных сторон [18]. Подобные характеристики проектов затрудняют процессы управления и требуют адаптации инструментов проектного менеджмента к сфере государственного управления.

Россия включилась в процесс реформирования государственного управления позже, чем многие страны, и в настоящее время находится в стадии освоения новых управленческих инструментов, включая проектный менеджмент и его методологию. Именно поэтому проектному управлению и его внедрению в органах государственного управления в России уделяется столь пристальное внимание. Динамика внедрения систем управления проектной деятельностью в органах власти, появление лучших проектных практик, рост активности регионов в освоении проектных технологий говорят о позитивных тенденциях в освоении методологии проектного менеджмента, а также о его эффективности.

В России методология проектного управления стала использоваться в органах государственной власти с середины 2000-х годов. Отечественные исследователи выделяют четыре этапа развития проектного управления в органах государственного управления [8; 11]:

- 1) 2005–2008 гг. – первые попытки применения инструментов управления проектами в ходе реализации приоритетных национальных проектов;
- 2) 2009–2012 гг. – значительное увеличение количества государственных проектов, реализованных с применением элементов профессиональной методологии проектного менеджмента;

### ► Yana V. SAVCHENKO

*Cand. Sc. (Econ.), Associate Professor of Corporate Economics and Business Administration Dept.*

**Ural State University of Economics  
62/45 8 Marta/Narodnoy Voli St.,  
Yekaterinburg, 620144, Russia  
Phone: +7 (343) 221-27-78  
E-mail: 75karpenko@mail.ru**

### Keywords

PROJECT  
PROGRAMME  
EXECUTIVE AUTHORITIES  
ORGANIZATION OF PROJECT ACTIVITY  
PROJECT MANAGEMENT SYSTEM  
MATURITY LEVEL  
MESO-LEVEL

### JEL classification

**R10, R5**

3) 2012–2016 гг. – реализация большого количества мегапроектов («Ямал», строительство космодрома «Восточный», Сочи-2014 и др.) и начало развития профессиональной методологии [8. С. 37];

4) с 2016 г. по настоящее время – современный этап развития профессионального проектного управления, связанный с принятием постановления Правительства РФ от 15 октября 2016 г. №1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» (далее – постановление №1050) и направленный на формирование единой платформы проектного управления в органах власти [11. С. 112].

Стоит отметить, что первые три этапа внедрения управления проектами в исполнительных органах государственной власти (ИОГВ) связаны лишь с постепенным освоением отдельных проектных методов и процессов. Применение проектной методологии при управлении отдельно взятыми проектами или даже мегапроектами – это только ступень в развитии системы проектного управления. В то же время развитие системы управления проектной деятельностью (СУПД) в ИОГВ в России имеет свою историю и этапность.

Целью исследования является изучение развития системы управления проектной деятельностью, его динамики и особенностей в органах государственной власти на мезоуровне. Нами определены следующие задачи исследования: выявить особенности формирования СУПД в ИОГВ; выделить этапы развития системы управления проектами (СУП) в ИОГВ субъектов РФ; на основе статистических данных выявить динамику развития организации проектной деятельности в органах государственного управления при наличии нормативно-методической базы проектного управления, созданной на федеральном уровне; на основе открытой информации провести качественный анализ проблем и тенденций внедрения проектного управления в регионах РФ; дать рекомендации по дальнейшему совершенствованию организации проектной деятельности в ИОГВ.

### ОСОБЕННОСТИ ПОСТРОЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ

Система управления проектами организации представляет собой совокупность взаимосвязанных методических, организационных и информационных решений,

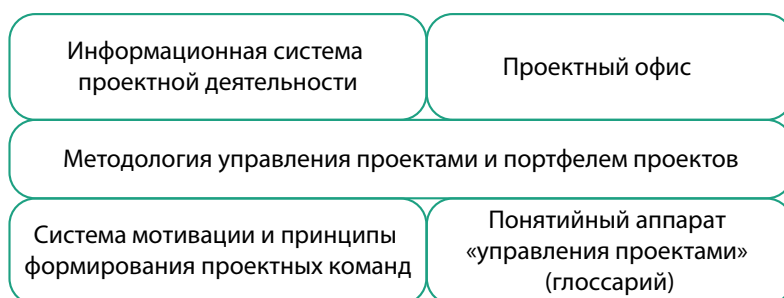


Рис. 1. Компоненты системы управления проектами организации

Составлено по: [3; 10].

позволяющую при грамотном формировании эффективно управлять проектами, программами и портфелем проектов. В коммерческих организациях эту систему принято называть корпоративной системой управления проектами (КСУП).

Исследователи придерживаются разных мнений по поводу состава компонентов КСУП. Так, А.В. Полковников и М.Ф. Дубовик определяют три основных компонента: нормативно-регламентное и методологическое обеспечение; техническое и информационное обеспечение; организационное и кадровое обеспечение [10. С. 452]. В.В. Богданов выделяет пять основных компонентов: понятия «проект» и «управление проектами»; методологию управления проектами и портфелем проектов; офис управления проектами; автоматизированную систему управления проектами и систему мотивации команды проекта [3. С. 15]. Состав традиционных компонентов СУП организации представлен на рис. 1.

Обычно состав компонентов СУП не имеет существенных отличий от представленного на рис. 1, но может иметь определенную специфику в зависимости от сферы деятельности организации. В СУПД могут быть включены и другие элементы, такие как проектный комитет и иные коллегиальные органы, связанные с проектным управлением; система ключевых показателей эффективности управления проектами и портфелем проектов; система управления компетенцией проектного персонала и др. [5. С. 120–131; 6. С. 128; 7. С. 21–22]. Так, в Методических рекомендациях по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности<sup>1</sup> выделено пять основных элементов системы управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти (рис. 2).

Элемент СУПД «Стратегическое планирование и управление портфелем проектов» связан с реализацией процессов идентификации, экспертизы, ранжирования, балансировки, авторизации портфеля проектов, а также мониторинга портфеля и его показателей. Органы государственной власти должны осуществлять стратегическое развитие региона в соответствии с приоритетными направлениями, сформированными Советом при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам с использованием методологии управления портфелем проектов.

Элемент «Управление проектами (программами)» определяет правила реализации процессов запуска, планирования, оперативного управления, мониторинга, управления изменениями, оценки и завершения проектов. Он связан с формированием методологии управления проектами (программами), в частности

<sup>1</sup> Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности, утв. проектным офисом Правительства РФ №9286п-П6 от 12 декабря 2017 г. URL: <http://static.government.ru/media/files/Rf8NgvDGO3exhgk6JNM3pu4Q4sAZvdnK.pdf> (далее – Методические рекомендации)..



**Рис. 2. Компоненты системы управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти**

описанием состава документов проекта (программы), и содержит шаблоны документов.

Элемент «Принятие решений и организационная поддержка» в традиционной корпоративной системе управления называется «Проектный офис» и подразумевает формирование координационных органов. Однако в органах государственной власти применение проектного управления требует особой организации, которая может включать достаточное большое количество структур, задействованных в проектной деятельности. Так, в функциональную структуру органов проектного управления в регионе могут входить постоянные органы: региональный проектный комитет, региональный проектный офис, ведомственные координационные органы, ведомственные проектные офисы; временные органы (в рамках реализуемых программ): кураторы, проектные комитеты, рабочие органы проектов и пр., а также обеспечивающие и вспомогательные органы: экспертные группы, общественно-деловые советы и пр. В данном элементе формируется также нормативная база организации проектного управления.

Элемент «Управление стимулированием участников проектов» предполагает ведение реестра участников проектной деятельности, планирование и оценку фактических ключевых показателей эффективности сотрудников, задействованных в проектом управлении.

Элемент «Развитие компетенций и культуры эффективности» предполагает, что в СУПД отлажены процессы учебно-методического обеспечения развития компетенций и проектной культуры, организации и проведения обучения, оценки уровня квалификации участников проектной деятельности, а также формирования и развития кадрового резерва.

Стоит отметить, что в данной структуре СУПД отсутствует как самостоятельный элемент «Автоматизированная система управления проектами». Однако в Методических рекомендациях наличие данной системы заложено в элементе «Принятие решений и организационная поддержка». В постановлении № 1050 установлено, что управление приоритетными проектами и программами реализуется с использованием автоматизированной информационной системы проектной деятельности.

Таким образом, формирование и развитие СУПД в региональных органах государственной власти являет-

ся непростой задачей, требующей усилий как со стороны руководства ИОГВ, так и со стороны рядовых участников проектной деятельности.

### **ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ НА МЕЗОУРОВНЕ**

В рамках данного исследования мы изучили особенности формирования систем управления проектной деятельностью в государственных органах управления на мезоуровне с точки зрения эволюции развития. В качестве источников данных для анализа мы использовали информацию, размещенную на официальных сайтах федерального проектного офиса, правительств и ведомственных организаций субъектов РФ, нормативно-законодательную базу РФ и ее субъектов.

Нами выделено три этапа в развитии организации управления проектной деятельностью в ИОГВ субъектов РФ:

- 1) 2014–2015 гг. – организация проектного управления в пилотных регионах;
- 2) 2016–2017 гг. – массовая активизация мероприятий по организации проектного управления в регионах РФ;
- 3) с начала 2018 г. по настоящее время – появление регионов, имеющих сформированную систему управления проектами, позволяющую оценить уровень зрелости организации проектной деятельности в региональных ИОГВ.

*Этап 1.* Предпосылками формирования и внедрения СУП в органах государственной власти на федеральном и региональном уровне в России можно считать появление нормативных актов, регламентирующих создание полноценной системы управления проектной деятельностью в РФ и ее субъектах. Все началось с приказа Минэкономразвития РФ от 5 июня 2013 г. № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов РФ», который запустил процесс на федеральном уровне. Совет был создан с целью подготовки предложений по формированию единых подходов и принципов управления проектами, включая изучение лучшего российского и мирового опыта проектного управления в органах государственного управления; разработку методических рекомендаций по управлению проектами, информационной системой управления проектами, подготовку предложений по формированию нормативно-правовой базы по управлению проектами, а также подготовку предложений по созданию системы мотивации в проектом управлении и обучению проектом управлению в сфере государственного управления.

Распоряжением Минэкономразвития РФ от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ был утвержден первый документ, положенный в основу формирования системы управления



проектами в органах власти: «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти». Тогда же, в 2014 г. Советом по внедрению проектного управления были окончательно определены пилотные площадки для внедрения системы управления проектами. Пилотные регионы были представлены площадками двух уровней [2]:

Пилотные площадки 1-го уровня – Белгородская область, Пермский край и Ярославская область. Были отобраны регионы, которые уже имели на тот момент решение о внедрении проектного управления на уровне руководителя ИОГВ и успешный опыт организации проектного управления. Например, Белгородская область применяет проектное управление с 2010 г., Пермский край – с 2012 г., Ярославская область начала активное внедрение проектного управления в первой половине 2014 г.

Пилотные площадки 2-го уровня – Томская, Пензенская, Ульяновская и Вологодская области. В эту группу были включены регионы, имеющие опыт внедрения отдельных элементов проектного управления и поддержку внедрения на уровне руководителя ИОГВ, а также располагающие квалифицированным персоналом, способным внедрить проектное управление.

В 2015 г. появляются Методические рекомендации по применению проектного управления при решении задач улучшения инвестиционного климата в субъектах РФ, утвержденные протоколом заседания №8 Рейтингового комитета по формированию «Национального рейтинга состояния инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации» от 8 сентября 2015 г. После утверждения этого документа во многих регионах создаются проектные офисы (региональные штабы, в основном при министерствах экономического развития субъектов РФ), основная задача которых – улучшение инвестиционного климата в регионе. В регионах формируются реестры инвестиционных проектов. Ряд регионов использовал возможности развития проектных технологий для решения конкретных задач. Для ряда регионов проектные офисы по улучшению инвестиционного климата стали стартовой площадкой и по развитию проектного управления. К их числу можно отнести Республику Татарстан, г. Санкт-Петербург, Ленинградскую область, г. Москву, Воронежскую область, Ханты-Мансийский автономный округ – Югру, Орловскую область и др. Данные регионы считаются на сегодняшний день достаточно продвинутыми в плане использования методологии проектного управления в ИОГВ. Однако большая часть регионов использовала подобные структуры для достижения узких целей улучшения инвестиционного климата региона, и о масштабном внедрении проектного управления с целью повышения эффективности реализации социально-экономических проектов и программ речи не шло.

*Этап 2.* Настоящим толчком для активизации регионов в процессах внедрения СУП становится Указ Президента РФ от 30 июня 2016 г. № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому

развитию и приоритетным проектам», согласно которому Правительство РФ должно в двухмесячный срок утвердить положение «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» с учетом задач и полномочий Совета. 13 июля 2016 г. Советом по стратегическому развитию и приоритетным проектам были определены 11 направлений, в рамках которых формируются приоритетные проекты: здравоохранение; образование; моногорода; ЖКХ и городская среда; безопасные и качественные дороги; ипотека и арендное жилье; экология; малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; экспорт; реформа контрольной и надзорной деятельности; производительность труда.

Далее выходит постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Появление Федерального проектного офиса (ФПО) позволило централизованно решить проблему нормативно-методического обеспечения проектной деятельности в регионах (рис. 3).

В 2016 г. проектный офис Правительства РФ утвердил шесть методических рекомендаций по управлению проектами и программами, в 2017 г. им было утверждено пять документов и еще один документ в 2018 г. Кроме того, в 2018 г. в формировании методических рекомендаций в сфере управления проектами было задействовано Министерство труда РФ. В целом стоит отметить, что процессы и регламенты были разработаны для всех элементов СУПД, кроме «Управления стимулированием участников проектной деятельности».

Однако это не означает, что у органов государственного управления отдельных субъектов РФ отсутствует опыт применения эффективных систем стимулирования участников проектов и программ. Например, абсолютный лидер по уровню развития проектного управления в ИОГВ – Белгородская область имеет достаточно развитую систему стимулирования и мотивации проектной деятельности, которая начала формироваться в 2011 г.<sup>1</sup>

Формирование нормативно-методической базы организации проектной деятельности в федеральных и региональных органах исполнительной власти РФ запустило процессы активизации внедрения и развития проектного управления на мезоуровне. При этом на местах были выбраны разные способы решения поставленных задач. В ряде регионов происходит реорганизация проектных офисов по улучшению инвестиционного климата в регио-

<sup>1</sup> О формировании и использовании премиальных выплат участникам разработки и реализации проектов: постановление Губернатора Белгородской области от 12 января 2011 г. № 2 (с изм. на 18 апреля 2018 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/428551429>; О межведомственной комиссии по вопросам проектной деятельности в органах государственной власти и государственных органах области и о порядке распределения ассигнований, направляемых на материальное стимулирование участников проектной деятельности: распоряжение Правительства Белгородской области от 17 июня 2013 г. № 287-рп (с изм. на 4 декабря 2017 г.). URL: <http://docs.cntd.ru/document/439054027>.

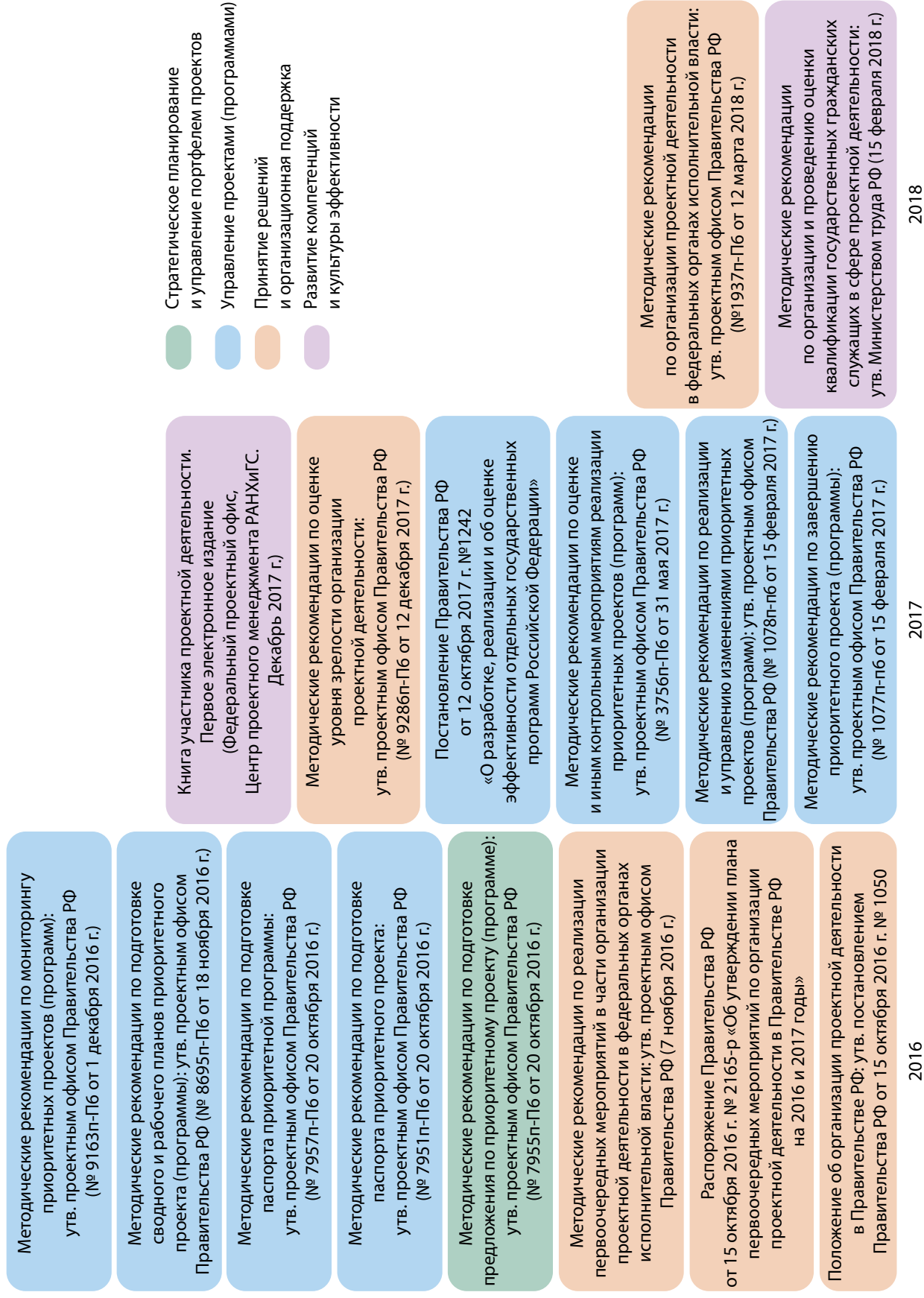


Рис. 3. Динамика развития нормативно-методической базы организации проектной деятельности в органах исполнительной власти РФ

нальные проектные офисы с расширением функционала (Орловская область, Ленинградская область, Республика Татарстан и др.). В других разделили функционал и задачи центрального проектного офиса и проектного офиса по улучшению инвестиционного климата, создав региональный проектный офис с нуля в соответствии с постановлением № 1050, и таких регионов оказалось большинство. Некоторые регионы вообще не отреагировали на постановление № 1050, продолжая или еще только начиная применять управление проектами исключительно в рамках решения задач улучшения инвестиционного климата (Чукотский автономный округ, Псковская область, Магаданская область, Еврейская автономная область). Есть и совсем отставшие регионы, где пока лишь обсуждаются вопросы по внедрению проектного управления (Тверская область, Кировская область).

Мы провели исследование динамики развития СУПД в ИОГВ на мезоуровне, взяв за отправную точку инициации внедрения проектного управления момент утверждения в субъекте РФ «Положения об организации проектной деятельности». При этом было учтено, что в ряде регионов организация проектной деятельности на момент утверждения постановления № 1050 уже была на достаточно высоком уровне. Приведение нормативных актов в соответствие с постановлением № 1050 там произошло относительно недавно. За базу в таких регионах мы брали первичные нормативные акты (Пензенская область, г. Санкт-Петербург, Пермский край, Ханты-Мансийский автономный округ – Югра, Ярославская область и др.). Результаты исследования представлены на рис. 4.

Наибольшее количество нормативных актов по организации проектной деятельности в регионах было принято с ноября 2016 г. по июнь 2017 г. За этот период положения об организации проектной деятельности

появляются в 46 регионах (54%), причем в 2016 г. активность при внедрении проектного управления проявил 31% регионов, а в 2017 г. – 52%. В шести регионах (7%) на момент исследования процесс организации проектного управления не инициирован (рис. 5).

Регионы реализуют разную тактику внедрения системы проектного управления. Одни регламентируют проектную деятельность только на бумаге. Другие активно догоняют и даже обгоняют лидеров.

*Этап 3.* Появляется ряд субъектов РФ, в которых на сегодняшний день сформирована система управления проектами и возможна оценка уровня зрелости организации проектной деятельности.

Стоит отметить, что вопросом оценки уровня зрелости управления проектами в органах государственного управления в России посвящен ряд работ (см.: [4. С. 44–46; 11. С. 112–114; 12. С. 98; 13. С. 16]). Все авторы отмечают высокую степень разработанности в мировой практике инструментов по оценке степени зрелости организации проектной деятельности, привязанных к определенным стандартам, и пытаются адаптировать некоторые из них к сфере государственного управления. Однако ни одна из моделей не получила распространения на практике. Появившиеся в конце 2017 г. Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности позволили осуществлять данную оценку централизованно.

В апреле 2018 г. Департамент проектной деятельности Правительства РФ обнародовал предварительные итоги оценки индекса проектной деятельности регионов РФ. Согласно данному источнику в пилотном проекте по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности было задействовано 16 регионов, наиболее активных в сфере проектного управления: победителей

конкурса «Проектный олимп», обладателей лучших практик, активных участников круглых столов и конференций [1]. Полностью завершена оценка в 10 регионах: Белгородской области, Красноярском крае, Республике Крым, Ленинградской области, Новосибирской области, Приморском крае, Свердловской области, Тульской области, Ульяновской области, Ханты-Мансийском автономном округе – Югре.

Индекс оценки зрелости формируется в разрезе пяти основных элементов системы управления проектной деятельностью (см. рис. 2) по 23 процессам с использованием более 200 критериев оценки с разными весами. Применяется трехбалльная шкала.

По предварительным итогам оценки индекса среди 10 регионов

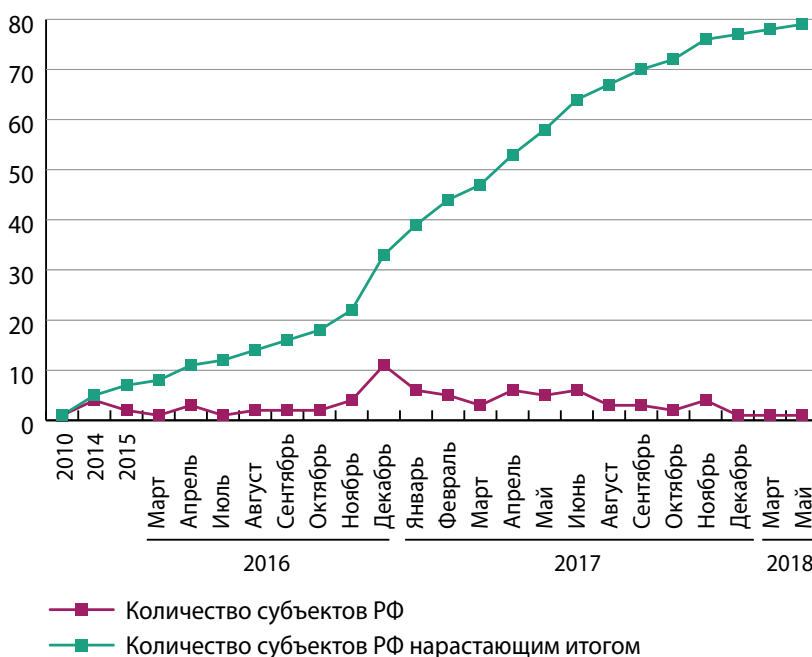


Рис. 4. Динамика внедрения проектного управления в региональных ИОГВ, количество субъектов РФ

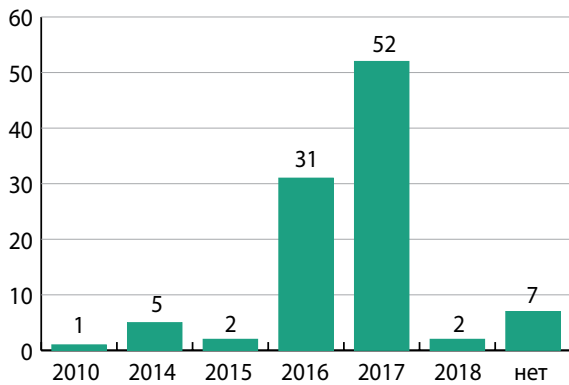


Рис. 5. Динамика внедрения проектного управления в ИОГВ по годам, %

пятерка лидеров выглядит следующим образом: Белгородская область (2,27); ХМАО – Югра (2,09); Ленинградская область (1,76); Красноярский край (1,68); Ульяновская область (1,66).

Особое внимание было уделено активным регионам, внедряющим проектное управление в сжатые сроки (до 1 года). ТОП-5 регионов в данной оценке выглядит следующим образом: Красноярский край (1,68); Ульяновская область (1,66); Свердловская область (1,32); Новосибирская область (1,11); Республика Крым (1,09). Как отмечают разработчики методики, для региона, внедряющего систему проектного управления менее года, величина индекса более 1 балла – хороший результат.

Стоит отметить высокую эффективность внедрения проектного управления на примере Свердловской области – одного из регионов, вошедших в пятерку «активных». Всего за 1 год в Свердловской области сформирована структура органов проектного управления, организованы процессы формирования и работы проектных команд, обучено 233 государственных служащих, задействованных в проектной деятельности, внедряются процессы организации коммуникации<sup>1</sup>. Согласно данным отчета за 2017 г. утверждены и находились в реализации 13 приоритетных региональных проектов и программ, уровень достижения целевых показателей по которым составил 97,7% (43 из 44), уровень реализации плана по контрольным точкам проектов – 99,3% (144 из 146). Показатели по срокам реализации этапов проектов достигнуты на 99,4%. Особым показателем эффективного управления проектами в Свердловской области стало отсутствие реализованных рисков. В планах развития СУПД на 2018 г. – автоматизация системы управления проектами. Таким образом, Свердловская область присоединилась к тем регионам (Белгородской области, Приморскому краю, Ленинградской области и др.), которые высоко оценили возможности и эффективность инструментов проектного управления при реализации приоритетных проектов.

Проведенный анализ качественных сдвигов в освоении проектного подхода в ИОГВ на мезоуровне РФ позволил нам выявить следующее:

<sup>1</sup> Об организации проектной деятельности в Свердловской области: отчет за 2017 г. URL: [www.midural.ru/project\\_office/analysis/](http://www.midural.ru/project_office/analysis/).

- организация проектного управления и формирование нормативной и методологической базы проектного управления на федеральном уровне послужили толчком для активизации внедрения проектного подхода в региональных ИОГВ, решив при этом большую часть проблем методологического характера;

- развитие СУПД в ИОГВ субъектов РФ происходит неравномерно, и это обуславливает разнородность проблем, возникающих в ходе освоения проектного подхода на уровне регионов;

- выделяются явные регионы-лидеры, эффективно реализующие проектное управление уже несколько лет (Белгородская область, ХМАО – Югра, Ленинградская область, Ярославская область, Приморский край и др.);

- появились регионы, внедряющие систему управления проектами в сжатые сроки (до 1 года), которые по индексу зрелости обошли некоторых лидеров (Красноярский край, Ульяновская область, Свердловская область, Новосибирская область, Республика Крым);

- большая часть регионов идет по эволюционному пути поэтапного развития системы управления проектами, реализуя двух-трехгодичные планы по организации проектной деятельности (Брянская область, Орловская область, Рязанская область и др.);

- есть регионы, относящиеся к проектному управлению формально, создав проектный офис и используя минимальный набор инструментов проектного управления (Республика Ингушетия, Республика Карелия, Республика Адыгея, Магаданская область, Еврейская автономная область). На сайтах обычно размещаются нормативные и методические материалы, разработанные на федеральном уровне;

- существуют отстающие регионы, только заявляющие о намерениях внедрить проектное управление (Кировская область, Тверская область, Псковская область, Чукотский автономный округ);

- проблемы, возникающие на мезоуровне в процессе внедрения проектного управления, зависят от стадии развития организации проектной деятельности в регионе и являются достаточно индивидуальными. Начальная стадия внедрения проектного управления определяет априори высокую их концентрацию – отсутствие методологии, опыта, квалификации персонала, информационной системы, мотивации и т.п. При этом все проблемы можно разделить на группы, привязанные к элементам СУПД (см. рис. 2). Ряд из них уже решен на уровне государства, что позволяет регионам быстро внедрять СУПД. В частности, Правительством РФ и Федеральным проектным офисом совместно с РАНХиГС решена проблема методологической базы и организации обучения персонала, появилось специализированное программное обеспечение, успешно апробированное в ряде регионов, – ПМ «Форсайт». Основными сложностями частного характера остаются низкая заинтересованность высших руководителей региона и отсутствие мотивации персонала, задействованного в проектах;



- на сегодняшний день уже проводится оценка уровня зрелости организации проектного управления в ИОГВ, что подтверждает положительную динамику развития проектного управления на мезоуровне, а также позволяет оценить эффективность проектного управления;

- оценка уровня зрелости организации проектного управления в ИОГВ служит отправной точкой для выявления уровня развития регионов и слабых мест, а также для распространения передового опыта проектного управления.

Анализ особенностей развития организации проектной деятельности в исполнительных органах государственной власти позволил нам выявить ряд направлений совершенствования системы управления проектной деятельностью в ИОГВ субъектов РФ.

1. Особого внимания требует такой компонент СУПД, как система стимулирования участников проектов. В первую очередь необходимо разработать методические рекомендации по формированию системы стимулирования на федеральном уровне, поскольку, как показала практика, централизованное решение проблемы значительно облегчает процессы освоения проектных технологий в регионах. Это должна быть система вознаграждения, включающая как периодические стимулирующие выплаты по промежуточным результатам проектов и программ, так и единоразовую премию по окончании проекта. Необходимо предусмотреть также систему нематериального поощрения.

2. До сих пор остаются сложности в вопросах оценки эффективности управления проектами. Это связано с разноплановостью социально-экономических проектов и специфичностью показателей сфер деятельности, в которых реализуются проекты. Необходимо сформировать единую систему показателей, позволяющую оценивать эффективность портфеля социально-экономических проектов и программ региона в целом. Наличие подобной системы позволит не просто оценить результаты применения инструментов управления проектами, но и проводить сравнительную оценку регионов в данном аспекте.

3. Необходимо создание официального рейтинга зрелости системы проектного управления регионов. На сегодняшний день отсутствие такого рейтинга позволяет отстающим регионам оставаться в тени и относиться к внедрению проектного управления формально. Официальный рейтинг уровня зрелости организации проектной деятельности позволит стимулировать отстающие ИОГВ к освоению проектных практик, поскольку ежегодный отчет по развитию системы проектного управления, официальный аудит и публичность результатов оценки уровня зрелости СУПД являются достаточно действенными мотивационными инструментами.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Правительство РФ активизировало процесс организации проектного управления в органах государственного управления на мезоуровне. Об этом свидетельствует в первую очередь развитие нормативно-законодательной базы регионов в сфере проектного управления. Пилотные регионы, в которых внедрение проектного управления началось в 2010–2014 гг., подтвердили эффективность применения проектного менеджмента и создали пул лучших практик.

Формирование серьезной нормативно-методической базы организации проектного управления на федеральном уровне, популяризация передового опыта проектного управления, стимулирование активности регионов со стороны Правительства РФ и Федерального проектного офиса привели к появлению регионов, в которых система управления проектами создается в считанные месяцы. При этом до сих пор существуют субъекты РФ, в органах государственного управления которых проектное управление отсутствует полностью.

Переход от пилотной оценки уровня зрелости организации проектного управления в ограниченном круге регионов к полномасштабной оценке по всем регионам без исключения позволит в сжатые сроки выявить субъекты с низким уровнем развития проектного управления, найти слабые места у имеющих систему управления проектами ИОГВ и будет способствовать распространению лучших практик проектного менеджмента. ■

**Библиографическая ссылка:** Савченко Я.В. Развитие системы управления проектной деятельностью в органах государственной власти на мезоуровне // Управленец. 2018. Т. 9. № 6. С. 58–67. DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-6-6.

**For citation:** Savchenko Ya.V. Developing the project management system in public authorities at meso-level. *Upravlenets – The Manager*, 2018, vol. 9, no. 6, pp. 58–67. DOI: 10.29141/2218-5003-2018-9-6-6.

## Источники

1. Бадин А. Индекс проектной деятельности. Предварительные итоговые оценки / Департамент проектной деятельности Правительства РФ. М., 2018. URL: <https://pm.center/upload/iblock/bb7/Индекс%20проектной%20деятельности%20вер%205.pdf>.
2. Бадин А.А. Методическая поддержка внедрения проектного управления на пилотных площадках. Минэкономразвития РФ. М., 2014. URL: <https://vdocuments.mx/government-nonprofit-55b41058bb61eb27728b47d5.html>.
3. Богданов В.В. Управление проектами. Корпоративная система – шаг за шагом. М.: Манн, Иванов и Фербер, 2012.
4. Золочевская Е.Ю., Кривошеева Т.Д. Функциональная характеристика российской системы управления государственными проектами // Вопросы управления. 2014. №6. С. 42–49.
5. Ильин В.В. По ту сторону проектов. Записки консультанта. 2-е изд. (эл.). М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2013.
6. Ильин В.В. Проектный офис. Центр управления... проектами. Системный подход к управлению компанией. М.: Вершина, 2007.
7. Ильина О.Н. Методология управления проектами: становление, современное состояние и развитие. М.: Вузовский учебник: НИЦ ИНФРА-М, 2015.
8. Красильников Д.Р., 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. С. 36–48.
9. Мироненко Н.В., Леонова О.В. Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом // Управленческое консультирование. 2017. №6. С. 65–72.
10. Полковников А.В., Дубовик М.Ф. Управление проектами. Полный курс для МВА. М.: Олимп-Бизнес, 2013.
11. Раменская Л.А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне // Фундаментальные исследования. 2018. №1. С. 111–115.
12. Синявский Д.А., Моргунова Н.В., Омаров Т.Д. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления (на примере Владимирской области) // Экономические науки. 2012. №8(93). С. 96–100.
13. Филимонова Н.М., Моргунова Н.В. Методические подходы к оценке лучших практик применения методов проектного управления органами государственной власти // Российское предпринимательство. 2013. №23(245). С. 10–19.
14. Chih Y., Zwikael O. Project benefit management: a conceptual framework of target benefit formulation // International Journal of Project Management. 2015. Vol. 33(2). P. 352–362.
15. Hood C. A Public Management for All Seasons? // Public Administration. 1991. Vol. 69(1). P. 3–19.
16. Kwak Y.H., Walewski J., Sleeper D., Sadatsafavi H. What can we learn from the Hoover Dam: that influenced modern project management // International Journal of Project Management. 2014. Vol. 32(2). P. 256–264.
17. Osborne D., Gaebler T. Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector. N.Y., 1993.
18. Patanakul P., Kwak Y.H., Zwikael O., Liu M. What impact the performance of large-scale government projects // International Journal of Project Management. 2016. №34. P. 452–466.
19. Zwikael O., Smyrk J. A general framework for gauging the performance of initiatives to enhance organizational value // British Journal of Management. 2012. No 23 S6–S22.

## References

1. Badin A. *Indeks proektnoy deyatel'nosti. Predvaritel'nye itogovye otsenki* [Index of project activity. Preliminary assessments]. Moscow, 2018. Available at: <https://pm.center/upload/iblock/bb7/Indeks%20proektnoi%20deyatel'nosti%20ver%205.pdf>.
2. Badin A.A. *Metodicheskaya podderzhka vnedreniya proektnogo upravleniya na pilotnykh ploshchadkakh* [Methodological support for the implementation of project management at pilot sites]. Moscow, 2014. Available at: <https://vdocuments.mx/government-nonprofit-55b41058bb61eb27728b47d5.html>.

3. Bogdanov V.V. *Upravlenie proektami. Korporativnaya sistema – shag za shagom* [Project management. Corporate system – step by step]. Moscow: Mann, Ivanov i Ferber, 2012.
4. Zolochevskaya Ye.Yu., Krivosheeva T.D. *Funktional'naya kharakteristika rossiyskoy sistemy upravleniya gosudarstvennymi proektami* [Functional characteristic of the Russian state project management system]. *Voprosy upravleniya – Management Issues*, 2014, no. 6, pp. 42–49.
5. Il'in V.V. *Po tu storonu proektov. Zapiski konsul'tanta*. 2-e izd. [Beyond the projects. Adviser's notes. 2nd ed.]. Moscow: BINOM. Laboratoriya znaniy, 2013.
6. Il'in V.V. *Proektnyy ofis. Tsentri upravleniya... proektami. Sistemnyy podkhod k upravleniyu kompaniy* [Project office. Centre for controlling ... projects. System-based approach to company management]. Moscow: Vershina, 2007.
7. Il'ina O.N. *Metodologiya upravleniya proektami: stanovlenie, sovremennoe sostoyanie i razvitiye* [Project management methodology: formation, current state and development]. Moscow: Vuzovskiy uchebnik: NITS INFRA-M, 2015.
8. Krasil'nikov D.R., Yakimova M.N. *Faktory deformatsii proektnogo upravleniya v organakh gosudarstvennoy vlasti (iz opyta realizatsii Gosudarstvennoy politiki v sovremennoy Rossii)* [Factors of project management deformation in government authorities (experience of implementing State Policy in modern Russia)]. *Ars Administrandi*, 2015, no. 2, pp. 36–48.
9. Mironenko N.V., Leonova O.V. *Evolutsiya razvitiya proektnogo upravleniya v Rossii i za rubezhom* [Evolution of project management in Russia and abroad]. *Upravlencheskoe konsul'tirovanie – Management Consultation*, 2017, no. 6, pp. 65–72.
10. Polkovnikov A.V., Dubovik M.F. *Upravlenie proektami. Polny kurs dlya MBA* [Project management. Full course for MBA]. Moscow: Olimp-Biznes, 2013.
11. Ramenskaya L.A. *Osobennosti proektnogo upravleniya v organakh gosudarstvennoy vlasti na regional'nom urovne* [Peculiarities of project management in public authorities at the regional level]. *Fundamental'nye issledovaniya – Fundamental Research*, 2018, no. 1, pp. 111–115.
12. Sinyavskiy D.A., Morgunova N.V., Omarov T.D. *Issledovanie praktiki upravleniya proektami v organakh gosudarstvennoy vlasti i mestnogo samoupravleniya (na primere Vladimirskoy oblasti)* [Studying the practice of project management in state and local government (the case of the Vladimir oblast)]. *Ekonomicheskie nauki – Economic Sciences*, 2012, no. 8(93), pp. 96–100.
13. Filimonova N.M., Morgunova N.V. *Metodicheskie podkhody k otsenke luchshikh praktik primeneniya metodov proektnogo upravleniya organami gosudarstvennoy vlasti* [Methodical approaches to assessing the best practices of applying project management methods to government bodies]. *Rossiyskoe predprinimatel'stvo – Russian Entrepreneurship*, 2013, no. 23(245), pp. 10–19.
14. Chih Y., Zwikael O. *Project benefit management: a conceptual framework of target benefit formulation*. *International Journal of Project Management*, 2015, vol. 33(2), pp. 352–362.
15. Hood C. *A Public Management for All Seasons?* *Public Administration*, 1991, vol. 69(1), pp. 3–19.
16. Kwak Y.H., Walewski J., Sleeper D., Sadatsafavi H. *What can we learn from the Hoover Dam: that influenced modern project management*. *International Journal of Project Management*, 2014, vol. 32(2), pp. 256–264.
17. Osborne D., Gaebler T. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. N.Y., 1993.
18. Patanakul P., Kwak Y.H., Zwikael O., Liu M. *What impact the performance of large-scale government projects*. *International Journal of Project Management*, 2016, no. 34, pp. 452–466.
19. Zwikael O., Smyrk J. *A general framework for gauging the performance of initiatives to enhance organizational value*. *British Journal of Management*, 2012, No 23 S6–S22.