

Технология проектного управления в системе государственного стратегического управления

Моисеев Александр Владимирович, студент магистерской программы «Управление проектами и программами» факультета экономики и финансов Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация);
e-mail: m.alex-resume2010@yandex.ru

Научный руководитель:

Козырев Александр Александрович, доцент кафедры менеджмента факультета экономики и финансов Северо-Западного института управления РАНХиГС (Санкт-Петербург, Российская Федерация); кандидат экономических наук, доцент;
e-mail: kozyrev-aa@ranepa.ru

Аннотация

В статье исследуются общие вопросы внедрения технологии проектного менеджмента в систему государственного стратегического управления. Проектное управление, зародившись в 50-е гг. XX столетия в развитых странах в сфере бизнеса, сегодня представляет собой научно и методологически обоснованную концепцию стратегического менеджмента, применяемую как в частном, так и государственном секторе. Еще в 2000-х гг. в России, всецело осознав необходимость изменения парадигмы государственного менеджмента, в высших эшелонах власти заговорили о проектном управлении как приоритетном инструменте стратегического развития страны. Внедрение проектного управления потребовало разработки специфической нормативно-правовой базы, особой архитектуры органов управления. Так, проектный менеджмент как инновационный подход в системе государственного стратегического управления представляет существенный интерес и для научного сообщества, и для практиков.

Ключевые слова: государственное управление, стратегическое управление, проектное управление, проектный менеджмент, технология управления, система государственного управления, стратегический менеджмент, стратегическое планирование, стратегическое прогнозирование

Project Management Technology in the System of State Strategic Management

Aleksandr V. Moiseev, MA Student Project and Program Management at the Faculty of Economics and Finance, North-West Institute of Management of RANEPА (Saint Petersburg, Russian Federation); e-mail: m.alex-resume2010@yandex.ru

Academic Supervisor:

Aleksandr A. Kozyrev, Associate Professor of the Department of Management, Faculty of Economics and Finance of the North-West Institute of Management of RANEPА (Saint Petersburg, Russian Federation), PhD in Economics, Associate Professor;
e-mail: kozyrev-aa@ranepa.ru

Abstract

The article examines the general issues of the implementation of project management technology in the system of state strategic management. Project management, which

originated in the 50s of the XX century in developed countries in the field of business, today is a scientifically and methodologically sound concept of strategic management, used both in the private and public sectors. Back in the 2000s, in Russia, fully realizing the need to change the paradigm of public management, the highest echelons of power began talking about project management as a priority tool for the strategic development of the country. The implementation of project management required the development of a specific regulatory framework, a special architecture of management bodies. Thus, project management as an innovative approach in the system of state strategic management is of significant interest both for the scientific community and for practitioners.

Keywords: public administration, strategic management, project management, project management, management technology, public administration system, strategic management, strategic planning, strategic forecasting

Система государственного стратегического управления в качестве составных элементов включает государственное стратегическое планирование и прогнозирование, нормативно-правовое обеспечение которых представлено Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» и Указом Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [3, с. 54].

В России в настоящее время в рамках государственного прогнозирования представлены следующие документы: «Прогноз социально-экономического развития РФ на период до 2036 года», «Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года». В процессе государственного стратегического планирования разработаны: «Стратегия пространственного развития РФ на период до 2025 года», «Стратегия экономической безопасности РФ на период до 2030 года», «Стратегия научно-технологического развития РФ», «Стратегия национальной безопасности РФ», «Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2024 года», «Основы государственной политики регионального развития РФ на период до 2025 года».

Однако наибольшие сложности в процессе осуществления государственного стратегического управления вызывает механизм реализации стратегий, что существенным образом тормозит поступательное развитие Российской Федерации. Именно сложности в процессе целеполагания и реализации в системе государственного стратегического управления вызвали необходимость в применении нового подхода к управлению — проектного менеджмента, который в настоящее время внедряется на всех уровнях государственной власти и местного самоуправления.

Проектное управление как специфическая технология управленческой деятельности зародилась в 50-е гг. XX столетия в развитых странах в сфере бизнеса.

Становление проектного менеджмента как самостоятельной теоретической концепции прошло ряд этапов. В этом смысле примечательна периодизация, предложенная коллективом авторов под руководством доктора экономических наук, профессора М. Л. Разу. Так, в рамках учебника «Управление проектом. Основы проектного управления» [10, с. 74–80] учеными было предложено выделять пять периодов развития проектного управления.

Первый период лежит во временном отрезке 30–50-х гг. XX в. и характеризуется разработкой первых методов и средств проектного менеджмента. На этом этапе были разработаны классические методы проектного менеджмента, в частности: СРМ — метод критического пути и PERT — метод сетевого планирования. В это же время были

изложены стадии жизненного цикла проекта и обоснован системный подход к управлению проектом.

Второй период — 60-е гг. — ознаменовался углублением научно-теоретического исследования методов CPM и PERT, а также созданием системы GERT (Graphical Evaluation and Review Technique, представляет собой метод сетевого анализа, используемый в управлении проектами, который позволяет вероятностно обрабатывать как сетевую логику, так и оценку продолжительности деятельности).

На третьем этапе — 70-е гг. — осуществлялось обоснование системного подхода к проектному менеджменту, происходило нормативное закрепление метода критического пути. В этом периоде особое значение приобрел учет внешнего окружения проекта, а также проектируется архитектура управления проектом — разрабатываются структурные элементы. На данном этапе появляются учреждения, на профессиональной основе занимающиеся проектным менеджментом.

Четвертый период — 80-е гг. — ознаменовался становлением проектного менеджмента как самостоятельной сферы профессиональной деятельности. В отдельную дисциплину оформляется риск-менеджмент.

Пятый этап начался в 90-х гг. XX в. В это время началась трансляция знаний в сфере проектного управления в развивающиеся страны. Проектный менеджмент стал применяться в нетрадиционных для этого феномена сферах деятельности, таких как: искусство и культура, образование, здравоохранение, физическая культура и спорт. В этот же период начинает набирать обороты процесс стандартизации методов проектного управления [2, с. 15–18].

Сегодня управление проектами представляет собой научно и методологически обоснованную концепцию эффективного менеджмента. Она обладает набором средств, моделей, методов и инструментов, применимых для реализации проектов любого масштаба. От традиционного управления проектное отличается такими характеристиками, как гибкость, системность и целостность, т. е. модель проекта тщательно разрабатывается, затем подвергается комплексному анализу и только после этого реализуется.

Проектный менеджмент как инновационный подход в управлении представляет существенный интерес как для научного сообщества, так и для практиков — руководителей организаций различного уровня и характера — частного или публичного.

Внедрение в России проектного менеджмента началось в противоположность западным странам с госсектора, что было связано с особенностями господствовавшей в нашей стране до начала 90-х гг. социально-экономической формации [11, с. 250–252]. О проектном управлении как приоритетном инструменте стратегического развития России заговорили еще в 2000-х гг. Данная тенденция была вызвана усложнением процессов внешней среды и управленческих дисфункций, таких как нечеткость целеполагания; недостижение целей, поставленных в плановых документах, и их ключевых показателей; нарушение сроков исполнения плановых документов и их бюджетного исполнения; неэффективное использование финансовых, трудовых и иных ресурсов; неурегулированность межведомственных взаимодействий; дестабилизация политического окружения [8, с. 74].

Технология проектного управления предполагает создание гибких структур, которые позволяют значительно уменьшать документооборот, выстраивать стабильное межведомственное взаимодействие. Внедрение такой новой технологии управления потребовало пересмотра действующей и разработки новой нормативно-правовой и организационной базы, закрепляющей созданную архитектуру стратегического управления. В связи с указанными обстоятельствами Министерство экономического развития России разработало и внедрило модель проектно-ориентированной системы управле-

ния [7, с. 210], в соответствии с которой государственное управление в зависимости от горизонта планирования подразделяется на уровни: стратегическое, тактическое, оперативное и операционное. Каждому уровню присущи свои инструменты управления.

Внедрение технологии проектного управления потребовало разработки совокупности нормативно-правовых актов, ее обеспечивающих, к которым в настоящее время относятся: Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306 «О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам»; Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года»; Указ Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»; Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»; Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти», а также совокупность методических указаний и рекомендаций: «Методические указания по разработке национальных проектов (программ)»; «Методические рекомендации по определению уровня достижения национальных проектов (программ), федеральных проектов и региональных проектов»; «Методические рекомендации по организации участия органов местного самоуправления в реализации региональных проектов».

Базовым нормативно-правовым документом, регламентирующим систему проектного управления, принятым во исполнение Указа Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», стало Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (вместе с «Положением об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»). В положении дается определение понятиям «проект» и «проектная деятельность», разграничиваются виды проектов: национальный, федеральный, ведомственный и региональный, раскрываются принципы их подготовки, регламентируется цикл жизни проекта, обозначаются органы управления проектной деятельностью и их функционал [9, с. 21–24].

В рамках обеспечения внедрения проектного подхода к стратегическому управлению в РФ потребовалось сформировать специфическую функциональную структуру проектной деятельности. Новая система проектной деятельности в Правительстве РФ урегулирована указанным выше Постановлением № 1288.

Новая организационная структура, ее архитектура и функционал находятся под пристальным вниманием научного сообщества. Так, в литературе представлены разные подходы к классификации созданных органов управления. К примеру, А. В. Калмыкова и П. П. Кабытов дифференцируют их следующим образом:

- постоянно действующие органы управления проектной деятельностью, к которым отнесены: Президиум Совета при Президенте по стратегическому развитию и национальным проектам, Проектный офис Правительства РФ, ведомственный проектный офис, проектный офис субъекта РФ;
- временно действующие органы управления проектной деятельностью, к которым относятся: проектный комитет, рабочая группа по разработке проекта акта, руководитель национального проекта, руководитель федерального проекта, администратор национального проекта, администратор федерального проекта (заместитель

руководителя национального проекта, заместитель руководителя федерального проекта), участники национального проекта, участники федерального проекта;

- вспомогательные органы управления проектной деятельностью, которые включают: Общественно-экспертный совет, Центр компетенций проектной деятельности [4, с. 112–113].

Ю. И. Молотков предложил иным образом классифицировать сформированные органы проектной деятельности на «коллегиальные органы управления — постоянные органы, где участники работают в режиме совмещения штатных функциональных обязанностей; рабочие органы управления проектами, которые действуют на постоянной основе, но участвуют временно или работают в режиме совмещения функций; проектные органы, формирующиеся как постоянные структуры, но в них сотрудники работают временно на период проекта» [8, с. 76].

Функционал каждого из вновь созданных органов управления проектной деятельностью регламентирован в Постановлении Правительства № 1288. В постановлении также определена структура паспорта проекта, обозначена система инициации и мониторинга всех видов проектов. В настоящее время в соответствии с новой проектно-ориентированной системой управления стратегическим развитием России сформированы паспорта 13 национальных проектов и 76 федеральных. Федеральные проекты детализируют ведущие направления национальных проектов.

Для обеспечения единообразия внедрения проектной деятельности в России разработаны национальные стандарты проектного управления: ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом», ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов», ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» [1, с. 23–24].

Введение стандартов обеспечивает единое представление о целях, правилах и принципах проектного менеджмента, о распределении полномочий при осуществлении проектного управления, а также зонах ответственности участников проектной деятельности.

Подводя итог всему вышеизложенному, необходимо отметить следующее. Управление проектами как самостоятельное теоретическое знание прошло определенный путь становления и развития, который можно представить пятью этапами, каждый из которых характеризовался разработкой новых методов и инструментов, наиболее отвечающих вызовам современности. В настоящее время проектный менеджмент является общепризнанной в мировой науке и практике технологией инновационного стратегического управления, позволяющей любой организации осуществлять эффективную деятельность, оптимизировать информационные потоки и связи [6, с. 35–38], интегрироваться в глобальную конкурентную среду [5, с. 50] и успешно преодолевать кризисные явления в мировой экономике.

В Российской Федерации на уровне высших органов власти в полной мере воспринята необходимость стратегического развития государства. Президентом РФ в Указе № 204 определены стратегические цели и задачи, установлены целевые индикаторы. Во исполнение задач и целей, определенных Президентом РФ, построена система стратегического государственного управления, основанная на технологии проектного стратегирования. Внедрение проектного управления потребовало разработки специфической нормативно-правовой базы, особой архитектуры органов управления. Такая система позволяет перейти от малорезультативного процессного управления к технологии управления конечным результатом, эффективно реализовывать поставленные стратегические задачи с целью обеспечения поступательного развития Российской Федерации.

Литература

1. *Абрамов В. С., Абрамов С. В.* Стратегический менеджмент: в 2 ч. Ч. 1. Сущность и содержание : учебник и практикум для бакалавриата и магистратуры / под ред. В. С. Абрамова. М. : Юрайт, 2019. 270 с.
2. *Алесковский В. В., Козырев А. А., Слуцкая Ю. Г.* Основы управления проектами. Т. 1. Управление командой проекта : учеб. пособие для студентов высшего профессионального образования. СПб. : Северо-Западная академия государственной службы 2011. 287 с.
3. *Душакова Л. А.* Правовое обеспечение стратегического государственного управления (теоретико-методологические аспекты) : дисс. ... д. ю. н. Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации. 2012. 487 с.
4. *Кабытов П. П., Калмыкова А. В.* «Гибкие» структуры государственного управления // Журнал российского права. 2019. № 8. С. 107–121.
5. *Квинт В. Л.* Глобальный формирующийся рынок — влияние на стратегию России и стратегическое развитие российских компаний // Эффективное антикризисное управление. 2012. № 3 (72). С. 50–61.
6. *Козырев А. А.* Информатика : учебник. СПб. : Изд-во Михайлова В. А., 2002. 511 с.
7. *Лапина М. А., Гуринович А. Г., Лапин А. В.* Концептуальные и финансово-правовые аспекты публичного управления национальными проектами // Право и политика. 2020. № 9. С. 206–221.
8. *Молотков Ю. И.* Проектное управление как инструмент стратегического развития Российской Федерации // Развитие территорий. 2020. № 1 (19). С. 73–86.
9. *Петрина О. А., Стадолин М. Е.* Правовые и организационные основы проектного управления в секторе государственного управления // Муниципальная академия. 2020. № 1. С. 20–25.
10. Управление проектом. Основы проектного управления : учебник / под ред. проф. М. Л. Разу. 3-е изд., перераб. и доп. М. : КНОРУС, 2010. 756 с.
11. *Эфендиев Э. Н.* Развитие проектной деятельности в системе государственного управления // Государственное и муниципальное управление в Российской Федерации: настоящее и будущее. Государственный университет управления. М., 2019. С. 250–252.