УДК 316 DOI: 10.22394/2079-1690-2018-1-4-195-200

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРОЕКТОВ ГОСУДАРСТВЕННЫМ ОРГАНОМ ВЛАСТИ СУБЪЕКТА ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Хорошкевич Наталья Геннадьевна кандидат социологических наук, доцент кафедры теории, методологии и правового обеспечения государственного и муниципального управления, Уральский федеральный университет им. первого Президента России Б.Н. Ельцина (620002, Россия, г. Екатеринбург, ул. Мира, 19).
E-mail: natali.khoroshckewitch@yandex.ru

Аннотация

В настоящее время стало актуальным применение проектного управления в работе государственных органов власти. Предмет данного исследования – проблемы, возникающие на этапах реализации проекта региональными органами власти. Цель исследования – анализ и разработка рекомендаций по совершенствованию проектной деятельности органов государственной власти субъектов Федерации. В качестве методов были использованы: анализ, синтез, дедукции, индукции, обобщение. В статье рассмотрены этапы реализации проекта региональными органами власти. Выделены проблемы, которые имеют место на каждом из этапов. Это: проектное управление не используется как инструмент достижения стратегических целей, расходы на проект часто не оптимизированы и зависят от бюджетных ассигнований, а не от сроков реализации проекта или его актуальности, проблемы межведомственного взаимодействия в ходе реализации проекта, недостаток в квалифицированных кадрах для реализации проектов, недостаточная мотивация у сотрудников для участия в проектной деятельности и т.д. В статье предложены меры по решению данных проблем: совершенствование законодательства в сфере: межведомственного взаимодействия, определения бюджета и повышения ответственности за его расходование; стимулирование сотрудников дополнительными выплатами и т.д.

Ключевые слова: *проектное управление, региональные государственные органы власти, этапы проекта, проблемы проектной деятельности, совершенствование законодательства, стимулирование сотрудников, системный подход в проектном управлении, мотивация сотрудников, методические рекомендации.*

В настоящее время в мире получает развитие проектное управление, и не только в бизнес-структурах, но и в деятельности государственных органов власти. Преимущества использования проектного управления государственными структурами очевидны. Это: соблюдение сроков достижения конечного результата, более эффективное расходование бюджетных средств, в конечном итоге все это приведет к повышению уровня благосостояния общества. Однако на сегодняшний день в России существует ряд проблем, когда речь идет о применении проектного управления в тех или иных сферах жизни общества. В этой связи является актуальным исследование проектного управления с позиций разных наук.

Специфика социологического подхода заключается в изучении проектного управления с точки зрения взаимодействия индивидов, социальных групп и общностей, осуществляющих реализацию проекта, с другими агентами, так или иначе имеющими отношение к проекту. От эффективности взаимодействия во многом зависит конечный результат проекта. В этой связи актуально изучение проектного управления в рамках социологии.

В данной работе рассматриваются особенности внедрения проекта региональным государственным органом исполнительной власти на примере работы Правительства Свердловской области на каждом из его этапов. И хотя выявление проблем этапов внедрения проекта проводилось на примере законодательства конкретной области, в целом, выявленные проблемы присущи в той или иной мере всем регионам РФ, так как в статье проанализированы материалы научных исследований других регионов.

По оценкам специалистов, Свердловская область в сфере проектного управления относится к большинству регионов, так называемым, регионам-последователям [1, с. 111-115]. Как в большинстве регионов, здесь разработана региональная нормативно-правовая база, методические рекомендации в сфере управления проектами в государственных органах власти. Проводится интенсивное обучение государственных служащих проектному управлению [1, с. 111-115].

В Свердловской области лучше перспективы развития проектного управления, чем в других регионах-последователях. В Свердловской области выше уровень, на котором находится управление проектами, чем в ряде других регионах-последователях. Созданы центры проектных компетенций. Все это является факторами, благодаря которым в данном регионе возможно более интенсивное развитие управления проектами, чем других регионах, которые относятся к группе регионов-последователей [1, с. 111-115].

Однако прежде чем изучать деятельность государственного органа власти в процессе реализации проекта, целесообразно рассмотреть терминологию, необходимую для проведения данного исследования.

В Положении «Об организации проектной деятельности в Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области» от 14.02.2017г. №84-УГ проект определяется как «комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений».

Далее в работе используется понятие «управление проектами», в связи с чем целесообразно рассмотреть данное понятие. В соответствии с определением национального стандарта ANSI PMBoK, под **Управлением проектами** понимается: «область деятельности, в ходе которой определяются и достигаются четкие цели проекта при балансировании между объемом работ, ресурсами (такими как деньги, труд, материалы, энергия, пространство и др.), временем, качеством и рисками». Или управление проектом определяют как: «методологию, планирования и координации использования человеческих и материальных ресурсов на всем протяжении жизненного цикла проекта, направленного на эффективное достижение целей проекта путем применения системы современных методов и технологий управления» [2].

Иногда в научной литературе используется понятие «проектное управление». Принципиального различия между понятиями «управление проектов» и «проектное управление» нет.

В настоящее время в проектном управлении используют понятие «**жизненный цикл проекта**». Под ним понимают: «промежуток времени между моментом формализации идеи и моментом его закрытия, то есть от состояния «когда проекта еще нет» и до состояния «когда проекта уже нет» [3, с.43].

Жизненный цикл проекта включает в себя несколько этапов (фаз). Чаще всего выделяют четыре этапа реализации проекта: появление идеи и разработка концепции, планирование, реализация проекта, оценка результатов. В разных сферах деятельности могут выделять разное количество этапов. Это зависит от специфики сферы, где реализуется проект.

Реализация проекта государственным органом имеет свои особенности. Поэтому целесообразно рассмотреть трактовку понятия «государственный орган». **Государственный орган** – это «составное звено, относительно самостоятельный элемент государственного аппарата, участвующий в осуществлении функций государства и наделенный для этого властными полномочиями» [4]. К государственным органам власти относятся федеральные органы власти и органы власти в субъектах РФ.

Сегодня проектная деятельность государственного органа власти регулируется нормативно-правовой базой федерального и регионального уровней.

В сфере проектного управления на федеральном уровне в настоящий момент принят ряд документов:

– Постановление Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»;

– Распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р (утверждает План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы);

– Распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»;

– 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».

Однако, как отмечают российские ученые, существующая законодательная база, регулирующая проектную деятельность региональных государственных органов власти и местного самоуправления, недостаточна на сегодняшний день. Они выделяют следующие недостатки. Во-первых, отсутствует единая централизованная методология реализации проектного управления. В каждом субъекте Федерации создана своя версия системы управления проектами, свои формы отчетности по проекту и т.д. [6]. Во-вторых, нормативные изменения в проектном управлении государственными и муниципальными органами власти происходят без проведения базисных преобразований. Часто проектная деятельность встраивается в уже работающую линейно-функциональную организационную структуру, которая к тому же не способна к гибкому реагированию на изменяющиеся условия [6].

В настоящее время в субъектах РФ также созданы нормативно-правовые базы по проектному управлению государственными органами власти.

Нормативно-правовая база по проектному управлению в Свердловской области:

– Указ Губернатора Свердловской области от 14.02.2017 № 84-УГ "Об организации проектной деятельности в Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области";

– Указ Губернатора Свердловской области от 06.03.2017 № 127-УГ "Об утверждении Порядка формирования и деятельности проектных комитетов по направлениям социально-экономической политики Свердловской области";

– Указ Губернатора Свердловской области от 06.03.2017 № 128-УГ "О Проектном комитете Свердловской области";

– Указ Губернатора Свердловской области от 06.03.2017 № 129-УГ "О Совете при Губернаторе Свердловской области по приоритетным стратегическим проектам Свердловской области";

– Указ Губернатора Свердловской области от 01.06.2017 № 319-УГ "Об утверждении Положения об обеспечивающих и вспомогательных органах управления проектной деятельностью в Свердловской области";

– Распоряжение Губернатора Свердловской области от 17.03.2017 № 64-РГ "Об утверждении форм паспорта приоритетного регионального проекта и паспорта приоритетной региональной программы";

– Распоряжение Правительства Свердловской области от 20.06.2017 № 493-РП "О создании проектных комитетов по направлениям социально-экономической политики Свердловской области".

Также в Свердловской области разработано методологическое сопровождение проектной деятельности региональных органов власти. Создана региональная структура органов проектного управления.

Далее реализация проекта государственным органом власти будет рассмотрена, опираясь на федеральную нормативно-правовую базу управления проектами и нормативно-правовую базу Свердловской области в данной сфере.

Первый этап реализации проекта начинается с возникновения идеи в какой-то из сфер деятельности, и которая не может быть реализована без ведущей роли в этом процессе государственного органа власти. Инициировать проект могут региональные государственные исполнительные органы власти по своей инициативе в результате экспертно-аналитических мероприятий. Губернатором Свердловской области может быть дано поручение соответствующим инстанциям. Инициаторами проекта могут быть органы местного самоуправления, исследовательские организации и т.д. Они подают заявку в проектный офис Свердловской области. В законе отсутствует ограничение, что исполнителем проекта не может быть инициатор идеи [7].

В случае утверждения проекта проектным офисом области назначается ответственный исполнительный орган, который будет реализовывать проект. Возможна ситуация, что им будет инициатор проекта.

Затем ведомственный проектный офис создает рабочую группу, которая в данной организации станет работать над проектом. Созданная структура готовит документы по проекту. В течение 21 дня она согласует проект с исполнительными органами власти области. Далее направляет документы в проектный офис области. После одобрения проекта проектным комитетом разрабатывается паспорт проекта рабочей группой[1]. Затем паспорт направляется разработчиком на согласование в ряд организаций (их перечень определен законодательством данного субъекта Федерации). После чего паспорт проходит утверждение проектным комитетом области и проектным офисом области. Совет проектного офиса назначает заказчика приоритетного проекта (или функционального заказчика) и руководителя проекта. Сроки тех или иных действий различных субъектов на данном этапе проектной деятельности определены в вышеотмеченном Положении.

Однако уже на первом этапе реализации проекта госструктурой могут возникнуть трудности. Этот этап является ключевым. Именно на нем должны быть продуманы и определены все дальнейшие моменты реализации проекта. Если здесь все возможные моменты определены правильно, то на остальных этапах проекта существенно снижается возможность недостижения его цели. По мнению российских исследователей, государственные органы власти в процессе реализации проектов сталкиваются со следующими трудностями:

– проектное управление не рассматривается как средство достижения стратегических целей. Часто методы проектного управления используют в отдельных проектах [5];

[1] Требования к структуре и содержанию проекта определены в Указе Губернатора Свердловской области от 14.02.2017 № 84-УГ "Об организации проектной деятельности в Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области". Соисполнителями проекта могут быть коммерческие организации. Заключение контрактов регулируется: ГК РФ, ФЗ от 05.04.2013 N 44-ФЗ(ред. от 29.07.2017) "О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд" Федеральным законом от 30 декабря 2004 года № 214-ФЗ «Об участии в долевом строительстве многоквартирных домов и иных объектов недвижимости и о внесении изменений в некоторые законодательные акты Российской Федерации» (далее – Федеральный закон № 214-ФЗ), иные нормативные акты, применение которых зависит от сферы реализации проекта.

– расходы на проект во многих случаях необходимо оптимизировать. Реализация проекта может зависеть от финансирования проекта в процессе его реализации, а не от запланированных в плане сроков [6];

– также возможно выделение средств по достижению промежуточных результатов проекта выделяются необходимые ресурсы для реализации следующего этапа проекта [6]. Это проблемы, которые могут повлиять на дальнейшие этапы.

Другие проблемы связаны не с подготовкой проекта, а с общей ситуацией в проектном управлении: непонимание того, какие преимущества дает применение проектной методологии сотрудниками государственной власти; недостаток профессионалов по управлению проектами среди государственных гражданских и муниципальных служащих; низкая мотивация у сотрудников государственных органов заниматься проектной деятельностью (она имеет место на всех этапах проекта); нежелание организаций и структур отпускать своих сотрудников в рабочую группу проекта [5].

Причина этого – на время их отсутствия их обязанности должны выполнять другие сотрудники, совмещая с выполнением своих непосредственных должностных обязанностей, что сказывается на качестве работы и может создавать конфликтные ситуации в коллективе;

– в реализации проекта часто участвуют сотрудники из разных подразделений органов власти (как внутриведомственных, так и внешних), а также из негосударственных организаций (как соисполнители проекта) еще и из организаций-исполнителей. В этом случае необходимо выстраивать нестандартные системы взаимодействия, распределения прав, ответственности. Это представляет сложность для высокоформализованной работы государственных органов [5].

На втором этапе планируют реализацию проекта. Подготавливают проект сводного плана, где закладываются контрольные мероприятия и показатели. Определяют финансовое обеспечение проекта.

На данном этапе руководитель проекта организует разработку проекта сводного плана проекта. Согласует его с участниками данного проекта, областным проектным офисом и направляет план проекта экспертной группе на заключение. Это необходимо сделать в течение шестидесяти календарных дней со после того, как был утвержден паспорт проекта, если не предусмотрен другой срок данного проекта. После согласования руководитель направляет эти согласованные документы в соответствующий проектный комитет области [7]. В случае его утверждения последним, начинается этап реализации проекта.

Финансирование проекта происходит частично (или полностью) из средств бюджета области, местных бюджетов, других средств, определенных в сводном плане проекта. Руководитель проекта разрабатывает рабочий план проекта. Заключаются контракты с организациями-подрядчиками и поставщиками. Руководитель определяет виды работ среди исполнителей проекта, составляет график выполнения работ (календарный план).

На третьем этапе начинается реализация проекта, которая осуществляется в соответствии со сводным и рабочим планом проекта. Руководитель проекта организует действия рабочей группы по реализации проекта. Между членами рабочей группы заранее распределены обязанности, и каждый выполняет свои функции в соответствии с установленным календарным планом-графиком проекта. Руководитель осуществляет контроль деятельности рабочей группы. Руководитель проекта назначает администратора проекта, который обеспечивает организационно-техническую сторону реализации проекта [9].

Параллельно выполнению работ по проекту осуществляется их контроль. Он начинается с момента утверждения паспорта и плана управления проектом и заканчивается, когда принимается решение о закрытии проекта. Проверяется соответствие выполняемых работ показателям и критериям, по которым оценивается результат проекта.

Руководителем и администратором проекта оценивается соответствие фактического расходования бюджета и сроков работ плановому бюджету на их выполнение и срокам реализации. Руководитель проекта обеспечивает организационную сторону регулярного мониторинга проекта. Администратор проекта обеспечивает организацию мониторинга по реализации проекта. Руководитель проекта ежемесячно представляет в проектный офис Свердловской области данные мониторинга по реализации проекта. Ежегодно руководителем проекта предоставляется отчетность по реализации проекта в проектный комитет по соответствующему направлению социально-экономической политики Свердловской области, утверждения его проектным комитетом Свердловской области данный отчет представляется в проектный офис Свердловской области для опубликования [9].

В процессе реализации проекта могут возникнуть отклонения от его плана. В случае, когда их не удается устранить, они крайне негативно влияют на результаты проекта, на конечные сроки реализации проекта, бюджета в пределах утвержденных лимитов и его источников финансирования. В этих случаях руководитель проекта инициирует внесение соответствующих изменений в документацию проекта. В процессе внесения изменений участвует вся группа. Решение по реализации изменений

принимают соответствующие органы власти, регулирующие проектное управление государственными органами власти в области.

Трудности этапа реализации проекта:

– отсутствие четкой определенности целей проекта на начальном этапе, в результате чего они корректируются в ходе реализации проекта; как следствие могут подлежать уточнению сроки и продолжительность проекта;

– расходы на проект могут быть не оптимизированы и зависеть от бюджетных ассигнований, а не от актуальности проекта и сроков его реализации;

– ресурсы могут выделяться по мере по достижения результатов на этапах реализации проекта;

– слабая мотивация членов рабочей группы участвовать в проекте, что может сказываться на выполнении ими здесь их обязанностей. Отдельным вопросом в научных исследованиях по проектному управлению можно выделить мотивацию участников проекта [8, с. 44-52]. Сегодня есть примеры в разных регионах по решению этой проблемы. Для повышения мотивации участников проектов разработаны основные показатели эффективности проекта, его блоков, мероприятий, отдельного участника. Исходя из достигнутых результатов предлагается премировать сотрудников и делать им выплаты [9–10]. Также сегодня предлагается формировать компетенции участников проектной деятельности. В качестве еще одной проблемы выявлено отсутствие помощи в проектном управлении в рамках корпоративной культуры [11, с.59-66].

Этап завершения проекта начинается с подготовки итогового отчета о реализации проекта. Руководитель проекта информирует куратора и заказчика о достижении цели проекта.

В Свердловской области проект решения Совета о завершении проекта готовится руководителем приоритетного регионального проекта. Затем эти документы вносятся на рассмотрение проектного комитета по соответствующему направлению социально-экономической политики Свердловской области с приложением итогового отчета о реализации проекта. Затем проектный комитет должен принять решение о завершении проекта, после чего проект решения выносится в Совет и последний принимает решение о завершении проекта [7].

В данной работе были перечисленные трудности, которые могут иметь место в управлении проектами государственных органов власти на различных этапах реализации проекта. Для их преодоления можно предложить следующие меры:

– развивать нормативно-правовую базу федерального и регионального уровня в сфере проектного управления одновременно совершенствовать нормативно-правовую базу, регулирующую отношения в производственной сфере, связанные с проектным управлением. Посредством ее развития создавать системный подход к проектному управлению у государственных органах власти, т.е. реализация проектов – это устоявшаяся практика, система, имеющая цели, субъектов, ресурсы, правила взаимодействия, органично функционирующая в системе данной организации;

– развивать нормативно-правовую базу, регулирующую межструктурные, межведомственные отношения и отношения между организациями, когда речь идет о проектном управлении;

– развивать «портал» на федеральном уровне, где были бы размещены законы, стандарты, методики, анонсы мероприятий и конференций, вести общую библиотеку успешных (неуспешных) случаев по реализации проектов [5];

– усовершенствовать систему мотивации сотрудников, а именно, разработать и применять в организациях принципы замещения сотрудников в случае участия сотрудника в проекте. Целесообразно разработать эффективную систему материального стимулирования сотрудников, участвующих в проекте и замещающих их на этот период;

– оптимизировать финансирование проектов и повысить ответственность за расходование средств, выделенных на реализацию проекта;

– стимулировать поддержку научных исследований в сфере управления проектами в органах власти субъектов Федерации;

– организовывать научные конференции, посвященные проектному управлению государственными органами власти;

- осуществить поддержку на государственном уровне переводов на русский язык научной литературы в сфере управления проектами [5];

– изучать и внедрять (в соответствие с российскими условиями) зарубежные стандарты в сфере управления проектами в государственных органах власти;

– развивать элементы корпоративной культуры, которые бы помогали реализации проектов органами государственной власти. Внедрение в сознание сотрудников понимания системного подхода относительно проектной деятельности в государственных органах власти;

– периодически организовывать курсы по проектному управлению для сотрудников;

– привлекать квалифицированные кадры по проектному управлению на работу в государственные органы власти.

Литература

1. *Раменская Л.А.* Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне // Фундаментальные исследования. 2018. №1. С. 111-115.
2. Проектный Олимп: конкурс профессионального управления проектной деятельностью в государственном секторе. 2016. №3. – URL: http://pmolimp.ru/2016/about/ (дата обращения 24.10.2016).
3. *Фунтов В.Н.* Управление проектами в компании: учеб. пособие – СПб.: Питер, 2011. – 400 с.
4. Государственный орган: понятие, признаки, виды. URL: http //www.bibliotekar.ru/osnovy-prava-3/78.htm (дата обращения – 04.09.2017).
5. *Зайцев И.В.* Российская практика внедрения проектной деятельности в органах государственной власти //Управление экономическими системами.- 2016.- № 6(88). URL: http://www.uecs.ruindex.php?option=com_flexicontent&view=items&view=itms&id=3973 (дата обращения – 06.09.2017).
6. *Маковкина С.А., Трофимова О.М.* Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. 2016. № 4(41). URL: http://www.vestnik.uapa.ru/ru/issue/2016/04/7/ (дата обращения – 06.09.2017).
7. Указ Губернатора Свердловской области от 14.02.2017 № 84-УГ "Об организации проектной деятельности в Правительстве Свердловской области и исполнительных органах государственной власти Свердловской области". URL: http://docs.cntd.ru/document/420908623 (дата обращения – 10.09.2017).
8. *Васильев А.И., Прокофьев С.Е.* Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.
9. Методические рекомендации по применению проектного управления при решении задач улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, разработанные автономной некоммерческой организацией «Агентство стратегических инициатив по продвижению новых проектов». [Электронный ресурс] URL: http://asi.ru/upload/iblock/238/ MetodicheskieRecomendazii_all.pdf.
10. *Игнатова Т.В., Иванова Д.Е.* Анализ основных показателей оценки эффективности деятельности органов исполнительной власти Ростовской области // Научные труды Вольного экономического общества России. 2014. Т. 184. С. 196-202.
11. *Макаров П.Ю., Синицына А.М.* Проблемы проектного управления в региональных органах власти (на примере департамента образования Владимирской области) // Серия: Экономические науки. № 2 (16). 2018. С.59-66.

Khoroshkevich Natalia Gennadyevna, candidate of sociology, associate Professor of theory, methodology and legal support of state and municipal management, Ural Federal University by the name of the first President of Russia B. N. Yeltsin (19, Mira str., Ekaterinburg, 620002, Russian Federation).
E-mail: natali.khoroshckewitch@yandex.ru

PROBLEMS OF IMPLEMENTATION OF PROJECTS BY THE STATE AUTHORITY OF SUBJECT OF FEDERATION (CASE OF SVERDLOVSK REGION)

Abstract

At present, the application of project management in the work of public authorities has become relevant. The subject of this research is the problems of the project implementation stages by regional authorities. The purpose of research – analysis and development of recommendations for improving project activities of bodies of state power of subjects of the Federation. The following methods were used: analysis, synthesis, deduction, induction, generalization. The article considers the stages of the project implementation by regional authorities. The problems that take place at each stage are highlighted. This-project management is not used as a tool to achieve strategic goals, project costs are often not optimized and depend on budget allocations, and not on the timing of the project or its relevance, the problem of interdepartmental interaction during the project, lack of qualified personnel for the implementation of projects, insufficient motivation of employees to participate in project activities, etc.. The article proposes measures to address these problems: improvement of legislation in the field of: interdepartmental cooperation, determining the budget and increasing responsibility for its expenditure; stimulation of employees with additional payments, etc.

Keywords: *project management, regional state authorities, project stages, problems of project activities, improvement of legislation, stimulation of employees, system approach in project management, motivation of employees, methodical recommendations.*