
УДК 338.23(470.12)

Равлюк И.В., Хаустов А.Н., Шахворостов Г.И.

**ПРАКТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ И КЛЮЧЕВЫЕ ОСОБЕННОСТИ
ВНЕДРЕНИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТАМИ В ОРГАНАХ
ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ (НА ПРИМЕРЕ
БЕЛГОРОДСКОЙ ОБЛАСТИ, Г. МОСКВЫ, РЕСПУБЛИКИ
ТАТАРСТАН)**

*Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте РФ*

Аннотация: В статье проводится анализ и последующая оценка лучших практик внедрения проектного управления на государственном и муниципальном уровне в РФ. В рамках статьи анализируются предпосылки, приведшие к внедрению проектного управления в органах власти. В рамках статьи также приводится оценка эффекта, который был получен от внедрения системы управления проектами в рассматриваемых регионах.

Ключевые слова: проектное управление, система управления проектами, инвестиции, ограничения, проектный офис.

UDK 338.23(470.12)

Ravlyuk I.V., Khaustov A.N., Shakhvorostov G.I.

**PRACTICAL ASPECTS AND KEY FEATURES OF IMPLEMENTATION
OF THE PROJECT MANAGEMENT SYSTEM IN STATE AND MUNICIPAL
AUTHORITIES (ON THE EXAMPLE OF BELGOROD REGION, MOSCOW,
TATARSTAN REPUBLIC)**

*The Russian Presidential Academy of National Economy and Public
Administration*

Abstract: The article analyzes and subsequently evaluates the best practices of implementing project management at the state and municipal levels in the Russian Federation. Within the framework of the article, the prerequisites that led to the introduction of project management in government bodies are analyzed. The article also evaluates the effect that has been obtained from the implementation of the project management system in the regions under consideration.

Key words: project management, project management system, investments, restrictions, project office.

В настоящее время в Российской Федерации реализуется множество проектов (системообразующие, отраслевые, в различных сферах) на территории субъектов Российской Федерации. Однако, и на государственном уровне и на муниципальном доля реализованных проектов ничтожно мала и реализация проектов проходит с потерей ресурсов (финансовых, трудовых, материальных) и одновременно с множеством существенных отклонений (по срокам, по бюджету и т.д.). Так, например, председатель правительства Российской Федерации Д.А. Медведев в своем докладе «О целесообразности перехода на проектное управление в исполнительных органах государственной власти» на XV Международном инвестиционном форуме, который прошел на площадке Сочинской олимпийской деревни в конце сентября 2016 года, в частности он сказал: - «Не без труда и не без проблем, но мы все-таки стараемся переходить от модели управления по поручениям к управлению по результатам, то есть к проектному подходу».

Нужно отметить, что впервые поручение Правительства Российской Федерации о создании проектных офисов для улучшения государственного и муниципального управления во всех регионах Российской Федерации прозвучало в 2015 году. На сегодняшний день созданы проектные офисы более чем в 20 регионах, их работа показывает положительные результаты, но эти результаты не носят массовый характер¹. Так руководитель проектного офиса Ленинградской области Евгений Бумагин сказал, что в Ленинградской области все развивается в активном режиме: «И сомневаться можно сколько угодно, но я считаю, что нужно найти механизм, как именно должно внедряться проектное управление в государственном секторе управления с учётом большого

¹ По данным аналитического центра при Правительстве РФ (по состоянию на 01.09.17).

количества особенностей чиновничества. Мы в Ленинградской области ищем эту формулу».

Проведем рассмотрение и анализ лучших практик реализации проектного управления в муниципальном управлении [1].

Так, например, в 2010 году Белгородская область стала переходить на проектное управление. Принципы проектного управления в Белгородской области были определены постановлением правительства Белгородской области от 31 мая 2010 г. № 202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области».

Предпосылками для перехода на управление проектами являлось то, что на тот момент преобладало ситуационное управление (процессное управление) в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления Белгородской области и не обеспечивало того, что обеспечивает проектный подход. В этой связи запрос на повышение конкурентоспособности относительно других субъектов Российской Федерации начинает преобладать все сильнее.

С учетом семилетнего периода применения проектного управления в органах власти Белгородской области можно выделить следующее²:

– Повысилась эффективность управления. Принятые решения стали понятными и осмысленными, так как каждый проект имеет пространственную и временную локализацию, определенную в начале проработки. У каждого проекта есть руководитель, команда проекта. Поставлена конкретная цель, проект можно измерять, следовательно, его можно и контролировать. В процессном подходе такого не было.

² По данным департамента экономического развития Белгородской области [электронный ресурс]: <http://www.derbo.ru/projects/>

– Повысилась ответственность государственных и муниципальных служащих. Исполнителям работать стало гораздо интереснее, так как усиливается их творческая компонента в работе. Радение за конечный результат. Понимание того, что от тебя зависит успех всей команды, принимающей участие в том или ином проекте.

– Появился материальный интерес, так как при защите проекта на него отводится премиальный фонд за итоги выполнения проекта всем исполнителям. Одновременно осуществляются и нематериальные интересы в различных формах (повышение по службе, присвоение очередных классов чинов, отмечание как лучшего специалиста и ряд других).

Кроме того, перевод на проектное управление повышает престижность работы государственных и муниципальных служащих. Происходит эффективное использование ресурсов (финансовые, материальные, административные, трудовые). Но самое главное, эффективно расходуются два ключевых ресурса: время и деньги. В результате чего, ресурсы не размываются по отраслям, программам, по территориям, а сосредотачиваются в конкретных проектах, которые носят конкретную проработку по множеству параметров и критериев. Повысилась прозрачность, открытость использования ресурсов, прежде всего финансовых ресурсов. В области создана организационная инфраструктура проектного управления, которая состоит из вертикали проектных офисов: головной офис находится на уровне правительства Белгородской области, проектные офисы при департаментах правительства Белгородской области и проектные офисы в муниципальных образованиях Белгородской области³.

³ По данным департамента экономического развития Белгородской области [электронный ресурс]: <http://www.derbo.ru/projects/>

В настоящее время, по состоянию на конец 2016 года, организована работа экспертных комиссий по рассмотрению проектов в каждой администрации муниципального района. Создана единая мониторинговая информационно-аналитическая система. За 6 лет реализовано более 2500 проектов. В настоящее время находятся в стадии реализации порядка 800 проектов⁴.

Внедрение проектного подхода в управлении, осуществлялось в соответствии с государственной программой Белгородской области «Развитие экономического потенциала и формирование благоприятного предпринимательского климата в Белгородской области на 2014–2020 годы», а также ежегодно утверждаемыми инвестиционными программами.

Важный момент при внедрении проектного подхода в исполнительные органы государственной власти Белгородской области – возможность увязать результативность деятельности государственных служащих с их материальным и нематериальным стимулированием. Присвоение рангов в области проектного управления, формирование конкурентной среды проектного управления в органах власти путем проведения различных конкурсов и т.п.

Таким образом, Белгородская область является первопроходцем в области внедрения и использования проектного управления в государственном и муниципальном управлении. Так, например, опыт Белгородской области был в значительной мере использован при внедрении системы управления проектами в Воронежском регионе, а в частности в администрации городского поселения г. Россошь.

⁴ По данным департамента экономического развития Белгородской области [электронный ресурс]: <http://www.derbo.ru/projects/project-ststatistics>

В целях более объективного рассмотрения и дальнейшего анализа лучших практик проектного управления, рассмотрим опыт реализации и внедрения управления проектами в Республике Татарстан [1, 4-8].

В настоящее время Республика Татарстан является самым технологически и информационно развитым регионом Российской Федерации в силу внедрения во все сферы человеческой жизни не только информационных технологий, но и проектного управления, как в исполнительных органах государственной власти, так и в органах местного самоуправления.

Основными предпосылками внедрения проектного управления были те же проблемы, что и в Белгородской области. Процессный подход довольно слабо обеспечивал эффективность государственного и муниципального управления. В связи с этим достаточно не эффективно использовались различного рода ресурсы (временные, финансовые, материальные, трудовые, административные). Ресурсы размывались по отраслям, по программам и по территориям. К тому же с учетом сложившейся практики, время на реализацию того или иного мероприятия уже в процессе его выполнения увеличивалась в разы, что в итоге приводило к срыву ввода в эксплуатацию ключевых объектов инфраструктуры в регионе.

Осознав, что выше представленные проблемы приводят к застою и не привлекательности региона, власти республики в 2011 года создали Агентство инвестиционного развития Республики Татарстан (далее - Агентство), которое является исполнительным органом государственной власти Республики Татарстан.

Агентством инвестиционного развития Республики Татарстан на постоянной основе ведется работа с крупными инвесторами (оцениваемый объем инвестиций — от 100 млн. руб. в год). Так, с начала 2015 года проведена работа с более чем 700 потенциальными инвесторами. В настоящее время на

сопровождении Агентства находится 17 инвестиционных проектов, из них 11 — на стадии реализации, ежедневно поступает около 7–10 запросов от инвесторов. В период с 2012 по 2015 год в рамках проектов, находящихся на сопровождении Агентства, создано 1435 рабочих мест [1].

При Агентстве рабочей группой управления проектами разработана и внедрена государственная программа «Экономическое развитие и инновационная экономика Республики Татарстан на 2014–2020 годы», в которой определены зоны ответственности исполнительных органов государственной власти и органов местного самоуправления за определенные индикаторы [2]. Зона ответственности Агентства инвестиционного развития: инвестиции в основной капитал.

На Инвестиционном портале Республики Татарстан размещена информация о резидентах на промышленных площадках Республики Татарстан. Для оперативного обмена информацией с инвестором, коммуникации осуществляются сотрудниками проектного офиса Агентства посредством электронной почты и телефонных переговоров. В случае наличия в письме инвестора запроса о личной встрече с руководством органов власти Республики Татарстан, проектным офисом незамедлительно готовится обращение соответствующим исполнительным органам государственной власти Республики Татарстан с приложением подробных материалов об инвестиционном проекте и вопросов к обсуждению [3].

Функции привлечения инвестиций и последующую работу с инвесторами на территории республики, реализует Агентство инвестиционного развития совместно с руководителем проекта и проектным офисом, который находится в структуре самого Агентства.

Инвестиционные приоритеты региона определены в Инвестиционном меморандуме Республики Татарстан, что учитывается при позиционировании и

продвижении проектным офисом инвестиционных проектов Татарстана и на международной арене.

В рамках проводимой в республике инвестиционной деятельности, основной проблемой в процессе создания и запуска работы Агентства было определение объема полномочий, ресурсов и компетенций Агентства, как на государственном уровне, так и на муниципальном.

На данный момент в штате Агентства находятся 27 человек, 10 из которых являются проектными менеджерами и непосредственно занимаются ведением определенных инвестиционных проектов⁵. Сотрудники Агентства организационно распределены по страновому принципу — за каждым сотрудником (проектным менеджером) закреплены определенные страны: арабские страны, Турция, Китай, СНГ (Казахстан, Азербайджан) и т.д. По данным направлениям каждый проектный менеджер полностью курирует инвестиционные проекты.

В случае работы над особо крупными стратегическими инвестиционными проектами, создаются отдельные рабочие группы на уровне правительства Республики Татарстан с привлечением руководителей отраслевых министерств.

Сотрудники Агентства являются государственными служащими, их финансирование осуществляется в соответствии с законодательством о государственной гражданской службе⁶. В Агентстве разработано и утверждено Положение о порядке выплаты премий и материальной помощи государственным гражданским служащим Агентства. Разработано Положение о ведомственных наградах Агентства. По итогам работы за месяц, квартал, год, а также за выполнение особо важных и сложных заданий сотрудникам Агентства

⁵ По данным Агентства инвестиционного развития Республики Татарстан [электронный ресурс <http://tida.tatarstan.ru/>] (дата обращения 07.04.2017)

⁶ По данным Агентства инвестиционного развития Республики Татарстан [электронный ресурс <http://tida.tatarstan.ru/rus/kadrovaya-politika.htm>] (дата обращения 07.04.2017)

выплачиваются премии. Совершенствование механизмов мотивации сотрудников обсуждается на планерках, проводимых руководителем Агентства [1].

Система показателей эффективности Агентства разрабатывалась на начальном этапе работы Агентства, для чего привлекались экспертные организации. В качестве показателей использовались количество проектов, рассмотренных и одобренных инвестиционной комиссией при Агентстве, Инвестиционным советом Республики Татарстан, количество созданных объектов инвестиционной инфраструктуры, привлеченных на них резидентов, а также созданных рабочих мест и объемов произведенной продукции.

Однако ввиду передачи функций по развитию инвестиционной инфраструктуры в Министерство экономики Республики Татарстан, а также в связи с невозможностью планирования сроков начала реализации инвестиционных проектов инвесторами, которых привлекает Агентство, в настоящий момент используются следующие коэффициенты показателей эффективности: количество инвестиционных проектов на сопровождении Агентства, количество привлеченных инвесторов, количество заключенных соглашений с инвесторами [1].

Система внутренних коэффициентов показателей эффективности Агентства при этом выстроена на основе показателей деятельности каждого отдельного сотрудника. В Агентстве действует система, которая позволяет отслеживать проделанную и необходимую работу по проекту, а также содержит всю необходимую информацию по финансовым показателям проекта.

В рамках ведения деятельности Агентством на постоянной основе производится поиск эффективных и новых решений, как с точки зрения общего улучшения инвестиционного климата определенных территорий, так и с точки зрения продвижения брендов отдельных территорий и повышения их

узнаваемости на международной арене, а также инвестиционной привлекательности.

В результате внедрения проектного управления в исполнительных органах государственной власти и органах местного самоуправления Республика Татарстан добилась следующих результатов⁷:

- Рост объема инвестиций в основной капитал, за исключением бюджетных средств, на 1 человека в Республике Татарстан;
- Повышение взаимодействия субъектов инвестиционной деятельности по содействию в реализации инвестиционных проектов на территории Республики Татарстан по принципу одного окна;
- Повышение узнаваемости и инвестиционной привлекательности республики в российском и международном бизнес-сообществе.

Рассмотрим опыт реализации и внедрения проектного управления в правительстве города Москвы.

Основными предпосылками внедрения проектного подхода в правительстве Москвы явилось то, что при бурном развитии города огромное количество времени уходило на согласование разрешительных документов различных объектов строительства.

Как уже отмечалось, одним из основных критериев оценки успешности управления проектов является время. При процессном управлении данный критерий используется не эффективно. К тому же и другие ресурсы (финансовые, материальные, административные) используются также не эффективно.

Для повышения эффективности процедур по выдаче разрешений на строительство, правительством Москвы было принято решение о внедрении

⁷ По данным Агентства инвестиционного развития Республики Татарстан [электронный ресурс <http://invest.tatarstan.ru> (дата обращения 07.04.2017)]

проектного управления в соответствующих исполнительных органах государственной власти [1].

Рабочей группой управления проектом, исполнительного органа, государственной власти города Москвы проведена работа по исключению излишних согласований при оформлении разрешительной документации на строительство, что привело к экономии временного ресурса, в частности при реализации проекта были отменены:

– Согласования разделов проектной документации. Установлен запрет на принятие проектной документации на государственную экспертизу в случае наличия в составе проектной документации согласований, не предусмотренных законодательством (постановление правительства Москвы от 21.03.2013 № 153-ПП);

– Согласования префектур и управ на всех стадиях реализации строительного проекта (из полномочий префектур и управ исключены полномочия в сфере строительства; установлен прямой запрет на осуществление таких действий) (постановление правительства Москвы от 15.02.2013 № 76-ПП);

– Сокращено количество документов для получения ордера на производство земляных работ, обустройство и содержание строительной площадки с 28 до 5 дней (постановление правительства Москвы от 13.06.2013 № 378-ПП).

Все административные процедуры в строительстве были регламентированы в соответствии с требованиями постановления правительства Москвы от 15.11.2011 № 546-ПП «О предоставлении государственных и муниципальных услуг в городе Москве». У любого инвестора и строительной организации появилось понимание о комплектности, составе документов, сроках и результате получения государственной услуги.

Многие процедуры при этом оптимизированы: по составу представляемых документов и по срокам выдачи документов [1].

Еще одним ключевым направлением по оптимизации административных процедур в строительстве, является сокращение сроков прохождения застройщиком процедур при реализации строительных проектов [3].

– Сокращен срок проведения государственной экспертизы документации типовых проектов, проектной документации и результатов инженерных изысканий в отношении жилых объектов, не относящихся к уникальным объектам, а также иной проектной документации.

– Сокращены сроки оформления свидетельства об утверждении архитектурно-строительного решения для объектов окружного значения, а также для объектов городского значения, архитектурно-градостроительные решения, которые разработаны с использованием повторно применяемых (типовых) проектов;

– Сокращены сроки выдачи ордера на производство земляных работ, обустройство и содержание строительной площадки;

– Сокращены сроки предоставления сведений, содержащихся в информационной системе обеспечения градостроительной деятельности;

– Сокращен срок получения заключения о соответствии построенного объекта требованиям технических регламентов и проектной документации.

Правительством города Москвы на постоянной основе осуществляется мониторинг соблюдения регламентных сроков предоставления сведений, в случае нарушения которых проводятся оперативные совещания, технические и организационные мероприятия. На настоящий момент среднее время предоставления документов от исполнительных органов государственной власти города Москвы в рамках межведомственного взаимодействия составляет 4 часа.

Основные эффекты внедрения проектного управления в исполнительных органах государственной власти правительства Москвы:

- Регламентация всех процедур в сфере градостроительной деятельности;
- Исключение избыточных процедур;
- Сокращение среднего времени предоставления услуг;
- Осуществление межведомственного взаимодействия в электронном виде;
- Предоставление услуг в электронном виде;
- Внедрение системы контроля реализации проектов в планировки территорий.

Таким образом, рассмотрен опыт реализации проектного управления в трех субъектах Российской Федерации. Описанные выше практики внедрения проектного управления на государственном и муниципальном уровне позволяют говорить об эффективности и целесообразности проектного управления.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ:

1. Сборник лучших практик по улучшению инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. – М.: Агентство стратегических инициатив, 2016. - 312с.
2. Постановление Кабинета Министров Республики Татарстан от 31 октября 2013 г. №823
3. Методические рекомендации по применению проектного управления при решении задач улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации. – М.: Агентство стратегических инициатив, 2016. - 58с.

4. Равлюк И.В. Разработка эффективной политики административного управления муниципалитетом на основе проектного подхода / И.В. Равлюк, В.Е. Андросова, Г.И. Шахворостов // Актуальные проблемы мировой и европейской политики: межвузовская научно-практическая конференция. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 246-255.

5. Субботская А.С. Направления и задачи в планировании и реализации эффективной политики управления государственными финансами на основе применения государственных программ / А.С. Субботская, А.Н. Соломахин, Г.И. Шахворостов // Актуальные проблемы мировой и европейской политики: межвузовская научно-практическая конференция. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 266-274.

6. Субботская А.С. Исследование методического аппарата, обеспечивающего разработку и реализацию государственных программ Воронежской области / А.С. Субботская, А.Н. Соломахин, Г.И. Шахворостов // Актуальные проблемы мировой и европейской политики: межвузовская научно-практическая конференция. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 275-281.

7. Тараскин С.В. Алгоритм и политика в сфере управления проектами / С.В. Тараскин, Г.И. Шахворостов // Актуальные проблемы мировой и европейской политики: межвузовская научно-практическая конференция. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 281-289.

8. Тараскин С.В. Государственная политика в сфере управления проектами и практика реализации управления проектами исполнительными органами гос. власти РФ / С.В. Тараскин, Г.И. Шахворостов // Актуальные проблемы мировой и европейской политики: межвузовская научно-практическая конференция. – Воронеж: ИПЦ «Научная книга», 2016. С. 290-



306.