

Концептуальные основы становления проектного управления в России

Conceptual basis of project management formation in Russia

Базаев Н.Д.

Инженер-исследователь лаборатории пространственного развития и размещения производительных сил отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах Вологодского научного центра РАН
e-mail: nbazaev@bk.ru

Bazaev N.D.

Engineer-researcher, Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences
e-mail: nbazaev@bk.ru

Аннотация

В исследовании представлены основные концептуальные подходы к организации управления в органах исполнительной власти. Показано место и основные особенности проектного подхода. Выделены этапы развития проектного управления в зарубежных странах с указанием характерных черт, присущих для каждого этапа. Рассмотрены международные и национальные стандарты проектного менеджмента и подходы к понятию «проект». Показана периодизация становления проектного управления в нашей стране, начиная от самобытного развития, заканчивая интеграцией западных моделей проектного управления в связи со сменой экономического и политического курса. Обоснована эффективность реализации проектного подхода на основе данных Международной ассоциации управления проектами (IPMI). Представлено сравнение функционального и проектного управлений, и сделан вывод о необходимости их интеграции в рамках системы стратегического и оперативного управления. Приведены нормативные основы внедрения проектного управления в России. Сделан вывод о необходимости дальнейшего развития проектного управления как эффективного пути развития экономики государства.

Ключевые слова: проект, международные стандарты, национальные стандарты, проектное управление, повышение эффективности управления.

Abstract

The study presents the main conceptual approaches to the organization of management in the Executive branch. The place and main features of the project approach are shown. Stages of development of project management in foreign countries with the indication of the characteristic features inherent for each stage are allocated. International and national standards of project management and approaches to the concept of "project" are considered. The periodization of the formation of project management in our country, starting from the original development, ending with the integration of Western models of project management in connection with the change of economic and political course. The effectiveness of the project approach based on the data of the international project management Association (IPMI) is substantiated. The comparison of functional and project management and the conclusion about the need for their integration within the framework of strategic and operational management. The regulatory framework for the implementation of project management in Russia. The

conclusion is made about the need for further development of project management as an effective way of development of the state economy.

Keywords: project; international standards; national standards; project management; improving management efficiency.

Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН «Вологодский научный центр РАН» по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

В последние годы в мире наблюдается тенденция перехода от классической модели функционального управления в государственном секторе к использованию современных подходов к управлению, зарекомендовавших себя у бизнес-сообщества. Развитие в данном направлении – это своеобразный ответ на кризисные явления в государственном управлении, построенном на принципах бюрократии, иерархии и централизации. В современной теории существуют различные концептуальные подходы к управлению (табл. 1).

Таблица 1

Концептуальные подходы к организации управления в органах исполнительной власти

№	Подход	Краткая характеристика
1	Системный подход	– подробно исследует свойства и элементы сложно организованных систем для целенаправленного воздействия
2	Кибернетический подход	– предполагает рассмотрение взаимодействия управляющей (субъекта управления) и управляемой (объекта управления) подсистем; – основополагающий при структуризации системы управления любого типа и иерархического уровня
3	Функциональный подход	– исследование операций, на основе которых проектируются, описываются, анализируются управленческие функции; – рассмотрение совокупности видов деятельности по управлению, их содержания, а также результатов этой деятельности в зависимости от факторов внутренней и внешней среды
4	Программно-целевой подход	– ориентация на достижение конечного результата в логике поэтапного действия: формирование дерева целей, разработка адекватной исполняющей программы, реализация управляющей программы; – в основе лежит установление целей развития системы, разработка различных вариантов ее достижения, отбор наиболее эффективных вариантов и формирование на их основе целевых программ
5	Проектный подход	– уникальный набор действий с конкретной датой начала и окончания, направленный на

№	Подход	Краткая характеристика
		успешное достижение поставленных целей; – реализуется в условиях ограниченности ресурсов
6	Подход на основе теории принятия решений	– используются такие приемы, как линейное программирование, статистика Байеса, сетевое планирование и компьютерное моделирование
7	Маркетинговый подход	– связан с улучшением качественных показателей развития территории: с обеспечением ее экологической ситуации и сбалансированного развития, повышением условий труда и прогрессом экономики, продвижением и рекламой территории
8	Процессный подход	– определение логики и построение технологий стратегического управления; – в основе функции, которые выстроены таким образом, что образуют определенные результаты
9	Ресурсный подход	– рассмотрение ресурсов как источников и одновременно ограничений для какой-либо деятельности; – разграничение ресурсов на тактические и стратегические
10	Ценностно-ориентированный подход	– основан на том, что будущее той или иной территории неопределенно, однако на него можно влиять совокупностью действий, цель которых заключается в достижении нового состояния территории, отвечающего потребностям рынка.
Источник: составлено автором по Государственное стратегическое управление: Монография / Под общ. ред. проф. Ю.В. Кузнецова. – СПб.: Питер, 2014. – 320 с.		

Несмотря на множество подходов к управлению, представленных в табл. 1, выход из кризиса управленческой деятельности, как показала практика, нашелся в переосмыслении государственного управления на основе использования принципов проектного подхода. Внедрение проектного подхода осуществлялось в ходе административных реформ в США, Канаде, Англии и других странах, а сейчас активно продвигается в России.

Развитие проектного подхода как перспективной формы управления базируется на методологии и использовании инструментария менеджмента, в котором основой выступает понятие проекта, включающего содержательную характеристику предмета и объекта управления. В свою очередь, практическая проектная деятельность осуществляется на основе национальных и / или международных подходов, рекомендаций и стандартов, разработанных в результате обобщения практического опыта деятельности, как в коммерческой сфере, так и в сфере государственного управления. Следует отметить, что, несмотря на достаточно длительный период применения проектного подхода, трактовка понятия и концепция определения проекта продолжает меняться вследствие развития теории и практики. Для более ясного понимания, что же из себя представляет управление проектами, обратимся к различным стандартам, в которых раскрыты основные характеристики понятия «проект» (табл. 2).

Ключевые признаки понятия «проект», раскрытые в международных и национальных стандартах

№ п.п.	Стандарт	Признаки
1	ICB – IPMA Competence Baseline. Version 2.0. IPMA Editorial Committee. Bremen : Eigenvertag, 1999. P. 23.	– предприятие, обладающее уникальностью условий деятельности, заключающихся в особенностях постановки задач и использования временных и материальных ресурсов; – некое усилие, направленное на управление человеческими, финансовыми и временными ресурсами в рамках решения количественных и качественных задач, направленных на коренные изменения; – набор скоординированных действий с определённым началом и завершением
2	ISO/TR 10006: 1997 (E). Quality Management – Guidelines to quality in project management. P. 1.	– уникальный процесс, состоящий из набора взаимосвязанных и контролируемых работ с датами начала и окончания, направленный на достижение задач в соответствии с требованиями и с учётом ограниченности времени, затрат и ресурсов
3	AIPM – Australian Institute for Project Management. National Competence Standard for Project Management. Guidelines, 1996. P. 18.	– уникальный набор действий с конкретной датой начала и окончания, направленный на успешное достижение поставленных целей
4	British Standard BS 60791:2000 Project management. Part 1: Guide to Project Management. P. 2. (Великобритания).	– уникальная совокупность действий, предпринятых индивидуально или организацией для достижения определенной цели с учётом ограниченности ресурсов
5	A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide), 2008. Fourth ed. Project Management Institute. P. 5	– это временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов, услуг или результатов.
Источник: составлено автором по Скурихин М.Н. Управление проектами: учебное пособие / Сиб. ин-т упр. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2016. – 204 с.		

Исходя из ключевых особенностей подхода к понятию «проект» в различных международных и национальных стандартах, можно отметить, что везде, так или иначе, говорится о действии или предприятии, направленном на достижение определённых задач. Несмотря на то, что стандарты проектного управления появились относительно недавно, реализация проектов началась намного раньше. Так, бурное развитие проектного подхода в той или иной сфере наблюдалось во второй половине XX в. [5]. Также можно выделить 4 этапа (волны) развития проектного управления (табл. 3).

Таблица 3

Этапы развития проектного управления в зарубежных странах и их краткая характеристика

№ п.п.	Этап	Страны	Характеристика
1	1960–1975 гг.	США, ФРГ и Швеция	Полноценное научное обоснованное исследование, направленное на анализ конечных целей и последствий реализации проектов
2	1975–1989 гг.	Нидерланды, Великобритания	Создание реально работающих политических механизмов и максимизация экономической эффективности от реализации проектов
3	1989 – нач. 2000-х гг.	Швейцария и англосаксонские страны	Проведение, прежде всего, внутренней экспертизы, а также самооценивания эффектов от реализации проектов (на федеральном уровне)
4	Нач. 2000-х – наст. время	Канада и страны ЕС	Внедрение кластерной оценки в публичном и частном секторах. Эксперты являются координаторами реализации проектов.
Источник: составлено по [11-15]			

Так, на различных этапах страны лидеры в проектном управлении менялись, и были созданы так называемые международные стандарты проектного управления, которые, несомненно, оказали влияние на создание национальных стандартов. По нашему мнению, на схожесть в трактовках понятия «проект» большое влияние оказал такой процесс как глобализация мировой экономики. Благодаря данному процессу развитие проектного подхода во второй половине XX в. заметно ускорилось. Как отмечают Мироненко Н.В. и Леонова О.В., в нашем государстве проектное управление начало применяться ещё в 1920-х годах, что было связано с введением планирования, например реализация ГОЭЛРО [7]. Исходя из этого, для нашего государства можно составить собственную периодизацию внедрения проектного подхода (табл. 4).

Таблица 4

Этапы развития проектного управления в СССР и России и их краткая характеристика

№ этапа	Временной промежуток	Характеристика этапа
1	1920-е – середина 1930-х гг.	– направленность на решение не только экономических проблем (яркий пример: ликвидация безграмотности населения); – выработка методов оценки результатов планирования, внедрение их в практику
2	Середина 1930-х – середина 1950-х гг.	– оценка результатов проектного управления превращается в инструмент не критичного подтверждения верности планов и инициатив, директивно спущенных сверху

№ этапа	Временной промежуток	Характеристика этапа
3	Середина 1950-х – середина 1970-х гг.	<ul style="list-style-type: none"> – активизация теоретических исследований в сфере повышения эффективности планирования, выработки новых методов и инструментов оценки результатов; – внедрение и развитие методов сетевого планирования и управления (М.Л. Разу, СИ. Зуховицкй, И.А. Радчик опубликовали первые работы по сетевым моделям); – усовершенствование методов построения альтернативных сетевых моделей, развиваемых советскими учеными Г.С. Поспеловым, В.А. Баришпольцем, В.И. Рудоманов, Б.А. Вигман и Н.И. Комковым
4	Середина 1970-х – конец 1980-х гг.	<ul style="list-style-type: none"> – количество строек, применявших методы сетевого планирования и управления, составило 17–18%; – развитие управления проектом постепенно перешло от управления единичными проектами к управлению деятельностью всей организации, выполняющей много проектов одновременно
5	1990-е – начало 2000-х гг.	Внедрение западных подходов и стандартов к проектному управлению реализуемых российскими некоммерческими организациями
6	2000-е – наст. время	Совершенствование имеющихся подходов и автоматизация управления проектами.
Источник: составлено по Мироненко Н.В., Леонова О.В. Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом // Управленческое консультирование. – 2017. – № 6 (102). – С. 65–72.		

На данный момент реализация проектного управления в России связана с уже внедрёнными и адаптированными западными стандартами. Причиной такого решения, на наш взгляд, послужил уже наметившийся курс на переход к рыночной экономике в нашей стране и заимствование стандартов, работающих в других странах с рыночной экономикой, является вполне логичным и закономерным действием. Так, ещё в конце 1990 г. в СССР была учреждена Советская ассоциация управления проектами (СОВНЕТ), которая вошла в Международную ассоциацию проектного менеджмента (IPMA). С этого времени началось развитие инструментов и средств управления проектами, которые учитывали отечественную специфику финансово-хозяйственной деятельности предприятий [6].

На данный момент проектное управление представляет из себя развитый подход, обладающий целостной структурой моделей, методов, инструментов и программных средств, которые широко применяются при разработке и реализации проектов различных масштабов, видов и типов.

Главным отличительным признаком проектного управления от часто применяющейся классической модели функционального управления является предварительная разработка целостной модели проекта, ее комплексный анализ, согласованность, утверждение и, как следствие, всесторонняя реализация [1]. Тезисная сравнительная характеристика функционального и проектного управления представлена в табл. 5.

Отличия функционального управления от проектного

Функциональное управление	Проектное управление
Отличительные характеристики	
Стационарное	Динамическое
Фрагментарное	Целостное
Субъективное	Объективное
Дискретное	Сплошное
Внешнее	Внутреннее
Несистемное	Системное
Линейное	Нелинейное
Источник: составлено по Разу М.Л. Управление проектом. Основы проектного управления: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : КНО-РУС, 2010. – 760 с.	

Сравнивая проектное и функциональное управления, необходимо отметить, что проектное управление, как воплощение системного подхода, должно служить дополнением, поскольку его методы являются более гибкими и динамичными, что соответствует потребностям нестабильной отечественной экономики. Так, Международная ассоциация управления проектами (IPMI) утверждает, что на практике использование методологии и инструментов проектного управления экономит от 20–30% времени и 15–20% затрачиваемых средств [2]. Но при внедрении проектного управления необходимо учитывать не только экономические выгоды, а ещё и уровень доверия населения страны и бизнеса к политике Правительства, так как оно предусматривает прозрачность бюджета проекта, что обеспечивается постоянной отчётностью.

Новый виток в истории развития проектного подхода к управлению в России происходит с помощью реализации приоритетных национальных проектов в таких областях, как сельское хозяйство, здравоохранение, образование и жилищное строительство. В 2009–2014 гг. принципы проектного управления и ГЧП (государственно-частного партнерства) применялись при подготовке к Олимпиаде-2014, что было обусловлено повышением интереса бизнеса к проектам в регионах страны с привлекательным инвестиционным климатом [4].

В это же время проектно-ориентированный подход вводится в региональные органы власти и в 2011 г. выпускается ряд стандартов по управлению проектами (ГОСТ Р ИСО 21500-2014, ГОСТ Р 54869-2011, ГОСТ Р ИСО 21504-2016, ГОСТ Р 54871-2011, ГОСТ Р 54870-2011 и ГОСТ Р 53892-2010).

В 2014 г. утверждается Распоряжение Минэкономразвития РФ №26Р-АУ от 14.04.14 «Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

А уже в 2016 г. для повышения эффективности системы государственного управления Президент и Правительство России инициировали переход от традиционной работы по поручениям к более современному и гибкому проектному управлению. Для эффективной реализации данного вида управления был создан проектный офис Правительства России (Федеральный проектный офис), который представляет Департамент проектной деятельности Аппарата Правительства Российской Федерации. В его сфере деятельности находится выявление наиболее важных социальных и экономических программ и проектов по 11 направлениям: здравоохранение, образование, ипотека и арендное жильё, ЖКХ и городская среда, международная кооперация и экспорт, производительность труда, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, реформа контрольной и надзорной деятельности, безопасные и качественные дороги, моногорода, экология. Помимо

этого, проектный офис сопровождает их реализацию, оказывает поддержку другим государственным структурам при реализации новых инициатив [8]. Также проектное управление, по мнению властей, позволит решить основные проблемы социально-экономического развития, как на федеральном, так и на региональном уровне. Но это невозможно без межрегионального сотрудничества, которое, в свою очередь, в современных рыночных отношениях не может развиваться только на директивной основе [9].

В заключение хотелось бы сказать, что повышение эффективности расходования бюджетных средств, внедрение инструментов и механизмов деятельности, ориентированной на результат, является в последние десятилетия ключевым направлением реформирования государственного управления. Проектный подход продемонстрировал как несомненные положительные стороны, так и определенные недостатки, несмотря на которые достижение конечных общественно значимых результатов остается главным ориентиром органов государственного управления в России. Учитывая, что достижение результатов в установленный срок с использованием фиксированных финансовых, материальных и кадровых ресурсов является определяющим признаком проектной деятельности. Именно переход от функционального управления стал новым инструментом деятельности, ориентированной на результат, применение которого позволило придать новый импульс повышению эффективности государственного управления в России.

Использование проектного подхода, которое проходило до 2016 г. скорее как инициатива успешных регионов или отдельные, не совсем удачные попытки федеральных органов исполнительной власти, с конца 2016 г. получило достаточно четкую организационную и методологическую основу, базирующуюся на «Положении об организации проектной деятельности в Правительстве РФ», утвержденном Постановлением Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050.

По нашему мнению, реализация проектного подхода безусловно важна в рамках развития национальной экономики и укрепления позиций государства на международной арене. Проектное управление в настоящее время представляется ещё более актуальным, так как на данный момент перед нашим государством стоит задача опережающего роста национальной экономики перед мировой. Поэтому, мы считаем, что необходимо продолжать развитие и совершенствование управления проектами, которое представляет нам возможность более быстрого и адресного реагирования на предстоящие перед нашей страной вызовы.

Литература

1. *Асенова З.Т.* Применение зарубежного опыта управления проектами в Российской практике // Евразийский союз ученых. – 2018. – № 1-1 (46). – С. 37–41.
2. *Багдасарьян И.С.* Проектное управление в социально-экономическом развитии России // Экономический рост: факторы эффективного развития. – Пенза. – 2017. – С. 31–37.
3. Государственное стратегическое управление: Монография / Под общ. ред. проф. Ю.В. Кузнецова. – СПб.: Питер, 2014. – 320 с.
4. *Кожевников С.А.* Особенности развития государственно-частного партнерства в регионах России // Вопросы территориального развития. – 2015. – №9 (29).
5. *Кожевников С.А.* Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти // Вопросы территориального развития. – 2016. – №5 (35).

6. *Максим Н.С.* Управление проектами// Новосибирск : Изд-во СибАГС – 2016.
7. *Миرونенко Н.В., Леонова О.В.* Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом //Управленческое консультирование. – 2017.– № 6 (102). – С. 65–72.
8. Официальный портал Правительства РФ[Электронный ресурс] :- Режим доступа: <http://government.ru/docs/24918>
9. Проблемы экономического роста территории [Текст]: монография / Т.В. Ускова, Е.В. Лукин, Т.В. Воронцова, Т.Г. Смирнова; под рук. Т.В. Усковой. – Вологда: Ин-т социально-экономического развития территорий РАН, 2013. – 170 с.
10. *Разу М.Л.* Управление проектом. Основы проектного управления: учебник. – 3-е изд., перераб. и доп. – М. : КНО-РУС, 2010. – 760 с.
11. *Скурихин М.Н.* Управление проектами: учебное пособие / Сиб. ин-т упр. – Новосибирск: Изд-во СибАГС, 2016. – 204 с.
12. Evaluation for the 21st Century: A Handbook. Ed. by E. Chelimsky, W. R. Shadish. Sage Publications, 1997.
13. Rossi P. H., Lipsey M. W., Freeman H. E. Evaluation: A Systematic Approach. SAGE, 2004
14. Shadish W.R., Cook Th.D., Leviton L. C. Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice. SAGE, 1995.
15. Wollmann H. Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice inInternational Perspective. Cheltenham / Northhampton: EdwardElgar, 2003.