

Обзор практики применения проектного управления в странах Европы

Overview of project management practices in Europe

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 (ВолНЦ 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 статье рассмотрены концептуальные основы понятия проект и отмечены общие признаки для всех понятий. Представлен обзор практик применения в странах Европы в рамках межгосударственного сотрудничества с участием фондов софинансирования и помощи в реализации проектной деятельности. Представлены данные о деятельности подобных фондов: цели и основные направления деятельности. Приведены данные опроса государственных служащих Румынии о влиянии проектного управления на повышение эффективности взаимодействия с фондами в рамках совместной деятельности. Описаны основные результаты деятельности Департамента Инфраструктуры и Проектов Великобритании, и указаны основные долгосрочные направления его развития. Приведена характеристика оценки надежности реализации проектов. Сделан вывод о том, что неоднородность развития проектного управления в целом по странам Европы компенсируется взаимодействием на межгосударственном уровне.

Ключевые слова: проект, проектное управление, межгосударственное взаимодействие, опыт реализации, портфель проектов.

Abstract

The article describes the conceptual foundations of the concept of project and highlights common features for all concepts. The review of application practices in European countries in the framework of interstate cooperation with the participation of co-financing funds and assistance in the implementation of project activities is presented. The data on the activities of such funds: goals and main activities are presented. The data of the survey of Romanian civil servants on the impact of project management on improving the efficiency of interaction with the funds in the framework of joint activities are presented. The main results of the Department of Infrastructure and Projects of the UK and the main long-term directions of its development are described. The characteristic of the project implementation reliability evaluation is given. It is concluded that the heterogeneity of project management development in the whole of Europe is compensated by the interaction at the interstate level.

Keywords: project; project management; interstate interaction; implementation experience; project portfolio.

В современных условиях развития общества и экономики формирование системы государственного управления и повышение его эффективности основывается на использовании новейших информационно-коммуникационных технологий и подходов, предлагающих комплекс инструментов для повышения качества государственного управления, обеспечения прозрачности принимаемых решений и облегчения доступа населения и институтов гражданского общества. Неэффективность механизмов передачи информации, подготовки и принятия решений – это один из главных вызовов для современного государственного управления развитых стран.

Поэтому все активнее в государственном секторе стали использоваться технологии проектного управления, позволяющие комплексно разрабатывать и управлять внедрением проекта в целях достижения общественно значимого результата вне зависимости от сферы его реализации. При этом используемые подходы и технологии проектного управления в государственном секторе влияют на экономическое развитие и темпы экономического роста, определяя необходимость трансформации форм и методов государственного регулирования экономики.

Ключевые отличия проектной от текущей (операционной) деятельности в государственном секторе заключаются в том, что операционная направлена на поддержание жизнедеятельности и стабильности текущих вопросов, выполняется постоянными группами сотрудников органа государственной власти в условиях низкого уровня неопределенности и даты окончания выполнения данной функции. При этом проектная деятельность в государственном секторе направлена на кардинальное изменение конкретной сферы деятельности в условиях жесткого ограничения временных, финансовых и трудовых ресурсов (выполняется временными командами).

Цель статьи заключается в обзоре современных практик применения проектного управления в государственном секторе европейских стран.

Недостаточная проработанность вопросов организации проектного управления в публичном секторе может оказать негативное практическое воздействие и привести к нецелевому использованию финансовых ресурсов и недостижению планируемых результатов [8]. 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 достаточный длительный период применения проектного подхода, трактовка понятия и концепция определения проекта продолжает меняться вследствие развития теории и практики проектной деятельности.

Так, в практике и методических материалах ассоциации по управлению проектами Германии, понятие «проект» определяется через набор значимых признаков, важнейшими из которых являются уникальность целей, новизна, срочность и ограниченность ресурсов, присутствие которых достаточно для рассмотрения объекта управления как проекта [7]. Как правило, данные признаки

позволяют различать те виды деятельности, которые можно описать понятием «проект» от тех, для которых это сделать невозможно.

Другой концептуальный подход, представленный в работах отечественных управленцев (И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге [6]), трактуя проект как изменение системы, определяет его в виде некоторой задачи с определенными исходными данными и требуемыми результатами, обуславливающими выбор способа ее решения. Отдельные экономисты рассматривают проект как совокупность плановых документов (А.В. Анцев [2]), содержащих оригинальное решение, включающее характеристики объекта, а также данные и предложения для последующей разработки документации. Распространен подход к проекту и как к совокупности мероприятий (Е.А. Яковлев [14]), в рамках которого проект определяют как систему взаимосвязанных целей и способов их достижения, представляющих собой связанную совокупность научно-исследовательских, опытно-конструкторских, производственных, организационных, финансовых, коммерческих и других мероприятий.

Наличие различных подходов к содержательной характеристике понятия «проект» отражает многообразие сфер деятельности, в которых используется проектное управление, что, в свою очередь, предопределяет и различную трактовку понятия «управление проектами». Так, в соответствии с определением О. Дойниковой [4], это система мер (во взаимосвязи с основными функциями управления), обеспечивающая достижение поставленных целей; для И.И. Мазура, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге [6] – процесс управления нематериальными и материальными ресурсами при реализации проекта. Близким к этому является и подход Н.Ю. Тумбинской [11].

В теории и практике современного управления широко используется и понятие «проектный подход», определение которого также неоднозначно. По Т.Н. Жуковой [5] – это подход к управлению, предполагающий образование проектов как способа решения наиболее актуальных задач. Для Э.В. Строилова [10] – методология деятельности, в основе которой лежит создание или модернизация объекта, обладающего новыми, уникальными свойствами. В работе С.Б. Фисенко [12] проектный подход – формальный управленческий инструмент, применяемый при подготовке и реализации различных проектов как повторяемых последовательных и контролируемых процессов. А.В. Анцев рассматривает проектный подход как методологию управления, выделяя его преимущества по обеспечению достижения конечной цели проекта [2]. Общей чертой работ перечисленных исследователей является рассмотрение проектного подхода как формы управленческой деятельности, направленной на достижение поставленных задач.

Для полного понимания современных реалий и перспектив развития проектного управления необходимо рассмотреть соответствующие практики его применения в различных странах. Так, большинство стран Европы имеет несколько иной опыт данной деятельности, отличающийся от отечественного. Прежде всего, он связан с совместной деятельностью в рамках Европейского союза, а конкретно при участии Структурного фонда и Фонда сплочения Европейского союза. Программы, осуществляемые через Структурные фонды ЕС, обычно осуществляются в форме местного, регионального или международного сотрудничества [3]. Данные фонды представлены в табл. 1.

Таблица 1

Структурные фонды развития ЕС и цели финансирования

Фонды	Цели финансирования
1. Европейский фонд регионального развития (ERDF)	Содействие экономическому и социальному развитию отстающих регионов и территорий, их структурному регулированию. Экономическое возрождение тех регионов или его частей, где промышленность находится в упадке
2. Европейский социальный фонд (ESF)	Разработка стратегии помощи и повышения уровня жизни в рамках осуществления проектной деятельности
3. Европейский сельскохозяйственный консультационный и гарантийный фонд – (EAGGF)	Содействовать структурным и стимулирующим мерам для развития сельских районов
4. Финансовый инструмент ориентации рыболовства (FIFG)	Развивать местный потенциал сельской местности
5. Фонд сплочения (CF)	Стимулирование помощи странам в деле охраны и улучшения окружающей среды и развития европейской транспортной системы.

Источник: Большаков С. О практиках проектного управления: опыт стран Центральной и Восточной Европы // Общество и экономика. 2018 г. № 9. С. 33–43.

При этом несомненную важность проектного управления в рамках взаимодействия с фондами подтверждают данные опроса, проведенного среди государственных служащих Румынии, занятых в данной сфере [1] (рис. 1).

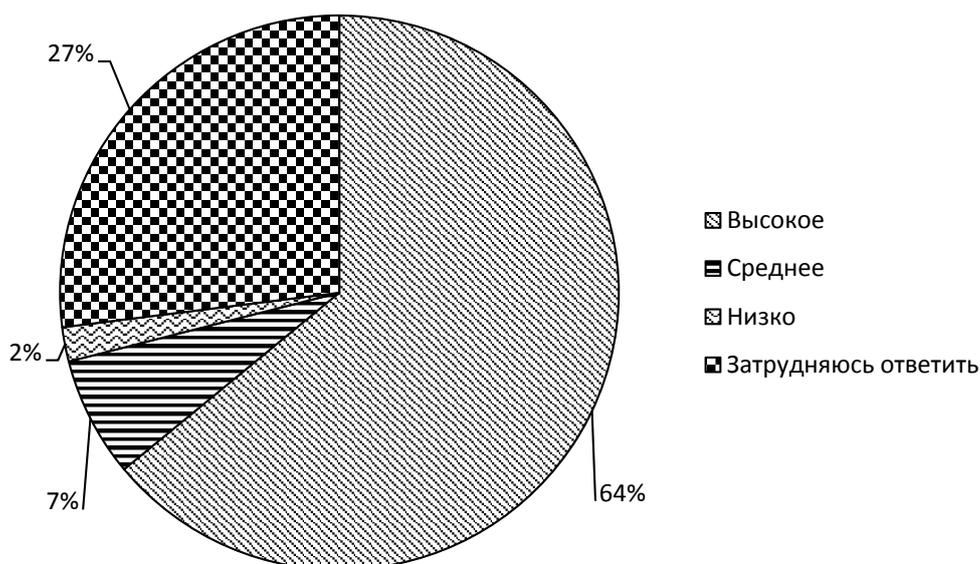


Рис. 1. Влияние проектного управления на повышение эффективности взаимодействия с фондами

В число успешных инициатив стран Центральной и Восточной Европы входят: полная цифровизация государственного управления, мониторинга расходования грантов в Чешской Республике; стимулирование инноваций и улучшение образования (Эстония, Словакия, Словения); совершенствование финансовых инструментов (Венгрия, Болгария, Литва); стимулирование инициатив по трудоустройству молодежи в Польше; стимулирование процессов социальной интеграции и борьбе с бедностью (Латвия, Литва) [3]. Данный опыт показывает, что межстрановая деятельность признана в Европе и приносит практическую пользу. Но есть и страны, которые выделяются более высоким уровнем развития проектного управления и способны сами реализовывать крупные проекты.

Так, в Великобритании в 2016 г. наблюдались существенные улучшения относительно соблюдения бюджета и расписания проектов. Кроме того, отмечается роль Департамента Инфраструктуры и Проектов Великобритании (IPA) как лидера изменений во всём государственном секторе услуг, особенно в плане развития проектной культуры. Эта функция является приоритетной в долгосрочной перспективе и ей уделяется серьёзное внимание. В свою очередь, в отчете IPA о своей деятельности указаны ключевые долгосрочные направления работы Департамента по повышению собственной эффективности и госсектора в целом (табл. 2).

Таблица 2

**Ключевые долгосрочные направления работы Департамента
Инфраструктуры и Проектов Великобритании**

Направление	Краткое описание
Раннее вовлечение участников проекта	Связано с этапом инициации (ошибки на данном этапе могут играть значительную роль в неудаче проекта). Именно поэтому Департамент Инфраструктуры и Проектов запустил инициативу, задача которой – оказать поддержку проектам на этапе инициации. Первый результат данной инициативы уже есть – это «Дорожная Карта» для крупных государственных инфраструктурных проектов. В дальнейшем планируется, используя успешный опыт данной инициативы, распространить лучшие практики разработки дорожных карт на другие проекты в государственном портфеле
Оценка результатов проектов	Департамент Инфраструктуры и Крупных проектов Великобритании постоянно измеряет эффективность, как проектов, так и собственной деятельности. Повышение качества измерений и оценки результатов – долгосрочная цель IPA, но результаты есть уже сейчас. В 2015–2016 гг. был запущен детальный анализ более 1000 отчётов о статусе и результатов оценки проектов государственного портфеля
Междепартаментные инициативы	Совместная деятельность IPA с другими министерствами и департаментами для успешной реализации поставленных задач в рамках обмена опытом и реализации совместных проектов.
Источник: https://www.pmservices.ru	

В отчете также представлены общие цифры по портфелю крупных государственных проектов на 30 сентября 2015 г.:

- 143 проекта в портфеле;

- затраты в течение всего жизненного цикла портфеля составили 405 млрд £ (34 трлн руб.) (за все время реализации проектов, включенных в портфель);
- бюджет за отчётный период составил 24 млрд £ (2 трлн руб.) (за 2015 г.);
- реализация целевых показателей, установленных на апрель 2020 г., составила 70%.

В Великобритании очень широко применяется «портфель», который состоит из проектов в разных областях функционирования государства. Однако большинство из них может быть отнесено к одной из четырёх групп. Ниже приведены эти четыре основных направления и суммарная стоимость проектов в каждом из них (за весь жизненный цикл):

- государственные трансформационные и сервисные проекты (связаны с повышением эффективности государственного управления): 53 проекта стоимостью 116 млрд £ (9,8 трлн руб.);
- проекты в области информационных технологий (ИКТ-проекты): 36 проектов стоимостью 16 млрд £ (1,3 трлн руб.);
- инфраструктурные и строительные проекты: 29 проектов стоимостью 172 млрд £ (14,6 трлн руб.);
- оборонные проекты: 25 проектов стоимостью 102 трлн £ (8,6 трлн руб.).

Состав портфеля проектов постоянно меняется. В 2015 г. он составил 188 проектов, а на 2016 г. в портфеле числится 143 проекта. С момента предыдущего отчёта портфель покинули 76 проектов. Все, за исключением двух, были доведены до завершения и всего лишь 2 проекта были досрочно прекращены из-за отсутствия финансирования (рис. 2).

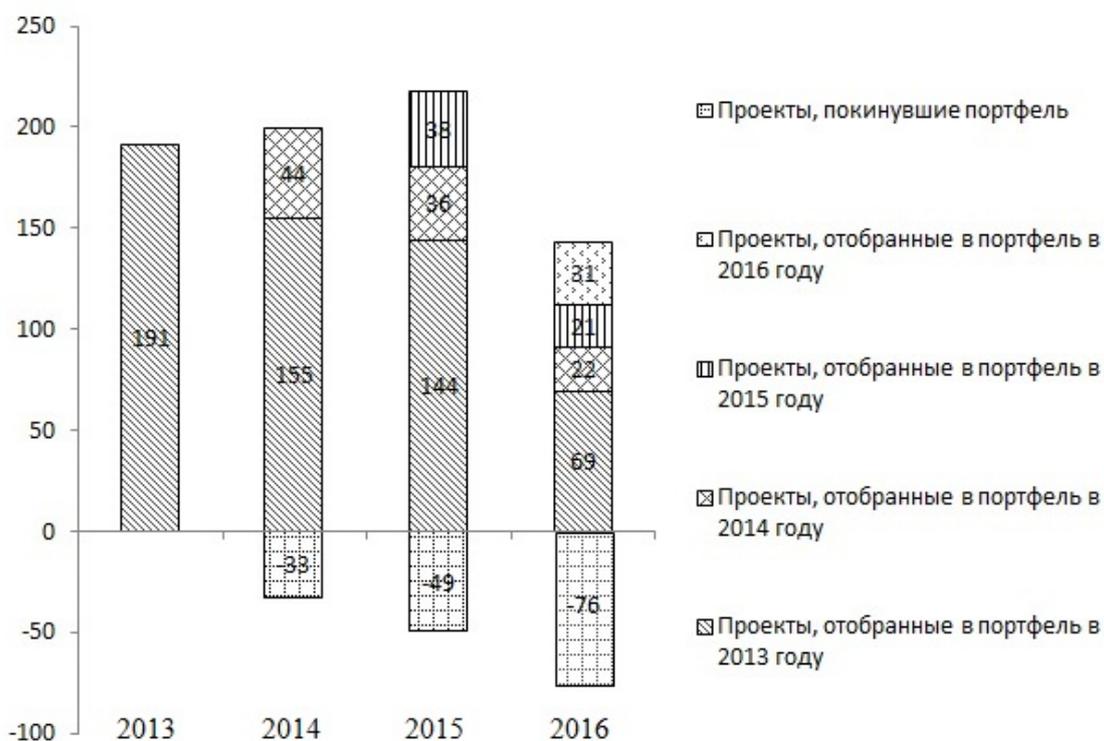


Рис. 2. Количество проектов в портфеле по годам, с 2013 по 2016 г., ед.

Подробные причины, по которым проекты и программы покидали портфель в период с 30 сентября 2014 по 30 сентября 2015 г., приведены на рис. 3.

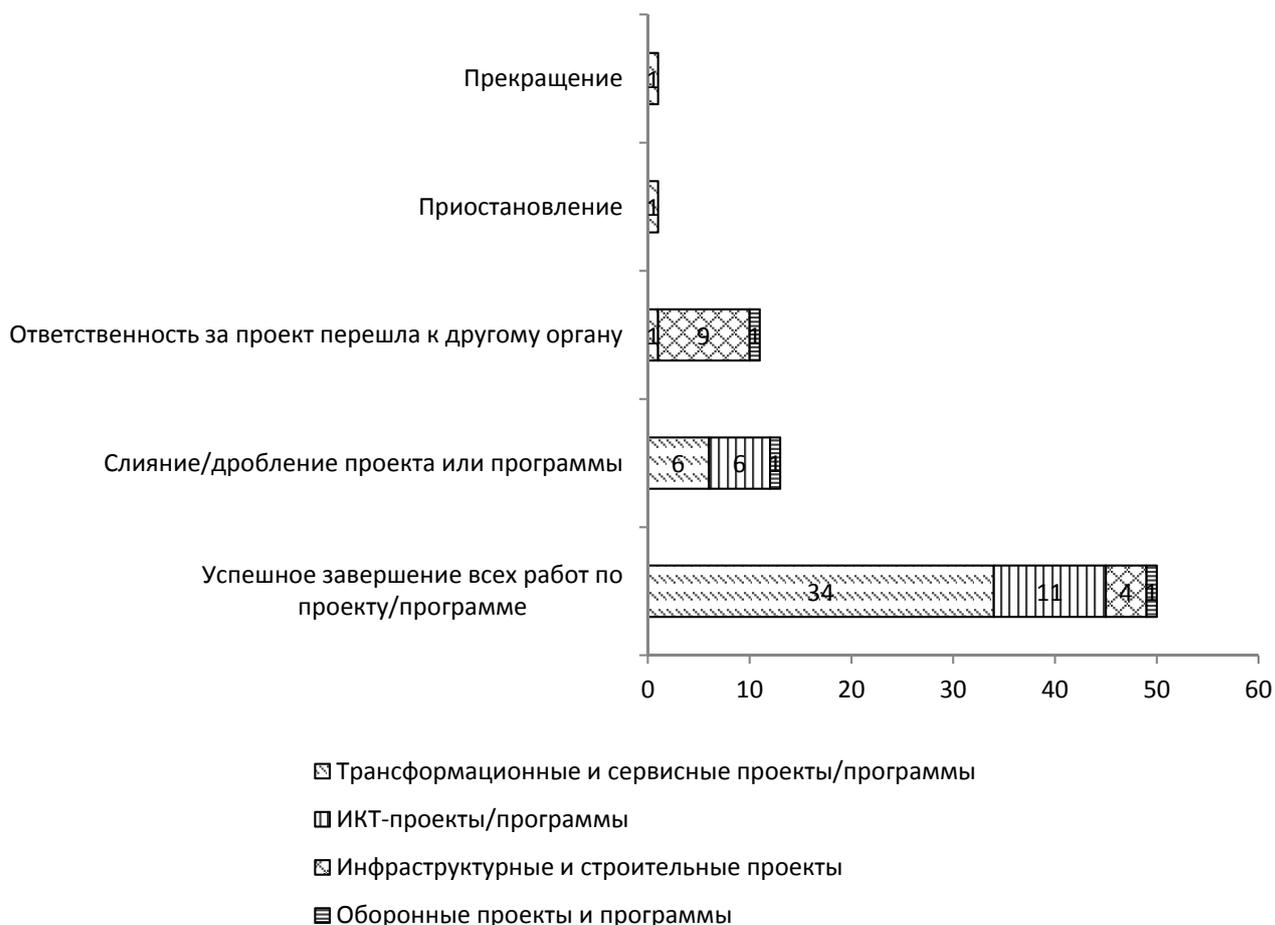


Рис. 3. Количество и причины, по которым проекты / программы покинули портфель в 2016 г., ед.

Как видно из рис., наибольшее количество завершенных проектов относится к области трансформационных проектов – основной области деятельности ИРА, а военных проектов, завершенных в этом году, крайне мало, несмотря на солидную долю в бюджете портфеля. Это связано с их долгосрочным и капитальным характером.

Одним из приоритетных направлений проектной деятельности в Великобритании, как говорилось выше, является оценка результатов. Для реализации этой задачи ИРА проводит всестороннюю оценку состояния проектов. На основании неё проводится оценка надёжности реализации (Delivery Confidence assessment, DCA) – оценка вероятности успешного завершения проекта.

Оценка проводится по пятиуровневой цветовой шкале, где «зелёный» – высокая вероятность успешного завершения, а «красный» – крайне низкая вероятность успеха проекта или программы. DCA представляет собой срез проекта на конкретный момент времени и предназначена для того, чтобы сфокусировать внимание команд проектов на проблемных аспектах проектов. Кроме того, ИРА оказывает дополнительную поддержку проектам, оказавшимся в «красной» или оранжевой зоне – например, информационную и экспертную, а также проводя дополнительные оценки состояния проекта для выявления глубинных причин проблем.

DCA – комплексная оценка всего проекта, т.е. нахождение проекта в оранжевой зоне вовсе не означает его полный провал по всем пунктам. Сильное

отклонение нескольких параметров при хороших показателях по другим может привести к подобной характеристике состояния проекта. Этот показатель постоянно меняется в течение всего жизненного цикла проекта и, зачастую, быстро выправляется после реализации корректирующих воздействий.

На сентябрь 2015 г. проектов, вызывавших серьезные опасения, в портфеле оказалось всего 6. Для сравнения, на сентябрь 2014 г. в красной зоне было всего 2 проекта. Однако, учитывая, что оценка проводилась для всего 89 проектов, можно сказать, что доля проектов с трудностями осталась относительно стабильной. От общей стоимости проектов за весь жизненный цикл, составляющей £405 млрд (34 трлн руб.) доля проблемных проектов составляет всего £1 млрд (84 млрд руб.) (0,25%) [9].

Как показал приведенный в статье обзор практик применения проектного управления в европейских странах, на данный момент уровень развития в данной сфере неоднороден, что компенсируется совместной реализацией крупных проектов на межстрановом уровне и при помощи различных фондов, осуществляющих софинансирование проектов.

Литература

1. Androniceanu A. Civil Servants Career Development in the Romanian Central Public Administration // Administration and Public Management Review. 2012. №19. December. P. 43–52.
2. *Анцев А.В.* Техническая эксплуатация технологического оборудования на основе проектного подхода // Известия ТулГУ. Технические науки. – 2011. – № 3. – С. 331–338.
3. *Большаков С.* О практиках проектного управления: опыт стран Центральной и Восточной Европы // Общество и экономика. –2018. – № 9.– С. 33–43.
4. *Дойникова О.* Управление услугами организации малого бизнеса: проектный подход // РИСК.– 2012. – № 4. – С. 217–222.
5. *Жукова Т.Н.* Проектное управление (методологический аспект). СПб.: СПбГИЭУ – 2011.
6. *Мазур И.И.* Управление проектами: учебное пособие: учебное пособие. 9-е изд., стер. – М. 2013.
7. *Попов Ю.И., Яковенко О.В.* Управление проектами. – М.: Инфра-М, 2008.
8. *Придыба О.В.* Внедрение современных технологий в государственный сектор: опыт зарубежных стран // Ученые записки. – 2018. – №2.
9. Проектные сервисы [Электронный ресурс] // URL: <https://www.pmservices.ru>
10. *Строилова Э.В.* Проектный менеджмент и реинжиниринг // Фундаментальные исследования. – 2013.– № 4–5. – С. 1206–1210.
11. *Тумбинская Н.Ю.* Проектный подход к бизнес-развитию предприятия // Отраслевая экономика. – 2012.– № 4.– С. 40–46.
12. *Фисенко С.Б.* Внедрение механизма проектного управления на предприятиях лесной промышленности // ТДР. – 2013. – № 4.– С. 222–224.
13. *Чаркина Е.С.* Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с.
14. *Яковлев Е.А.* Управление взаимодействием субъектов инновационного проекта // Вестник ЧГУ. – 2011. – № 1. – С. 499–501.