

Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления (на примере Владимирской области)*

© 2012 Д.А. Синявский

© 2012 Н.В. Моргунова

кандидат экономических наук, профессор

© 2012 Т.Д. Омаров

кандидат экономических наук

Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых

E-mail: dismas2004@mail.ru, nmorgunova@mail.ru, tanyom@mail.ru

Рассмотрены вопросы применения менеджмента проектов в разработке и реализации целевых программ. Описана разработанная авторами модель оценки уровня зрелости в области управления проектами в государственном учреждении, приведены результаты ее апробации.

Ключевые слова: управление проектами, целевая программа, модель зрелости управления проектом, оценка зрелости управления проектом.

В соответствии со стратегией развития Российской Федерации до 2020 г. и Бюджетными посланиями Президента Российской Федерации на очередной год и плановый период бюджетная политика государственных и муниципальных организаций осуществляется с использованием программно-целевого метода распределения бюджетных средств, в связи с чем на государственном уровне и в органах местного самоуправления идут процессы разработки и реализации долгосрочных целевых программ для различных отраслей экономики.

В дальнейшем предполагается трансформация региональных долгосрочных целевых программ в государственные программы Владимирской области¹. Данные нормы законодательно утверждены постановлением губернатора Владимирской области, которое предполагает регулирование создания и реализацию этих программ². Однако, пока кардинальные изменения принципов их формирования не описаны, отмечено только обязательное включение целевых показателей. Не разработаны методические рекомендации, регламентирующие требования к качеству и содержанию государственных программ во Владимирской области.

Методологической основой для совершенствования программно-целевого планирования должно стать применение современных концепций построения государственных и коммерческих проектов - проектное управление, используемое, в частности, для эффективной реализации государственных программ.

В России управление проектами на протяжении последних 10 лет широко применяется в различных сферах деятельности и отраслях экономики, в том числе (в порядке убывания масштабов внедрения)³: государственные и международные проекты - 18 %; инновации, НИОКР - 18 %; информационные технологии - 16 %; промышленность и транспорт - 13 %; энергетика (нефть, газ, электричество) - 11 %; строительство - 8 %; социальная сфера 8 %; телекоммуникации - 5 %; прочие (медиа, банки) - 3 %.

До 2012 г. в России не существовало общепринятых правил (теоретической основы, рекомендаций) о том, как реализовать проекты, в отличие от большинства ведущих западных стран. В каждом случае организации брали за основу методологию (свод методов, знаний по управлению проектами), принятую в конкретной зарубежной стране. С 1 сентября 2012 г. на территории Российской Федерации введены в действие 3 государственных стандарта, касающихся внедрения проектного управления, а именно:

- 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".

Требования стандартов распространяются на управление любыми проектами и применимы для самых различных организаций. Утвержденные стандарты устанавливают минимальные требования к управлению проектом в Российской Федерации, а также помогут решить определен-

* Работа выполнена при поддержке РГНФ (грант 12-12-33004).

ные проблемы: в крупных проектах, где встречаются сразу несколько подрядчиков, могут возникнуть затруднения, так как все участники используют различные подходы к управлению проектами.

Признанная на государственном уровне неэффективность реализации многих ФЦП и ДЦП очевидно указывает на проблемы управления их разработкой и реализацией. Их решение во многих странах базируется на внедрении методов и стандартов управления проектами. Упомянувшиеся российские стандарты лишь первый шаг к созданию формально закрепленного методического обеспечения управления проектами и программа-

пени соответствия требованиям методики. Кроме того, результат оценки не отражает наличия в организации процессов более высокого уровня зрелости, что также является существенным недостатком качественных моделей. Несмотря на недостаток, эти модели позволяют оценить, на каком этапе развития управления проектами находится организация на данный момент, а также, проанализировав, какие процессы имеют самый низкий уровень, определить требования для достижения более высокого уровня⁴.

Представим результаты анализа моделей по 7 элементам системы проектного менеджмента (табл. 1).

Таблица 1. Сравнительный анализ моделей оценки уровня зрелости организации

Оцениваемый элемент системы	Модель зрелости Беркли 1997	Модель зрелости СММІ 2002	Модель зрелости ОРМЗ 2003	Модель зрелости РМММ 2003	Модель зрелости ЕАМММF 2003
Нормативно-правовой					+
Нормативно-методический	+	+	+	+	+
Кадровый	+		+	+	
Организационный	+		+	+	
Технический		+	+	+	+
Корпоративный	+		+	+	
Количественная оценка	+				
Число охваченных элементов	5	2	5	5	3

ми, поскольку для удовлетворения требований необходимы конкретные методические разработки, сопоставимые по уровню детализации с Project Management Body of Knowledge (РМВоК).

Начальный этап данной работы - оценка уровня зрелости менеджмента проектов на различных уровнях власти, местного самоуправления. Специалистами в области проектного управления разработан ряд моделей оценки уровня зрелости:

- модель зрелости Гарольда Керцнера или Project Management Maturity Model (РМММ);
- ОРМЗ - стандарт РМІ для оценки зрелости управления проектами на основе РМВоК;
- модель зрелости в стандарте ИСО серии 9000;
- Capability Maturity Model (СММ) - оценивает уровень зрелости для разработчиков ПО;
- Enterprise Architecture Management Maturity Framework (ЕАМММF) - структура зрелости управления архитектурой предприятия Government Accountability Office (Финансово-контрольное управление США); и др.

Перечисленные модели являются качественными и базируются на проверке наличия или отсутствия определенных характеристик процессов управления, не дают количественной оценки сте-

В целях проведения оценки уровня зрелости предлагается использовать модель Гарольда Керцнера⁵ (далее - РМММ), которая хотя и охватывает одинаковое с рядом других число областей, но лучше других представляет оценку функциональности. Эта модель использовалась в исследовании практики управления проектами в муниципальных органах власти Пермского края, проводимом Пермским государственным национальным исследовательским университетом в 2011 г.⁶, однако, на наш взгляд, выводы авторов достаточно предсказуемы и без объемных исследований, т.е. цель исследования не вполне достигнута. Терминология, используемая в модели РМММ, базируется на своде знаний по управлению проектами РМВоК, что затрудняет применение модели для органов государственной власти и местного самоуправления, поэтому первоочередной задачей нашего исследования были адаптация модели преимущественно 1-го уровня к специфике организации бюджетного процесса и включение терминологии, соответствующей особенностям деятельности органов государственной власти и местного самоуправления.

Модифицированная авторами модель, как и модель РМММ, имеет 5 уровней зрелости. Каждому уровню дана характеристика и определены

**Таблица 2. Модель оценки уровня зрелости органов государственной власти
и местного самоуправления в области управления проектами**

Уровень зрелости	Краткая характеристика уровня	Задачи
<p>Базовый уровень. На этом уровне осознается важность применения методов проектного управления и необходимость глубокого усвоения основных знаний в области управления проектами</p>	<p>В ограниченной мере применение проектного подхода к реализации поставленных целей. Введение общего учета реализуемых проектов. Понимание на уровне руководства общей полезности применения методов проектного управления. Проведение обучения отдельных сотрудников по управлению проектами</p>	<p>Организовать обучение персонала управлению проектами. Поощрять обучение (или прием на работу) сертифицированных профессионалов в области управления проектами (project management professionals, PMP). Осознать и идентифицировать наличие и доступность в компании средств управления проектами</p>
<p>Второй уровень. Осознается важность определения и разработки общих процессов для того, чтобы успех одного проекта мог быть повторен при выполнении других. На этом уровне возможно осознание необходимости применения принципов управления проектами к другим используемым методологиям, в частности к программно-целевому методу</p>	<p>Осознание ощутимых выгод от использования управления проектами. Поддержка управления проектами на всех уровнях организации. Наличие системы контроля по проектам. Наличие общей методологии управления проектами. Разработка систематического плана по развитию персонала в области управления проектами. Основание проектного офиса или центра управления проектами. Применение национальных и региональных стандартов в области управления проектами</p>	<p>Создать культуру, которая поддерживает как организационную, так и количественную (измеримую) стороны управления проектами. Осознать движущие силы, вынуждающие ввести управление проектами, и выгоды, которые оно сулит, - как краткосрочные, так и долгосрочные. Разработать повторяемые процессы и методологию управления проектами, для того чтобы компания могла получать желаемые выгоды регулярно, а не от случая к случаю. Разработать систематический учебный план для всех работников компании с целью оказания поддержки управлению проектами и улучшения результатов управления</p>
<p>Третий уровень. Организация осознает важность синергетического эффекта, возникающего при интеграции управления проектами с другими методологиями</p>	<p>Интегрированные процессы управления проектом. Поддержка со стороны организации (на уровне корпоративной культуры, а не только на уровне управления). Балансировка степени формализации управления проектами. Постановка процедур накопления и распространения лучших практик управления проектами</p>	<p>Интегрировать все процессы, имеющие отношение к делу, в единую методологию, успешность применения которой была продемонстрирована на практике. Поощрять создание в масштабах всей корпорации такой культуры, которая допускает неформальный подход к управлению проектами и отчетность перед несколькими руководителями. Развивать поддержку разделения ответственности</p>
<p>Четвертый уровень. Происходит осознание того, что необходимо улучшить существующую методологию, посредством анализа опыта управления проектами лучших практик</p>	<p>Возложение обязанностей на определенных сотрудников организации по осуществлению анализа лучших практик. Анализ процессов, методологий и корпоративной культуры. Сравнение как со сходными, так и с отличающимися отраслями</p>	<p>Разработать процесс проведения анализа лучших практик применительно к управлению проектами. Закрепить за определенными сотрудниками организацию процесса анализа лучших практик</p>
<p>Пятый уровень. На этом уровне анализируется информация, полученная в ходе анализа лучших практик, и принимается решение о том, будет ли эта информация использоваться при расширении (развитии) методологии организации в области управления проектами</p>	<p>Накопление информации об опыте прошлых проектов. Передача знаний и реализация программы наставничества. Стратегическое планирование в управлении проектами</p>	<p>Улучшение существующих процессов. Улучшение интегрированных процессов</p>

задачи, выполнение которых позволит повысить эффективность применения проектного управления (табл. 2).

Апробации модифицированной авторами модели проводилась в управлении по делам молодежи администрации города Владимира (далее - УДМ). Выбор объекта обусловлен актуальностью демографических проблем, что подтверждается положительной динамикой роста бюджетных расходов, реализуемых программно-целевым методом⁷, в области молодежной политики (табл. 3).

Для получения количественной оценки респондентам предлагалось выразить мнение по поводу ситуаций, приведенных в анкете по шкале Лайкерта (-3 Не согласен абсолютно, -2 Не согласен, -1 Скорее не согласен, чем согласен, 0 Не имею мнения, +1 Скорее согласен, чем не согласен, +2 Согласен, +3 Полностью согласен). Анкета представляет собой 40 ситуаций, сгруппированных по областям знаний управления проектами.

Уровень зрелости в области управления проектами объекта исследования соответствует на-

Таблица 3. Финансирование целевых программ молодежной сферы г. Владимира за счет средств бюджета города (2006–2013 гг.)

Показатель	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (план)	2013 (план)	Итого за 8 лет
Объем финансирования целевых программ молодежной сферы, тыс. руб.	1212	2996	4796	5241	4871	7956	8222	8463	43 757
% к предыдущему году	-	147,2	60,1	9,3	-7,1	63,3	3,3	2,9	-

С увеличением объемов финансирования происходит и рост количества реализуемых мероприятий (2011 г. - 200 мероприятий, по плану на 2012 г. - 213 мероприятий, на 2013 г. - 247 мероприятий) и рост требований к качеству их исполнения. Оценка уровня зрелости УМД в области управления проектами позволит определить дальнейшие пути совершенствования внутренних процессов управления. Исследование проводилось методом закрытого анкетирования, в нем приняли участие все сотрудники УДМ (10 респондентов), включая руководителя, заместителей и специалистов. Исследование проводилось по основным областям знаний управления проектами.

Для получения количественной оценки респондентам предлагалось выразить мнение по поводу ситуаций, приведенных в анкете по шкале Лайкерта (-3 Не согласен абсолютно, -2 Не согласен, -1 Скорее не согласен, чем согласен, 0 Не имею мнения, +1 Скорее согласен, чем не согласен, +2 Согласен, +3 Полностью согласен). Анкета представляет собой 40 ситуаций, сгруппированных по областям знаний управления проектами.

Согласно полученным данным (см. рисунок), были определены две области знаний, которые имеют наименьший уровень зрелости и являются наиболее важными для дальнейшего развития: управление содержанием программы и управление рисками программы.

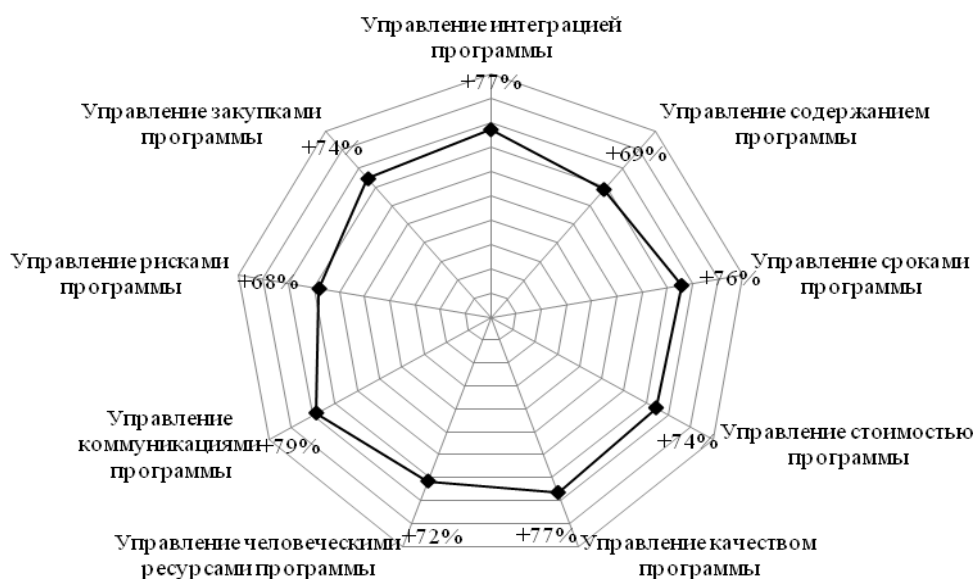


Рис. Лепестковая диаграмма оценки уровня зрелости УДМ по областям знаний управления проектами

Целенаправленные действия по совершенствованию указанных процессов обеспечат организации условия для перехода на следующий уровень зрелости управления проектами. Для перехода на более высокие уровни необходимо рассмотреть вопрос о создании проектного офиса, провести обучение сотрудников управлению проектами, в частности изучить теорию и практику применения национальных стандартов в области проектного управления (ГОСТ Р 54869-2011, ГОСТ 54870-2011, ГОСТ Р 54871-2011).

В обеспечении соответствующей поставленным целям и задачам реализации долгосрочных целевых программ важную роль играет мониторинг и оценка эффективности, которые в соответствии с законодательством осуществляют контрольно-счетные органы разного уровня (далее - КСО).

Собственно, вся аудируемая деятельность и объекты аудита КСО являются проектами разного уровня сложности, качество и эффективность аудита во многом определяются уровнем задействованной в процессе технологии, технологии проектного управления. Это делает очевидным необходимость применения проектного подхода к проведению контрольных мероприятий, что подтверждается созданием в Счетной палате Российской Федерации инспекции проектного аудита социально-экономического развития.

Исследование практики управления в КСО показало, что проектное управление может использоваться в двух направлениях деятельности КСО, в задачи которых входит аудит выполнения долгосрочных целевых программ. Во-первых, это организация и проведение самих контрольных мероприятий, во-вторых, использование знания проектного управления для оценки уровня планирования и уровня реализации целевых программ (объектов контроля).

По инициативе руководства и при участии ученых Института экономики и менеджмента Владимирского государственного университета начиная с 2008 г. в Счетной палате Владимирской области исследовалась целесообразность и частично внедрялись методы проектного управления для организации проведения контрольных мероприятий. Зрелость системы управления проектами, оцененная по немодифицированной модели Керцнера, по состоянию на 2009 г. соответствовала второму уровню. Это позволило по-

высить прозрачность проводимых проверок, с одной стороны, но с другой - привело к увеличению объемов работ сотрудников, повышению требований к ним для привития новых навыков в области проектного управления. Применение подходов менеджмента проектов (элементы стандарта РМВоК) способствовало более строгому соблюдению принципов целеполагания, а также усилению акцента на проверке организации управления качеством и рисками целевых программ при проведении комплексных мероприятий по аудиту эффективности. Тем не менее в настоящее время эта работа прекращена, в основном из-за уже указанных причин и соответствующего нежелания сотрудников использовать дополнительные, не закрепленные законодательно инструменты.

Полученный опыт говорит как о необходимости нормативно-правового решения об обязательном использовании проектного менеджмента, так и о важности профессионального управления внедрением инструментов проектного менеджмента в государственном управлении, основанного на использовании адаптированных моделей оценки уровня зрелости.

¹ Заключение по проекту закона Владимирской области "Об областном бюджете на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов". URL: <http://www.spvo.ru/showpage.php?id=666>.

² Об основных направлениях бюджетной и налоговой политики Владимирской области на 2012 год и на плановый период 2013 и 2014 годов: постановление губернатора Владимирской области от 27 июня 2011 г. □ 651.

³ *Воропаев В.И.* История и тенденции развития управления проектами: учеб. пособие. М., 2008. С. 3-4.

⁴ *Коровкина Н.Л., Трушкина Е.П.* Оценка зрелости процессов управления ИТ-проектами // Проблемы теории и практики управления. 2010. □ 12. С. 78-88.

⁵ *Керцнер Г.* Стратегическое планирование для управления проектами с использованием модели зрелости / пер. с англ. под общ. ред. А. Д. Баженова. М., 2003.

⁶ *Микрюков Р.А., Мартыанов Н.С.* Исследование практики управления проектами в муниципальных органах власти Пермского края // Управление проектами. 2011. □ 3-4 (24).

⁷ Там же.

⁸ Постановление главы города Владимира от 2 сентября 2010 г. □ 3 096 о ведомственной целевой программе "Молодежь и город. 2011 - 2013".

Поступила в редакцию 03.07.2012 г.