

Дорожная карта совершенствования системы управления программами и проектами в регионе

© 2013 Синявский Дмитрий Алексеевич

© 2013 Моргунова Наталья Владимировна

кандидат экономических наук, профессор

© 2013 Филимонова Наталья Михайловна

доктор экономических наук, профессор

Владимирский государственный университет им. А.Г. и Н.Г. Столетовых
E-mail: dismas2004@mail.ru, nmorgunova@mail.ru, natal_f@mail.ru

Рассматриваются вопросы создания механизма управления программами и проектами, обеспечивающего достижение стратегических целей развития региона. Дорожная карта, являясь одним из инструментов стратегического планирования, представляет конкретное, согласованное видение развития проектного управления. Применение методов проектного управления позволит повысить прозрачность деятельности органов исполнительной власти в системе государственного управления. Это ведет к созданию благоприятной административной среды, оптимизации и повышению качества механизма управления программами и проектами социально-экономического развития регионов.

Ключевые слова: проектное управление, государственное управление, целевая программа, дорожная карта.

Эффективность расширяющегося в России применения механизмов программно-целевого планирования стратегического развития субъектов Российской Федерации и муниципальных образований не может быть обеспечена без одновременного внедрения современных технологий проектного управления. Существует богатая практика использования проектного менеджмента в крупных государственных программах в различных странах мира - особенно в Великобритании (специализированный стандарт Prince II), КНР и др. В России примером может выступать использование элементов проектного менеджмента в управлении приоритетными национальными проектами на федеральном уровне, а по Центральному федеральному органу это Белгородская и Ярославская области, активно вводящие проектное управление в деятельность органов исполнительной власти.

Проектное управление позволяет решить множество проблем неэффективной подготовки и реализации целевых программ. Во-первых, оно обеспечивает повышение целевой направленности и согласованности программ и их элементов, обоснованности затрат. Во-вторых, в ходе реализации программ реализуется более эффективный текущий контроль по содержанию и качеству работ, срокам, бюджету. В рамках каждой программы и проекта можно увидеть и оценить соответствие результатов выполняемых работ

изначально определенным требованиям, осуществить общий анализ трудовых, временных, человеческих и иных ресурсов. При этом названные элементы возможно рассматривать в разрезе как одного проекта, так и портфеля проектов и программ, а в будущем и региональной стратегии развития.

Внедрение системы проектного управления в Российской Федерации в настоящее время осуществляется путем адаптации принципов и требований современных практик проектного управления зарубежных стран, что обосновано подтвержденной опытом государственного управления их эффективностью. Общепринятые методы и подходы к управлению проектами обобщены и описаны в стандартах международных и национальных профессиональных организаций, объединяющих специалистов по управлению проектами, таких как PMI, IPMA, OGC, ISO, GAPPs, APM, PMAJ и десятки других национальных ассоциаций разных стран¹.

В России разработаны и официально утверждены в системе ГОСТ-Р 8 государственные стандарты, относящиеся к управлению проектами. Однако признанная на государственном уровне неэффективность реализации многих целевых программ, очевидно, указывает на проблемы управления их разработкой и реализацией. Об этом также свидетельствуют проведенные исследования уровня зрелости в области управления проектами органами исполнительной власти в регионах, констатирующие низкий уровень

* Работа выполнена при поддержке РГНФ. Грант
□ 12-12-33004.

зрелости (уровень 1)². Переход ко второму и следующему уровням базируется на внедрении методов и стандартов управления программами и проектами на государственном уровне³, однако уже упоминавшиеся примеры не очень эффективных попыток реализации этого подхода в России свидетельствуют о несистемном характере этой работы, об отсутствии “длинного взгляда” на решение проблемы. Одним из зарекомендовавших себя инструментов планирования развития сложных систем в долгосрочной перспективе являются дорожные карты.

В настоящее время разработка и использование дорожных карт становятся важным и зачастую незаменимым инструментом стратегического планирования, как для отдельных предприятий⁴, так и для отраслей⁵, сфер деятельности, региональных экономических систем⁶. Широкое распространение дорожные карты получили в высокоразвитых и развивающихся странах⁷. Это связано с тем, что на основе дорожных карт органы государственного управления получают ценную стратегическую информацию, хорошо структурированное видение меняющихся факторов, это позволяет принимать более обоснованные решения, выявлять долгосрочные стратегически важные узкие места, разрывы и неопределенности в области перспективных направлений развития.

Как показывает анализ различных дорожных карт, в зависимости от контекста технологическая дорожная карта учитывает многообразие групп факторов: технологические приложения, достижения и инновации, потенциальные точки разрыва, шоки и риски, конкурентоспособность, инвестиции, финансы и планирование, временной график реализации, анализ критических траекторий, проектная интеграция, разрушающие технологии⁸, что позволяет сконцентрировать внимание на долгосрочном планировании, улучшить взаимосвязи отдельных проектов и программ развития и в целом повысить эффективность процессов управления социально-экономическим развитием.

В последнее время в России дорожные карты являются популярным инструментом реализации стратегических планов развития. В соответствии с постановлениями правительства дорожные карты разрабатываются и используются для развития отдельных отраслей (например, информационных технологий, производства композитных материалов, сельского хозяйства и др.), регионов⁹, в деятельности министерств и ведомств на различных уровнях управления.

Несмотря на большое количество разработанных дорожных карт, эффективность их планирования и реализации остается на довольно

низком уровне. Как отмечается в научной литературе, отсутствует объективная гарантия того, что события пойдут в соответствии с запланированным сценарием¹⁰. По данным Министерства экономического развития Российской Федерации, только 28 % запланированных мероприятий исполнено в полном объеме, 38 % - находится в процессе исполнения и 34 % мероприятий - не выполнено¹¹.

Составление и принятие дорожной карты формирования системы управления программами и проектами служит катализатором развития вовлеченных в проект сторон, помогая им конкретизировать свои цели, сфокусировать знания о предмете, сделать обоснованный стратегический выбор таких технологий и процессов, которые будут отвечать требованиям проекта в наиболее эффективной форме.

Дорожная карта формирования системы управления программами и проектами помогает сконцентрировать внимание на долгосрочном планировании и улучшает взаимосвязи, автономность планов, является основой для дальнейшего детального корпоративного планирования, идентификации потребностей, сильных и слабых сторон.

В рамках исследования процесс построения дорожной карты системы управления программами и проектами включал 5 этапов:

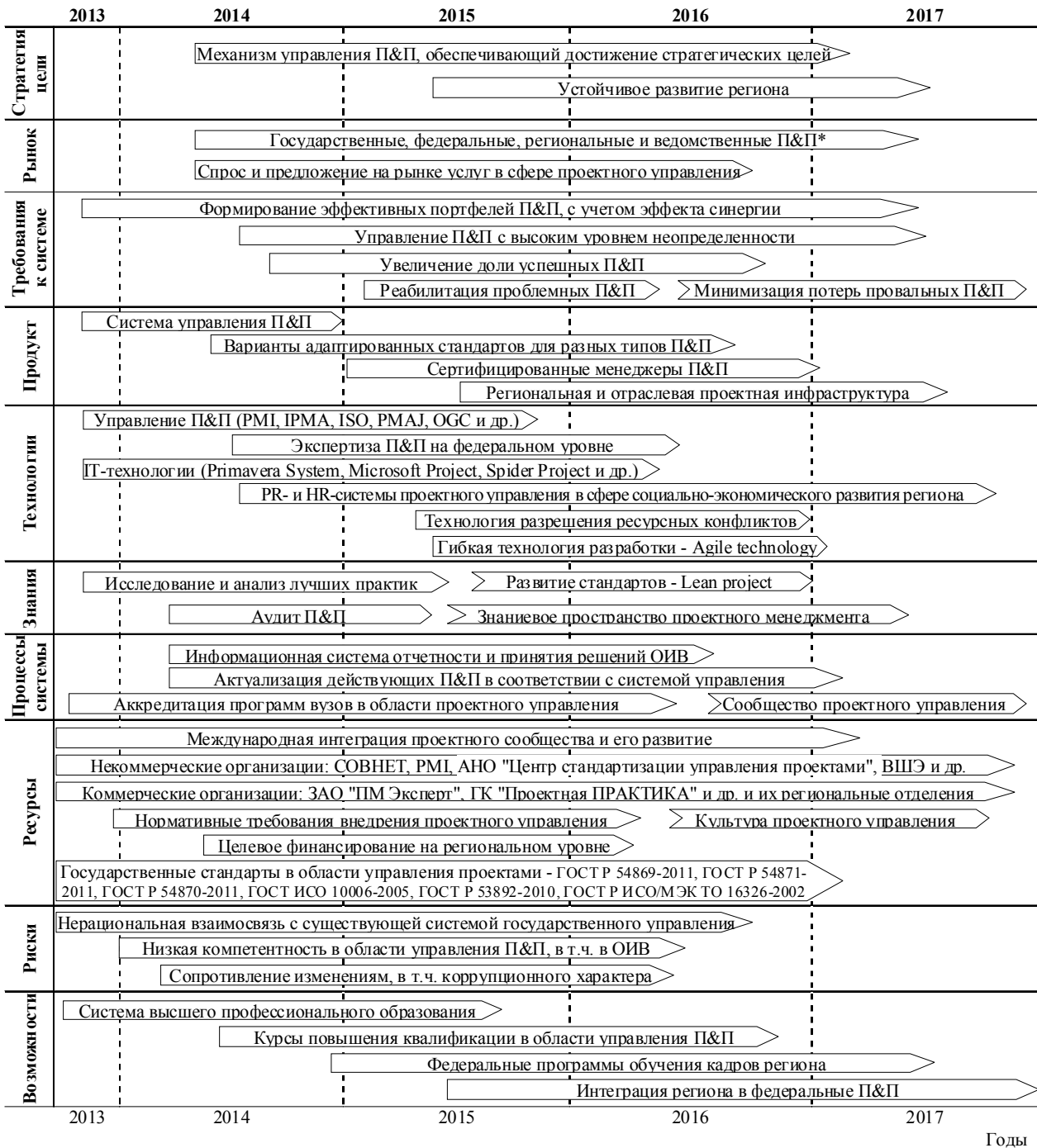
1. Определение текущего состояния и понимание будущего развития системы государственного управления на региональном уровне.
2. Разгруппирование дорожной карты по областям, представляющим наибольший интерес для планирования и прогнозирования.
3. Формирование среднесрочного и долгосрочного видения с учетом действия различных факторов среды (экономических, политических, правовых, социальных и т.д.).
4. Идентификация и описание элементов дорожной карты: цели, рынок, требования к системе, продукт, технологии, знания, процессы системы, ресурсы, риски, возможности.
5. Интеграция дорожной карты между различными элементами.

Целью Дорожной карты является создание механизма управления программами и проектами, обеспечивающего достижение стратегических целей развития региона. Основной областью применения проектного управления предлагается разработка и реализация государственных, федеральных, региональных и ведомственных целевых программ и проектов. Задача заключается в применении современных технологий проектного управления в формировании эффективного портфеля программ и проектов за

счет реабилитации проблемных программ и проектов, минимизации потерь от провальных программ и проектов, увеличения доли успешных программ и проектов. Для этого необходимо, основываясь на зарубежных и российских лучших практиках проектного управления, создание адаптированных региональных стандартов для разных типов программ и проектов, а также создание информационной системы отчетности и

принятия решений для государственных и муниципальных служащих в регионах.

Аккредитация программ вузов в области проектного управления, курсы повышения квалификации, а также федеральные программы обучения кадров позволят сформировать сообщество проектного управления в регионах. Повышение культуры проектного управления - это одна из важных задач образовательных структур - обучить госу-



*П&П - программы и проекты.

Рис. Дорожная карта формирования системы управления программами и проектами в регионе

дарственных и муниципальных служащих технологиям и методам проектного управления.

В Дорожной карте идентифицированы риски и возможности, возникающие при создании и реализации системы управления программами и проектами в регионе, определены необходимые технологии, знания и ресурсы во временном промежутке до 2017 г. (см. рисунок).

Создание системы управления программами и проектами в регионе возможно осуществить в два этапа. Первый этап (2-3 года) предполагает достижение принятого в мировой практике начального базового уровня проектного управления с учетом наиболее известных международных стандартов и требований в области управления проектами, программами и портфелями проектов. Вторым этапом (3-5 лет) - это развитие созданной системы проектного управления до уровня лучших международных практик, постоянное совершенствование методов, технологий и инструментов проектного управления. Однако при этом создающаяся система должна органически включать лучшие и наиболее эффективные для России компоненты зарубежных стандартов, как элемент связи с внешним миром проектного управления. Зарубежные модели проектного управления в сущности своей остаются инструментом конкуренции и продвижения интересов, поэтому в чистом виде они мало пригодны для выполнения проектов государственной региональной политики. Это связано с тем, что эффективность инструментария не перекрывает негативные моменты, связанные с несовместимостью методологий, нормативной базы, менталитета, этики, обычаев делового оборота и т.п., а также с не всегда благоприятным имиджем западных моделей¹².

Представленная дорожная карта, выступая одним из инструментов (методик) стратегического планирования, являет собой конкретное, согласованное видение развития проектного управления, реализуемые цели, высокий технический и управленческий потенциал, осознание природы рыночной среды.

Особенность системы проектного управления заключается в ее применимости как внутри органов власти, так и по отношению к проектам, реализуемым совместно с бизнес-сообществом, что является важным аспектом при реализации целевых программ различного уровня.

Применение методов проектного управления позволит повысить прозрачность деятельности органов исполнительной власти в системе государственного управления. Это ведет к созданию благоприятной административной среды, опти-

мизации и повышению качества механизма управления программами и проектами социально-экономического развития регионов.

¹ Сооляттэ А.Ю. Обзор международных и национальных стандартов по управлению проектами. М., 2012.

² Синявский Д.А., Моргунова Н.В., Омаров Т.Д. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления // Экономические науки. 2012. □ 8 (93). С. 96-100.

³ Филимонова Н.М., Русанов Р.Ю. Управление проектами как механизм реализации программ регионального развития // Известия вузов. Серия "Экономика, финансы и управление производством". 2011. □ 2 (08). С. 119-121.

⁴ Баев И.А., Глазкова Ю.С. Дорожные карты - инструмент инновационного планирования на предприятиях // Вестник Южно-Уральского государственного университета. Серия "Экономика и менеджмент". 2010. □ 39 (215). С. 32-36.

⁵ Лымарь А.М., Гоннова С.М. Международное сотрудничество в приоритетных отраслях промышленности в рамках реализации "дорожной карты" по общему экономическому пространству России и ЕС // Инноватика и экспертиза: научные труды Федерального государственного бюджетного учреждения "Научно-исследовательский институт - Республиканский исследовательский научно-консультационный центр экспертизы (ФГБНУ НИИ РИНКЦЭ)". 2012. □ 1. С. 146-155.

⁶ Царьков А.С., Пономарева Е.А. Форсайт и создание проектных дорожных карт для развития территориальных образований // Вестник Самарского государственного экономического университета. 2010. □ 68. С. 98-104.

⁷ См.: Акимбаева А.М., Дзекунов В.П. Разработка технологической дорожной карты отраслей реального сектора экономики // Инновации. 2011. □ 11. С. 60-65; Клейтон Э. Построение дорожных карт для развивающихся стран // Форсайт. 2009. Т. 3. □ 1. С. 48-57.

⁸ Клейтон Э. Технологические дорожные карты: инструменты для развития // Форсайт. 2008. Т. 2. □ 3. С. 68-74.

⁹ Дорожная карта Омской области на 2013-2020 годы. URL: http://mszhk.omskportal.ru/ru/RegionalPublicAuthorities/executivelist/MSZHk/news/1359112692986/PageContent/0/body_files/file/03.pdf.

¹⁰ Клейтон Э. Технологические дорожные карты...

¹¹ Статистика реализации "дорожных карт". URL: http://www.economy.gov.ru/wps/wcm/connect/7994ab004f4573839350b7c460f220f0/stat_dor_kart_1kv2013.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7994ab004f4573839350b7c460f220f0.

¹² Кобрин К.Н., Палагин А.В. Проектный менеджмент и государственная региональная политика // Проблемы государственной политики регионального развития России : Всерос. науч. конф., Москва, 4 апреля 2008 г. / ИНИОН. М., 2008.