

ВНЕДРЕНИЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ФЕДЕРАЛЬНОМ ГОСУДАРСТВЕННОМ ОРГАНЕ (НА ПРИМЕРЕ МИНИСТЕРСТВА ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ)

Юргелас М.В., Кондеев А.В.¹

Последние десятилетия проявляется тенденция государственных структур к перенятию эффективных механизмов управления из частного сектора при их должной адаптации с учетом специфики устройства и функционирования органов государственной власти. В качестве одного из таких механизмов, призванного повысить эффективность деятельности государственных органов, выступает проектное управление. В данной работе предложена эффективная, по мнению авторов, система проектного управления на федеральном уровне, представленная на примере Минэкономразвития России, в частности, выявлены ключевые риски по внедрению проектного управления, разработаны комплексные меры по их минимизации на федеральном уровне в целом и полноценный проект по внедрению проектного управления в Министерстве экономического развития РФ.

Ключевые слова:

Проектное управление, государственная служба, Минэкономразвития.

ВВЕДЕНИЕ

Ускоряющиеся темпы изменений в экономике, технологиях, общественной и культурной жизни обуславливают новые вызовы для системы государственного управле-

ния, несовпадение с которыми порождает неэффективное регулирование и следующие за ним конфликты в обществе.

Особенно остро эта проблема касается России, где доля государственного сектора в

¹ Юргелас Мария Владимировна – кандидат политических наук, доцент кафедры теории и практики взаимодействия бизнеса и власти Национального исследовательского университета «Высшая школа экономики». Адрес: 101000, Москва, ул. Мясницкая, д. 20. E-mail: myurgelas@hse.ru.

Кондеев Александр Викторович – аспирант Национального исследовательского института мировой экономики и международных отношений имени Е.М. Примакова Российской академии наук. Адрес: 117997, Москва, Профсоюзная ул., д. 23. E-mail: kondееv.av@gmail.com.

экономике составляет, по различным данным, около 70 % от ВВП. В этих условиях эффективность решения проблемы повышения эффективности и гибкости системы государственного управления становится одним из ключевых факторов в решении проблем экономики в целом.

Председатель Правительства Российской Федерации Д.М. Медведев 30 октября 2016 года заявил: «В госуправлении отсутствует система взаимодействия между органами власти, столь необходимая для достижения результатов при решении сложных и комплексных задач. Наша госмашина неповоротливая и несет черты переходного периода: сохраняет элементы советской системы управления, часть переходного периода 90-х и наши недавние новации, ее коэффициент полезного действия остается низким. Это один из ключевых факторов, который сдерживает развитие (страны - прим. авт.)» [1]. В качестве ответа на этот сдерживающий фактор Правительство Российской Федерации в 2016 году стало внедрять проектное управление на федеральном уровне. При этом в январе 2017 года первый заместитель Председателя Правительства РФ И.И. Шувалов оценил степень внедрения проектного управления как «неудовлетворительное»: оно еще не выполняет поставленных перед ним задач [2].

На коллегии Минэкономразвития России в апреле 2017 года Министр экономического развития М.С. Орешкин поставил в качестве первой цели перед министерством «создание системы управления изменениями». Он также заявил, что «существующая на данный момент структура министерства отвечает задачам первой половины 2000-х годов, но сейчас уже устарела».

Цель работы - разработать предложения по эффективному внедрению проектного управления на федеральном уровне в целом и в отдельном федеральном государственном органе (на примере Министерства экономического развития Российской Федерации) в частности.

Задачи:

1. Проанализировать и выявить риски внедрения проектного управления на федеральном уровне;
2. Разработать комплекс мер по минимизации рисков внедрения проектного управления на федеральном уровне;
3. Разработать проект по внедрению проектного управления в отдельном федеральном государственном органе (на примере Министерства экономического развития Российской Федерации).

ПРАКТИКА ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Две ключевые проблемы государственного управления - найти правильное решение (корректно идентифицировать точки А и В) и реализовать его (прийти из точки А в точку В). При этом практика показывает, что часто, с одной стороны, быстрее реализуются скорее простые, чем правильные решения, обуславливающие огосударствление и увеличение транзакционных издержек в экономике. С другой стороны, множество «правильных» решений, обсуждаемых на форумах и чиновниками, и экспертами, остаются нереализованными.

В России главным ответом на проблемы эффективности государственного и муниципального управления является внедрение проектного подхода в государственном управлении. В 2016 году создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, принято постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», написан ряд методических рекомендаций по реализации проектного управления в государственном секторе, создан Проектный офис Правительства РФ, создаются проектные офисы в федеральных органах исполнительной власти [5], [6].

Появление, быстрое и системное развитие этого направления и его поддержка руководством страны является положительной тенденцией.

При этом внедрение проектного управления сталкивается с общими проблемами внедрения изменений в секторе государственного управления.

Одной из таких проблем является низкий уровень диалога и координации федеральных регуляторов с регионами и муниципальными образованиями при принятии решений, который приводит к проблемам в реализации этих решений «снизу».

Пример такой несогласованности – кризис в системе государственных закупок при введении с 1 января 2017 года контроля по части 5 статьи 99 Федерального закона от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд».

С 1 января 2017 г. частью 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ введен контроль при размещении информации в единой информационной системе в сфере закупок (далее – ЕИС), который в силу положений Правил осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, утвержденных постановлением Правительства Российской Федерации от 12.12.2015 № 1367, носил предварительный (текущий) характер и не позволял размещать документы о закупке в ЕИС, не соответствующие установленным контрольным соотношениям [9].

Региональные и муниципальные заказчики и органы контроля испытывали трудности, связанные как с незнанием новаций нормативных правовых актов, отсутствием навыков и опыта работы в ЕИС и региональных (муниципальных) информационных системах, так и с увеличившейся нагрузкой на сотрудников финансовых орга-

нов и сбоями в работе различных интегрированных между собой информационных систем.

Это привело к превышению отдельными финансовыми органами субъектов Российской Федерации и муниципальных образований установленных сроков осуществления контроля (более 1 рабочего дня), и, соответственно, увеличению сроков размещения заказчиками документов о закупке в ЕИС, что фактически заблокировало возможность этим заказчикам осуществлять закупки.

Минфин России и Федеральное казначейство в итоге справились с трудностями по размещению в ЕИС документов, при этом Минфином России был направлен в Правительство Российской Федерации проект постановления о приостановлении нормы о запрете размещения объектов контроля в ЕИС в случае несоответствия их требованиям, установленным частью 5 статьи 99 Федерального закона № 44-ФЗ, и осуществлении вместо запретительного уведомительного контроля до 1 января 2019 года [4].

Подобные примеры внедрения новаций «сверху» (регулятором на федеральном уровне), которые создают кризис «снизу» (у исполнителей на региональном и муниципальном уровне) не являются редкостью в государственном управлении. При этом зачастую регуляторы не справляются не только с их внедрением, но с тушением вызванного ими «пожара» так же быстро, как это сделали Минфин России и Федеральное казначейство в вышеизложенном примере.

Еще одной проблемой является управление и оценка работы по формальным критериям, а не содержательным. В современных условиях регулятор имеет стимул к принятию простых и безопасных для себя решений вместо правильных и оптимальных.

Президент РФ В.В. Путин в части управленческих проблем государственного и муниципального управления отмечает: «Реальная работа подменяется так называемыми

«мероприятиями», а нам с Вами нужны реальные результаты» [7].

Это вызывает риск становления проектной деятельности как новой формы отчетности без содержательного наполнения, отсутствия встраивания проектов в госпрограммы, нерационального внедрения КРП для регуляторов.

Это рождает «плохое» государственное регулирование, приводящее к искажению конкуренции на регулируемых рынках, росту дополнительных транзакционных издержек участников рынка за получение новых разрешений и документов, а также дополнительных расходов бюджета на содержание новых структур.

ПРЕДЛОЖЕНИЕ ПО ПОВЫШЕНИЮ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В ГОСУДАРСТВЕННОМ УПРАВЛЕНИИ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ

Для эффективного внедрения проектного подхода в системе государственного и муниципального управления мы предлагаем следующие решения.

ВНЕДРЕНИЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО ПРОЕКТА (РЕШЕНИЯ) КАК ОБЪЕКТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ

Государственный проект (решение) - совокупность комплексных действий регулятора, которая включает в себя правовой (создание НПА), информационный (создание, доработка, интеграция информационных систем и методов сбора и обработки данных), организационный (создание структур, проведение работ и т.д.), финансовый (выделение и доведение средств, привлечение инвестиций, ГЧП) и медиа (взаимодействие с общественностью) аспекты, направленные на достижение уникальных результатов в изменении регуляторной среды в условиях временных и ресурсных ограничений. Обязательным элементом государственного проекта является ответственный, который отвечает за координацию всех этих частей государственного проекта.

Важно определить точку, в которой принимается такое государственное решение. В этой точке должен быть всеми понятный тест-переключатель, который позволит отличить хорошие государственные решения от плохих и блокировать принятие последних. Практика показывает, что обычная бюрократия с этим не всегда справляется.

Множество государственных провалов в сложных проектах (в том числе в примере с внедрением контроля в сфере закупок) связано с отсутствием управления конечным результатом и ответственности за него. Одни исполнители говорят: «мы все в своей части сделали - написали нормативно-правовую базу», - вторые: «мы наладили информационную систему», - третьи: «мы тоже в своей части предложения дали». В итоге как у классика - «к пуговицам претензий нет, а вот костюм не получается».

Внедрение государственного проекта как объекта государственного управления необходимо, в том числе для того, чтобы не принимать нормативно-правовые акты в социально-экономической сфере без четкого понимания источников данных, на основании которых будет измерен эффект принятия НПА, и не принимать НПА «в целях регулирования незарегулированного».

С точки зрения настоящей работы внедрение государственного проекта (решения) как объекта государственного управления позволит вывести работу государственного органа из нормативно-правовой плоскости в управленческое пространство, позволив более эффективно достигать результаты.

СВЯЗЬ ПРОЕКТОВ С БЮДЖЕТНЫМ ПРОЦЕССОМ

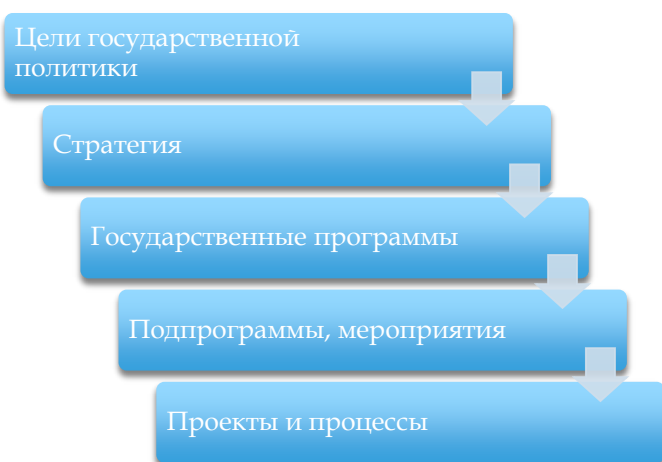
В этом разделе рассматривается две связи - с государственными программами и с обоснованием бюджетных ассигнований.

Взаимосвязь проектов с государственными программами. Вопрос связи проектов с государственными программами на май 2017 года является открытым и неотрегулированным. При этом с точки зрения

настоящей работы предложение заключается в рассмотрении проекта (в вышеуказанной трактовке) или процесса как составляющей части мероприятия государственной программы (см. рис 1).

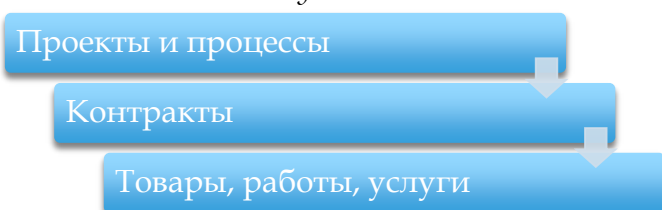
В предлагаемой модели содержание (и бюджет) мероприятий государственной программы должно без остатка разделяться на проекты (единовременный набор мероприятий для достижения уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений) и процессы (регулярно повторяющаяся последовательность операций, потребляющая ресурсы и создающая некий результат, ценный для потребителя).

Рисунок 1. Взаимосвязь проектов и процессов с госпрограммами.



В предлагаемой модели проекты и процессы, в свою очередь, включают в себя, в том числе контракты на закупку товаров, работ, услуг, предусмотренных содержанием соответствующих проектов и процессов (рис. 2).

Рисунок 2. Взаимосвязь проектов и процессов с закупками.



С точки зрения предлагаемой модели проекты и процессы являются недостающим звеном между вышерасположенными документами стратегического планирования, предусмотренными и урегулированными Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», и нижестоящими контрактами, которые регулируются Федеральным законом № 44-ФЗ [10].

Взаимосвязь проектов с обоснованием бюджетных ассигнований. «Входом» в ежегодный бюджетный процесс и его первым этапом в рамках планирования бюджета является обоснование главными распорядителями бюджетных ассигнований.

На этом этапе федеральные государственные органы в подразделе «Бюджетное планирование» интегрированной государственной информационной системы «Электронный бюджет» [3] заполняют формы обоснований бюджетных ассигнований по всем видам расходов, заявляя свои потребности, обоснованные соответствующими нормативно-правовыми актами (рис. 3).

Далее мы будем рассматривать обоснования бюджетных ассигнований на закупки товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд.

Обоснование бюджетных ассигнований на закупки федерального государственного органа с помощью нормативных затрат реализовано в рамках Приказа Минфина России № 261н и подходит для функциональной логики работы ведомств, но не для процессно-проектной.

В существующих формах ОБАС очевиден разрыв между весьма обобщенным мероприятием государственной программы (например, «развитие элитного семеноводства») и конкретной подгруппой нормативных затрат, указывающей расходы на отдельный объект закупки (например, закупка мобильных телефонов).

В примере (рис. 4) поставка бензина АИ92 обосновывается тем, что она «обеспечит функционирование органа» и даже приводит к «соблюдению законодательства ...». При этом не ясно, в каком именно процессе/проекте она используется. Можно предположить, что это бензин для служебных автомобилей, приобретаемых органом для перевозки сотрудников органа на совещания. Но возникает вопрос: почему, например, для этой цели не используются услуги такси (с возмещением средств сотруднику) или аутсорсинг автотранспортных услуг (аренда автомобилей с водителем)? Существующая система обоснования затрат не показывает четко, чем, собственно, занимается главный распорядитель бюджетных средств, какие процессы и проекты реализует. Из таблицы, собирая отдельные объекты закупки в конструкции, можно только догадываться, как устроен, например, процесс обеспечения транспортировки сотрудников по городу.

Процессно-проектный подход позволяет исключить этот разрыв, разделив мероприятия на проекты (с соответствующим

стандартным описанием бюджета проекта) и процессы (с описанием бюджета от «входа» до «выхода») и привязав закупки (и другие направления расходов) к соответствующим строкам бюджета процесса или проекта.

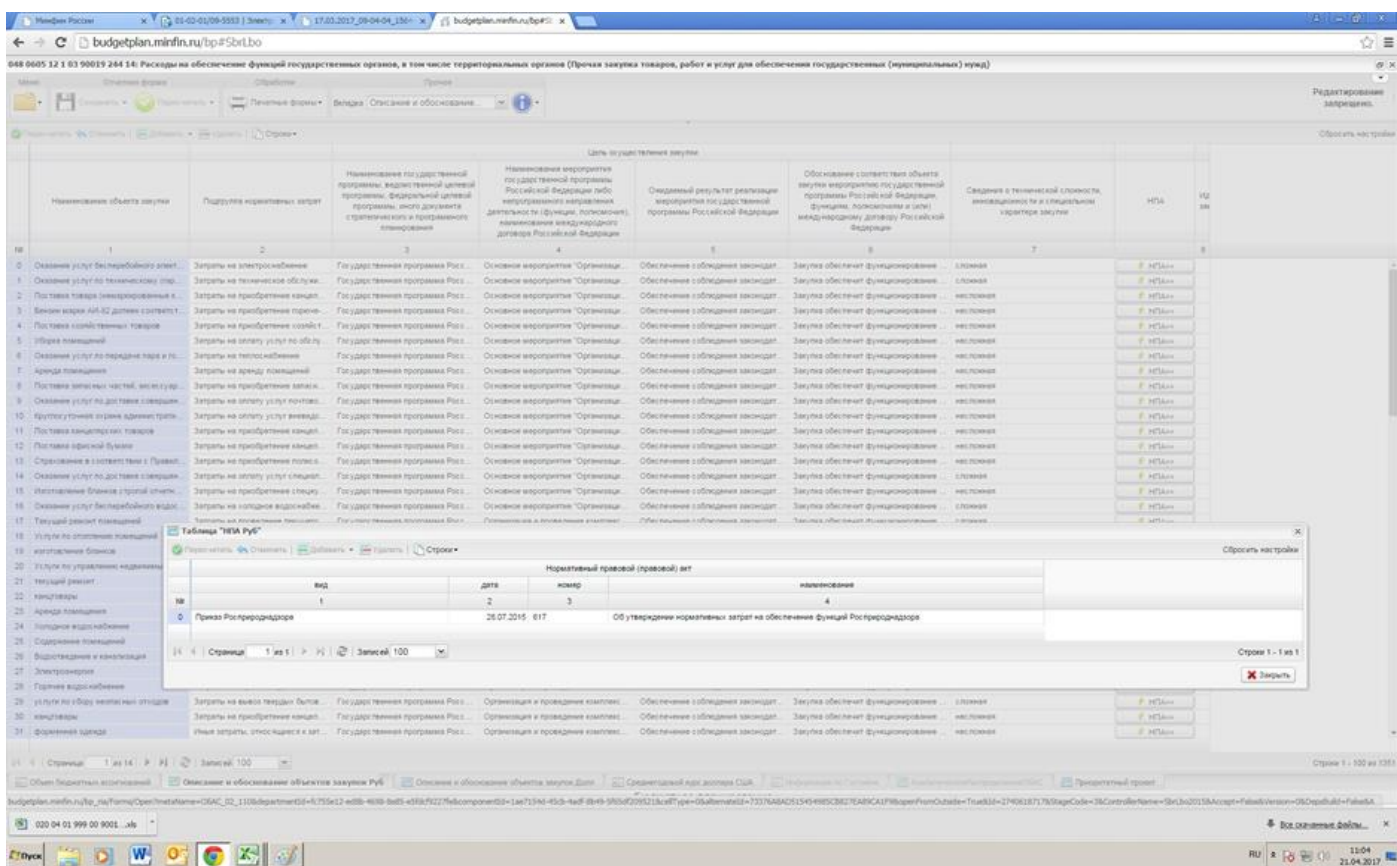
Это позволит осуществить обоснование затрат на качественно другом уровне прозрачности, при котором осуществляется учет затрат на достижение результатов и реализацию процессов с конечным потребителем, а не на функционирование, осуществление текущей деятельности как таковой.

При этом стандартизация проектов и процессов, создание базы классифицированных стандартизованных (и масштабируемых) проектов и процессов позволит осуществить жесткость бюджетного законодательства (в частности, наличие статьи в КОАП о штрафах за несоблюдение формы обоснования закупок), позволит стать «кнутом» при внедрении проектно-процессного подхода в системе государственного управления.

Рисунок 3. Обоснование бюджетных ассигнований на закупки федерального государственного органа.

Код классификации расходов бюджета	Бюджетные ассигнования на 2017 год	Сумма по обоснованию бюджетных ассигнований на 2017 год	Бюджетные ассигнования на 2018 год	Сумма по обоснованию бюджетных ассигнований на 2018 год	Бюджетные ассигнования на 2019 год	Сумма по обоснованию бюджетных ассигнований на 2019 год	Статус строки	Версия	Дата последнего изменения	Принимает ответственность	Открыта/Закрыта	Принимает приоритетного проекта
022-0402-30-7-03-92002-244	131 400,0	131 400,0	127 400,0	127 400,0	124 600,0	124 600,0	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
022-0402-30-7-03-92002-244-38	131 400,0	131 400,0	127 400,0	127 400,0	124 600,0	124 600,0	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
022-0411-30-7-03-90019-241	351 478,8	351 478,8	340 455,0	340 455,0	332 972,5	332 972,5	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
022-0411-30-7-03-90019-241-19	351 478,8	351 478,8	340 455,0	340 455,0	332 972,5	332 972,5	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
022-0412-30-1-03-99999-244	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
022-0412-30-1-03-99999-244-19	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	5 000,0	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
048-0603-12-1-03-90019-244	1 616,0	1 616,0	1 652,6	1 652,6	1 616,2	1 616,2	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
048-0603-12-1-03-90019-244-19	1 616,0	1 616,0	1 652,6	1 652,6	1 616,2	1 616,2	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
048-0605-12-1-03-90019-242	168 931,4	168 931,4	176 905,7	176 905,7	168 931,4	168 931,4	Утверждена	1	03.03.2017		Открыта	
048-0605-12-1-03-90019-242-14	168 931,4	168 931,4	176 905,7	176 905,7	168 931,4	168 931,4	Утверждена	1	03.03.2017		Открыта	
048-0609-12-1-03-90019-244	306 156,5	306 156,5	318 832,7	318 832,7	306 156,5	306 156,5	Утверждена	1	03.03.2017		Открыта	
048-0609-12-1-03-90019-244-14	306 156,5	306 156,5	318 832,7	318 832,7	306 156,5	306 156,5	Утверждена	1	03.03.2017		Открыта	
048-0605-12-1-03-92047-244	366 904,0	366 904,0	366 904,0	366 904,0	366 904,0	366 904,0	Утверждена	1	03.03.2017		Открыта	
048-0605-12-1-03-92047-244-14	366 904,0	366 904,0	366 904,0	366 904,0	366 904,0	366 904,0	Утверждена	1	03.03.2017		Открыта	
048-0605-12-1-03-99999-244	5 247,3	5 247,3	0,0	0,0	0,0	0,0	Утверждена	1	07.03.2017		Открыта	
048-0605-12-1-03-99999-244-19	5 247,3	5 247,3	0,0	0,0	0,0	0,0	Утверждена	1	07.03.2017		Открыта	
048-0705-12-1-03-90019-244	2 584,1	2 584,1	2 336,4	2 336,4	2 255,5	2 255,5	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
048-0705-12-1-03-90019-244-14	2 584,1	2 584,1	2 336,4	2 336,4	2 255,5	2 255,5	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
048-0404-12-8-00-99998-244	112 789,4	112 789,4	95 000,0	95 000,0	75 000,0	75 000,0	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	
048-0404-12-8-00-99998-244-19	112 789,4	112 789,4	95 000,0	95 000,0	75 000,0	75 000,0	Утверждена	0	22.12.2016		Открыта	

Рисунок 4. Обоснование бюджетных ассигнований на закупки федерального государственного органа с помощью нормативных затрат



СОЗДАНИЕ ПРОЕКТНОГО СООБЩЕСТВА ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Многие исследователи и государственные служащие говорят о необходимости материального стимулирования проектной деятельности, выраженной в дополнительных выплатах за достижение результатов и целевых показателей эффективности.

В целом соглашаясь с этим тезисом, отметим, что материальное стимулирование не всегда ведет к увеличению качества и содержательности принимаемых решений, а, скорее, к достижению формализованных показателей.

Внедряя проектное управление, должностные лица обычно внедряют новые процессы (новые нормативно-правовые акты, метод рекомендации, создаются структуры). При этом новую культуру и ценности не внедряют. В итоге старые содержательные

результаты новыми структурами упаковываются в новые («проектные») стандарты и формы составления документов.

При этом главным фактором увеличения качества и содержательности проектов при внедрении проектного подхода в системе государственного управления является создание сообщества (сообществ, команд), объединенного общими ценностями, которое несет культуру проектной деятельности в своей работе на местах.

Сама по себе цель внедрения проектного управления вторична. Первично, чтобы государственная система выдавала положительные результаты и эффект регулирования (развития). Правильные ценности, а не новые формы отчетности и стандарты изменяют результаты.

В России проектное сообщество госслужащих было создано инициативными сотрудниками федеральных органов исполнительной власти в марте 2017 года и на теку-

щий момент представляет собой неформальное объединение государственных служащих из 8 ведомств, разделяющих и воплощающих в своей деятельности следующие ценности:

1. Стратегический патриотизм. Долгосрочная ставка на Россию. Видение своего будущего и будущего своих детей в России.

2. Наследие. Регулирование в целях формирования саморазвивающихся систем и общественных институтов. В противовес расширению и закреплению контроля, осваиванию средств.

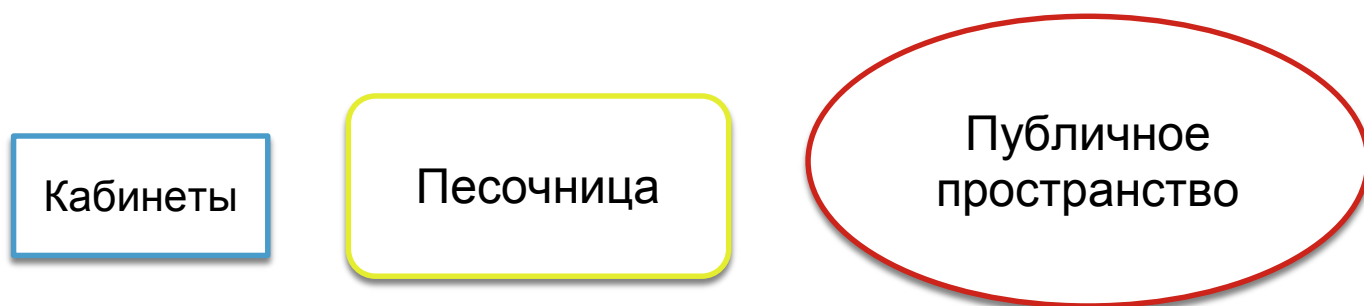
3. Результативность. Оценка от эффекта от своих действий, решений и предложений. Что не считается, то не управляется. Производить не документ, а результат и эффект. Постоянно задавать себе вопрос: «Рентабелен ли я для государства как чиновник?»

4. Восприимчивость. Открытость и обучаемость. Умение посмотреть на свои решения критическим взглядом, в том числе экспертного сообщества.

Обычные чиновники нарабатывают стаж государственной службы, хорошие чиновники - портфолио продуктов (правовых актов и других документов), лучшие чиновники, состоящие в сообществе, - портфолио результатов («было - стало», как качественно и количественно изменилась регулируемая область).

Формирование проектного сообщества госслужащих подразумевает создание «песочницы» - внутреннего межведомственного клубного коммуникативного пространства для обсуждения проблем и идей в системе государственного управления (рис. 5).

Рис. 5. Три пространства обсуждения проектов в системе гос. управления



В кабинетах идет откровенное обсуждение, но с ограниченным количеством участников и не технологизированное.

В публичном пространстве идет обсуждение с широким количеством участников, но не откровенное (только успехи, но не проблемы и идеи).

В песочнице происходит технологизированное и откровенное обсуждение с «кворумом» по количеству, компетенции и разносторонностью взглядов (пример, рабочие группы и Форсайт Флот, проводимый АСИ).

Гипотеза, которую проверяет проектное сообщество госслужащих, заключается в следующем: если ценности сообщества будут разделять и воплощать в своей работе на местах определенная критическая масса госслужащих-регуляторов (например, 1000 человек), то качество регуляторной среды в Российской Федерации изменится положительно на порядок.

Таким образом, сочетание определения государственного проекта (решения) в качестве объекта управления, его связь с бюджетным процессом и создание проектного сообщества госслужащих, разделяющих общие

ценности, позволит повысить эффективность внедрения проектного управления на федеральном уровне.

КОНЦЕПЦИЯ ПРОЕКТА ВНЕДРЕНИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ

На коллегии Минэкономразвития России в апреле 2017 года Министр экономического развития М.С. Орешкин заявил: «Первая задача, которую я ставлю перед Министерством в этом году, - это разработка механизмов управления изменениями и внедрения их в жизнь. С традиционной вертикальной структурой управления, с наличием четко разграниченных так называемых «сфер ответственности и полномочий», дефакто управленческих колодцев, невозможно реализовывать масштабные планы изменений, можно только сохранять статус-кво.

Но чтобы внедрять изменения на уровне страны, чтобы начинать их реализацию - нужно уметь меняться самим. В настоящее время мы уже начинаем обкатывать в Министерстве новые принципы и подходы к управлению изменениями. Мы постепенно отказываемся от управленческих колодцев, повышаем степень горизонтального взаимодействия, переходим на принципы решения задач проектными командами, собранными из представителей разных департаментов. Сейчас создаем специальный департамент, чей главный KPI - это успешность внедрения изменений во всех сферах ответственности министерства. Осенью мы планируем выйти на полноценное применение новых практик и после этого будем предлагать постепенно масштабировать их на уровень всего Правительства. Это может стать одним из элементов реформы государственного управления.

Кроме изменения методов управления, будем менять и структуру Министерства - пока она по сути отражает приоритеты политики середины-конца 2000 годов. Резких изменений будем избегать, но целевая структура должна отражать необходимость фокусировки на новых вызовах, стоящих перед

страной - в том числе на повышении качества государства, развитии человеческого капитала, технологическом обновлении экономики» [8].

Это высказывание свидетельствует о критически важном факторе успешного внедрения проектного управления в деятельность государственного органа - вовлечении руководителя органа.

В работе предлагаем концепцию проекта внедрения проектного управления в Министерстве экономического развития Российской Федерации. В рамках нее предлагается перевод модели работы министерства с функциональной системы на проектно-процессную. В случае успеха предлагается масштабирование модели на другие ведомства и на Правительство РФ в целом с 2018-2019 года.

Содержание и ключевые этапы проекта:

- Разработка внутренней стратегии Минэкономразвития России. Формулирование миссии, видения, целей и принципов ведомства. Ответы на вопросы: какие результаты стране мы хотим дать? Какова роль ведомства в Правительстве? МЭР - центр реформ?
- Разделение всей работы Минэкономразвития России на проекты и процессы, их анализ и оптимизация. Аудит деятельности Минэкономразвития России, формирование реестра функций, процессов, проектов. Подготовка предложений по их оптимизации и реинжинирингу.
- Выявление критических целей, барьеров и точек роста в зоне компетенции и полномочий МЭР. После проведения аудита производится анализ деятельности с использованием функционально-целевых матриц в целях поиска критических целей, барьеров и точек роста на пересечении инструментов и полей регулирования.

- Организация внутренних и межведомственных проектных сессий для формирования проектов и решений, обеспечивающих достижение критических целей на качественно новом уровне. Организуется в виде выездного мероприятия с модераторами.

- Формирование на проектных сессиях проектных групп по критическим целям и точкам роста. Формируются межведомственные группы, достаточные для управления и достижения критических целей, реализации точек роста.

- Развитие из проектных групп малых delivery units, а из критических целей и точек роста – ведомственных проектов Минэкономразвития России.

- Сопровождение групп и ведомственных проектов Минэкономразвития России. Сопровождение осуществляет Департамент проектной деятельности Минэкономразвития России.

- Формирование обоснований бюджетных ассигнований и закупок не через госпрограммы, а через проекты и процессы в целях прозрачного и детального бюджетирования.

- Формирование методологии принятия результативных и эффективных государственных проектов и решений в проектной логике.

- Создание проектных сессий с участием внешних представителей - «пылесоса» идей, проектов решений по развитию экономики России с ведомств, регионов, бизнеса, общественности. Наиболее активные представители входят в общественно-деловые советы при ведомственных проектах для участия в текущей работе и мониторинге исполнения проектов.

- Формирования в рамках проектных сессий проектного пространства – «песочницы» - для открытого обсуждения проектов с экспертами вне публичного поля.

- Создание «лифта идей» с использованием инструмента ведомственного проекта.

- Формирование проектной культуры работы в Минэкономразвития России.

Итогом реализации проекта является становление Минэкономразвития России как центра проектного управления и главного контролера за результативностью (соответствием регуляторных мероприятий целевому темпу экономического роста) в государственном управлении (в сравнении с Минфином России – главным контролером за эффективностью в государственном управлении).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В России главным ответом на проблемы эффективности государственного и муниципального управления является внедрение проектного подхода в государственном управлении. В 2016 году создан Совет при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, принято постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», написан ряд методических рекомендаций по реализации проектного управления в государственном секторе, создан Проектный офис Правительства РФ, создаются проектные офисы в федеральных органах исполнительной власти.

При этом остается риск становления проектной деятельности как новой формой отчетности без содержательного наполнения, отсутствия встраивания проектов в госпрограммы, нерационального внедрения КРП для регуляторов.

Для эффективного внедрения проектного подхода в системе государственного и муниципального управления мы предлагаем следующие решения:

- введение государственного проекта (решения) как более комплексного объекта

государственного управления, чем нормативно-правовой акт;

- взаимосвязь проектов с бюджетным процессом, включающая разделение содержания мероприятий госпрограмм на проекты и процессы и использование проектов и процессов как связующего звена при обосновании бюджетных ассигнований;

- создание проектного сообщества госслужащих, объединённых общими ценностями и воплощающих их в своей деятельности.

В работе подготовлена концепция проекта внедрения проектного управления в Минэкономразвития России, включающая его содержание и ключевые этапы.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1) Медведев создаст комиссию по улучшению госуправления [Электронный ресурс] URL: <http://izvestia.ru/news/611080> (Дата обращения: 13.04.17)

2) На Гайдаровском форуме обсудили приоритетные проекты [Электронный ресурс] URL: <http://gaidarforum.ru/news/nagaidarovskom-forume-obsudili-prioritetnye-proekty-/> (Дата обращения: 25.03.2017)

3) Подсистема бюджетного планирования ГИИС «Электронный бюджет» [Электронный ресурс] URL: <http://minfin.ru/ru/ismf/pk-bp/> (Дата обращения: 13.04.17)

4) Постановление Правительства РФ от 12.12.2015 N 1367 (ред. от 20.03.2017) «О

порядке осуществления контроля, предусмотренного частью 5 статьи 99 Федерального закона «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

5) Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»

6) Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Проектный офис Правительства [Электронный ресурс] URL: <http://government.ru/departament/361/events/> (Дата обращения: 25.03.2017)

7) Семинар по технологиям управления для глав регионов [Электронный ресурс] URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/18337> (Дата обращения: 25.04.17)

8) Стенограмма заседания Коллегии Минэкономразвития России. [Электронный ресурс] URL: <http://economy.gov.ru/minec/press/news/vidkolleg> (Дата обращения: 30.04.17)

9) Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»

10) Федеральный закон от 28.06.2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»

IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT IN FEDERAL PUBLIC AUTHORITIES (CASE OF RUSSIAN MINISTRY OF ECONOMIC DEVELOPMENT)

Yurgelas Maria - Candidate of political sciences, Associate professor of the Department of the Theory and Practice of Business-Government Interaction of the National Research University - Higher School of Economics. Address: 20 Myasnitskaya Ulitsa, Moscow, 101000, Russia. E-mail: myurgelas@hse.ru.

Kondeev Alexander - fellow of the Primakov National Research Institute of World Economy and International Relations. Address: 23 Profsoyuznaya Ulitsa, Moscow, 117997, Russia. E-mail: kondeev.av@gmail.com.

Last decades the tendency of the state organizations towards transition of effective control mechanisms from private sector with appropriate adaptation tailored to specificity of the structure and functioning of the state authorities appears. Project management is one of such mechanisms designed to improve the efficiency of government agencies. In this paper authors proposes an efficient project management system at the federal level using the example of the Russian Ministry of Economic Development, in particular, identifies the key risks in implementation of project management, develops comprehensive measures to minimize them at the federal level in general and a full-fledged project of project management implementation in the Ministry of Economic Development of the Russian Federation.

Key words:

Project management, public service, Ministry of economic development.