

ТЕОРИЯ И МЕТОДОЛОГИЯ УПРАВЛЕНИЯ

Г.А. Борщевский

СТАНОВЛЕНИЕ И РАЗВИТИЕ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ФЕДЕРАЛЬНОМ УРОВНЕ В РОССИИ

Внедрение проектного управления в РФ идет уже длительное время, но со значительными трудностями, возникающими, в частности, из-за отсутствия анализа причин успехов и неудач при реализации приоритетных и национальных проектов. Целью данной статьи является разработка методологии оценки успешности проектного управления на федеральном уровне. Используются количественные (нормирование, расчет темпов прироста показателей, корреляционный анализ, статистический анализ) и качественные методы (классификация, бенчмаркинг, сравнительно-правовой анализ). Выделены три периода внедрения проектного управления на федеральном уровне (2006–2013, 2016–2018 и 2019–2024 гг.), определены их сходство и специфика. Доказано постепенное приближение структуры проектов к «классическим» стандартам проектного менеджмента (PMBoK, PRINCE и др.) и рост уровня их зрелости. В первый период проекты инициировались преимущественно в кризисных отраслях, а в последний — в успешных. При этом выявлена стагнация развития проектного управления: приоритизация проектов недостаточно учитывает ожидания населения; значительная часть целей проектов не подлежит статистической оценке и слабо интегрирована с государственными программами; цели проектов излишне амбициозны и слабо соотносятся с трендами развития отраслей. Предложена модель оценки успешности проектного управления на федеральном уровне, а также набор мер по совершенствованию проектного управления. Выводы интегрированы в актуальную научную дискуссию.

Ключевые слова: проектное управление, приоритетный проект, национальный проект, закон Вагнера, оценка эффективности, приоритизация, целевой показатель, федеральное статистическое наблюдение.

The implementation of project management in the Russian Federation has been going on for a long time, but with great difficulties. One of the reasons of it is the lack of reflection of the successes and failures of priority and national

Борщевский Георгий Александрович – доктор политических наук, профессор Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ, Москва, Россия; e-mail: ga.borshchevskiy@igsu.ru

projects. The purpose of the paper is to develop an approach to assessing the achievement of federal projects management. We used both quantitative (e.g. standardization, calculation of growth rates, correlation analysis, statistical analysis) and qualitative methods (e.g. classification, benchmarking, comparative legal analysis). We identified three periods of project management: 2006–2013, 2016–2018 and 2019–2024, and determined their similarities and specifics. As a result we proved the gradual approximation of the projects structure to the “classical” standards of project management (PMBok, PRINCE, etc.), and the growth of their maturity level. Wherein, the prioritization of projects does not take into account the public expectations. In the first period, projects were initiated primarily in crisis sectors of the national economy, and in the last, in successful ones. A significant part of the projects` goals is not subject to statistical evaluation and was poorly integrated with government programs. The projects` goals in most cases are overly ambitious and do not correlate with socio-economic development trends. We empirically confirmed the hypothesis about increasing projects funding during periods of economic growth. Also we established a set of organizational, legal and financial proposals. Our conclusions are included in the current scientific discussion on the problems of improving project management.

Key words: project management, priority project, national project, Wagner’s law, performance evaluation, prioritization, target indicator, federal statistical monitoring.

Введение

Попытки перехода к проектному управлению предпринимаются в России давно. Реализуемые проекты представляют собой взаимосвязанные мероприятия, обеспечивающие в условиях временных и ресурсных ограничений достижение национальных целей и решение стратегических задач, поставленных Президентом РФ в «майском» указе¹.

Выделяются три периода реализации проектов на федеральном уровне: приоритетные национальные проекты 2006–2013 гг.; приоритетные проекты 2016–2025 гг., прекращенные в 2018 г.; национальные проекты 2019–2024 гг.

С момента своего появления до настоящего времени проекты аккумулируют значительные средства. Например, бюджет нацпроектов 2019–2024 гг. превышает 26 трлн руб.² Вместе с тем, преимущества проектного управления используются далеко не в полной

¹ Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // СЗ РФ. 14.05.2018. № 20, ст. 2817.

² Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты. М., 2019. С. 2.

мере, что признано на самом высоком уровне³. Это во многом объясняется методической непроработанностью, несовершенством оценки эффективности и слабым учетом предыдущего опыта⁴.

В этой связи цель данной статьи состоит в выработке методологии оценки успешности проектного управления на федеральном уровне. Успешность в данном контексте понимается как достижение поставленных целей при соответствии мировым стандартам, четкой приоритизации, целеполагании и адекватном финансировании. Структура статьи построена в соответствии с данной логикой. Исследовательская гипотеза базируется на предположении о поступательном улучшении характеристик проектов от периода к периоду.

Реализация исследовательской программы позволит выработать практические рекомендации по оптимизации проектной деятельности на федеральном уровне, а также проверить соответствие отечественных проектов мировым стандартам (вклад в теорию).

Обзор литературы

Проведенный тезаурусный анализ выявил сотни работ по проектному управлению в государственном секторе на русском языке и сотни тысяч на английском⁵. Их обзор требует предметно-тематической классификации.

Прежде всего, отметим, что проектное управление в государственном секторе имеет глубокие корни в экономической теории. Оно соотносится с теорией развития Ф. Листа об активной роли государства в догоняющих экономиках⁶, с известным законом А. Вагнера об увеличении государственных расходов в период роста экономики и альтернативной к нему гипотезой Д.М. Кейнса⁷.

³ См.: Путин В.В. Выступление на совещании по реализации мер поддержки экономики и социальной сферы 19.05.2019; Кудрин А.Л. Выступление на Гайдаровском форуме 16.01.2019.

⁴ Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017; Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. С. 50–54.

⁵ В базе РИНЦ автором выявлено свыше 820 работ по запросам «приоритетные проекты» и «национальные проекты», в базе Web of Science почти 300 тыс. публикаций (май 2020).

⁶ Hagemann H., Seiter S., Wendler E. (eds.). The Economic Thought of Friedrich List. L.: Routledge, 2019.

⁷ Lingxiao W., Peculea A.D., Xu H. The relationship between public expenditure and economic growth in Romania: Does it obey Wagner's or Keynes's Law? // Theoretical &

Безусловна связь с теорией дирижизма и индикативного планирования Ф. Перру⁸, а также с теориями «провалов» рынка и общественного блага П. Самуэльсона⁹.

Многообразные стандарты проектного менеджмента группируются по уровню регламентации от «водопадных» до гибких и по технологичности от «процессных» до детальных¹⁰. Не вдаваясь в нюансы, описанные в специальной литературе¹¹, отметим, что из традиционных стандартов наиболее известны американский Свод знаний по управлению проектами (PMBoK)¹² и британский Стандарт управления проектами в контролируемых средах (PRINCE)¹³, а из гибких — японский стандарт внедрения инноваций (P2M) и семейство стандартов Agile. Первые акцентированы на контроле и планировании, вторые — на коммуникациях и адаптивности.

Существуют международный стандарт управления проектами¹⁴ и модель их зрелости (PjM3), на основе которых разработаны отечественные ГОСТы¹⁵,

Applied Economics. 2016. Vol. 23. No 3. P. 41–52; Sedrakyan G.S., Varela-Candamio L. Wagner's law vs. Keynes' hypothesis in very different countries (Armenia and Spain) // Journal of Policy Modeling. 2019. Vol. 41. No 4. P. 747–762.

⁸ *Perroux F.* The pole of development's new place in a general theory of economic activity. In: Regional economic development. L.: Routledge, 2017. P. 48–76.

⁹ *Boskin M.J.* Paul Samuelson's Contributions to Public Economics. In: Paul Samuelson. L.: Palgrave Macmillan, 2019.

¹⁰ *Никулина И.Е., Николаенко В.С.* Становление и развитие концепций управления проектами и риск-менеджмента // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 195–210.

¹¹ *Fitsilis P., Chalatsis T.* Adoption of Project Management Practices in Public Organizations // iBusiness. 2014. No 6. P. 131–142; *Žurga G.* Project management in public administration. TPM — Total Project Management maturity model. The case of Slovenian public administration // Transylvanian Review of Administrative Sciences. 2018. No 5. P. 144–159; *Braun B.N., Krimmer R., Fischer D.-H., Wenda G.* International Standards and ICT Projects in Public Administration: Introducing Electronic Voting in Norway, Estonia and Switzerland Compared // Halduskultuur. 2019. Vol. 19. No 2. P. 8–22.

¹² Guide to the Project Management Body of Knowledge. 6th ed. Pennsylvania: Project Management Institute, 2017.

¹³ Guidelines for managing projects. How to organize, plan and control projects. L.: Department for Business, Innovation and Skills, 2010.

¹⁴ Стандарт ISO 21500:2012 «Руководство по проектному менеджменту».

¹⁵ 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»; ГОСТ Р 58184-2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Основные положения»; ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту».

Несмотря на столь солидный методологический бэкграунд, существуют противоречия даже на уровне терминологии проектного управления. Например, стандарт РМВоК определяет проект как процесс, стандарт ISO 21500:2012 — как набор процессов, стандарт PRINCE — как деятельность, Всемирный банк¹⁶ и ГОСТ Р 54869-2011 — как набор (комплекс) мероприятий.

Различаются и подходы к пониманию проектов в государственном секторе. В России нормативно закреплено понятие национального проекта¹⁷, но в научной литературе встречаются и другие близкие по смыслу понятия: проект государственного сектора¹⁸, приоритетный проект¹⁹, государственно-административный проект²⁰, публичный проект²¹, государственный проект²².

Одни авторы относят проекты к парадигме Нового государственного управления²³, другие — к теории общественно-государственного управления²⁴.

В иноязычных публикациях, посвященных проектному управлению в госсекторе, констатируются проблемы оценки эффективности²⁵,

¹⁶ World Bank Project Cycle // <https://projects.worldbank.org/en/projects-operations/products-and-services/brief/projectcycle> (дата обращения: 05/06/2020).

¹⁷ Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 26.03.2020) «Об организации проектной деятельности в Правительстве РФ» // СЗ РФ. 05.11.2018, № 45, ст. 6947.

¹⁸ *Pulmanis E.* Micro-economical aspects of public projects: impact factors for project efficiency and sustainability // *Project Management World Journal*. 2015. Vol. IV, Issue VI. P. 1–15; *Васильев А.И., Прокофьев С.Е.* Организация проектного управления в органах государственной власти // *Управленческие науки*. 2016. № 4. С. 44–52.

¹⁹ *Мирошников С.Н., Чаркина Е.С., Бибииков А.А., Петрова Е.Ю., Рухуллаева О.В.* Модернизация государственных программ с учетом проектного управления // *Экономика и предпринимательство*. 2017. № 1. С. 158–166.

²⁰ *Якимова М.Н., Красильников Д.Г.* Специфика проекта государственно-административной сферы // *Искусство управления*. 2018. № 3. С. 380–395.

²¹ *Gasik S.* National public projects implementation systems: How to Improve public projects delivery from the country level // *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. 2016. Vol. 226. P. 351–357.

²² *Jalochaa B., Kraneb H.P., Ekambaram A., Prawelska-Skrzypekd G.* Key competences of public sector project managers // *Procedia — Social and Behavioral Sciences*. 2014. No 119. P. 247–256.

²³ *Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Славин Б.Б.* Концепция нового подхода к управлению проектами в деятельности государственных служащих // *Бизнес-информатика*. 2016. № 4. С. 60–69.

²⁴ *Чаркина Е.С.* Указ соч. С. 10.

²⁵ *Kossova T., Sheluntcova M.* Evaluating performance of public sector projects in Russia: The choice of a social discount rate // *International Journal of Project Management*. 2016. Vol. 34. No 3. P. 403–411.

игнорирование уникального опыта планирования в СССР²⁶ и потеря «фокуса» на результат по мере реализации проектов, требующего сильного политического контроля²⁷.

Первый период внедрения проектного управления в РФ, как видно из табл. 1, начался в конце 2005 г.

Таблица 1

Хронология первого периода проектного управления в РФ

Год	Событие	Правовой акт
2005	Президентом РФ сформулирована программа приоритетных национальных проектов	Расширенное совещание Президента РФ с членами Правительства РФ от 05.09.2005
	Создан Совет по реализации приоритетных национальных проектов (ПНП)	Указ Президента РФ от 21.09.2005 № 1226
2006	Начало реализации ПНП на 2006–2008 гг.	Программы реализации утверждены Советом
	Создан Совет по реализации ПНП и демографической политике	Указ Президента РФ от 13.07.2006 № 698
2007	План подготовки 27 нормативных правовых актов по реализации ПНП до 2010 г.	Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2007 № 1626-р
2008	Перечень ПНП отражен в Основных направлениях деятельности Правительства	Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р
	ПНП развития АПК преобразован в государственную программу «Развитие сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008–2012 гг.»	Постановление Правительства РФ от 14.07.2007 № 446
2010	Начало реализации Государственных программ РФ (ГП), которые включают ФЦП	Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588
	Утверждены параметры ПНП на 2011–2013 гг.	Заседание Совета по реализации ПНП и демографической политике от 29.07.2010
	Создана Комиссия по реализации ПНП и демографической политике	Указ Президента РФ от 20.09.2010 № 1142

²⁶ Taylor M., Kukina I. Planning History in and of Russia and the Soviet Union. In: The Routledge Handbook of Planning History / ed. by C. Hein. L.: Routledge, 2017. P. 192–207.

²⁷ Williams T., Hang Vo, Bourne M., Bourne P., Cooke-Davies T., Kirkham R., Masterton G., Quattrone P., Valette J. A cross-national comparison of public project benefits management practices—the effectiveness of benefits management frameworks in application // Production Planning & Control. 2019. No 9. P. 1–16.

Год	Событие	Правовой акт
2011	Введен первый ГОСТ по проектному управлению (Р 54869-2011)	Приказ Росстандарта от 22.12.2011 № 1582-ст
2012	Опубликованы 11 «майских» указов, задающих приоритеты развития до 2018 г.	Указы Президента РФ от 07.05.2012 №№ 596–606
	Создан Совет по реализации ПНП и демографической политике	Указ Президента РФ от 31.08.2012 № 1248
2013	Создан Совет по внедрению проектного управления в ФОИВ и субъектах РФ	Приказ Минэкономразвития России от 05.06.2013 № 304
	В бюджете отражены госпрограммы РФ, субъектов РФ и местные программы	Ст. 179 БК РФ в ред. ФЗ от 07.05.2013 № 104-ФЗ
	Создан Совет по жилищной политике и повышению доступности жилья	Указ Президента РФ от 27.07.2013 № 651

Источник: здесь и далее — составлено автором.

Официальные источники оценивали его эффект позитивно²⁸, но эксперты отметили такие системные недостатки, как фрагментарность²⁹, отсутствие институциональных изменений³⁰, в частности, воссоздания единого народнохозяйственного комплекса³¹, оторванность от бюджетного процесса³².

Второй период проектного управления, связанный с переходом к приоритетным проектам, авторы объясняли исчерпанием потенциала государственных программ. При этом смешение проектного и процессного подходов, распыление финансирования и

²⁸ Показательна оценка Министра здравоохранения и социального развития РФ М.Ю. Зурабова: «Мы считаем, что проект [«Здоровье» — авт.] состоялся. По всем направлениям нам удалось осуществить задуманное на 95–100%» Цит. по: Приоритетные национальные проекты: федеральное и региональное измерения. Информационно-аналитические материалы. Казань: Госсовет Республики Татарстан, 2007. С. 34.

²⁹ Костарева Л.В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 37–44.

³⁰ Mau V.A. Global trends and national goals: Russia approaches a new model of economic growth // Russian Journal of Economics. 2019. Vol. 5. No 1. P. 27–45.

³¹ Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // Модернизация. Инновации. Развитие. 2019. № 3. С. 369–379.

³² Гончаров А.И., Дербизова С.А. Совершенствование учета программно-целевых ассигнований федерального бюджета в национальных проектах // Финансы и кредит. 2009. № 19. С. 22–27.

нечеткая постановка целей привели к невысокой эффективности проектов³³, которые были рассчитаны до 2025 г., но свернуты уже в 2018-м (табл. 2).

Вместе с тем в тот период проектная деятельность упорядочилась: ряд государственных программ переведен на проектный принцип реализации; появилось Положение об организации проектной деятельности в Правительстве (далее — Положение)³⁴, паспорта проектов, риск-менеджмент, обучение госслужащих проектной деятельности.

Таблица 2

Хронология второго и третьего периодов проектного управления

Год	Событие	Правовой акт
2014	Изданы методические рекомендации по внедрению проектного управления в ФОИВ	Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ
	Принят закон о стратегическом планировании	Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ
2015	Президент РФ предложил создать проектные офисы и в регионах	Пленарное заседание ПМЭФ 19.06.2015
2016	Созданы Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам, его президентом и проектный офис Правительства РФ	Указ Президента РФ от 30.06.2016 № 306
	Начало реализации 11 направлений стратегического развития (29 приоритетных проектов), рассчитанных до 2025 г.	Заседание Совета по стратегическому планированию и приоритетным проектам от 13.07.2016
	Утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ	Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050
	Утвержден двухлетний план по организации проектной деятельности (32 мероприятия)	Распоряжение Правительства РФ от 15.10.2016 № 2165-р

³³ Чаркина Е.С. Указ. соч. С. 11.

³⁴ Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 (утратило силу). В развитие данного Положения утверждены 11 методических рекомендаций по организации проектной деятельности в федеральных органах исполнительной власти, по подготовке предложения по приоритетному проекту (программе), паспортов, планов реализации, по мониторингу, управлению изменениями, завершению проектов, оценке и осуществлению внешнего управления проектами.

Год	Событие	Правовой акт
2017	Перевод 5 «пилотных» ГП на проектное управление	Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242
	Изданы методические рекомендации по организации проектной деятельности в ФОИВ, подготовке предложения, паспортов, планов реализации, мониторингу, управлению изменениями, завершению, оценке, внешнему управлению проектами	Утверждены проектным офисом Правительства РФ от 12.12.2017 № 9286п-П6
2018	Начало реализации 13 национальных проектов, рассчитанных до 2024 г.	Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204
	Создан Совет по стратегическому развитию по национальным проектам	Указ Президента РФ от 19.07.2018 № 444
	Изданы методические рекомендации по проектной деятельности в ФОИВ	Утверждены Правительством РФ от 12.03.2018 № 1937п-П6
	Утверждено Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ	Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288
2019	Президент РФ подверг критике реализацию нацпроектов	Заседание Совета по стратегическому развитию по нацпроектам от 25.12.2019
2020	Корректировка нацпроектов в связи с эпидемией коронавируса	Поручение Президента РФ по итогам совещания с Правительством РФ 02.06.2020

В 2018 г. национальные проекты объявлены Президентом механизмом для стратегического прорыва страны (см. табл. 3) и начался *третий период* проектного управления. Нацпроекты подверглись обоснованной критике. Ряд экспертов считают их национальными лишь по названию, а на деле они инициированы «сверху», без участия общества³⁵. Проекты не упоминаются в Федеральном законе «О стратегическом планировании», что снижает их эффективность³⁶. Академик А.Г. Аганбегян отметил крайне низкий (0,2–0,6% в год) заложенный в них потенциал роста

³⁵ Национальными по своему существу проектами называют строительство моста на о. Русский, стадиона «Фишт» в г. Сочи, моста через Керченский пролив, космодрома «Восточный», газопровода «Сила Сибири» и другие, не входящие в число собственно нацпроектов. См.: Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестн. Евразийской науки. 2019. № 1. С. 1–12.

³⁶ Бухвальд Е.М. Указ. соч. С. 51.

Общая характеристика проектов по периодам реализации

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Цель	«Концентрация бюджетных и административных ресурсов на повышении качества жизни граждан России» (В.В. Путин, 05.09.2005)	«Каждый проект должен быть нацелен на ограниченный круг наиболее острых... и сложных, задач, решение которых может дать системный позитивный эффект для развития страны, повысить качество жизни граждан» (В.В. Путин, 13.06.2016)	«Мы должны совершить настоящий прорыв... чтобы обеспечить благополучие и новое качество жизни граждан России... Наши проекты... именные национальные, что предполагает консолидацию усилий... власти, ... общества и... бизнеса (В.В. Путин, 24.10.2018)
Название	Приоритетные национальные проекты	Приоритетные программы и проекты	Национальные проекты (состоят из федеральных проектов)
Период	2006–2007 гг., продлены до 2010 г. и до 2013 г.	План 2016–2025 гг., факт 2016–2018 гг.	2019–2024 гг.
Направления	Здоровье; Образование; Доступное и комфортное жилье — гражданам России; Развитие агропромышленного комплекса	Ипотека и арендное жилье; Здравоохранение; Образование; ЖКХ и городская среда; Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; Экология; Моногорода; Безопасные и качественные дороги; Реформа контрольной и надзорной деятельности; Производительность труда; Международная кооперация и экспорт	Демография; Здравоохранение; Образование; Безопасные и качественные автодороги; Экология; Наука; Жилье и городская среда; Цифровая экономика; Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы; Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры; Культура; Международная кооперация и экспорт; Производительность труда и поддержка занятости
Правовой статус	Программа реализации каждого проекта утверждена президентом Совета при Президенте	Непрямая связь с 11 «майскими» указами Президента (2012) Паспорта проектов утверждены президентом Совета при Президенте	Предусмотрены «майским» указом Президента (2018) Паспорта проектов утверждены президентом Совета при Президенте

экономики³⁷. А.Л. Кудрин также констатировал лишь 0,5%-ное влияние на увеличение роста экономики и заявил, что «выполнение нацпроектов не приводит к достижению национальных целей»³⁸. В.Л. Иноземцев отметил нерелевантность целей³⁹, а А.Я. Запорожан назвал нацпроекты шагом назад после госпрограмм, так как они слабее в плане методологии⁴⁰.

В целом анализ публикаций выявил недостаточный содержательный анализ общих тенденций и специфики трех периодов проектного управления в России, что актуализирует необходимость настоящего исследования.

Данные и методы

Оценка успешности внедрения проектного управления базировалась на ряде предположений, проверка которых обусловила задачи (этапы) работы: 1) соответствие лучшим практикам, 2) приоритизация, 3) целеполагание, 4) достаточное финансовое обеспечение, 5) достижение поставленных целей.

1. *Проверка соответствия лучшим практикам* предполагала сравнение с распространенными стандартами проектного управления: РМВоК, P2M⁴¹, PRINCE, ISO 21500:2012, ГОСТ Р 54869-011, стандартами Agile и Моделью зрелости управления проектами PjM3. Не рассмотрены специфические стандарты, относящиеся к проектам в ИТ-сфере (DSDM, FDD, BDD), инженерии («последний планировщик») и т.п. В каждом стандарте выделены базовые параметры и проверено их отражение в правоустанавливающих документах РФ по проектам трех периодов. Оценки квантифицированы: полное соответствие по каждому анализируемому параметру оценено в два балла, частичное — в один балл, несоответствие — в ноль баллов.

2. *Проверка приоритизации* предполагала оценку состава проектов по двум критериям: 1) оценка населением проблемного фона

³⁷ Аганбегян А.Г. Для выхода из стагнации нужны коренные изменения // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 3. С. 28–39.

³⁸ Кудрин А.Л. Тезисы доклада на Петербургском международном экономическом форуме // Коммерсант. 2019. 6 июня.

³⁹ Иноземцев В.Л. Экономика и политика глобализации: уроки прошлого для настоящего и будущего // Век глобализации. 2019. № 2. С. 3–15.

⁴⁰ Запорожан А.Я. К вопросу о реализации национальных проектов // Управленческое консультирование. 2019. № 5. С. 18–23.

⁴¹ Project Management Handbook. Brussels: European Regional Development Fund, 2014.

в данный период, 2) динамика показателей социально-экономического развития (далее — СЭР).

В первом случае источником служили данные опросов ВЦИОМ «Динамика социальных настроений»⁴² в начале каждого периода. Ответы респондентов на вопрос: «Какие проблемы вы считаете наиболее важными для страны в целом?» ранжированы в порядке убывания значимости и сопоставлены с направлениями проектов.

Во втором случае выявлены заложенные в проекты целевые показатели эффективности и сопоставлены с программой федеральных статистических наблюдений. Для сопоставимости все показатели нормированы (выражены в процентах). По каждому целевому показателю, имеющему статистический эквивалент, получены фактические значения за период, предшествующий началу реализации проекта. Значения показателей агрегированы по формуле:

$$P = \frac{\sum_{i=1}^N \left(\frac{x_{r,i}}{x_{b,i}} - 1 \right) \times 100}{N} \quad (1)$$

где: P — средний темп прироста показателей по проекту, N — число целевых показателей, $x_{r,i}$ — значения показателей в последний оцениваемый год, $x_{b,i}$ — значения показателей в первый оцениваемый год.

Определено, по каким проектам до начала их реализации происходило снижение релевантных показателей, а по каким рост. Для большинства показателей позитивно оценивается рост, но для некоторых (заболеваемость, смертность и т.п.) как прирост учитывалось их снижение. Проверены рабочие гипотезы: Н.1 — проекты инициированы в кризисных отраслях (сферах) с целью остановить спад; Н.2 — проекты инициированы в успешных отраслях с целью закрепить рост. Полученные выводы позволили оценить реальную приоритетность проектов для населения и экономики РФ.

3. *Проверка корректности целеполагания* связана, главным образом, с измеримостью и обоснованностью целей проектов.

Вопрос об измеримости целевых показателей отчасти решен уже на этапе, когда мы соотнесли их с официальной статистикой. Невозможность проверки достижения показателей по данным статистики создает риски манипулирования показателями, их произвольного изменения, недоступности отчетных данных. Все это негативно сказывается на успешности проектов.

Обоснованность целей предполагает их сопоставимость в различные периоды. Госуправление требует преемственности, воз-

⁴² База данных ВЦИОМ // <https://wciom.ru/news/ratings/indeks> (дата обращения: 20.06.2020).

возможности сравнения запланированных и достигнутых результатов. Поэтому мы сравнили целевые показатели аналогичных проектов в первый, второй и третий периоды, определив доли повторяющихся и новых показателей. Также сравнены целевые показатели проектов и реализуемых одновременно федеральных целевых и государственных программ РФ и выяснено, как цели проектов согласованы друг с другом и с другими инструментами СЭР.

4. *Проверка финансовой обеспеченности* предполагала сравнение выделенных на реализацию проектов в каждый период объемов средств с уровнем их кассового освоения по данным Счетной палаты РФ. Общий объем ежегодного финансирования проектов определен, согласно итоговой бюджетной росписи федерального бюджета. Для сопоставимости годовой объем финансирования проектов в каждый период рассчитан в масштабе цен 2018 г. с поправкой на уровень инфляции по данным Банка России.

Кроме того, динамика финансирования проектов сопоставлена с уровнем доходов и расходов консолидированного бюджета РФ с целью проверки применимости законов Вагнера и Кейнса⁴³. Предложены две гипотезы: Н.3 — финансирование проектов возрастает в годы экономического роста (закон Вагнера); Н.4 — финансирование проектов увеличивается в периоды кризисов (закон Кейнса).

5. *Проверка достижения целей* проведена в двух аспектах. Во-первых, по целевым показателям, имеющим статистические эквиваленты, сравнены плановые и достигнутые значения в момент завершения проектов первого и второго периодов, определена доля своевременно достигнутых показателей.

Во-вторых, выделены проекты различных периодов с высоким уровнем преемственности целей и по формуле (1) рассчитан прирост СЭР по их агрегированным показателям до и в период реализации проектов. Эти данные сопоставлены с прогнозными значениями целевых показателей проектов 2019–2024 гг. Если плановые значения продолжали эмпирический тренд, делался вывод о реалистичности целей, а в случае существенного отклонения от тренда — вывод о слабой связи целей проектов с процессами СЭР.

После проверки всех предположений сделан вывод о том, происходит ли поступательное улучшение характеристик проектов. Для этого рассчитан агрегированный индекс успешности проектов по каждому периоду.

⁴³ Sedrakyan G.S., Varela-Candamio L. Op. cit. P. 200.

На основе полученных новых данных сформулированы предложения по оптимизации проектного управления и вопросы для научной дискуссии.

Результаты

1. Проверка соответствия лучшим практикам.

Соотнесем параметры проектов с базовыми стандартами (табл. 4).

Таблица 4

Соответствие структуры проектов основным стандартам

№ п/п	РМВоК	Р2М	PRINCE2	ISO 21500: 2012 / ГОСТ Р 54869-2011	2006-2013	2016-2018	2019-2024
1	Управление интеграцией	Управление стратегией	Мандат на проект	Управление интеграцией	-	+/-	+
2	Управление содержанием	Управление целями	Описание проекта	Управление содержанием	+/-	+	+
3	Управление расписанием	Организационное управление	Точки контроля	Управление сроками	+/-	+	+
4	Управление рисками	Управление рисками	Журнал рисков	Управление рисками	-	+/-	-
5	Управление стоимостью	Управление стоимостью	Экономическое обоснование	Управление затратами	-	-	+/-
6	Управление ресурсами	Управление ресурсами	Подход к реализации	-	+/-	+/-	+/-
7	Управление заинтересованными сторонами	Управление отношениями	-	Управление заинтересованными сторонами	-	+/-	-
8	Управление коммуникациями	Управление коммуникациями	-	Управление обменом информацией	-	+/-	+/-
9	Управление качеством	-	План качества	Управление качеством	-	-	-
10	Управление закупками	-	-	Управление поставками	-	-	-
11	-	-	-	Управление персоналом	-	-	-

№ п/п	РМВоК	Р2М	PRINCE2	ISO 21500: 2012 / ГОСТ Р 54869-2011	2006–2013	2016–2018	2019–2024
12	-	-	Контроль границ стадий	-	+	+	+
13	-	-	Управление производством продукта	-	-	-	-
14	-	-	Контроль и отчетность	-	+/-	+	+
15	-	-	Завершение проекта	-	-	+/-	+/-
16	-	-	Управление изменениями	-	-	+	+
17	-	Управление ИТ	-	-	-	-	+
18	-	Управление финансированием	-	-	+	+	+
19	-	Управление системами	-	-	-	+	+

Примечание: «+» полное соответствие, «+/-» частичное», «-» несоответствие.

Проведенный анализ структуры проектов выявил неполное соответствие пяти «классическим» стандартам проектного управления. Усредненная оценка по 19 параметрам составила 8 баллов из 38 возможных (21%) для проектов первого периода, 20 баллов (53%) для проектов второго периода и 22 балла (58%) для третьего. Высокий уровень соответствия стандартам выявлен по таким параметрам, как управление содержанием (целями), расписанием (сроками), отчетностью, финансированием. При этом проекты всех трех периодов не отвечают таким параметрам, как управление качеством, поставками (закупками), персоналом и производством продукта.

Во второй период по сравнению с первым произошли улучшения по большинству параметров. В третий период усилилось соответствие в области управления интеграцией (стратегией), стоимостью и информационными технологиями. Речь идет о включении нацпроектов в «майский» указ Президента (интеграция в систему планирования), норме о минимизации стоимости про-



Рис. 1. Система управления проектами в 2005–2020 гг.

ектов⁴⁴ и внедрении подсистемы управления нацпроектами в ГИИС «Электронный бюджет». При этом в третий период ухудшились параметры управления проектными рисками и заинтересованными сторонами⁴⁵.

При сопоставлении с гибкими стандартами семейства Agile выявлено полное несоответствие им анализируемых проектов всех трех периодов⁴⁶.

Теперь рассмотрим изменения системы управления проектами (рис. 1).

В первый период отмечена организационная нечеткость. Хотя был создан специальный Совет при Президенте, но роли в управлении проектами не были разделены, и ведомства-исполнители не смогли перейти на проектные принципы работы. Цели и целевые показатели были определены в самом общем виде. Во второй период система управления стала многоуровневой: общее руководство осуществлял президиум Совета при Президенте, текущее руководство — Проектный офис Правительства, аналогичные органы созданы в федеральных ведомствах и в регионах. Для управления отдельными проектами появились временные органы. Разработан паспорт для каждого проекта. В третий период число уровней управления уменьшилось, статус руководителей проектов повысился, усилился контроль.

Сравнение систем управления проектами в РФ (рис. 1) со стандартами (табл. 5) выявило максимум соответствия (10 баллов из 14, или 71%) во второй период, 6 баллов (43%) в третий и лишь 2 балла (14%) в первый.

Должности руководителя, администратора и куратора проекта перешли из стандартов в нормативные акты. Во второй период также выделялись роли функционального заказчика, старшего менеджера (старшее должностное лицо, опциональная позиция) и стейкхолдеров (заинтересованных сторон). В третий период последние позиции были исключены из паспортов нацпроектов.

⁴⁴ «Реализация мероприятий федеральных проектов, позволяющих оптимизировать или минимизировать стоимость последующих мероприятий» (п. 8 Положения в ред. 2018).

⁴⁵ Соответствующие разделы отсутствуют в новой редакции Положения.

⁴⁶ Речь идет о принципах «Манифеста Agile»: люди и взаимодействие важнее процессов и инструментов; работающий продукт важнее исчерпывающей документации; сотрудничество с заказчиком важнее согласования условий контракта; готовность к изменениям важнее следования первоначальному плану. См.: *Braun B.N., Krimmer R., Fischer D.-H., Wenda G.* Op. cit. P. 9.

Соответствие стандартам системы управления проектами

№ п/п	РМВоК	PRINCE2	ISO 21500:2012	ГОСТ Р 54869-2011	2006-2013	2016-2018	2019-2024
1	Директор	Гл. пользователь	Руководитель	Руководитель	+	+	+
2	Старший менеджер	Гл. специалист	Команда проекта	Команда проекта	-	+/-	-
3	Менеджер	Менеджер			-	-	-
4	Специалист по УП	Администратор			-	+	+
5	-	Заказчик	Спонсор	Заказчик	-	+	-
6	-	-	Стейкхолдеры	-	-	+/-	-
7	-	-	-	Куратор	-	+	+

Оценим уровень зрелости проектного управления по периодам (табл. 6).

Таблица 6

Оценка уровня зрелости проектного управления

Уровни зрелости	Название уровня	Описание	2006-2013	2016-2018	2019-2024
1	Знание о процессах	Проекты отделены от текущих процессов	-	+/-	+/-
2	Повторяющиеся процессы	Каждый проект управляется при помощи собственных процессов	-	+/-	+/-
3	Определенные процессы	Централизованный процесс управления	+/-	+	+
4	Управляемые процессы	Специальные показатели для прогнозирования	+	+	+
5	Оптимизированные процессы	Непрерывный процесс улучшения и управления проблемами	+/-	-	+/-

Факторные оценки демонстрируют определенную степень соответствия проектов каждому из уровней зрелости. В первый период она выражалась 4 баллами из 10, во второй — 6, в третий — 7. Отделение проектов от процессов началось с создания требований к проектам во второй период, но до сих пор не завершено. Спецификация процессов управления проектами также в стадии станов-

ления. Процесс управления изменениями неэффективен: проекты второго периода были отменены, а не скорректированы; проекты третьего периода изменяются по инициативе их руководителей⁴⁷, а не в связи с изменением национальных целей. В целом уровень зрелости проектного управления постепенно возрастает, но медленными темпами.

2. Проверка приоритизации.

В табл. 7 представлены оценки проблемного фона страны гражданами в различные периоды внедрения проектного управления и тематика проектов.

Таблица 7

Сопоставление тематики проектов и мнений населения

№ п/п	Проблемы 2005	Проекты 2006–2013	Проблемы 2015	Проекты 2016–2018	Проблемы 2018	Проекты 2019–2024
1	Инфляция	–	Зарплаты	Малый бизнес и	Здравоохранение	Здравоохранение
2	Безработица	–	Экономика	поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Образование	Образование
3	Экономика	–	Здравоохранение	Здравоохранение	Экономика	Производительность труда и
4	Зарплаты	–	Безработица	Производительность труда	Социальная политика	поддержка занятости
5	Пенсии	–	Инфляция	–	Зарплаты	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы
6	–	Образование	Образование	Образование	Безработица	

⁴⁷ «Руководители национальных проектов и руководители федеральных проектов обеспечивают подготовку запросов на изменение паспортов соответствующих проектов» (п. 69 Положения 2018).

№ п/п	Проблемы 2005	Проекты 2006–2013	Проблемы 2015	Проекты 2016–2018	Проблемы 2018	Проекты 2019–2024
7	–	Развитие АПК	Социальная политика	–	Пенсии	–
8		Здоровье	Пенсии	–	Коррупция	–
9		Доступное и комфортное жильё	Коррупция	Реформа контрольно-надзорной деятельности	ЖКХ	Жильё и городская среда
10			ЖКХ	ЖКХ и городская среда	Инфляция	–

Примечание: представлены топ-10 проблем в порядке убывания значимости.

В первый период тематика проектов не отвечала проблемному фону в оценках населения. Власть расставила приоритеты сама⁴⁸, и, видимо, поэтому 44% россиян в 2007 г. назвали проекты обычными программами, которым лишь дали новое название⁴⁹. Во второй период 55% проектов соотносились с ключевыми проблемами в оценках граждан. В третий период таких проектов было 38%, т.е. в целом ориентация на мнение населения оказалась ниже предыдущего периода. В результате к концу 2019 г. более 30% респондентов вообще ничего не слышали о нацпроектах⁵⁰.

Ниже рассмотрена динамика СЭР отраслей до запуска проектов (рис. 2–4).

В первый период 3 из 4 проектов были инициированы в сферах, в которых происходило ухудшение параметров СЭР (рис. 2).

⁴⁸ Послание Президента РФ Федеральному Собранию 10.05.2006: «Наши основные усилия направлены именно на те сферы, которые прямо определяют качество жизни граждан. Реализуются национальные проекты в области образования, здравоохранения, сельского хозяйства, в жилищном строительстве. Проблемы здесь накапливались, вы знаете, даже не годы, а десятилетия». <http://www.kremlin.ru/acts/bank/23819>

⁴⁹ Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Указ соч. С. 379.

⁵⁰ Данные опроса ФСО, сентябрь 2019 г. В этой связи Президент РФ сказал: «Существуют примеры, когда важнейшие решения приходилось пересматривать только потому, что их суть, смысл, пользу гражданам вообще не объясняли» (см.: Путин В.В. Заседание Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и нацпроектам 25.12.2019).



Рис. 2. Предпосылки, цели и результаты проектов (2006–2013), %

Во второй период 5 из 11 проектов появились в кризисных отраслях. Самое сильное снижение к моменту запуска проектов выявлено в сферах экологии, внешней торговли, ЖКХ. Прирост отмечен в развитии моногородов и ипотеки, производительности труда и безопасности дорог (рис. 3).

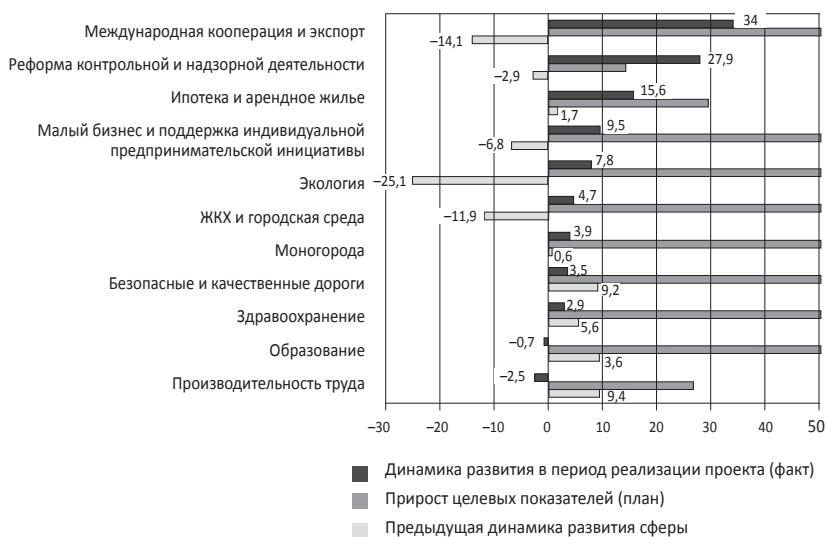


Рис. 3. Предпосылки, цели и результаты проектов (2016–2018), %

В третий период лишь 3 из 13 проектов были инициированы в сферах, где до того происходил спад (занятость, наука, культура). Быстрый рост отмечен в области предпринимательства, транспортного строительства, цифровой экономики и в жилищной сфере (рис. 4).

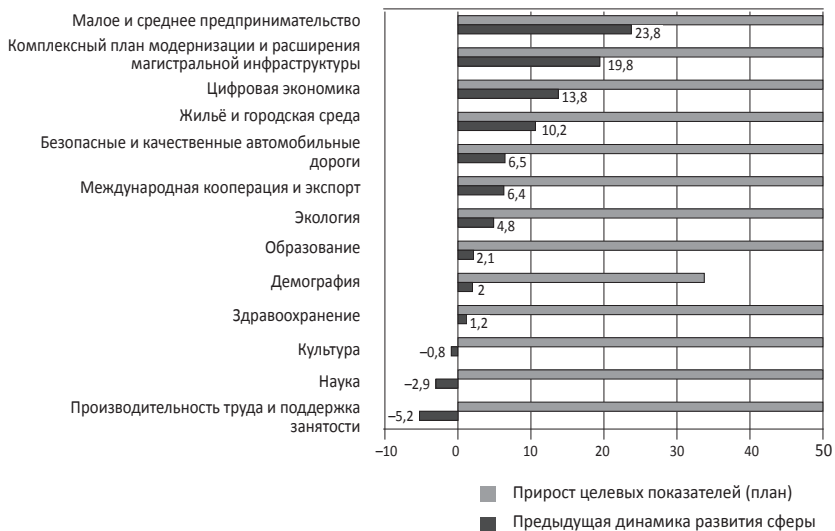


Рис. 4. Предпосылки и цели проектов (2019–2024), %

Таким образом, приоритизация сфер для реализации проектов в первый период была обоснована необходимостью преодоления кризисных явлений, во второй эта тенденция проявилась слабее, а в третий период инициирование проектов вполне могло диктоваться целью обеспечения прорывного развития.

3. Проверка корректности целеполагания.

Число целевых показателей оставалось относительно стабильным: в среднем по 10 на каждый проект в первый период, по 12 во второй и по 11 в третий. Доля показателей, подлежащих статистической оценке, невысока, а показателей, полностью эквивалентных статистике, еще меньше: 28%, 10% и 13%, соответственно, что затрудняет оценку выполнения проектов (табл. 8).

В первый период уровень соответствия статистике целевых показателей проектов «Доступное жильё» и «Развитие АПК» был 100%. Во второй период степень статистического соответствия выше всего была по проекту «Образование» (86%). Максимальное соответствие

Целевые показатели проектов и уровень их достижения

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Общее число целевых показателей по всем проектам, ед.*	39	136	149
Доля целевых показателей, подлежащих статистической оценке, %	82	53	68
Доля своевременно достигнутых целевых показателей, %	55	44	–
Доля общих целевых показателей с прошлыми проектами, %	–	15	26
Доля общих целевых показателей проектов и программ, %	28	22	44

Примечание: * на момент запуска проектов.

целевых и статистических показателей в третий период отмечено по проектам «Образование» и «Культура» (100%), «Международная кооперация и экспорт» (87%), «Здравоохранение» и «Экология» (81%), а минимальное — «Производительность труда и поддержка занятости» (29%), «Жилье и городская среда» (35%).

Цели лишь трех проектов второго периода (27%) совпадали с проектами первого периода, а доля общих целевых показателей у них была равна 15%. В третий период цели 10 проектов (77%) соотносились с целями предыдущего периода, а доля совпадающих целевых показателей была 26%. Это указывает на слабую связность и преемственность целей проектов и систем их оценки.

Сравнение целевых показателей проектов с федеральными целевыми и государственными программами выявило низкий уровень их соответствия. В первый период выше всего этот уровень был по проекту «Доступное жилье», 57% показателей которого соответствовали показателям федеральной целевой программы «Жилище» (2002–2010). Во второй период два проекта («Производительность труда» и «Моногорода») не имели близких по смыслу показателей госпрограмм, по остальным уровень соответствия был около 20% и лишь по проекту «Безопасные и качественные дороги» совпадение целевых показателей с программой «Развитие транспортной системы» достигало 75%.

При переводе в 2017 г. пяти государственных программ на проектное управление их параметры были пересмотрены. В результате в программе обеспечения жильем и услугами ЖКХ нацпроектам

соответствовали 2 из 3 целевых показателей (66%), в программе развития транспортной системы — 2 из 5 (40%), в программе развития образования — 3 из 9 (33%), а в программах развития сельского хозяйства и здравоохранения — ни одного. Очевидно, что новый правовой режим госпрограмм не повысил их связности с проектами.

В третий период почти половина целевых показателей программ и проектов взаимно соответствовали.

4. Проверка финансовой обеспеченности.

Проекты изначально были нацелены на улучшение финансирования отдельных отраслей; крупные суммы выделялись на них и позднее (табл. 9).

Таблица 9

Параметры финансирования проектов

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Общий объем финансирования из федерального бюджета, млрд руб.	3252,7	396,6	13466,9
Объем финансирования в среднем на один проект, млрд руб.	813,1	36,0	1035,9
Среднегодовой объем финансирования, млрд руб. в ценах 2018 г.	782,1	198	2618,6
Среднегодовой объем финансирования на один проект, млрд руб.	195,5	18	201,4
Средний уровень кассового исполнения расходов, %	93,9	86,1	71,4 (2019)

Колебания уровня финансирования проектов по периодам значительны, но в сопоставимом уровне цен и в расчете на один проект между первым и третьим периодами различия минимизируются. Обращает внимание низкий уровень финансового обеспечения проектов во второй период, что, видимо, связано с его краткостью. Во втором и в начале третьего периода уровень кассового исполнения расходов бюджета по проектам был ниже, чем в первый.

Для учета влияния макроэкономических экстерналий, влияющих на финансирование проектов, рассмотрим динамику по всем трем периодам на фоне доходов и расходов консолидированного бюджета РФ (рис. 5).

Между доходами и расходами бюджета существует статистически значимая связь (коэффициент корреляции 0,93 при $p < 0,000$). В отношении финансирования проектов связи слабее: расхо-

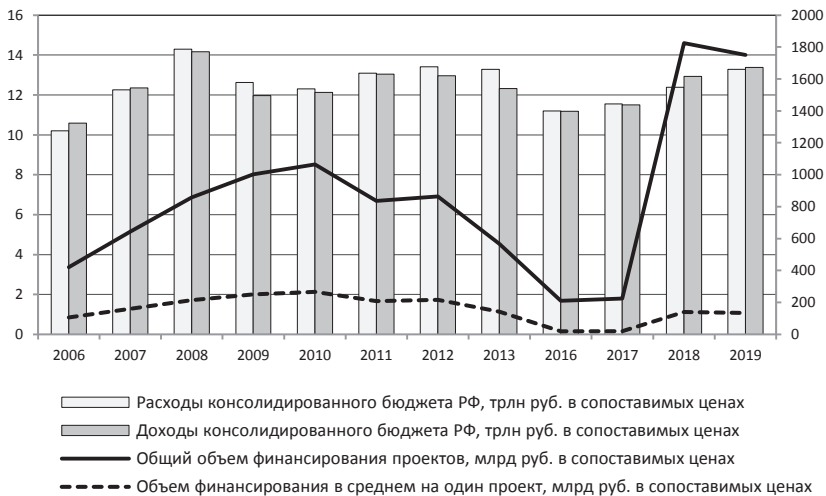


Рис. 5. Финансирование проектов на фоне динамики доходов и расходов консолидированного бюджета РФ

ды — финансирование в среднем на один проект — 0,62 ($p = 0,04$), доходы — общее финансирование проектов — 0,56 ($p = 0,08$), доходы — финансирование на один проект — 0,57 ($p = 0,07$). Эти умеренно значимые связи указывают на тенденцию увеличения проектного финансирования в условиях роста экономики (увеличение доходов и расходов бюджета) и его сокращения на фоне экономических спадов.

5. Проверка уровня достижения целей.

Сравнение плановых значений целевых показателей и достигнутых по ним результатов в первый и второй периоды представлены выше на рис. 2, 3. Плановые значения в большинстве случаев были нереалистично высокими, и ради наглядности на графиках их пришлось ограничить. Фактические результаты, напротив, были весьма скромными. В первый период уровень достижения целевых показателей был выше всего по проекту «Здоровье» (уровень соответствия статистике 86%, доля своевременно достигнутых показателей из числа оцениваемых — 75%). Во второй период достижение целевых показателей было выше всего по проектам «Ипотека и арендное жилье» (78% целевых показателей статистически измеримы, доля достигнутых в срок показателей — 75%) и «Здравоохранение» (57% и 71,4%, соответственно). По четырем проектам оценку достижения целевых показателей провести не удалось из-за их несоответствия

статистике, а по двум другим проектам («Производительность труда», «Безопасные и качественные дороги») ни один из оцененных показателей не был достигнут своевременно.

Таблица 10

Корреляционные связи в динамике реализации проектов

2019–2024	2016–2018	КК	р	2006–2013	КК	р
Демография	Здраво-охранение	0,85	0,000	Здоровье	0,92	0,000
Здраво-охранение	Здраво-охранение	0,63	0,004	Здоровье	0,9	0,000
Образование	Образование	0,1	0,8	Образование	0,1	0,7
Жилье и городская среда	Ипотека и арендное жилье	0,94	0,000	Доступное и комфортное жилье	0,6	0,006
	ЖКХ и городская среда	0,59	0,008			
Малое и среднее предпринимательство	Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	0,84	0,000	Развитие агро-промышленного комплекса	-0,37	0,1
Международная кооперация и экспорт	Международная кооперация и экспорт	0,19	0,4	-		
Производительность труда и поддержка занятости	Производительность труда	0,79	0,000			
Безопасные и качественные автодороги	Безопасные и качественные дороги	0,99	0,000			
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	Безопасные и качественные дороги	0,76	0,002			
Экология	Экология	0,44	0,06			

Для всех проектов собраны статистические данные, соответствующие их целевым показателям, и построены тренды их изменения до и во время реализации проектов. Для сходных проектов по трендам рассчитаны парные статистические связи (табл. 10, где КК — коэффициент корреляции).

Наличие значимых связей означает, что проекты разных периодов оцениваются по сходным целевым показателям, имеющим статистические эквиваленты. Три проекта третьего периода («Международная кооперация и экспорт», «Образование», «Экология») имеют разные целевые показатели с предыдущими аналогичными проектами, и далее не анализируются. Для пяти проектов («Демография», «Жилье и городская среда», «Малое и среднее предпринимательство», «Производительность труда», «Безопасные и качественные автодороги») обнаружены значимые статистические связи с предыдущими проектами. Для этих и предшествовавших им аналогичных проектов рассчитан прирост СЭР по агрегированным статистическим данным за весь период реализации. Этот прирост сопоставлен с целевым приростом, предусмотренным проектами третьего периода до 2024 г. (табл. 11).

Таблица 11

Прирост и прогноз СЭР в сфере реализации проектов, %

Проекты	2006–2013	2016–2018	2006–2018	2019–2024
Демография	19,1	1,9	46,1	38,9
Жилье и городская среда	48,3	10,2	61,5	972,1
Малое и среднее предпринимательство	-14,7	23,8	-26,6	25,6
Производительность труда	1,8	-5,2	-5,8	3371,6
Безопасные и качественные автодороги	27,6	6,5	51,1	299,3

Представленные данные позволяют оценить реалистичность целей проектов. По проекту «Демография» плановые значения естественно продолжают прежнюю динамику и могут быть признаны реалистичными. По проекту «Малое и среднее предпринимательство» к 2024 г. запланирован рост, близкий к уровню 2016–2018 гг., что тоже достижимо. По остальным проектам ожидаемый рост показателей значительно выше их реальной динамики. Столь амбициозные показатели трудновыполнимы на практике.

Выводы, предложения и дискуссия

Основные сходства проектов во все периоды: 1) нацеленность на повышение качества жизни; 2) составная структура; 3) среднесрочный характер; 4) управляет Совет при Президенте; 5) недостаточная открытость; 6) необоснованные показатели. Специфика периодов состоит в постепенном увеличении числа проектов, детализации и усилении политического статуса.

Обобщим основные выявленные нами особенности проектов (табл. 12).

Таблица 12

Достижения и проблемы проектов по периодам реализации

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
Основные достижения	<ul style="list-style-type: none"> Улучшение финансирования проблемных отраслей; внедрение отдельных проектных принципов в органах власти 	<ul style="list-style-type: none"> Определены термины: проект, портфель проектов, проектная деятельность; персонализация ответственности; централизация системы управления проектами; обучение участников; вовлечение регионов 	<ul style="list-style-type: none"> Связь с национальными целями развития; рекордно большое финансирование; широкий охват отраслей; упрощено управление; политическая поддержка; интеграция с системой «Электронный бюджет»
Основные недостатки	<ul style="list-style-type: none"> Нет связи с бюджетным процессом; нет плана на весь срок реализации; не обоснован выбор показателей; смещение расходов по проектам и программам; частые изменения; нечеткая ответственность; отсутствие публикации отчетов; нет регионального софинансирования 	<ul style="list-style-type: none"> Дублирование проектов и госпрограмм, отсутствие специального финансирования проектов; смещение проектного и процессного управления в органах власти; очень сложная система инициации, реализации и оценки проектов; отчеты о реализации не опубликованы; не задействован механизм внебюджетного софинансирования 	<ul style="list-style-type: none"> Нет оценки рисков; низкий уровень освоения выделенных средств; неполнота целей и нечеткость результатов; нет стимулов к экономии средств при реализации; недостаток мотивации исполнителей; слабое взаимодействие органов-исполнителей; изменение целей в период реализации; непрозрачность закупок; закрытость для общества

Проверка соответствия лучшим практикам показала следующее:

- Постепенное приближение структуры проектов к «классическим» стандартам проектного управления. Соответствие выше по формальным параметрам (управление целями, сроками, отчетами, финансированием) и ниже по результативным (управление производством продукта, качеством, закупками, персоналом). Выявлено несоответствие проектов всех периодов гибким стандартам. В последний период проекты частично интегрированы в систему планирования и в бюджетную систему, поставлена цель экономии ресурсов. При этом практика показывает, что свыше 30% контрольных точек проектов имеют высокий уровень риска⁵¹. Соответственно, наша рекомендация состоит в усилении внимания к аспектам управления рисками. Необходима классификация рисков и их мониторинг, в том числе с использованием функционала ГАС «Управление».

- Несмотря на наличие методики⁵², уровень зрелости федеральных проектов, насколько известно, не оценивается. Эксперты говорят о переходе ко второму уровню зрелости⁵³. По нашим данным, уровень зрелости проектов возрос с 40 до 70%. В дальнейшем мы рекомендуем завершить отделение проектов от процессов и спецификацию управления отдельными проектами, уделить внимание управлению изменениями.

Проверка приоритизации выявила, что:

- Соответствие проектов проблемам страны в оценках населения было сильнее во второй период, слабее в третий и отсутствовало в первый. Это подтверждает вывод экспертов⁵⁴ о том, что власть инициирует проекты, не опираясь на мнение населения и не вовлекая его в их реализацию. Выбор направлений для следующих проектов, на наш взгляд, должен опираться на более глубокое изучение социологических данных.

- Изучение предпосылок проектов с точки зрения предшествующей динамики СЭР выявило, что в первый период 75% проектов реализованы в кризисных отраслях, во второй примерно половина

⁵¹ Артюхин Р.Е. Национальные проекты — качественно новый уровень ответственности государства // Государственная служба. 2020. № 1. С. 70–72.

⁵² Методические рекомендации по оценке уровня зрелости организации проектной деятельности / утв. проектным офисом Правительства РФ от 12.12.2017 № 9286п-П6.

⁵³ Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Славин Б.Б. Указ соч. С. 68.

⁵⁴ Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Указ. соч. С. 15.

проектов инициирована в отраслях с позитивной динамикой. В третий период уже более 75% проектов относятся к растущим сферам. Вектор приоритизации проектов сместился с гипотезы Н.1 о том, что проекты инициированы в кризисных отраслях с целью остановить спад, на гипотезу Н.2, по которой проекты инициированы с целью закрепить рост в успешных отраслях.

Проверка корректности целеполагания позволяет утверждать:

- В качестве целевых показателей проектов чаще используются ведомственные показатели, чем показатели государственной статистики⁵⁵. Доля целевых показателей, релевантных данным федеральной статистики, снизилась с 82% в первый период до 68% в третий. По оценке А.Л. Кудрина, 2/3 целей нацпроектов статистически не измеримы⁵⁶. Мы рекомендуем увязать целевые показатели проектов с официальной статистикой, чтобы отслеживать динамику всех показателей до и во время реализации проектов.

- Преемственность целей проектов низкая: доля совпадающих целевых показателей у проектов первого и второго периода 15%, второго и третьего — 26%. Соответствуют федеральным целевым и государственным программам менее половины целевых показателей проектов в каждый из периодов. Цели двух из пяти госпрограмм РФ, переведенных на проектное управление, никак не соотносятся с целями аналогичных проектов. Конечно, показатели проектов и программ не должны дублироваться, но должны согласовываться их базовые цели, т.к. проекты и программы — взаимосвязанные инструменты.

Проверка финансовой обеспеченности проектов показала следующее:

- С 2017 г. проекты финансируются через механизм госпрограмм, при этом ассигнования на отдельные проекты не классифицированы по целевым статьям бюджета. Из 78 реализуемых федеральных проектов 77% имеют прямое федеральное финансирование, а 65% предусматривают различные субсидии. Мониторинг

⁵⁵ Так, в 2017 г. представлены данные о достижении значений 66 целевых показателей проектов из 136 (49%), из которых лишь по 30 показателям (22%) установлены значения в паспортах проектов (Отчет Счетной палаты РФ об исполнении федерального бюджета за 2017 г. С. 1162).

⁵⁶ Ср.: «Две трети показателей нацпроектов... нельзя отследить статистикой... 65% показателей... статистически не наблюдаемы..., а значит, мы не всегда будем видеть полностью картину выполнения этих целей... Сейчас 70% показателей нацпроектов не монитрится, т.е. или нет статистических наблюдений, или они требует специальной методики» (Кудрин А.Л. Указ. соч.).

ассигнований ведется ежемесячно, но кассовое исполнение расходов остается невысоким⁵⁷. Важно создать правовые условия для финансирования проектов отдельной строкой бюджета.

- Выявлена умеренно положительная статистическая связь объема финансирования проектов с уровнем доходов и расходов консолидированного бюджета РФ. Это подтверждает гипотезу Н.3, соотносимую с законом Вагнера, о том, что финансирование проектов выше в годы экономического роста. Гипотеза Н.4 о росте уровня финансирования проектов в периоды кризисов (закон Кейнса) не получила подтверждения. Эту закономерность следует учитывать при планировании следующих проектов.

Проверка достижения целей проведена в следующих аспектах:

- Доля своевременно выполненных показателей снизилась. Итоговые отчеты о реализации проектов второго периода не опубликованы. Необходимо ввести отчеты руководителей проектов в президиуме Совета при Президенте о причинах несвоевременного исполнения и санкции за неполное достижение целевых показателей. Из Положения должен быть исключен п. 86 о том, что недо-стижение целей влечет принятие нового проекта.

- Сопоставление динамики СЭР в отраслях, где реализуются проекты, с их целевыми показателями выявило, что цели большинства проектов не согласуются с предшествующими трендами. Важно сделать оценку динамики предшествующего развития отраслей обязательной для обоснования целесообразности продления или введения новых национальных проектов.

- Динамика развития в отраслях, где реализованы проекты первого периода, улучшилась по сравнению с предыдущими годами. Во второй период при реализации четырех проектов показатели снизились, а по остальным состояние улучшилось. В отношении проектов третьего периода подобные выводы затруднены, так как Счетная палата РФ оценивает проекты лишь по формальным параметрам исполнения бюджетных расходов и достижения контрольных точек. В будущем необходимо осуществлять более содержательный анализ, учитывающий реальные изменения в отраслях.

В целом можно констатировать, что гипотеза о поступательном улучшении качества проектов от периода к периоду не подтвердилась. На федеральном уровне наблюдается стагнация проектного управления (табл. 13).

⁵⁷ Блинова Т.В. Аудит реализации национальных целей // Государственная служба. 2020. № 1. С. 79–81.

Оценка успешности проектов по периодам, %

Параметры	2006–2013	2016–2018	2019–2024
<i>Соответствие лучшим практикам, в том числе:</i>	25	61,3	57
Соответствие структуры проектов базовым стандартам	21	53	58
Соответствие системы управления проектами базовым стандартам	14	71	43
Уровень зрелости проектного управления	40	60	70
<i>Приоритизация, в том числе:</i>	37,5	50	30,5
Соответствие проектов оценкам проблемного фона населением	0	55	38
Доля проектов, инициированных в проблемных отраслях	75	45	23
<i>Целеполагание, в том числе:</i>	55	30	46
Доля статистически измеримых целей проектов	82	53	68
Доля целей проектов, сопоставимых с целями прошлых проектов	–	15	26
Доля целей проектов, сопоставимых с целями госпрограмм, ФЦП	28	22	44
<i>Финансовая обеспеченность, в том числе:</i>	68,2	18,1	62,7
Уровень кассового исполнения расходов бюджета по проектам	93,9	86,1	71,4
Статистическая связь объема финансирования проектов с уровнем доходов и расходов консолидированного бюджета РФ	42,5	50	54
<i>Достижение целей, в том числе:</i>	39,7	28,8	20,6
Доля своевременно достигнутых целевых показателей проектов	55	44	–
Адекватность целей проектов динамике развития отраслей*	24,3	13,5	20,6
Агрегированный индекс успешности проектов	45,1	37,6	43,4

*Примечание: доля достигнутых значений показателей СЭР от среднего прироста целевых показателей проектов. Для 2006–2013: $113,3 \text{ (факт)} \times 100 / 464,9 \text{ (план)}$; для 2016–2018: $108,1 \text{ (факт)} \times 100 / 802,1 \text{ (план)}$; для 2019–2024: $159,5 \text{ (факт за 2006–2018)} \times 100 / 775,9 \text{ (план)}$.

Для преодоления такого положения рекомендуется в отношении соответствия лучшим практикам уделить внимание системе управления проектами, в отношении приоритизации нужно при инициировании проектов опираться на мнение населения, в сфере целеполагания интегрировать цели проектов и программ. В отношении финансирования требуется повысить уровень кассового исполнения расходов, а в плане достижения целей четче ориентироваться на динамику развития соответствующих отраслей.

Предложенная модель оценки успешности проектного управления на федеральном уровне дает обобщенные результаты и для ее практического использования требуется оценивать каждый проект в отдельности. Несмотря на недостатки и ограничения, представляется, что подобный подход может быть использован в практике органов государственного управления, а также для продолжения научной дискуссии о путях повышения эффективности проектного управления в России.

Литература

Аганбегян А.Г. Для выхода из стагнации нужны коренные изменения // Научные труды Вольного экономического общества России. 2019. № 3. С. 28–39.

Алтухова Н.Ф., Васильева Е.В., Славин Б.Б. Концепция нового подхода к управлению проектами в деятельности государственных служащих // Бизнес-информатика. 2016. № 4. С. 60–69.

Артюхин Р.Е. Национальные проекты — качественно новый уровень ответственности государства // Государственная служба. 2020. № 1. С. 70–72. *Блинова Т.В.* Аудит реализации национальных целей // Государственная служба. 2020. № 1. С. 79–81.

Бондарева Н.Н., Комков Н.И. Организационно-методические вопросы разработки и реализации национальных проектов // Модернизация. Инновации. Развитие. 2019. № 3. С. 369–379.

Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2. С. 50–54.

Васильев А.И., Прокофьев С.Е. Организация проектного управления в органах государственной власти // Управленческие науки. 2016. № 4. С. 44–52.

Гончаров А.И., Дербизова С.А. Совершенствование учета программно-целевых ассигнований федерального бюджета в национальных проектах // Финансы и кредит. 2009. № 19. С. 22–27.

Запорожан А.Я. К вопросу о реализации национальных проектов // Управленческое консультирование. 2019. № 5. С. 18–23.

Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестн. Евразийской науки. 2019. № 1. С. 1–12.

Иноземцев В.Л. Экономика и политика глобализации: уроки прошлого для настоящего и будущего // Век глобализации. 2019. № 2. С. 3–15.

Костарева Л.В. Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы // Общество, экономика, управление. 2018. № 1. С. 37–44.

Кудрин А.Л. Тезисы доклада на Петербургском международном экономическом форуме // Коммерсант. 2019. 6 июня.

Мирошников С.Н., Чаркина Е.С., Бибииков А.А., Петрова Е.Ю., Рухуллаева О.В. Модернизация государственных программ с учетом проектного управления // Экономика и предпринимательство. 2017. № 1. С. 158–166.

Никулина И.Е., Николаенко В.С. Становление и развитие концепций управления проектами и риск-менеджмента // Государственное управление. Электронный вестник. 2018. № 68. С. 195–210.

Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: Научный доклад. М.: ИЭ РАН, 2017. 54 с.

Якимова М.Н., Красильников Д.Г. Специфика проекта государственно-административной сферы // Искусство управления. 2018. № 3. С. 380–395.

Boskin M.J. Paul Samuelson's Contributions to Public Economics // Paul Samuelson. L.: Palgrave Macmillan, 2019. P. 497–519.

Braun Binder N., Krimmer R., Fischer D.-H., Wenda G. International Standards and ICT Projects in Public Administration: Introducing Electronic Voting in Norway, Estonia and Switzerland Compared // Halduskultuur. 2019. Vol. 19. No 2. P. 8–22.

Fitsilis P., Chalatsis T. Adoption of Project Management Practices in Public Organizations // iBusiness. 2014. No 6. P. 131–142.

Gasik S. National public projects implementation systems: How to Improve public projects delivery from the country level // Procedia-Social and Behavioral Sciences. 2016. Vol. 226. P. 351–357.

Hagemann H., Seiter S., Wandler E. (eds.). The Economic Thought of Friedrich List. London: Routledge, 2019. 256 p.

Jałochaa B., Kraneb H.P., Ekambaram A., Prawelska-Skrzypekd G. Key competences of public sector project managers // Procedia — Social and Behavioral Sciences. 2014. No 119. P. 247–256.

Kossova T., Sheluntcova M. Evaluating performance of public sector projects in Russia: The choice of a social discount rate // International Journal of Project Management. 2016. Vol. 34. No 3. P. 403–411.

Lingxiao W., Peculea A.D., Xu H. The relationship between public expenditure and economic growth in Romania: Does it obey Wagner's or Keynes's Law? // Theoretical & Applied Economics. 2016. Vol. 23. No 3. P. 41–52.

Mau V.A. Global trends and national goals: Russia approaches a new model of economic growth // *Russian Journal of Economics*. 2019. Vol. 5. No 1. P. 27–45.

Perroux F. The pole of development's new place in a general theory of economic activity. In: *Regional economic development*. London: Routledge, 2017. P. 48–76.

Pūlmanis E. Micro-economical aspects of public projects: impact factors for project efficiency and sustainability // *Project Management World Journal*. 2015. Vol. IV, Issue VI. P. 1–15.

Sedrakyan G.S., Varela-Candamio L. Wagner's law vs. Keynes' hypothesis in very different countries (Armenia and Spain) // *Journal of Policy Modeling*. 2019. Vol. 41. No 4. P. 747–762.

Taylor M., Kukina I. Planning History in and of Russia and the Soviet Union // *The Routledge Handbook of Planning History* / ed. by C. Hein. L.: Routledge, 2017. P. 192–207.

Williams T., Hang Vo, Bourne M., Bourne P., Cooke-Davies T., Kirkham R., Masterton G., Quattrone P., Valette J. A cross-national comparison of public project benefits management practices—the effectiveness of benefits management frameworks in application // *Production Planning & Control*. 2019. No 9. P. 1–16.

Žurga G. Project management in public administration. TPM — Total Project Management maturity model. The case of Slovenian public administration // *Transylvanian Review of Administrative Sciences*. 2018. No 5. P. 144–159.