

Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом

DOI 10.22394/1726-1139-2017-6-65-72

Мироненко Надежда Викторовна

Среднерусский институт управления — филиал РАНХиГС (Орел)
Старший научный сотрудник
Кандидат экономических наук, доцент
mironenkonado@mail.ru

Леонова Оксана Вячеславовна

Среднерусский институт управления — филиал РАНХиГС (Орел)
Директор центра «Высшая школа государственного управления и профессионального развития кадров»
Кандидат экономических наук, доцент
oks980@rambler.ru

РЕФЕРАТ

В статье представлена история внедрения проектного управления и структурированы лучшие национальные практики его внедрения. Авторами выделены четыре волны в истории развития проектного управления в мире. Обозначено, что в настоящее время проходит пятая волна, характеризующаяся информатизацией управленческих процессов внедрения проектного управления. Рассмотрена необходимость оценки проектов. Выделены направления перманентного развития управления проектами.

КЛЮЧЕВЫЕ СЛОВА

проектное управление, оценка проектов, социально ориентированные некоммерческие организации

Mironenko N. V., Leonova O. V.

Evolution of Project Management Development in Russia and Abroad

Mironenko Nadezhda Viktorovna

Central Russian Institute of Management, branch of RANEPa (Orel, Russian Federation)
Senior Research Associate
PhD in Economic, Associate Professor
mironenkonado@mail.ru

Leonova Oksana Vyacheslavovna

Central Russian Institute of Management, branch of RANEPa (Orel, Russian Federation)
Director of the Center «Higher School of Public Administration and Professional Development»
PhD in Economic, Associate Professor
oks980@rambler.ru

ABSTRACT

History of introduction of project management is presented in the article and the best national practices of its introduction are structured. Authors have allocated four waves in the history of development of project management in the world. It is designated that now there passes the fifth wave which is characterized by informatization of administrative processes of introduction of project management. Need of an assessment of projects is considered. The directions of permanent development of project management are allocated.

KEYWORDS

project management, assessment of projects, socially oriented non-profit organizations

В настоящее время проектное управление становится одним из инструментов повышения эффективности государственного управления. Имеющиеся лучшие национальные практики проектного управления в государственном секторе, в том числе в социально-культурной сфере (в здравоохранении, образовании и культуре), подтверждают целесообразность и необходимость внедрения данного метода.

Применение системы проектного менеджмента, безусловно, раскрывает много перспектив для эффективного государственного управления, но по ряду причин их реализация не всегда становится возможной. Прежде всего управленческая среда бывает не готова к определенным изменениям и инновациям [4]. Также немаловажным является отсутствие знаний и навыков в области проектного менеджмента, наблюдается нехватка специалистов, обучение менеджменту проектов практически не ведется.

Государственные служащие должны уметь четко формулировать цели, что обеспечивает эффективность любого проекта, но нередко специалисты имеют слабое представление о результатах деятельности, что усложняет определение целей. Конечно, неподготовленному сотруднику, особенно старшего поколения, крайне сложно использовать в работе обновленное программное обеспечение и электронные базы данных. Система проектного управления необходима в вопросе управления качеством работы, эффективна при анализе степени риска [5].

Среди проблем, возникающих при внедрении проектного управления, нами выделяется несовершенство системы учета. Кроме того, нередко наблюдается неготовность кадров быстро переориентироваться на новый вид деятельности, а также использование нового программного обеспечения. Безусловно, замедляет процесс модернизации системы государственного регулирования неправильное отношение сотрудников к осуществлению мероприятий — госслужащие действуют в строгих рамках распределения обязанностей, что исключает возможность объединения сотрудников из разных структурных подразделений с целью реализации проектов. Кроме того, органы власти не способны переориентироваться на выполнение проекта, продолжают исполнение текущих полномочий, определенных законом, параллельно стараясь реализовать проект [6].

Помимо различных проектных практик и их правовой регламентации в органах государственной власти Российской Федерации и ее субъектов [2], на сегодняшний день накоплен существенный мировой опыт по реализации проектного управления и его нормативно-правового регулирования. В частности, такие страны, как Франция, Великобритания, Канада, Сингапур имеют успешный опыт функционирования проектного управления.

Национальные стандарты концентрируют мировой опыт в области управления проектами. В частности, стандарт Института Управления Проектами в США (PMI) — *Ansi Pmi Pmbok (Project Management Body of Knowledge) Guide — 2004 Edition* представлен в «Руководстве к своду знаний по управлению проектами»¹. В данном «Руководстве» собраны процессы и области знаний по управлению проектами. Он выделяет девять направлений: управление содержанием; управление интеграцией; управление стоимостью; управление временем; управление качеством; управление коммуникациями; управление персоналом; управление рисками; управление контрактами проекта.

Некоторые государства, например Германия, Франция, Великобритания, Австралия, активно внедряют в систему нормативно-правового регулирования проектного управления национальные стандарты в области управления проектами. Кроме того, развиваются международные ассоциации по управлению проектами, которые активизируют процессы по накоплению и обмену знаниями в этой области.

¹ Руководство к своду знаний по управлению проектами [Электронный ресурс]. URL: <http://pmpractice.ru/knowledgebase/normative/> (дата обращения: 27.09.2016).

Западные страны активизировали государственное управление на основе проектной деятельности с 90-х гг. XX в., продолжая перманентное развитие новых направлений управления проектами, к числу которых можно отнести: использование проектного управления в государственном управлении и в рамках межгосударственных проектов; разработка международных программ сертификации менеджеров проектов; унификация в сфере государственного управления на основе проектного управления во взаимосвязи с процессами глобализации; стандартизация в сфере проектного управления; внедрение современных информационных и телекоммуникационных технологий в сфере государственного управления на основе проектного управления; совершенствование методик управления проектами; оптимизация работы персонала проекта, сопряженная с детализацией ролевых установок на основе разработок в области социально-психологических исследований.

Во Франции успешно функционирует Департамент по государственной модернизации, который в своей деятельности подотчетен Правительству Франции и деятельность которого, соответственно, регламентирована нормативно-правовыми актами Правительства Франции. Основная деятельность данного Департамента направлена на разработку и внедрение в систему государственного управления различных проектов по модернизации социально-экономического пространства при координации работы задействованных государственных учреждений.

В Сингапуре активно функционирует Центр управления государственными проектами министерства финансов. Его базовое функциональное назначение состоит в помощи государственным учреждениям определять цели и риски проектов. Кроме того, данный центр аккумулирует знания о лучших проектных практиках в мире, сопоставляя с ними свою деятельность.

В Канаде организована проектная работа по разработке и освоению природных ресурсов страны в рамках деятельности Офиса управления крупными государственными проектами. Основная задача офиса состоит в перманентном контроле со стороны государства за процессом разработки природных ресурсов и реализации в рамках этого направления различных проектов с государственным участием.

В Великобритании большое количество государственных учреждений реализуют различные проекты, в том числе инфраструктурные, используя практику государственно-частного партнерства, параллельно стимулирующего развитие малого и среднего бизнеса в стране.

Рассмотрим периодизацию развития проектного управления. При этом заметим, что, конечно же, в той или иной степени люди всегда оценивали: свое поведение, поступки других людей, состояние экономики и т. д. Проектный подход определенным образом структурно упорядочивает человеческую деятельность, вводит ее в некоторые рамки, нацеливая на достижение установленного результата, что роднит, до определенной степени, социальное проектирование с планированием. Обычно выделяют четыре периода, или четыре волны в истории развития оценки проектов, что представлено на рис. 1. Вплоть до XX в. это была оценка, если так можно выразиться, «на глазок», поскольку не разрабатывались критерии, например, политики в той или иной сфере. Не существовало специальных методик, а уж об оценке социальных проектов и речи не могло идти, ибо проектный подход, как уже говорилось, в социальной сфере не был еще открыт, разработан и внедрен. Но ситуация постепенно стала меняться.

Так, бурное развитие оценочной деятельности в отношении различного рода проектов и политики государства в той или иной сфере наблюдалось в середине XX столетия и в 1960-е годы. Следует отметить, что первая волна внедрения оценочной деятельности приходится на 1960-е — середину 1970-х годов (см. рис. 1). Данный период характеризуется активным внедрением и проектного подхода, и оценивания социальных проектов.



Рис. 1. Эволюция развития оценки социальных проектов за рубежом

Составлено по [8–11].

Во время этой первой волны наиболее активно оценочная деятельность развивалась в США, ФРГ и Швеции [1; 3]. В эти годы происходило формирование «государства всеобщего благоденствия», что сопровождалось серьезной перестройкой и ускоренной модернизацией экономических, политических и административных институтов и процессов. Ключевыми элементами в данный период стали институционализация и внедрение процедур оценивания. Оценивание результативности государственной политики в различных сферах жизни должно было представлять собой полноценное научно обоснованное исследование, направленное на анализ конечных целей и последствий реализации соответствующей политики. Назначением такого оценивания было улучшение результатов проводимой политики и максимизация эффективности воздействия социальных проектов и программ.

Вторая волна развития оценочной деятельности наблюдается в середине 1970-х — конце 1980-х годов. Данный период также именуется иногда периодом сокращений, поскольку был непосредственно связан с повышенным вниманием к эффективности затраченных средств и стремлением к рационализации и экономии, с использованием ради этого проектного подхода и методов оценочной деятельности [там же].

В это время экономики многих западных стран подверглись влиянию мирового экономического и бюджетного кризисов, вызванных «нефтяным шоком» 1973 г. Указанные кризисы повлекли за собой сокращение бюджетных расходов при выработке государственной политики практически в любой сфере. Конечными целями оценивания на данном этапе выступали создание реально работающих политических механизмов и максимизация экономической эффективности. Повышенное внимание стало уделяться оценке сравнения затрат на внедрение того или иного проекта с выгодами от его реализации. Инструментарий экспертов, работающих в сфере оценки, увеличился за счет внедрения предварительных, прогнозных оценок. Ведущие позиции по разработке и внедрению оценки социальных проектов и программ заняли Нидерланды и Великобритания.

Третья волна развития оценочной деятельности в социальном проектировании относится к концу 1980-х — началу 2000-х годов. Она тесно связана с проведением административных реформ в ряде государств и введением так называемого нового государственного управления.

Основополагающая гипотеза нового государственного управления заключалась в том, что максимально рыночно ориентированное государство способствует повышению экономической эффективности как самого государства, так и частного сектора, и может при этом избежать негативных побочных эффектов. Новое государственное управление строится на концепции управленческого цикла, в ходе которого применяются инструменты и механизмы, характерные для управления частными организациями. Например, у частного сектора заимствована трехзвенная система реструктурирования центральных органов исполнительной власти (министерства, службы, агентства). Разница методов оценивания состоит в том, что оценка в период «второй волны» в основном была внешней, а ее главной задачей были проверка и сокращение политики в рамках государства благосостояния, тогда как «третья волна» предполагала проведение, прежде всего, внутренней экспертизы, а также использование самооценивания.

Оценка как важнейшая составляющая государственного управления закрепляется законодательно, а в Швейцарии оценка эффективности государственного управления внедрена на уровне федеральной Конституции. Ведущую роль в деле развития и внедрения оценки социальных проектов и публичной политики стали играть в этот период англосаксонские страны и Швейцария.

Четвертая волна развития оценки социальных проектов наблюдается с начала 2000-х годов. Данный период в развитии оценочной деятельности связан с внедрением кластерной оценки. Кластерное оценивание, которое характеризуется целостностью, горизонтальными связями и вовлеченностью всех участников проекта, а также нацеленностью на результат, в определенной степени противостоит бюрократической вертикали, причем и в публичном, и в частном (коммерческом и некоммерческом) секторах. Роль людей, непосредственно занятых в оценивании проектов, меняется — они становятся не экспертами, а координаторами, направляющими переговоры достижения компромисса, а мониторинг осуществляют уже все акторы. Это существенно меняет не только характер оценочной деятельности, но и порядок управления социальными проектами. Передовые позиции в области оценки социальных проектов оказались у Канады и стран Европейского союза.

В нашей стране проектный подход начал внедряться в 1920-е годы в связи с введением планирования (например, ГОЭЛРО отвечал всем классическим требованиям проектного подхода). Это, в свою очередь, потребовало разработки рекомендаций по практическому использованию методов оценки. Некоторые из методов оценки проектов в сфере экономики и сегодня используются в развитых странах (в частности, в Европейском союзе). Об этом свидетельствует доклад Д. Гаврилова о модели «ввод-вывод» (по-английски input-output), который раньше назывался «русская

межотраслевая модель» (по-английски Russian Interindustry Model), а введен он был В. Леонтьевым в 1932 г. под названием «межотраслевой модели» [7].

В 1920-е годы наше государство было нацелено на решение не только экономических проблем. В частности, ликвидация неграмотности может рассматриваться как один из наиболее масштабных мегапроектов, реализованных в социальной сфере. Конечно же, все крупные начинания в экономической и социальной сферах сопровождались планированием и оценкой. Ввиду сказанного выше следует отметить, что 1920-е — середина 1930-х годов в нашей стране является периодом становления оценки проектов. В этот период в нашей стране происходит выработка методов оценки, внедрение их в практику, в связи с чем появилось и первое их теоретическое осмысление.

Середина 1930-х — середина 1950-х годов является в нашей стране периодом бюрократизации и выхолащивания оценки. В этот период оценка превращается в инструмент некритичного подтверждения верности планов и инициатив, директивно спущенных сверху (когда верных, когда — нет).

Середина 1950-х — середина 1970-х годов — период активизации теоретических исследований в сфере оценки, выработки новых методов и инструментов оценки и попыток внедрения их в практику.

С течением времени планирование постепенно стало утрачивать первоначально заложенную в него идею, и если в Государственном комитете по планированию, возможно, и относились к планированию серьезно, то на местах старались иногда зависить план, но чаще занизить, причем «задним числом». В таких условиях оценочная деятельность, конечно же, не могла развиваться как инструмент социальной и экономической политики. Поэтому с середины 1970-х вплоть до начала 1990-х годов в нашей стране, по мнению авторов, продолжался период упадка оценки.

В начале 1990-х годов от планирования вообще было решено отказаться, как от не отвечающего потребностям и реалиям рыночной экономики института. Но при этом никто в нашей стране не озаботился подготовкой специалистов и изданием методических пособий и монографий по оценке социальных проектов в условиях рыночной экономики. В результате всего этого к середине 1990-х годов оценочная деятельность, в которой нуждались и публичное управление, и развитие экономики, и некоммерческая деятельность — для того, чтобы быть эффективными на современном уровне — оказалась фактически брошенной. Начало — середина 1990-х годов в нашей стране — период забвения оценки проектов в общественном сознании. В этот период ответственные специалисты в сфере оценки проектов либо переключились на другие виды деятельности, либо выехали за рубеж, где в особенности остро были востребованы специалисты в сфере прикладной математики, программисты, системные администраторы компьютерных сетей и др. И это были специалисты, которые могли бы внести вклад в развитие новейших методов оценки проектов в нашей стране.

Середина 1990-х — начало 2000-х годов является периодом внедрения западных подходов к оценке проектов, реализуемых российскими некоммерческими организациями. Во внедрении западных подходов к оценке проектов были заинтересованы зарубежные грантодатели, поскольку это позволяло выяснить результативность проектов, а также повышало проектную культуру российских некоммерческих организаций, что создавало условия для более грамотной, более эффективной последующей реализации проектов, финансировавшихся зарубежными спонсорами. Для нашей страны такая «реабилитация» оценки проектов имела огромное значение, поскольку в общественном сознании было восстановлено понимание важности и практической ценности такой оценки. Вместе с тем «воспоминания» об отечественном опыте оценки и оценивания не произошло.

Следует отметить, что в настоящее время для всех стран и для России в том числе характерно начало пятой волны внедрения проектного управления, продуцирующей автоматизацию процессов управления проектами. Данный период также

характеризуется созданием своеобразной институциональной матрицы как инициации, так и разработки проектов.

Первыми почувствовали потребность в освоении оценочной деятельности активисты неправительственных некоммерческих организаций, которые получали гранты от международных и западных организаций, готовых давать финансирование только под «настоящие» проекты, что, естественно, потребовало освоения проектного подхода, предполагающего также и соответствующую оценку проектов¹.

Следует отметить, что на мировой площадке развития проектного управления созданы ряд ассоциаций сертифицирования компетенций внедрения проектного управления (компания IPMA — англ. International Project Management Association), в России они представлены Ассоциацией управления проектами «Совет»². Однако пока развитие оценочной деятельности в социальном проектировании в России происходит весьма медленно.

Среди проблем внедрения проектного управления как в органах государственной власти, так и в организациях социально-культурной деятельности можно назвать не только отсутствие гибкой системы управления, низкую мотивацию сотрудников, но и отсутствие институциональной матрицы, позволяющей унифицировать систему проектного управления. Следовательно, чтобы избежать тех или иных проблем, нивелировать риски и наиболее эффективно и безболезненно внедрить новые управленческие технологии, обеспечить синхронизацию различных инструментов координации и гармонизацию нормативно-правового регулирования, необходимо реализовать комплекс работ, включающий:

- разработку модели проектного управления, учитывающую уникальные особенности органа власти, субъекта РФ / муниципального образования, в том числе сложившиеся управленческие традиции и опыт программно-целевого бюджетирования;
- формирование пакета правовых актов и методических документов, необходимых для бесперебойного функционирования системы управления проектами;
- создание условий для стимулирования внедрения проектного управления в органах государственной власти субъекта РФ и муниципальных образованиях путем внедрения системы рейтингования и поощрения органов власти, муниципальных образований;
- проведение работ, направленных на обеспечение взаимосвязи проектной деятельности в органах государственной власти субъекта РФ с приоритетами, целями и задачами социально-экономического развития субъекта Российской Федерации, отраженными в документах стратегического планирования;
- консультационно-методологическое сопровождение реализации проектов и обучение представителей заказчика базовым знаниям в сфере проектного управления.

Литература

1. Автономов А. С., Хананашвили Н. Л. Оценка социальных проектов: учебное пособие / под общ. ред. А. С. Автономова. М. : Издательская группа «Юрист», 2014.

¹ Время от времени издавались брошюры и книги по оценке проектов и отдельным методам оценочной деятельности, либо же посвященные проектному подходу, но с определенной информацией об оценочной деятельности. В Национальном исследовательском университете — Высшей школе экономики (НИУ ВШЭ) периодически проводятся коллоквиумы по оцениванию программ и политик (после чего издаются сборники материалов, правда, ограниченным тиражом). С 2004 г. действует Институт оценки программ и политики под руководством Д. Б. Цыганкова.

² Международная Ассоциация Управления Проектами (Швейцария) (англ. International Project Management Association, IPMA) — ассоциация, созданная в 1965 году и призванная объединить специалистов в области управления проектами (Project Management), а также внедрившая собственную четырехступенчатую систему сертификации.

2. Балашов А. Н., Мироненко Н. В., Холодов В. А., Борисов А. С. Нормативно-правовое регулирование внедрения проектного управления в сфере государственного управления: региональный аспект // Среднерусский вестник общественных наук. 2016. Т. 11. № 4. С. 117–126.
3. Гаврилов Д. Доклад // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов / под ред. Д. Б. Цыганкова. М., 2006.
4. Де Марко Т. *Deadline*. Роман об управлении проектами. М.: Вершина, 2006.
5. Зонов В. Л. Особенности внедрения проектного управления региональным развитием в органах исполнительной власти // Экономика нового времени: теоретические аспекты и практическая реализация. Сборник статей и тезисов докладов XIX Всероссийской научно-практической конференции. Челябинск: Фотохудожник, 2015. С. 99–106.
6. Фомин С. Г. Риски использования иерархической структуры работ в проектной деятельности // Управление экономическими системами: электронный научный журнал. 2015. № 11 (83). С. 50.
7. Цыганков Д., Смирнова М. Четвертое поколение методов оценивания // Коллоквиум «Оценивание программ и политик: методология и применение»: сборник материалов. Вып. I / под ред. Д. Б. Цыганкова. М., 2007.
8. *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*. Ed. by E. Chelimsky, W. R. Shadish. Sage Publications, 1997.
9. Rossi P. H., Lipsey M. W., Freeman H. E. *Evaluation: A Systematic Approach*. SAGE, 2004.
10. Shadish W. R., Cook Th. D., Leviton L. C. *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. SAGE, 1995.
11. Wollmann H. *Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar, 2003.

References

1. Avtonomov A. S., Hananashvili N. L. *Assessment of social projects* [Otsenka sotsial'nykh projektov]: manual / under a general ed. of A. S. Avtonomov. M.: Publishing group Lawyer [Izdatel'skaya gruppa «Yurist»], 2014. (rus)
2. Balashov A. N., Mironenko N. V., Holodov V. A., Borisov A. S. *Standard and legal regulation of introduction of project management in the sphere of public administration: regional aspect* [Normativno-pravovoe regulirovanie vnedreniya proektnogo upravleniya v sfere gosudarstvennogo upravleniya: regional'nyi aspekt] // Central Russian Journal Of Social Sciences [Srednerusskii vestnik obshchestvennykh nauk]. 2016. V. 11. N 4. P. 117–126. (rus)
3. Gavrilov D. Report [Doklad] // Colloquium «Estimation of programs and policies: methodology and application»: collection of materials [Kollokvium «Otsenivanie programm i politik: metodologiya i primeneniye»: sbornik materialov] / under the ed. of D. B. Tsygankov. M., 2006. (rus)
4. De Marko T. *Deadline. The novel about project management* [Deadline. Roman ob upravlenii proektami]. M.: Vershina, 2006. (rus)
5. Zonov V. L. *Features of introduction of project management by regional development in executive authorities* [Osobennosti vnedreniya proektnogo upravleniya regional'nym razvitiem v organakh ispolnitel'noi vlasti] // Economy of modern times: theoretical aspects and practical realization. Collection of articles and theses of reports of the XIX Russian scientific and practical conference [Ekonomika novogo vremeni: teoreticheskie aspekty i prakticheskaya realizatsiya. Sbornik statei i tezisov dokladov XIX Vserossiiskoi nauchno-prakticheskoi konferentsii]. Chelyabinsk: Photo artist, 2015. P. 99–106. (rus)
6. Fomin S. G. *Risks of use of hierarchical structure of works in design activity* [Riski ispol'zovaniya ierarkhicheskoi struktury rabot v proektnoi deyatelnosti] // Management of economic systems: online scientific journal [Upravlenie ekonomicheskimi sistemami: elektronnyi nauchnyi zhurnal]. 2015. N 11 (83). P. 50. (rus)
7. Tsygankov D., Smirnova M. *Fourth generation of methods of estimation* [Chetvertoe pokolenie metodov otsenivaniya] // Colloquium «Estimation of programs and policies: methodology and application»: collection of materials [Kollokvium «Otsenivanie programm i politik: metodologiya i primeneniye»: sbornik materialov]. Issue I / under the ed. of D. B. Tsygankov. M.: 2007. (rus)
8. *Evaluation for the 21st Century: A Handbook*. Ed. by E. Chelimsky, W. R. Shadish. Sage Publications, 1997.
9. Rossi P. H., Lipsey M. W., Freeman H. E. *Evaluation: A Systematic Approach*. SAGE, 2004.
10. Shadish W. R., Cook Th. D., Leviton L. C. *Foundations of Program Evaluation: Theories of Practice*. SAGE, 1995.
11. Wollmann, H. *Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham / Northampton: Edward Elgar, 2003.