

НЕГОСУДАРСТВЕННОЕ ОБРАЗОВАТЕЛЬНОЕ ЧАСТНОЕ
УЧРЕЖДЕНИЕ
ВЫСШЕГО ОБРАЗОВАНИЯ
МОСКОВСКИЙ ФИНАНСОВО-ПРОМЫШЛЕННЫЙ УНИВЕРСИТЕТ
«СИНЕРГИЯ»

На правах рукописи

Леонов Михаил Евгеньевич

Научный руководитель: к.э.н., доцент Дмитриев Антон Геннадиевич

**СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕАЛИЗАЦИЕЙ
НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ НА ОСНОВЕ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ
 ГИБКИХ ПРОЕКТНЫХ ТЕХНОЛОГИЙ УПРАВЛЕНИЯ**

5.2.6. Менеджмент

диссертация на соискание ученой степени
кандидата экономических наук

Москва – 2024

Содержание

Введение	3
Глава 1 Теоретические основы интеграции гибких технологий в управление реализацией национальных проектов.....	13
1.1 Анализ проектной среды управления национальными проектами в РФ	13
1.2 Классификация национальных проектов.....	36
1.3 Зарубежный опыт использования и интеграции гибких технологий управления в реализацию национальных проектов.....	50
Выводы по Главе 1	70
Глава 2 Разработка технологии использования гибких методов управления в организационной структуре управления национальными проектами	72
2.1 Методика качественной оценки действующей структуры управления национальными проектами	72
2.2 Методика оценки эффективности применения гибких технологий управления в процессе реализации национального проекта	99
2.3 Проблемы сопряжения гибких технологий управления с национальными проектами	112
Выводы по главе 2	122
Глава 3 Разработка рекомендаций по совершенствованию системы управления национальными проектами.....	124
3.1 Разработка механизма трансформации управленческого воздействия при использовании гибких проектных технологий управления в реализации национальных проектов.....	124
3.2 Модель гибридной (смешанной) организационной структуры управления национальными проектами	141
3.3 Алгоритм внедрения принципов гибких организационных структур управления в традиционную структуру управления национальными проектами.	149
Выводы по главе 3	162
Заключение	165
Список использованных источников	169
Приложение А (справочное)	184
Приложение Б (справочное)	188
Приложение В (справочное)	190
Приложение Г (справочное)	194

Введение

Актуальность темы исследования детерминирована необходимостью совершенствования реализации национальных проектов на основе использования гибких технологий управления и проходит красной нитью в основных направлениях деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года и плановый период до 2030 года. Так, в качестве одного из направлений повышения уровня государственного управления выделено развитие механизмов стратегического и проектного управления, которое «позволит повысить эффективность системы принимаемых решений за счет концентрации финансовых, организационных и административных ресурсов в рамках реализации основных направлений социально-экономического развития Российской Федерации на федеральном и региональном уровнях (национальные, федеральные, ведомственные и региональные проекты)».

Для совершенствования управления реализацией национальными проектами, по нашему мнению, необходима современная методика качественного анализа системы управления национальными проектами, в целях формирования более комплексного представления о факторах проектного управления и возникающих изменений. Наличие такой методики позволит определить действующие направления управленческого воздействия и разработать механизм трансформации управленческого воздействия для привлечения в процесс реализации национальных проектов современных технологий управления.

Практические и теоретические исследования отечественных и зарубежных авторов показывают, что методология проектного управления может быть использована для проектов любой сложности и масштаба, поскольку обладает обширным набором инструментов и методик, позволяющих выбирать персонализированные под каждую конкретную ситуацию алгоритмы принятия управленческих решений.

Высокая адаптивность и отличительное качество результатов проектной деятельности в совокупности с быстрыми темпами развития

мировой экономики позволили проектному управлению естественным путем стать частью привычной организации бизнес-процессов во всех сферах деятельности.

С развитием глобальной экономики на рынок вышли новые методы управления, например, «параллельное проектирование». Этот метод позволяет ускорить процесс реализации проектов, при этом, не понизив качества выполняемых задач. Стремление потребителей к скорости изменило поведение не только бизнеса, но и государственного сектора.

Вопрос своевременного и качественного удовлетворения быстро меняющихся потребностей рынка вызывает интерес не только у частного сектора бизнеса, но и не меньший интерес у государственного, ведь тогда эта потребность будет удовлетворена в другом месте, возможно, за пределами местной экономики. Руководители проектов и программ, возглавляющие критически важные направления, должны быть готовы адаптировать процессы соответствующим образом, чтобы стать более гибкими.

Таким образом совершенствование управления реализацией национальными проектами на основе использования гибких проектных технологий является важной задачей для национальной экономики, поэтому тема исследования актуальна и имеет высокий потенциал в отечественной экономике.

Цель исследования – решении научной задачи по совершенствованию управления национальными проектами.

В соответствии с поставленной целью в исследовании решаются следующие **задачи**:

- 1) провести классификацию системных проблем использования проектного менеджмента в реализации национальных проектов в соответствии с характером источника возникновения проблем:

- 2) разработать методику качественного анализа системы управления национальными проектами, с учетом применимости гибких технологий управления;

3) разработать механизм трансформации управленческого воздействия при использовании гибких проектных технологий в управлении национальными проектами;

4) синтезировать модель децентрализованной организационной структуры управления национальными проектами для предварительного анализа вариантов управления;

5) создать алгоритм комплексирования традиционной и адаптивной организационной структуры управления национальными проектами.

Объектом исследования выступает процесс интеграции гибких технологий в систему управления национальными проектами.

Предмет исследования - организационно-управленческие и экономические отношения, возникающие в процессе интеграции гибких технологий в систему управления национальными проектами.

Научная новизна заключается в решении научной задачи по совершенствованию управления национальными проектами на основе интеграции гибких технологий в систему управления реализацией национальных проектов, с учетом авторской методики качественной оценки применимости гибких технологий в системе управления национальными проектами, основанной на авторской классификации видов национальных проектов с точки зрения высокого потенциала к использованию гибких методик управления.

Степень изученности и разработанности темы.

Теоретические аспекты гибких технологий управления национальными проектами, обоснованы в исследованиях зарубежных ученых по ряду областей знаний. Значительный вклад в исследование развития и внедрения проектных технологий в государственный сектор оказали работы таких известных ученых как: Абрамс Р., Адизес И., Ансофф И., Гант Г., Деминг У., Коуз Р., Маршалл А., Нордхаус У., Портер М., Сазерленд Джефф, Тейлор Ф., Фромм Э.

Их труды открыли бизнес-сообществу принципы и инструменты общего и проектного менеджмента. Представлены методики и техники эффективного управления изменениями в проектах, рассмотрено взаимовлияние системы бизнеса и системы государственного управления через государственно-частное партнерство. Обоснованы стратегические перспективы проектного управления для государственного сектора, а также рассмотрены экономические перспективы проектного управления в государственных органах управления, повышение конкурентоспособности государственных проектов как внутри страны, так и на международной арене за счет использования адаптивных технологий управления обеспечение конкурентоспособности органов государственного управления.

Методологические подходы, обосновывающие эффективность проектного инструментария и проектных технологий в управлении национальными проектами, лежат научные материалы современных отечественных авторов; Борщевский Г.А., Володин В.В., Дзакоев З.Л., Дмитриев А.Г., Зуб А.Т., Лапин А.В., Мазур И.И., Меркулов А.В., Ольдерогге Н.Г., Сафонов М.С., Ускова Т.В., Хабаров В.И., Шапиро В.Д.

В своих исследованиях авторами изучены механизмы и инструменты проектного управления, методология их использования и применения в бизнес-структурах современной Российской экономики. Предложены механизмы, применяемые для современного проектного управления в органах государственной власти. Проведен анализ современных тенденций в области государственного управления, а также использование механизмов государственно-частного партнерства в качестве инструмента взаимодействия систем государственного и частного управления проектами.

Несмотря на высокую значимость для решения существующих проблем проектного управления в секторе государственного управления проектами и программами приведенных исследований отечественными и зарубежными авторами, не исследованы вопросы предпосылок внедрения проектного управления в органы государственной власти, а также обеспечения

их эффективной интеграции в сложившуюся систему. Не рассмотрены вопросы искусственного характера внедрения проектных технологий в государственном управлении в Российской практике в отличие от эмпирического в зарубежной, а также готовности организационной структуры управления для применения проектных технологий.

В результатах исследований отечественных и зарубежных ученых не раскрыты вопросы адаптивного потенциала традиционных технологий общего, стратегического и проектного менеджмента. Недостаточно комплексно рассмотрены вопросы использования традиционного проектного инструментария, а также вопросов его трансформации в гибкую технологию при обязательном применении в практике реализации национальных проектов и программ.

Гипотеза исследования основывается на современной научной и практической базе по вопросу использования гибких технологий управления проектами. Предполагается, что совершенствование организационной структуры управления национальными проектами путем реструктуризации коммуникативных связей, в совокупности с формированием нового проектного офиса позволят сохранить привычные государственному аппарату механизмы управления, при этом обеспечить эффективную реализацию национальных проектов путем совместного применения гибких и традиционных технологий управления в новой гибридной системе управления национальными проектами.

Методология и методы исследования. В исследовании применены классические общенаучные методы (анализ и синтез, абстракция, обобщение, сравнительный анализ, дедукции и индукция), а также проектные методы: столбиковые диаграммы, диаграммы Ганта, метод критического пути, метод календарного планирования и сетевое моделирование.

Теоретической основой выступают положения теории глобализации проблем управления и интеграции лучших мировых практик по управлению проектами в сложные процессы государственного управления, а также

подходы к формированию механизмов внедрения проектного управления в органы государственной власти, усиливая интеграцию управленческого инструментария за счет государственно-частного партнерства.

Методологическая база исследования основывается на применении исторического и системного подходов к изучению опыта интеграционных механизмов стран в части формирования эффективной системы управления национальными проектами и программами. Данная методологическая основа позволила сформировать мнение об основных принципах, на которых базируются современные системы управления национальными проектами в странах мира и позволила смоделировать лучшие практики и элементные базы таких систем на современную структуру проектного управления в органах государственной власти РФ с учетом потребностей национальной экономики и менталитета страны.

Научная новизна исследования

1. Проведена классификация системных проблем использования проектного менеджмента в реализации национальных проектов в соответствии с характером источника возникновения проблем. Отличием данной классификации от других являются коэффициенты применимости гибких технологий управления, соответствующие степени бюрократизации, масштабу, наличию адаптивного механизма реализации задач и ценностей в проекте. Полученная классификация легла в основу авторской методики качественной оценки действующей структуры управления национальными проектами на предмет применимости гибких технологий управления, в которой впервые была использована оценка реализуемых управленческих функций в организационной структуре национальных проектов при помощи REAI-кодов.

2. Разработана методика качественного анализа системы управления национальными проектами, с учетом применимости гибких технологий управления, в которой выделены два ключевых направления: 1) алгоритм качественной оценки системы управления национальным проектом на основе

РАЕИ-кодов И.Адизеса; 2) модель оценки эффективности системы управления национальным проектом на основе сравнения весовых показателей необходимых и достаточных условий использования каскадных и гибких технологий управления. Методика впервые позволяет проводить сравнительную оценки применения гибких и традиционных технологий управления в структуре национального проекта, а также выявить наиболее важные для применения в системе управления функции и определять наиболее применимые технологии управления с учетом особенностей национального проекта.

3. Разработан механизм трансформации управленческого воздействия при использовании гибких проектных технологий в управлении национальными проектами, включающий следующие элементы: 1) методику качественного анализа системы управления национальными проектами, с учетом применимости гибких технологий управления; 2) преобразование действующей избыточной системы проектного контроля в адаптивную систему; 3) преобразование модели постановки целей и системы инструментов планирования национального проекта, а также снижения уровня формализации процессов управления; 4) формирование системы ротации кадров; 5) модель гибридной (смешанной) организационной структуры управления национальными проектами; 6) алгоритм внедрения принципов гибких организационных структур управления в традиционную структуру управления национальными проектами. Отличие предложенного механизма заключается в том, что он синтезирует традиционные и гибкие технологии управления проектами и создает возможности адаптивного сочетания различных технологий в соответствии с потребностями заинтересованных сторон;

4. Синтезирована параметрическая модель децентрализованной организационной структуры управления национальными проектами для предварительного анализа вариантов управления, основанная на энтропийной модели социально-экономической эффективности систем Эшби-Седова,

включающая следующие параметры: 1) контролируемость системы; 2) разнообразие (энтропия) верхнего уровня иерархии; 3) разнообразие (энтропия) нижнего уровня иерархии (системы); 4) разнообразие (энтропия) внешней среды до взаимодействия с системой; 5) разнообразие (энтропия) незнания системы о внешней среде. Модель впервые позволяет проводить в режиме реального времени структурную реорганизацию связей между элементами системы управления, а также создавать гибкий каркас управления национальным проектом.

5. Разработан алгоритм внедрения обновленной организационной структуры управления национальным проектом на основе комплексирования традиционных и гибких технологий управления, представляющий собой иерархическую последовательность шагов по формированию устойчивой обратной связи для итерационной корректировки процесса внедрения гибких проектных технологий на каждом уровне управления. Данный механизм отличается от ранее предлагаемых тем, что в нем наивысший приоритет имеют результаты предварительного анализа преимуществ и недостатков конкретной технологии управления, который проводится путем сопоставления вероятностных эффектов комплексирования.

Теоретическая значимость работы заключается:

1) в разработке авторского подхода к определению проблем использования гибких технологий в системе государственного управления проектами и программами;

2) в развитии теории построения организационных структур, применительно к государственным структурам, в частности выявление влияния моделей постановки целей: «цели-вниз, задачи, вниз», «цели-вверх, задачи-вверх», «цели-вниз, задачи-вверх».

3) на основе обобщения зарубежного опыта развития управления национальными проектами сформулирована концепция эмпирического развития проектного управления в государственном секторе зарубежных

стран в сравнении с искусственным внедрением проектного управления в органы государственного управления в РФ.

Практическая значимость исследования состоит в том что отечественные органы власти и компании получают комплексный инструментарий по применению гибких технологий управления в национальных проектах, включающий: 1) методику качественного анализа системы управления национальными проектами; 2) механизм трансформации управленческого воздействия при использовании гибких проектных технологий; 3) параметрическую модель децентрализованной организационной структуры управления национальными проектами; 4) алгоритм внедрения обновленной организационной структуры управления национальным проектом на основе комплексирования традиционных и гибких технологий управления. Разработанный инструментарий может быть полезен для федеральных и региональных органов власти при разработке политики по достижению целевых показателей национальных целей РФ, а также подготовке совместных программ и проектов с зарубежными инвесторами.

Материалы диссертационного исследования могут найти применение в процессе изучения таких учебных дисциплин как «Проектное управление», «Управление национальными проектами», «Международные стандарты проектного управления», «Управление проектами по гибким методикам». А также в разработке предложений по совершенствованию организационной структуры управления национальными проектами, учитывающих существующие проблемы эффективного использования адаптивных инструментов и механизмов проектного управления, позволяющих эффективно организовать взаимодействие между ключевыми субъектами государственного управления.

Апробация результатов исследования. Положения и выводы диссертации апробированы в ходе практической деятельности автора в ООО «АвтоАудиоЦентр», обсуждались на методологических семинарах кафедры организационного менеджмента Университета «Синергия». Основные

положения и выводы диссертационной работы докладывались и обсуждались на: на XXXIV Международные Плехановские чтения, 24 марта 2021 г.; XVII Международном научном конгрессе «Роль бизнеса в трансформации общества», 14 апреля 2022 г.; XVIII Международном научном конгрессе «Роль бизнеса в трансформации общества», 21 апреля 2023 г.; Московский урбанистический форум «ТВОЙ ГОРОД — ТВОЁ ДЕЛО» 25 мая 2023 г.

Различные аспекты исследования изложены в пятнадцати публикациях, из них 8 в журналах перечня российских рецензируемых научных изданий общим объемом 4,2 п.л., и 7 работ общим объёмом 7,3 п.л. опубликованы в рецензируемых научных изданиях, определенных ВАК РФ.

Структура и содержание работы. Диссертация состоит из введения, трех глав, заключения, библиографического списка и приложений.

Глава 1 Теоретические основы интеграции гибких технологий в управление реализацией национальных проектов

1.1 Анализ проектной среды управления национальными проектами в РФ

Гибкие технологии управления проектами в современной теории и практике управления высоко востребованы, этот факт подтверждается большим количеством научных международных и отечественных трудов и лучших практик в области управления проектами.

Наиболее популярной гибкой методологией является философия Agile. В основе её принципов лежит распределение приоритетов в пользу людей, сотрудничества, готового результата, а также высокая степень готовности к изменениям.

Термин Agile или же гибкость (от латинского слова *agere* - управлять, действовать, способность двигать что-то вперед). В зарубежной литературе можно встретить определение термина «гибкость» как – быстрое движение вперед с легкостью и изворотливостью. Таким образом, термин «Гибкое управление» говорит нам о комплексе механизмов и инструментов, позволяющих оказывать целенаправленное воздействие со стороны субъекта управления на объект управления в условиях изменений и ограничений, подстраиваясь под возникающие во внешней среде изменения и отклонения, не меняя общей концепции управления, за счет широкого управленческого инструментария¹.

В отечественной литературе гибкое управление — это комплексный процесс разработки продукта, требующий использования итераций (повторения определенных циклов работы) с учетом постоянно

¹ Стенькина Е. Н., Курасова Е. А., Слепченко Д. П. Национальные проекты здравоохранения в России: опыт и перспективы экономического развития проектного подхода к управлению // Экономика и предпринимательство. 2021. № 1 (126). С. 1008–1011.

изменяющихся требований, которые должны быть реализованы за счет непрерывного взаимодействия с заинтересованными сторонами².

Адаптивный подход к реализации проектов требует применения специализированных инструментов и методов, применение которых в управлении национальными проектами сталкивается с бюрократическими барьерами, инерцией мышления руководителей, сложившейся культурой и неготовностью к изменениям. Также наличие сильных противоречий между современными адаптивными подходами управления и устоявшимися механизмами традиционного управления усиливают входные барьеры для перспективных методов гибкого управления, таких как Agile.

Следует отметить, что методы гибкого управления изменяют подход к командной работе, выводя взаимоотношения между участниками команды проекта и участниками нескольких проектных команд на новый уровень. Однако адаптивность таковых методов не сводится только к командной работе. Безусловно, в философии Agile-менеджмента ключевое положение занимают именно коммуникации в ходе реализации проектов.

На практике же процесс внедрения проектного управления в государственный сектор носит скорее искусственный характер, который принес ряд проблем, связанных с неготовностью структур государственного аппарата к внедрению адаптивного инструментария и адаптивных подходов к управлению и, как следствие, отставание в реакции аппарата управления на факторы быстро меняющейся внешней среды, что приводит к неэффективному расходованию ресурсов³.

Несмотря на большое количество преимуществ сообщаемых использованием гибких технологий в управлении национальными проектами и программами системе управления и взаимодействия с заинтересованными сторонами, гибкие технологии, как и любая методология обладают

² Леонов М.Е., Дмитриев А.Г. Маркетинг государственных проектов как драйвер их успешного развития - В сборнике: Роль бизнеса в трансформации общества - 2022. Сборник материалов XVII Международного научного конгресса. Москва, 2022. С. 201-204. С.73

³ И. Адизес Управление жизненным циклом компании. Как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать – издательство Альпина Диджитал – 650с. ISBN:9785961481495 – 2022 г. С.93

определёнными недостатками. Например, принципы гибких технологий не могут быть применены в случаях если потребители результатов проектов не понимают цели или же в случае, когда команда проекта не обладает достаточными компетенциями, а также при сильном давлении со стороны внутренней или внешней среды как проекта, так и системы управления национальными проектами и программами.

С другой стороны, обеспечить достижение гибкости адаптивных технологий управления проектами достаточно сложно в жестких бюрократических структурах. Поскольку возникает сильное противоречие между гибкими подходами к управлению, отличающиеся низким уровнем формальности процессов и бюрократической структурой, основой которой является жесткая иерархия и система формальных правил и регламентов.

Интеграция – это процесс объединения двух или более экономических и управленческих элементов или их частей в рамках существующей или с созданием новой организационной системы, в соединении их функций, в углублении их взаимодействия, в расширении связей между ними и в консолидации их ресурсов и усилий для достижения определенных целей⁴.

Интеграция традиционных и гибких методик проектного управления в систему управления национальными проектами, требует поэтапного внедрения с учетом специфики отрасли управления национальными проектами и государственных структур.

Отличительной особенностью гибких методов управления проектами является возможность их использования совместно с традиционными проектными технологиями, например, каскадной моделью. При одновременном использовании гибких проектных технологий и традиционных технологий образуется новая гибридная система управления проектами.

⁴Тумаков Н.С. Понятие и сущность интеграции: гетерогенные представления - Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород - 2020г.

Каскадную модель лучше всего использовать для процессов, не являющихся итеративными и имеющие определенный результат, примером такого комплекса процессов может являться планирование, производимое на пред инвестиционной фазе и допланирование на фазе разработки содержания проекта. Планирование, в частности, требует более комплексного, методичного, часто более медленного подхода к определению, анализу и документированию результатов.

При переходе проекта на стадию реализации, насыщенную быстрыми и повторяющимися изменениями, требующими гибкого подхода, в этих условиях гибкое управление обеспечивает наилучшие результаты в сжатые сроки. Гибридный подход к формированию системы управления проектами усиливает достоинства как гибких технологий управления, так и традиционных.

Современная практика внедрения гибких технологий проектного управления выделяет ряд барьеров, затрудняющих процесс использования полного комплекса гибких технологий. Среди наиболее значимых барьеров выделяют:

- Структурные барьеры. Барьеры, характеризующиеся несоответствием организационной культуры и/или структуры системы управления принципам гибких технологий управления. При этом сформированные команды проектов могут проявлять инициативу и готовность к использованию гибких технологий, однако, система организации проектного управления, в угоду сохранения собственной стабильности, не совершенствуется, отторгая все инициативы проектных команд, вынуждая их действовать в соответствии с установленными регламентами.
- Отсутствие согласованности между стратегическими целями и гибким подходом к управлению проектами. В частных случаях в нескольких проектах могут применяться гибкие технологии управления для достижения целей конкретных проектов, но не для обеспечения стратегических преимуществ. Также в таких ситуациях зачастую проекты выполняются при

помощи не соответствующих методов, не позволяющих получить желаемые преимущества. При решении барьеров данного типа необходимо наличие механизма стратегического выравнивания.

- Пропуск циклов проекта в погоне за гибкостью. Например, при погоне за выполнением спринтов, система контроля качества результатов проекта упускает циклы проверки промежуточных результатов проекта. Таким образом, формируется риск получения некачественного результата с возможным переходом в создание нового проекта по ликвидации последствий предыдущего, что повлечет за собой финансовые, временные и ресурсные потери⁵.

- Отсутствие опыта и достаточной квалификации руководящего состава в использовании гибких технологий управления проектами. Данный барьер связан с возникновением дополнительных ограничений при получении выгод в процессе достижения стратегических целей государства.

Результаты сравнительного анализ гибкого и традиционного подходов приведен в Таблице 1.

Таблица 1

Сравнение традиционного и гибкого подходов к управлению проектами.

Признак	Гибкое управление проектами	Традиционное управление проектами
Ценность	Создание ценности для конечного пользователя	Достижение ранее поставленных целей участников проектов
Отношение к изменениям	Постоянная адаптация к изменениям	Четкое следование плану, стремление к минимизации отклонений
Основной акцент в деятельности	Внимание к людям и их коммуникациям	Акцент на процессы, методы, процедуры и стандарты
Отношения с заказчиком и потребителем	Активное сотрудничество	Четкое исполнение контрактных обязательств
Содержания проекта	Открытое содержание проекта, позднее закрепление проектных решений	Закрытое содержание проекта, ранняя фиксация проектных решений

⁵ Еремин В. В., Котова Н. Е., Чернышева Т. К. Предпосылки и цели внедрения проектного управления в деятельность органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 39–43.

Контроль результатов	Контроль целостного целевого эффекта	Контроль большого количества стоимостных, качественных и календарных показателей
Преобладающая доля затрат	Стоимость труда программистов и других участников команды	Расходы на материалы, оборудование и др. материальные ресурсы

Источник: составлено автором на основе материалов статьи Леонов М.Е. Анализ процесса перехода системы государственного управления проектами и программами РФ к использованию современных проектных технологий - «Московский экономический журнал» (QJE.SU) № 8/2023 по электронному адресу: <https://qje.su/ekonomicheskaya-teoriya/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-8-2023-14/>

В современных условиях развития среды государственного управления выделяется основной инструмент, обеспечивающий реализацию национальных целей, утвержденных в Указе Президента РФ «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024года», в последствии дополненный Указом Президента РФ от 21.07.2020г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период 2030 года» - проектное управление.

В 2005 году на встрече с Правительством РФ, президиумом Государственного совета и представителями Федерального собрания Президент В.В.Путин объявил о начале разработки и реализации национальных проектов в приоритетных областях социального и экономического развития России. В число высокоприоритетных проектов вошли: «Здравоохранение», «Образование», «Жилье и городская среда», «Системные меры развития международной кооперации и экспорта», ставшие первым опытом применения проектного подхода и проектного управления, в качестве инструментов для реализации социально-экономической политики РФ.

Проектная методология была выбрана в качестве ключевого инструмента реализации стратегии развития страны, поскольку позволяет решать конкретные задачи в сжатые сроки с максимальной эффективностью потребления ресурсов, соблюдением установленного уровня качества при относительно низком уровне рисков. Для государственного исполнительного аппарата приоритетные проекты стали первым опытом применения

проектного управления, показавшим необходимость адаптации как нового формата управления, так и сложившейся организационной структуры государственного управления. Первые шаги, предпринятые к переходу на проектное управление в государственных органах в последствии, стали катализатором будущих реформ системы государственного управления в пользу проектного менеджмента.

В Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 03 декабря 2015 года была отмечена необходимость создания механизма реализации наиболее важных проектов в государственном секторе.

Деятельность по переходу системы государственного управления к проектному началась с принятия постановления Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», в настоящее время утратившего силу в связи с изданием Постановления Правительства РФ от 31 октября 2018 г. N 1288 "Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации", утвердившего новое положение и функциональную структуру проектной деятельности в Российской Федерации. Таким образом, задачи по достижению целей проектного управления были разделены между разными уровнями государственных органов исполнительной власти (федеральными, региональными и муниципальными). В новом представлении управление национальными проектами представляет комплекс мероприятий по работе со стратегическими целями РФ и задачами по их достижению, где результат достигается путем ведения отдельных проектов, объединённых в портфели (национальные проекты) в рамках единой системы управления проектами.

Сформированный Правительством Российской Федерации, бюджетный процесс по программному принципу, дал начало возникновению предпосылок для развития практики проектного управления в российских

государственных органах⁶. В свою очередь, возникшая потребность в развитии системы управления национальными проектами потребовала внедрения новых эффективных технологии проектного управления.

Использование методов проектного управления как ключевого инструмента повышения эффективности деятельности Правительства Российской Федерации и федеральных органов исполнительной власти отражено в Едином плане по достижению национальных целей развития российской федерации на период до 2030 года. В Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации В. В. Путин выделил Проектное управление в качестве одного из ключевых инструментов эффективного управления в органах государственной власти. А по итогам Петербургского международного экономического форума Президент поручил создать проектные офисы во всех регионах⁷.

Внесение изменений в нормативную базу по управлению национальными проектами, а также создания новой системы распределения целей и задач государственных проектов привело к изменению традиционных процессов управления – были созданы и внедрены организационные механизмы, обеспечивающие связь объемов бюджетного финансирования с показателями результатов деятельности органов государственной власти (местного самоуправления).

Следует отметить, управление национальными проектами имеет ряд существенных специфических отличий от проектной деятельности коммерческого сектора экономики. Во-первых, отличие целей проектов, правительственные проекты направлены на достижения социальных показателей, когда проекты частного предпринимательства направлены на получение прибыли. Во-вторых, правительственные проекты имеют больше

⁶ Толкачева, Е. В. Цифровая трансформация государственного управления / Е. В. Толкачева // Инновационные технологии управления: Сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 04 декабря 2019 года / Мининский университет. – Нижний Новгород: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Нижегородский государственный педагогический университет имени Козьмы Минина», 2020. – С. 61-63.

⁷ Борщевский, Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества: монография / Г. А. Борщевский. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 293 с. С.21-27

ограничений по бюджету и ресурсам, чем коммерческие, в которых вопросы изменения бюджета решаются значительно проще чем проведения процедуры дофинансирования национального проекта. В-третьих, реализация таких проектов обременена сложной, многоуровневой системой контроля различных ведомств и органов исполнительной власти различных уровней.

В настоящее время национальные проекты РФ разрабатываются для реализации стратегических целей развития РФ. На плановый период до 2030 года в соответствии с Указом «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» установлены следующие цели рисунок 1.

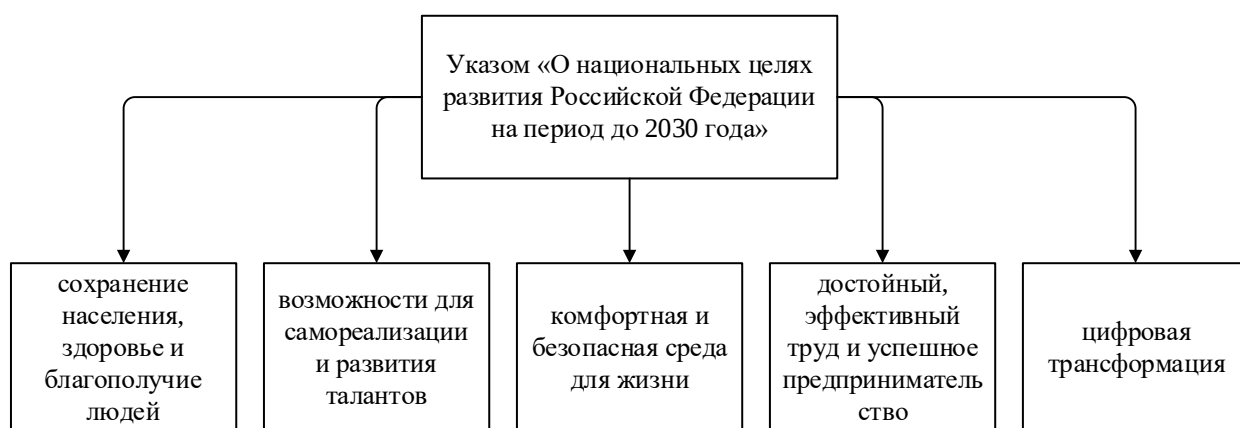


Рисунок 1. Стратегические цели экономики РФ до 2030г.

Источник: составлено автором на основе Указа «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года»

На современном этапе Правительство Российской Федерации активно внедряет и использует в государственном управлении программно-целевой подход. Суть его в том, что теперь стратегия развития страны подкрепляется целевыми показателями, которые, в свою очередь, трансформируются в перечень исполняемых национальных программ, охватывающих все стороны жизни общества и государства в целом. Каждая национальная программа содержит в себе взаимосвязанный перечень основных мероприятий - проектов. Национальные проекты и программы можно классифицировать по трем группам Таблица 2.

Перечень государственных программ, национальных и федеральных проектов, приоритетных программ и проектов в Российской Федерации

Категория	Проекты
Государственные программы и федеральные проекты, принятые в рамках государственных программ	Сохранение населения, здоровье и благополучие людей
	Возможности для самореализации и развития талантов
	Комфортная и безопасная среда для жизни
	Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство
	Развитие науки, промышленности и технологий
	Цифровая трансформация
	Сбалансированное региональное развитие
	Обеспечение национальной безопасности и международного сотрудничества
Национальные проекты (программы) и федеральные проекты, принятые в рамках национальных проектов	Демография
	Здравоохранение
	Образование
	Жилье и городская среда
	Экология
	Безопасные и качественные автомобильные дороги
	Производительность труда
	Наука и университеты
	Цифровая экономика
	Культура
	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы
	Международная кооперация и экспорт
	Туризм и индустрия гостеприимства
	Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года
	Комплексная программа "Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года"
Приоритетные программы и проекты	Здравоохранение
	Образование
	Ипотека и арендное жилье
	ЖКХ и городская среда
	Международная кооперация и экспорт
	Производительность труда
	Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы
	Безопасные и качественные дороги
	Моногорода
	Экология
	Реформа контрольной и надзорной деятельности

Источник: составлено автором по материалам Приложения к Распоряжению МЭР

№26Р-АУ «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»

Система управления национальными проектами состоит из двух уровней: центральный и региональный. Центральный уровень предполагает стратегическое планирование, координацию и контроль достижения целевых показателей национальных проектов на уровне федерального правительства. Региональный уровень включает в себя практическую реализацию проектов на местах, с учетом региональной специфики отраслей. Не смотря на децентрализацию управления, позволяющую обеспечить дополнительную адаптивность национальных проектов под меняющиеся условия внешней среды, возникающие проблемы, обусловленные бюрократическим характером структуры управления национальными проектами, препятствуют эффективной реализации национальных проектов.⁸ Среди таких проблем выделяют следующие:

1. Сложный механизм коммуникации и взаимодействия между региональными и федеральными структурами. Оптимальное сотрудничество и координация действий между различными уровнями власти требует четкого разделения ответственности, эффективных механизмов обмена информацией, а также согласованности и совместимости решений, принимаемых на разных уровнях.

2. Проблема финансирования и бюджетирования национальных проектов. Во-первых, наличие достаточных финансовых ресурсов является ключевым условием успешной реализации любого проекта. Во-вторых, эффективное управление этими ресурсами, их правильное распределение и контроль также важны для достижения поставленных целей. В рамках регионального управления национальными проектами встречаются сложности, связанные с достижением эффективного баланса между централизованным и децентрализованным бюджетированием, а также с обеспечением транспарентности и контроля за использованием бюджетных средств.

⁸ Газиева А.Э., Куликова Е.С. Проблемы управления национальными проектами на региональном уровне. Столыпинский вестник, ISSN 2713-1424. - № 6, 2023г. с.3330-3338.

3. Отсутствие эффективных механизмов контроля и отслеживания прогресса проектов не позволяет обеспечить своевременное выполнение задач, выявление и решение возникающих проблем, а также достижение ожидаемых результатов.

4. Кадровый вопрос. Эффективное управление требует высококвалифицированных специалистов, способных эффективно планировать, управлять и контролировать реализацию сложных и масштабных проектов. Отмечается дефицит профессионалов в области управления проектами, а также недостаток обучающих программ и возможностей для повышения их квалификации.

5. Низкий уровень прозрачности системы реализации национальных проектов, а также хода их реализации. Участие общественности и общественный контроль над национальными проектами являются важными инструментами для повышения прозрачности и эффективности управления проектами. Однако, на практике часто возникают сложности с обеспечением широкого участия граждан и общественных организаций в процессе принятия решений, мониторинга и оценки проектов. данная проблема усиливается ограниченным доступом к информации, недостатком знаний и компетенций общественности в области управления проектами, а также отсутствие эффективных механизмов обратной связи и взаимодействия между органами власти и общественностью.

Для достижения установленных показателей национальных целей при эффективном расходовании финансовых, материальных, человеческих ресурсов, а также соблюдении установленного качества выполняемых работ, система управления национальными проектами нуждается в применении новых управленческих инструментов и методов.

Подтверждения необходимости совершенствования отражены в трудах авторов Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В., выделяющих в своих

трудах⁹ девять проблем преимущественно общего характера, имеющих отношение к порядку реализации проектной методологии в управлении национальными проектами. Авторы предлагают решать выявленные проблемы путем правильной организации системы проектного контроля в системе управления национальными проектами.

С другой стороны, Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д. в своём научном труде¹⁰ выявили шесть проблем административного характера, связанных с нормативным обеспечением организации процесса управления проектами. Авторы не согласны с мнением Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В. об усилении контроля в ходе реализации национальных проектов. Поскольку по мнению Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д. Управленческая функция контроля всегда была отражена в органах государственного управления. Ключевым аспектом авторы выделяют инициативность сотрудников органов исполнительной власти, поскольку излишний контроль не позволяет руководителю проектов исполнять свои обязанности и полностью отвечать за его реализацию.

Прилипухина М. Е. и Золотухин В.М. выделяют приоритетными проблемы ресурсного и приоритетного характеров.¹¹ Авторами выдвигается гипотеза решения сложившихся проблем путем внедрения и организации работы проектных офисов в системе управления национальными проектами в соответствии с ГОСТ Р 58305-2018 «Система менеджмент проектной деятельности. Проектный офис».

Авторы Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н., исследуя вопрос первостепенной важности проблем организационного характера¹² приходят к

⁹ Грядунова А.В. Крюкова О.А. Леонова О.В. Проектный менеджмент в системе государственного управления: проблемы применения - СРЕДНЕРУССКИЙ ВЕСТНИК ОБЩЕСТВЕННЫХ НАУК Том 11 № 4 , 2016

¹⁰ Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д. Современные проблемы проектного управления в органах государственной власти— международный журнал естественно-гуманитарные исследования №44, 2022

¹¹ Прилипухина М. Е. и Золотухин В.М. Проблемы современного проектного менеджмента в государственном управлении - статья в сборнике статей Язык: русский Год издания: 2021

¹² Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н., Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов - Развитие структуры управления региональными программами / Материалы I-й Всероссийской научно-практической конференции «Приоритетные и перспективные направления научно-технического развития Российской Федерации» - М.: ГУУ, 2018. - С. 91-95.

мнению, что национальные проекты являются наиболее эффективным механизмом решения социально-экономических проблем, за счет концентрации ресурсов на достижении конкретных целей. При отмеченной высокой эффективности проектного подхода к решению социально-экономических проблем, авторы выделяют семь проблем организационного характера, связанные со структурой организации процесса управления национальными проектами. Авторами было предложено решение сложившихся проблем путем организации компетентностного подхода через подготовку управленческих кадров и внесение изменений в образовательные программы ВУЗов.

Свое согласие с мнением Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н. в вопросе значимости организационных проблем для эффективного управления национальными проектами выражает Тагиров Э. Р.¹³ Однако, Тагиров Э. Р. Также поддерживает и Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д. в необходимости совершенствования системы администрирования национальных проектов. Тагиров Э. Р. Видит решение сложившихся проблем в актуализации методологии управления проектами и нормативного обеспечения в системе управления национальными проектами. С другой стороны, автор предлагает не только сконцентрироваться на локальных проблемах, но и на проблемах, возникающих в областях, обеспечивающих реализацию национальных проектов, в частности управление государственными закупками.

На основе исследований современных проблем в управлении национальными проектами была уточнена классификация, в которой проблемы были сгруппированы по характеру источника их возникновения: общие, административные, организационные, выбор приоритета, ресурсный. Разработанная классификация представлена в Приложении А.

Однако приведенные авторами решения проблем не затрагивают структурную составляющую системы управления национальными проектами.

¹³ Тагиров, Э. Р. Проектное управление в органах государственной власти и бизнес-организациях: сравнительный анализ, основные проблемы и пути решения / Э. Р. Тагиров. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2023. — № 5 (452). — С. 200-202. — URL: <https://moluch.ru/archive/452/99633/>.

Организационная структура является базисом для формирования процессов управления. Характер и особенности организационной структуры оказывают воздействие на степень применимости технологий управления проектами. Совершенствование системы управления невозможно представить без внесения изменений в организационную структуру.

В последние годы темпы внедрения и развития проектных технологий в Российской Федерации значительно увеличились. Об этом свидетельствует появление новой нормативной документации, например, Постановление Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», а запущенная программа создания проектных офисов, способствующих более эффективной реализации национальных программ и проектов. Создана обновленная система управления национальными проектами и программами на основе проектных офисов регионального и ведомственных уровней.

Система нормативных актов, обеспечивающих функционирование обновленной структуры управления национальными проектами представлена на рисунке 2.



Рисунок 2. Система нормативных актов системы управления национальными проектами

Источник: составлено автором

С другой стороны, методическим обеспечением ПП РФ от 15.10.2016 № 1050 выступает Приложение к Распоряжению Минэкономразвития России от

14.04.2014 № 26Р-АУ. «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти».

Рассмотренные выше нормативные документы являются стандартами второго поколения. К стандартам второго поколения можно отнести стандарты, разработанные в период с 2009 по 2018 гг., основывающиеся на традиционной последовательности действий в рамках проектной деятельности:

1. Формулирование конечного продукта или услуги в виде технического задания;
2. Определение бюджета реализации проекта и согласование его со всеми участниками;
3. Расчет временных параметров реализации проекта, осуществляемый на основе иерархической структуры работ с последующим построением сетевой модели и диаграммы Ганта;
4. Выявление потребности ресурсов для создания продукта или услуги и способов обеспечения их приобретения и доставки.

Таким образом, планирование проекта и его последующая реализация производятся, отталкиваясь от заранее определенного обобщенного результата. В свою очередь конечный результат такого проекта можно графически представить в виде треугольника ограничений Рисунок 3.



Рисунок 3. Треугольник ограничений проекта.

Источник: Составлено автором на основе материалов: Project Management Institute. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK®) –Седьмое издание

Рассмотрим принципиальные отличия стандартов второго и третьего поколения. Концепция Стандартов второго поколения основывается на четком разделении функциональных задач между основными участниками проекта. Наглядно это можно увидеть на Рисунке 4.

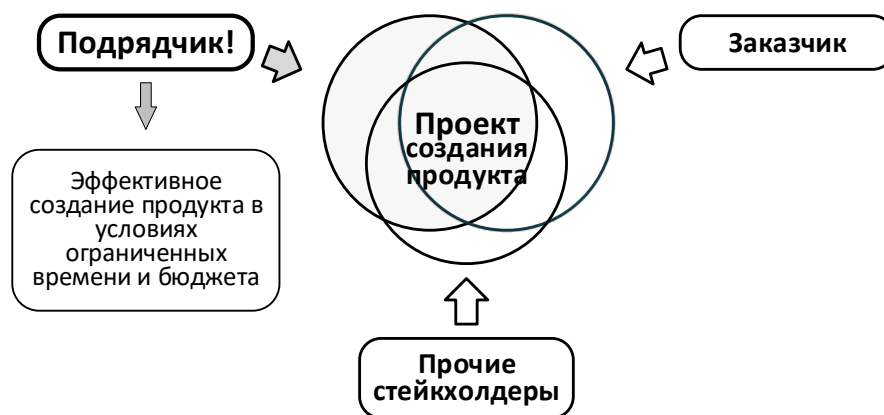


Рисунок 4. Разделение функций участников проекта

Источник: Володин В.В. Реализация проектов с высокой степенью неопределенности - Научное обозрение: теория и практика. 2019. Т. 9. № 4 (60). С. 546-554.

Из рисунка можно увидеть, что взгляд на проект и выгоды от него у участников проекта различаются.

Если в ходе реализации проекта возникает потребность в изменениях каких-либо параметров, то это создает серьезные проблемы для участников, так как приводит к необходимости изменять ранее утвержденные документы и вновь согласовывать со всеми участниками. Помимо того, что это приводит к задержке реализации проекта, некоторые участники, например, генподрядчик, могут не согласиться с изменениями и юридически будут правы. Для снятия остроты проблемы в головном Стандарте ГОСТ Р ИСО 21500: 2014 одним из тридцати девяти описанных процессов является процесс управления изменениями. Квалифицированные составители Паспорта проекта, как правило, включают алгоритм управления изменениями в базовые документы. Однако, это лишь частично снимает проблему, так как касается лишь изменений, носящих не существенный характер.

Проектное управление в современных условиях имеет два крупных направления традиционное и современное, базирующееся на проактивном

подходе к принятию решений и использованию гибких технологий управления:

Традиционное проектное управление – определяет методы управления проектами, преобладающие в большинстве проектов, то есть методов, ориентированных на централизованное принятие решений и контроль в рамках иерархической организационной структуры. Традиционное управление проектами доказало свою успешность в проектах, решения которых могут быть относительно определены, масштабированы и оценены (как время, так и стоимость), например, в большинстве строительных проектов.

Отличительной особенностью традиционного подхода является то, что параметры результата проекта (продукта или услуги) известны заранее. Традиционный подход возможно применять только в условиях, когда известны параметры конечного результата. Поскольку параметры результата проекта известны, то становится возможным определение перечня работ, их продолжительности и появляется возможность применить метод критического пути для расчета продолжительности проекта, определения ресурсного потребления проектом и распределение ресурсов между работами проекта.

В отечественной практике управления национальными проектами предпочтительной для реализации проектов остается каскадная модель. Её характерной особенностью является поочередное выполнение этапов проекта

Рисунок 5.

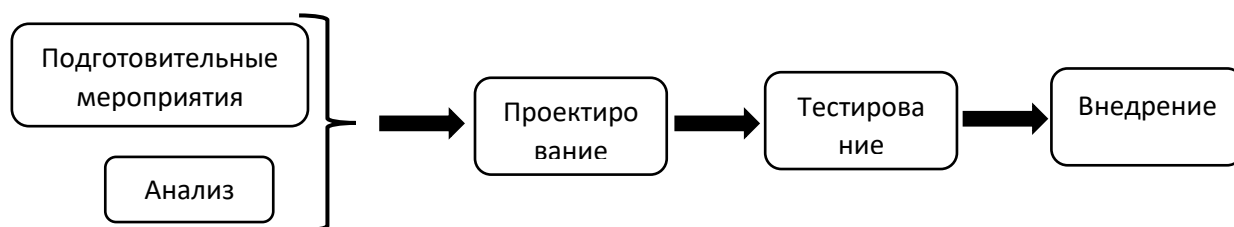


Рисунок 5. Выполнение этапов в каскадной модели управления проектами.

Составлено автором на основе материалов: Project Management Institute. Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство PMBOK®) –Седьмое издание

Недостатком такой модели является обнаружение проблем в проекте на финальных этапах фазы реализации проекта. В каскадной модели не предусмотрено механизмов выявления проблем и их устранения на всех стадиях кроме финального этапа фазы реализации, что значительно снижает адаптивность данной модели и требует больших компетенций от руководителей проектов и применения большего количества инструментов для работы с изменениями и отклонениями.

На практике существует большое количество проектов с высокой степенью неопределенности, в частности социально-экономические проекты, где определить все параметры конечного результата не представляется возможным. Результат таких проектов может быть спрогнозирован приблизительно. С другой стороны, к таким проектам правила стандартов второго поколения неприменимы. Очевидно, что для управления такими проектами требуются подходы отличные от традиционных.

Современное проектное управление – функционирует в условиях высокой неопределенности, обусловленной условиями глобальной экономики, в частности, скоростью изменения её трендов. В таких условиях на практике считается, что практически невозможно документировать все требования, даже на высшем уровне управления, особенно в начале любого проекта.

В современных проектах только после начала разработки продукта у заказчика формируется полное представление того, как будет выглядеть итоговый результат проекта. Поскольку такое поведение свойственно не только бизнесу, но и государственному сектору, то вопрос эффективного управления такими проектами выходит на первый план. Эффективная система управления проектами — это ключевой показатель для национальных проектов, в первую очередь, потому что национальные проекты – это социально-экономические проекты, обладающие высокой значимостью для создания новых и совершенствования имеющихся благ общества при достаточно низких издержках на их производство.

В условиях современной экономики роль адаптивных или же гибких механизмов управления проектами выходит на первый план, как в коммерческом секторе, так и в государственном. Быстрые темпы развития бизнес-среды, а также государственного сектора, в связи с реализацией национальных проектов РФ, обуславливают наличие необходимости высокого уровня гибкости механизмов и инструментов системы управления проектами.

Однако для государственного управления понятие гибкости или же адаптивности зачастую связано с неуправляемостью или же отсутствием документации. Такое непонимание обосновано и понятно, поскольку ключевой организационной структурой в управлении национальными проектами остается бюрократическая организационная структура. Характеристики бюрократической системы управления представлена на рисунке 6.

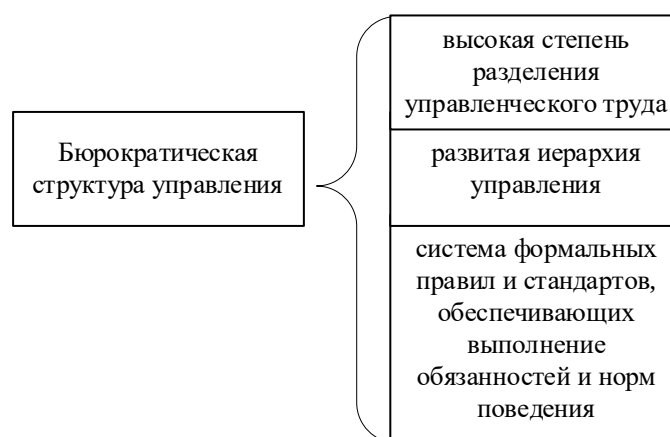


Рисунок 6. Характеристики бюрократической структуры управления

Источник: составлено автором

Справедливо будет отметить тот факт, что для осуществления оперативного государственного управления, данная структура подходит лучше других. Отлаженный механизм взаимодействия, четкая иерархия управления, регламенты, стандарты — это то, что в представлении любого человека должно осуществлять правительство страны и органы государственной власти. Отлаженные механизмы подчинения позволяют осуществлять детальный контроль за исполнителями линейного уровня.

Однако использование методов гибкого управления сопряжено с рядом рисков. Первый риск заключается в необходимости адаптации текущих систем и моделей управления в государственных структурах к применению новых методов управления. Второй риск — отсутствие эффективных коммуникаций между участниками управленческой деятельности. Agile требует построения гибкого общения между чиновниками разных отделов и департаментов. Кроме этого, необходимо изменять нормативно-правовые акты, а для этого необходимо реализовать пилотные проекты по Agile, возможно даже несколько, для того чтобы выявить необходимые изменения и подтвердить их на практике.

В вопросе формирования и развития системы гибкого управления в органах управления национальными проектами приоритетным направлением следует выделить совместное применение существующих традиционных и гибких технологий управления проектами. Среда управления национальными проектами и программами требует механизма интеграции традиционного и гибкого подходов к управлению. Таким образом, существующие традиционные подходы выступают в качестве элемента поддержания действующей бюрократической структуры, когда ценности, принципы и выгоды гибких технологий позволят усилить эффект принимаемых управленческих решений.

Низкая эффективность использования только одной модели управления проектами подтверждается исследованиями и практическими наработками института РМІ. Начиная с 2009 года в руководстве РМВОК эффективной моделью управления проектами предлагается гибридная модель, включающая преимущества каскадного метода и итеративных подходов к управлению проектами.

Гибкие технологии построены на принципах коротких циклов определения целей и критериев успеха, таким образом, обеспечивают формирование разносторонних множеств характеристик, доставляемых руководству проекта в кратчайшие сроки. Такой подход позволяет определять

вероятности возникновения изменений и отклонений в проекте, вызванных изменившейся внешней средой проекта, и оперативно устранять негативные эффекты, тем самым приводить проект к ожиданиям заказчика и адаптироваться под новые условия.

В случае возникновения проектов, требующих взаимодействие государственных органов с коммерческими компаниями и выделение им бюджетных средств для реализации проекта в качестве основных регуляторов, выступают:

- Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

Представленные нормативные акты не предполагают использование гибкой методологии управления проектами, что сопряжено с определенными трудностями. В первую очередь трудности связаны с конфликтом управляющих систем – государственной и коммерческой. Коммерческие организации работают с применением гибких технологий управления, при этом в государственных органах гибкие методы управления не применяются.

Таким образом, коммерческие организации не имеют официального основания для взаимодействия в соответствии с философией гибких технологий. Например, в отрасли информационных услуг при поступлении новых вводных в проект, после заключения контракта может привести к проведению нового конкурса на контракт с измененными условиями.

В этом случае возникает риск, связанный с тем, что контракт выигрывает другая фирма, ранее не занимавшаяся данным проектом. Коммерческая организация теряет объемы работ, а со стороны заказчика возникают дополнительные изменения в бюджет проекта, так как новой организации придется разрабатывать проект с нуля, при этом невозможно

избежать увеличения сроков проекта, а также изменения качества проекта до уровня неприемлемого заказчиком.

Однако использование практик гибкого заключения договоров закупок помогает государственным органам избежать привязки к конкретному поставщику, тем самым обеспечить себе возможность получения качественного результата без привязки к конкретному поставщику. Такой подход позволяет сосредоточить управленческий потенциал на внутренней структуре для обеспечения реакции на критические изменения внешней среды проекта, предоставляемые подрядчиком.

Как показывает практика, внедрение адаптивных технологий в управление национальными проектами, несмотря на их неоднозначность в содержательном плане можно считать современным условием повышения качества получаемых обществом благ и соответственно определять гибкие технологии как ключевое направление развития системы управления национальными проектами и программами.

У любой методологии имеются как положительные, так и отрицательные стороны. Гибкие технологии не являются исключением. С одной стороны, использование гибких технологий в государственном секторе обеспечивает повышение эффективности, качества и процесса реализации общественных благ, что благоприятно отражается на социально-экономическом развитии страны. С другой же стороны, внедрение адаптивных технологий требует более сложной и объемной нормативной базы, обеспечивающей межинституциональные связи различных подсистем системы управления проектами. Для эффективного функционирования адаптивной системы управления проектами потребуются изменения в действующей организационной структуре, требующие высоких профессиональных компетенций от управляющего состава.

Несмотря на все шаги по развитию проектного управления в государственном секторе России, следует отметить, что проектное управление в государственном секторе зарубежных стран развивалось естественным,

эмпирическим, путем в отличие от отечественных практик, тем самым обосновывая эффективность конкретных подходов и инструментов в ходе реализации национальных проектов и программ. Однако в РФ внедрение проектного управления в государственный сектор носит искусственный характер. Искусственность внедрения проектного управления проявляется в отсутствии готовности системы государственного управления к изменениям, характеризующейся чрезмерной нормативной скованности, объемностью жестких иерархий в организационных структурах, отсутствием методологических правил и инструментов по ведению управленческой деятельности.

1.2 Классификация национальных проектов

Целью реализации проектов является достижение конкретного результата в условиях внешних и внутренних ограничений, с максимально эффективным распределением материальных, временных, финансовых и трудовых ресурсов организации, направленных на получение максимально возможных результатов в качественном и количественном выражении.

Высокая адаптивность и отличительное качество результатов проектной деятельности позволяют проектному управлению стать эффективной, необходимой и достаточной частью организации бизнес-процессов во всех сферах деятельности.

Проектное управление — вид управленческой деятельности, базирующийся на применении знаний, умений и навыков к предварительной совместной разработке комплекса действий по достижению поставленных целей и реализации этих действий в конкретной предметной области. Процесс разработки и реализации мероприятий проекта требуют системности в обращении и использовании инструментов и методов проектного управления для удовлетворения требований, предъявляемых к конкретному проекту¹⁴.

¹⁴ Козлова, Л. С. Административные регламенты: учебное пособие для вузов / Л. С. Козлова. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 415 с. с.90-91

Проектное управление является практическим продолжением системного подхода. Системный подход — определяет проект как систему временных действий, направленных на достижение уникального, но в то же время определенного и конкретного результата. По мнению Козловой Л.С. «Проект — целенаправленная деятельность, обладающая преимущественно временным характером, направленная на создание уникального продукта, услуги или результата, ограниченная во времени, потреблении ресурсов, и отличающаяся качеством выполняемых работ».¹⁵

Основные принципы системного подхода:

1. Наличие связей между составными частями системы, обеспечивающие их взаимодействие в определенных условиях.

2. Система воспринимается как единое целое и в таком понимании может влиять на собственные отдельные элементы и свойства, которыми они обладают, изменяя их в определенном направлении.

3. Иерархичность системы, говорит о наличии вертикальных и горизонтальных связей, распределенные между собой разным уровнем ответственности, полномочий и подчинения. Так, например, в современном понимании организации мы представляем несколько уровней управления: высший уровень управления, средний, низший или же линейны. Уровень налаженности взаимосвязей между управленческими уровнями зависит успех всей организации.

4. Существенное изменение свойств одного из элементов системы приведет к изменению всей системы, как в худшую сторону, так и в лучшую. Как показывает практика, в большинстве случаев неосознанное изменение свойств отдельных элементов системы приводит к регрессу всей системы в целом.

¹⁵ Козлова, Л. С. Административные регламенты: учебное пособие для вузов / Л. С. Козлова. — Москва: Издательство Юрайт, 2020. — 415 с. с.95

5. В случаях отклонений, возникающих в системе, система стремиться выровнять свое состояние и привести его в исходный вид, по-другому это называется принцип энтропии системы¹⁶.

6. Принцип синергии. Его сущность заключается в том, что система как единое целое намного эффективнее и больше по своим возможностям нежели отдельные её составляющие¹⁷.

На основании рассмотренных выше аргументов мы делаем вывод, что проектный подход к управлению является одним из доминирующих принципов управления бизнес-процессами любых организаций вне зависимости от занимаемого ими сектора экономики – государственного или коммерческого. Проекты классифицируются по структурной сложности, охвату целей организации и по отношению к виду управленческой деятельности (операционные и стратегические проекты).

В Таблице 3 представлена классификация национальных проектов в соответствии с количеством подпроектов и бюджета, выделенного для выполнения каждого из национальных проектов.

Таблица 3.

**Классификация национальных проектов в соответствии с
распределением бюджета до 2024г.**

Название национального проекта	Количество федеральных проектов	Бюджет, млрд. руб.
Здравоохранение	8	1725,8
Образование	10	784,5
Демография	5	3105,2
Культура	3	113,5
Безопасные и качественные автомобильные дороги	4	4779,7
Жилье и городская среда	4	1066,2
Экология	11	4041,0
Наука	3	636,0
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5	481,5
Цифровая экономика	6	1634,9
Производительность труда и поддержка занятости	3	52,1
Международная кооперация и экспорт	5	956,8
Комплексный план расширения и модернизации магистральной инфраструктуры	11	6348,1
Итого	78	25635,3

Источник: составлено автором по материалам Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ)

¹⁶ Шедько Ю. Н. Региональное управление и территориальное планирование в 2 ч. Часть 2. : учебник и практикум для вузов; под редакцией Ю. Н. Шедько. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 302 с. с.21

¹⁷ Прокофьева С. Е., Паниной О. В., Еремина С. Г., Мусиновой Н. Н. Государственное и муниципальное управление: учебник и практикум для вузов / С. Е. Прокофьев [и др.] ; под редакцией. – 2-е изд. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 608 с.

Однако следует отметить, что в нормативно-правовых актах, регулирующих деятельность системы управления национальными проектами не определен четкий перечень признаков классификации национальных проектов. В действительности необходимость классификации проектов в зависимости от сроков, масштабов, целей обусловлена важностью эффективной реализации проектов и применения верных методов и инструментов управления¹⁸.

С другой стороны, обратившись к распоряжению МЭР №26Р АУ и общенаучным методам классификации, можно классифицировать на группы по целевой ориентации, характером поставленных для решения проблем.

По видам целей выделим следующие проекты и программы Таблица 4.

Таблица 4

Классификация национальных проектов и программ по видам целей

Назначение проекта	Характеристика
Социальные проекты и программы	направлены на решение проблем социальной природы, повышение степени удовлетворения материальных и духовных потребностей, рост уровня и совершенствования образа жизни, изменение характера и облегчение условий труда, претворении принципа социальной справедливости, уменьшение различий и сближение уровней жизни разных групп и слоев населения, улучшение распределительных отношений, социальное обеспечение.
Научно-технические, инновационные проекты и программы	нацелены на развитие фундаментальных и прикладных научных исследований, продвижение в области научно-технического и технико-технологического прогресса, освоение достижений науки и техники, их применение в экономике с целью повышения эффективности производства, качества продукции, товаров, услуг, повышения их конкурентоспособности.
Инвестиционные проекты и программы	проекты программного характера связаны с долговременным, стратегическим вложением капитала с целью обеспечения устойчивого развития, роста экономического потенциал, укрепления положения страны, ее регионов на внутренних и мировых рынках, создание предпосылок существования будущих поколений людей, повышения эффективности функционирования экономики.

¹⁸ Восколович, Н. А. Экономика, организация и управление общественным сектором : учебник и практикум для вузов / Н. А. Восколович, Е. Н. Жильцов, С. Д. Еникеева ; под общей редакцией Н. А. Восколович. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 324 с. с.27

Экологические проекты и программы	ориентированы на бережное использование природных богатств, охрану и предотвращение недопустимого загрязнения земли, водного и воздушного бассейна, Мирового океана, всемерное сохранение естественных природных условий существования людей.
Проекты и программы безопасности	оборонная (военная) безопасность, обеспечивающая подавление угрозы нападения и захвата территорий страны, нанесения военных ударов, совершения террористических актов; экономическая и финансовая безопасность, предусматривающая предотвращение экономических и финансовых кризисов, дефолта, обеспечение устойчивого функционирования экономики, сбалансированность бюджетов всех уровней, подавление угрозы превышения предельно допустимых значений внутреннего и внешнего долга, последовательную ликвидацию угроз криминализации и коррумпированности экономики; предотвращение и ликвидация последствий чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера, создающих угрозу нормальному существованию людей и функционированию экономики, состоянию окружающей среды.

Источник: составлено автором по материалам официального портала национальных проектов РФ, режим доступа <https://xn--80aapampemcchfmo7a3c9ehj.xn--p1ai/projects>

Отметим, что представленное разделение носит достаточно условный характер, поскольку присутствует совмещение различных видов проектов и программ. С другой стороны, можно классифицировать национальные проекты по объекту действий рисунок 7.



Рисунок 7. Классификация национальных проектов по объекту действий

Источник: составлено автором

Проекты развития экономики страны в соответствии с продолжительностью их реализации делятся на три типа: долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные.

Особой важностью обладает классификация по уровню принадлежности уровню государственного управления. Такая классификация позволяет определить иерархию и степень масштаба проектов. в практике управления национальными проектами к этой группе относят проекты:

- федерального уровня, реализуемы в рамках достижения целей всей экономики страны;
- регионального уровня, отвечающие за решение проблем социально-экономического развития регионов РФ;
- отраслевого уровня, отвечающие за решение проблем конкретной отрасли;
- муниципального уровня, направленные на развитие конкретных городов;
- корпоративного уровня, направленные на развитие бизнеса и государственных унитарных предприятий.

Следует обратить внимание и на количественные показатели классификации. Например, по масштабу в соответствии с показателем суммарного объема инвестиций в проект. В современной практике наиболее популярными являются следующие категории проектов по уровню масштаба:

- сверх крупномасштабные программы, требующие полного объема финансовых вложений более 150 млрд. руб. и среднего объема более 15 млрд. руб.;
- крупномасштабные программы с общим объемом потребных финансовых ресурсов от 30 млрд. до 150 млрд. руб. и среднегодовым объемом от 3 млрд. до 15 млрд. руб.;
- среднемасштабные программы, требующие суммарного объема вложений от 3 млрд. до 30 млрд. рублей и среднегодового объема от 300 млн. до 3 млрд. рублей;
- низко масштабные программы, требующие общего объема финансовых вложений от 300 млн. до 3 млрд. руб. и среднегодового объема от 50 млн. до 500 млн. руб.;

- маломасштабные программы с потребным объемом вложений до 300 млн. рублей.

По источнику финансирования проектов выделяют:

- Финансируемые из средств федерального бюджета;
- Финансируемые из средств бюджета субъекта Российской Федерации;
- Финансируемые из средств бюджетов муниципальных образований;
- Финансируемые из средств внебюджетных фондов (в том числе, Фонда социального страхования Российской Федерации);
- Финансируемые из средств государственных корпораций, акционерных обществ с государственным участием, общественных, научных и иных организаций¹⁹.

Несмотря на потребность практики управления правительственными проектами и программами в универсальной классификации, позволяющей подобрать наиболее подходящие методы и инструменты управления, на данный момент такой классификации не существует. Приведенные примеры признаков классификации обладают определенным уровнем условности и не позволяют распределить национальные проекты с точки зрения эффективного использования методов и инструментов проектного управления.

С другой стороны, можно обратиться к отечественным и зарубежным стандартам проектного управления, однако эти методики эффективны для одних проектов и не быть оптимальными для использования в реализации других проектов. Так в условиях перехода к гибридным моделям управления проектами, в соответствии с PMBOK, применяются различные сочетания принципов стандартов ISO 21500, PMBOK, PRINCE2, Lean²⁰.

¹⁹ Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. N 786 "О системе управления государственными программами Российской Федерации";

²⁰ Борисов И.А. Классификация проектов в государственном управлении и ее значимость для выбора оптимальных подходов к реализации проектов - В сборнике: Высшая школа: научные исследования. Материалы Межвузовского международного конгресса. Москва, 2023. С. 24-29. с.28

При наличии большого разнообразия методик, принципов, правил и стандартов проектного управления выбор наиболее подходящих инструментов и методов для эффективной реализации конкретного проекта является достаточно сложной задачей.

Рассмотренные ранее классификации правительственных проектов имеют собственные взгляды на подходы к реализации проектов, однако, они не учитывают задачи по повышению эффективности управления национальными проектами. Приведенные классификации отталкиваются от приверженности руководства стандартам второго поколения и традиционной водопадной модели реализации проектов. В условиях реализации проектов согласно водопадной модели проекты, действительно, удобно классифицировать по масштабу работ, объемам финансовых инвестиций и уровню управления. В свою же очередь подобные классификации не способствуют определению перспектив системы управления национальными проектами на гибридные модели управления и стандарты третьего поколения.

В рамках проводимого исследования по совершенствованию системы управления проектами федерального значения посредством использования гибких технологий управления проектами требуется внести дополнительные признаки классификации, а также оценку возможности использования гибких технологий в национальных проектах.

Обратившись к данным шестнадцатого ежегодного отчета State Of Agile 89% респондентов признали эффективность методологии Agile и нацелены на создание Agile –команд. Согласно исследованиям, для успешной реализации проектов Agile-команды должны обладать: ценностями, ориентированностью на людей, четкой культурой, инструментарием и четко сформированными полномочиями руководства.

Традиционный проектный менеджмент направлен на достижение одной из трех целей: повышении доходов, снижении затрат или уменьшении рисков. Agile менеджмент обладает отличным набором приоритетов, а именно ускорение время выхода на рынок. Возможность быстро двигаться и при этом

быть предсказуемым - это ключевое преимущество, которое выделяется среди множества других, включая факторы дохода и затрат. 52% отдают предпочтение ускорению вывода продукции на рынок. 44% - предсказуемости поставок. 31% - снижению рисков.

Современные тенденции развития гибких методик управления таковы, что 49% компаний применяют гибкие технологии на протяжении всего жизненного цикла проекта.

Проведенные компанией State Of Agile исследования подтверждают эффективность гибких методологий не только в сфере информационных технологий, но и в производственных отраслях, так, например, только лишь 23% респондентов относились к отрасли ИТ²¹.

В рамках проведения классификации национальных проектов с целью совершенствования системы государственного управления за счет внедрения гибких технологий необходимо установить степень универсальности методологии Agile, а также оценить готовность национальных проектов к внедрению гибких технологий.

Первое на что обратим внимание — это проекты, в которых может применяться методология гибких технологий управления в целях увеличения значимости результатов. Следующим шагом определим негативное влияние гибких технологий на проекты и определим направления, в которых применение данной методологии невозможно.

Гибкие технологии управления требуют формирования специфической управленческой среды. Особенности данной среды является наличие нормативно-правового обеспечения гибких технологий, высокий темп принятия управленческих решений, отсутствия барьеров в отрасли для применения гибких технологий управления.

²¹ Annual State of Agile Report 2022 – электронный ресурс режим доступа: <https://info.digital.ai/rs/981-LQX-968/images/AR-SA-2022-16th-Annual-State-Of-Agile-Report> - дата обращения (23.05.2023)

Федеральные проекты можно отнести к проектам с высокой степенью неопределенности. В соответствии с моделью Cynefin framework выделяются три категории задач Рисунок 8.

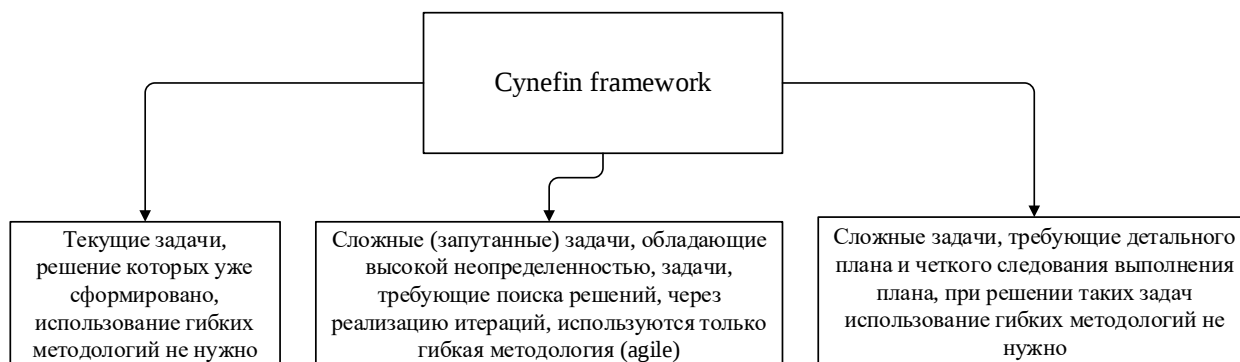


Рисунок 8. Задачи модели Cynefin framework

Источник: составлено автором

Правительственные проекты относятся к «запутанным» системам в которых для успешного достижения результатов эффективнее других методов проявляют себя гибкие технологии управления. также «запутанные» системы характеризуются высоким уровнем неопределенности, вызываемой быстрыми темпами изменения внешней среды проектов, а также предпочтений конечных потребителей результатов проекта. Выделим задачи национальных проектов третьей категории, которые можно решить с помощью гибких технологий управления:

- при решении задач с высокой неопределенностью (например, поставлена задача разработки концепций и стратегий);
- постоянном изменении требований к готовому продукту (например, разработка инновационного продукта.);
- при условии постоянной демонстрации успехов.

С другой же стороны, не целесообразно использовать гибкие технологии управления в национальных проектах при:

- невозможности менять созданный продукт;
- куратор проекта не готов финансировать доработки;
- высока цена ошибки;
- высокая предсказуемость.

В качестве первого критерия классификация предлагается определить уровень реализации национального проекта. Так, например, проекты федерального уровня обладают большей неопределенностью и сложностью выполнения работ в проекте. В проектах федерального уровня возникновение рисков сопряжено с появлением критических изменений, угрожающих устойчивому развитию экономики РФ в целом. В проектах регионального уровня возникновение рисков сопряжено с меньшим количеством критических последствий, при этом скорость принятия решения на региональном уровне выше чем на федеральном. В проектах муниципального уровня последствия рисков события влияют на муниципальное образование и лишь косвенно на региональный и федеральный уровень. Следовательно, показатель масштаба проекта в зависимости от уровня его реализации является важным в нашей классификации для дальнейшей оценки применимости гибких технологий в зависимости от степени риска внедрения гибких технологий в проекты того или иного уровня.

Следующий критерий классификации, отвечающий за применение технологий бережливого производства – время прохождения и подписания документов. Принятие решений в управлении осуществляется на основании предоставляемых руководителю отчетов. Соответственно, чем более оперативно к руководителю поступает отчетная информация о ходе реализации проекта и чем быстрее принимается управленческое решение, тем своевременнее реакция проекта. в рамках данного показателя необходимо определить дополнительные критерии, характеризующие информацию для принятия эффективного управленческого решения. Среди таких показателей: актуальность, достоверность, полнота информации. Для руководителя не менее важен высокий уровень управленческих компетенций для принятия правильных управленческих решений.

Наличие адаптивного механизма реализации задач. Механизм реализации задач должен представлять из себя набор элементов, адаптирующиеся под быстро меняющиеся внешние условия проекта. наличие

такого механизма будет свидетельствовать о высокой готовности проекта к применению гибких технологий управления, поскольку базовая часть уже будет присутствовать в системе управления проектом. В случае же отсутствия данного механизма требуется установить степень бюрократизации системы управления, а также определить элементы, препятствующие внедрению адаптивных технологий.

Наличие ценности, основанной на миссии проекта, в рамках согласованного времени, ресурсов и условий эксплуатации²². В таком случае треугольник ограничений проекта уходит на второй план, а система ценностей становится доминирующей. Такой подход согласуется с Agile философией. Таким образом возникает необходимость формирования условий эффективной реализации национального проекта, на основе сотрудничества участников проекта Рисунок 9.

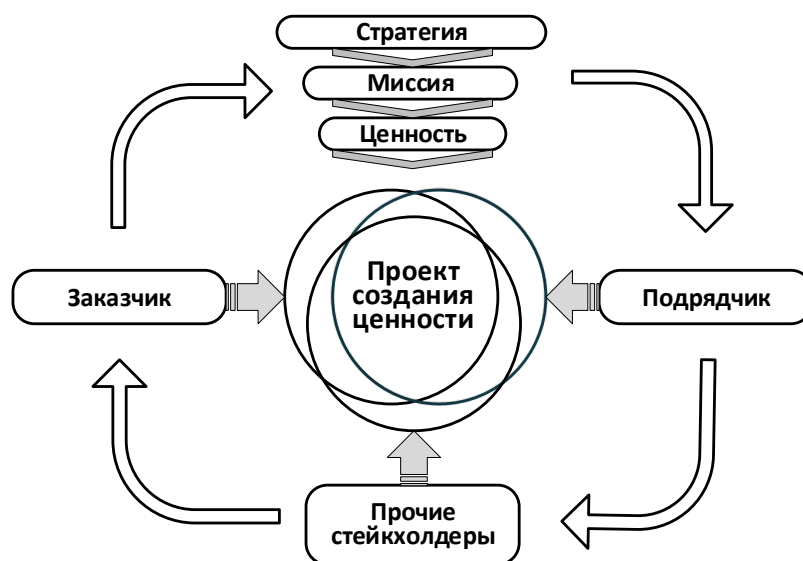


Рисунок 9. Взаимодействие участников проекта

Источник: Володин В.В. Реализация проектов с высокой степенью неопределенности - Научное обозрение: теория и практика. 2019. Т. 9. № 4 (60). С. 546-554.

Наличие нормативной базы по применению гибких технологий управления в конкретном национальном проекте. Наличие локальных нормативно-правовых актов и инициатив, отражающих методологические алгоритмы применения гибких технологий управления. При отсутствии

²² Черкасова, М. А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова // Муниципальная академия. – 2020. – № 1. – С. 177-181.

нормативной базы по гибкому управлению требуется определить наиболее вероятностные методики адаптивного управления и разработать частный стандарт под нужды конкретного национального проекта и/или его структурного элемента.

Каждому из рассмотренных выше показателей классификации проектов присваивается критерий отбора проектов. Наиболее удобным способом представления является табличная форма Таблица 5.

Определив критерии для каждого из признаков классификации присваивается весовой коэффициент для каждого из критериев. Весовые коэффициенты отражают связь критериев с методологией гибкого управления проектами. Всего в классификации получилось пять новых признаков по три критерия для каждого. Весовые коэффициенты рассчитываются в соответствии со 100% показателями по каждому признаку, следовательно, в сумме по трем критериям мы должны получить 1 значит по 0,6 0,3 и 0,1 для каждого из критериев.

Таким образом, мы получаем сводную таблицу с весовыми коэффициентами по каждому из критериев. Проект, набравший суммарно:

- от 3,7 до 7,2 пунктов по всем критериям потенциально готов к применению гибких технологий управления;
- от 2 до 3,6 пунктов можно считать условно готовым к применению гибких технологий управления;

от 0,1 до 1,9 пунктов можно считать не готовым к применению гибких проектных технологий. На наш взгляд полученная методика классификации национальных проектов демонстрирует распределение национальных проектов по группам в соответствии с потенциальной возможностью использования гибких технологий управления, опираясь на взаимовлияние признаков классификации на ключевые для возможности применения гибких технологий управления критерии, устанавливая коэффициент значимости для каждого критерия относительно каждого признака классификации. Таким образом задаются верхние и нижние границы групп потенциальной

возможности применения гибких технологий управления в национальных проектах.

Таблица 5.

**Взаимосвязь признаков и критериев классификации
правительственных проектов**

Признак	Критерий	Коэффициент
Уровень национального проекта	Федеральный	0,1
	Региональный	0,3
	Муниципальный	0,6
Время прохождения и подписания документов	Подписание документа более 6 часов	0,1
	Подписание документа равно 6 часам	0,3
	Подписание документа менее 6 часов	0,6
Адаптивный механизм реализации задач	Механизм линейный	0,1
	Механизм имеет два варианта реализации задач	0,3
	Механизм имеет более двух вариантов реализации задач	0,6
Наличие ценности	Наличие миссии, согласованных сроков, ресурсов и условий реализации	0,6
	Наличие только согласованных сроков, ресурсов и условий реализации	0,3
	Наличие только согласованных сроков и ресурсов	0,1
Наличие нормативной базы применения гибких технологий управления проектами	Наличие более трех нормативных актов, регулирующих гибкие технологии управления	0,6
	Наличие трех нормативных актов, регулирующих гибкие технологии управления	0,3
	Наличие менее трех нормативных актов, регулирующих гибкие технологии управления	0,1

Источник: составлено автором

На наш взгляд полученная методика классификации национальных проектов демонстрирует распределение национальных проектов по группам в соответствии с потенциальной возможностью использования гибких технологий управления, опираясь на взаимовлияние признаков классификации на ключевые для возможности применения гибких технологий управления критерии, устанавливая коэффициент значимости для каждого

критерия относительно каждого признака классификации. Таким образом задаются верхние и нижние границы групп потенциальной возможности применения гибких технологий управления в национальных проектах.

Полученная классификация способствует проведению функционального анализа национальных проектов на предмет возможности использования гибких технологий в действующих национальных проектах и программах. А также в зависимости от уровня готовности проектов к применению гибких технологий, и при наличии высоких показателей определить наиболее подходящую гибкую технологию и стандарт третьего поколения для использования в гибридной системе управления проектами.

1.3 Зарубежный опыт использования и интеграции гибких технологий управления в реализацию национальных проектов

Характерным отличием государственного проектного управления от операционного является характер управленческих процессов и эффект их отдачи для организации. так для операционной деятельности характерны процессы связанные с поддержанием жизнедеятельности и текущего состояния организации в целом. В свою очередь проектная деятельность в государственном секторе связана с созданием нечто нового и преимущественно направлена на разработку проектов, связанных с развитием всей системы управления в целом.

Следовательно, справедливо предположить, что комплексная реструктуризация процессов организации управления национальными проектами положительно скажется на реализации текущих проектов и запустит процесс качественной подготовки системы управления национальными проектами на регулярной основе. Заметим, что декомпозиция и изучение механизмов управления национальными проектами сделает процесс оптимизации текущего финансирования более прозрачным и управляемым, а также позволит инициировать обновленные алгоритмы

формирования бюджета в соответствии с обновленными критериями управленческого контроля.

Анализируя историю развития проектного управления в зарубежных странах, можем выделить основополагающие этапы, ставшие опорными для лучших мировых практик, и отечественного опыта формирования структуры проектного управления Таблица 6.

Исследование периодизации развития проектного управления в зарубежных странах позволяет отметить, что с 1930 по 1950 гг. начала применяться матричная организация реализации проектов в государственном секторе.

Program (Project) Evaluation and Review Technique (сокращённо PERT) один из методов проведения оценки и анализа проектов, разработанный в 1958 году по заказу специальных подразделений проектов особого назначения ВМС (Военно-морских сил) США для обеспечения реализации проекта создания ракетной системы «Polaris». Интересный факт, именно Советский Союз послужил толчком в развитии систем анализа и оценки проектов, запустив свой первый космический спутник, создавший кризис в США.

Условия создания метода PERT определили его назначение. В первую очередь такой метод предназначен для единовременных и масштабных проектов. В нем заключены механизмы, предусматривающие неопределенности, а также механизмы формирования графиков работ без точной информации о необходимом времени и ресурсов для реализации определенных задач.

Во время космической гонки, послужившей предпосылкой для создания метода PERT. В первую очередь он был разработан с целью упрощения планирования на бумаге и упрощения составления графиков масштабных проектов. Основной целью технологии PERT является анализ временных ресурсов проекта, как целиком, так и для каждой отдельной операции. В современном мире наиболее эффективной частью метода PERT признан метод критического пути, нашедший отражение не только в сложных,

крупных проектах, но и менее масштабных. Также удобство метода критического пути отмечено тем, что он обладает наиболее простой интеграцией в информационные системы управления проектом²³.

Таблица 6

Ключевые этапы развития проектного управления в мировой и отечественной практиках

1930-1950 гг.	Впервые применяется матричная организация реализации проектов
1956-1958 гг.	Разработан и апробирован метод критического пути и техника сетевого планирования УП.
1959 гг.	сформулирован системный подход к управлению проектами по стадиям их жизненного цикла
1960 гг.	Активное распространение техник оценки и анализа реализации проектов, появляется метод графической оценки и анализа, создаются профессиональные организации управления проектами.
1970 гг.	Акцент на управлении конфликтами при реализации проектов. В 1975г британская компания Simfact SyStems Ltd разработала метод управления компьютерными проектами PROMPTII, ставший прототипом PRINCE2. Разработка концепции управления внешним окружением проектов; Разрабатываются принципы формирования организационной структуры УП и команды проекта, методы управления конфликтами; Управление рисками в сфере УП выделяется в самостоятельную дисциплину; одним из важных объектов управления становится качество; Переход от управления единичными проектами к мультипроектному управлению.
1980 гг.	Разработано и выпущено Руководство к своду знаний по управлению проектами (РМВoК, 1986 г.). Методы УП распространяются в области малых проектов. УП окончательно формируется как междисциплинарная сфера профессиональной деятельности;
1990-2000 гг.	На всемирном Конгрессе по УП активно обсуждается проблема дальнейшего развития УП. Декларируется новое направление исследований проектно-ориентированный менеджмент организации. Выпущен стандарт PRINCE2 (Projects In Controlled Environments, 1996 г.) как универсальный метод управления проектами в системе госуправления Великобритании.
2000-по н.в.	Появление доступных информационных систем поддержки проектной деятельности, ориентация на развитие soft-skills (лидерство, проактивность).

Источник: составлено автором по материалам статьи Леонов М.Е. Международный опыт развитие Agile менеджмента в государственном управлении проектами. Проблемы теории и практики управления. 2021. №11.

С 1960 года растет интерес к оценке результатов деятельности проектов, сопоставляя политику государства в отношении проектов с

²³ Кнутов, А. В. Управление государственными и муниципальными закупками и контрактами: учебник и практикум для вузов / А. В. Кнутов. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 316 с. с.80

результатами от реализации проектов организации начали уделять активное внимание к методологии графического планирования, а также применению графиков для оценки и анализа, тем самым открыв для проектного управления сферу оценки²⁴.

С 70-х годов двадцатого века потребность и интерес к проектному управлению были переосмыслены и начали набирать высокие темпы изучения и внедрения, но в первую очередь не как инструменту государственного управления, а набору инструментария по работе с конфликтами внутри проектной команды и во время реализации проекта.

В 1980-е годы впервые разрабатывается общедоступный, полноценный свод знаний и правил использования проектных механизмов для управления. Пособие переведено на многие языки, в том числе и на русский и называется: «Руководство к своду знаний по управлению проектами (PMBOK – Project management Body of Knowledge). Несмотря на то, что прошло практически сорок лет с момента создания «руководства», оно является одним из главенствующим в мире проектного управления.

В 1996 году был выпущен стандарт PRINCE 2 (Projects In Controlled Enviroments), разработанный преимущественно под систему государственного управления Великобритании, с расчетом использования этого стандарта как универсального инструмента по внедрению проектного управления²⁵.

При этом в США 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», данный стандарт включил в себя основные тренды проектного управления разделив их на отдельные направления менеджмента в рамках проекта²⁶.

²⁴ Леонов.М.Е. Международный опыт развитие Agile менеджмента в государственном управлении проектами. Проблемы теории и практики управления. 2021. №11

²⁵ Новиков Д.А. Механизмы управления: Учебное пособие. - М.: Ленанд, 2018. - 192с

²⁶ Балашов А.И. Управление проектами: учебник и практикум для академического бакалавриата - М.: Издательство Юрайт, 2015. - 383 с. с.26-31

Лучшими мировыми и отечественными практиками модель и принцип проектного управления были приняты в качестве эталона управленческой деятельности как в организациях частного сектора, так и в государственном секторе. Отметим, что высокие темпы развития современной экономики, а также теории и практики управления влияют на принципы проектного управления, стимулируя их развитие и совершенствование процессов подстройки под действующие структуры управления и реалии экономической активности. Проектное управление, благодаря своей адаптивности и мобильности, на сегодняшний момент, в той или иной степени проникло во все сектора экономики. Что касается государственного сектора, то тут проектное управление только начинает развиваться.

Государственный сектор - широчайший сектор экономики, обеспечивающий работоспособность всех отраслей экономики, и при этом являющийся самым низко адаптивным сектором, отстающим от современных трендов. Исследования использования в зарубежном опыте, при внедрении проектного управления, IT-поддержки государственного сектора в Великобритании, показали, что система информационной поддержки давала множество сбоев. В связи с этим был осуществлен переход от полной автоматизации управления к применению и активному развитию технологии Agile. Agile по своей природе является не столько технологией, сколько философией гибкого управления. Государственный сектор Великобритании ориентируется на перевод более 50% проектов на технологию Agile²⁷.

Опыт Правительства Великобритании показал эффективность практик использования гибридных систем и гибких технологий в управлении национальными проектами. Таким образом, в 2011 году, был сформирован специализированный департамент, в ведомстве которого находятся все приоритетные проекты, другим значимым направлением деятельности данного департамента является разработка и внедрение принципов и

²⁷ Буга А. В., Великославинский М. С., Данилова Т. В. [и др.] Теория и механизмы современного государственного управления – Санкт-Петербург: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2020. – 212 с.

инструментов проектного управления. Ключевыми факторами по реализации проектов данным департаментом можно считать:

- Приоритезация проектов, находящихся в реализации, степень приоритета (высокая, средняя, низкая) присваивается в зависимости от характера и сложности данных проектов, так, например, высокий приоритет присваивается комплексным инфраструктурным проектам. Градация приоритета реализуемых проектов, высокий приоритет с высокой степенью риска;
- Формирование высокого уровня управленческих компетенций у участников проектных команд, а также создание новых команд из наиболее квалифицированных управленцев;
- Совершенствование и распространение механизмов проектного управления по стадиям жизненного цикла. Оптимизация процессов управления национальными проектами на основе сквозной системы контроля с сильными обратными связями на всех этапах жизненного цикла государственного проекта.

Создание департамента, способного регулировать процесс внедрения и обеспечения проектного управления, дало возможность правительству Великобритании реализовывать одновременно двести приоритетных проектов общей стоимостью пятьсот млрд фунтов. Высокий интерес со стороны государственных органов к проектной деятельности в сочетании с высокими инвестициями в формирование проектных структур в аппарате управления государством свидетельствует о значимости и эффективности использования проектной методологии в реализации государственных приоритетов. Однако следует отметить что, отличительной чертой британской модели управления национальными проектами – это ориентация и усиление взаимодействия в вопросе государственно-частного партнерства. За счет тесного взаимодействия государственного и частного секторов открываются

возможности развития национальной экономики за счет совокупного развития частного и государственного секторов при удовлетворении их потребностей.²⁸

Опираясь на опыт Великобритании, но придерживаясь собственных традиций в управлении, международное сообщество перешло к разработке собственных стандартов и методик по внедрению проектного управления. Однако опыт Великобритании, государства трактовали по-своему, получив в конечном итоге огромное количество нормативно-правовых актов по регулированию проектов, работающих номинально. На практике же получили громоздкую систему административных актов. Россия не стала исключением по масштабу громоздкости системы административных актов. В Российской Федерации были разработаны ГОСТы, однако эти стандарты носят рекомендательный характер, тем самым не сковывают систему управления проектами, а поддерживают её на законодательном уровне.

Несмотря на определенную неэффективность стандартов управления проектами множества стран, следует отметить, что опыт британского правительства запустил процесс создания международных и национальных ассоциаций по управлению проектами. Лучшими практиками по внедрению методологий проектного управления в государственный сектор принято считать опыт Великобритании, Малайзии, Японии, США, Норвегии, Франции, Сингапура и Канады²⁹.

В качестве одного из примеров, разберем опыт Правительства Великобритании. В 2011 году, тогда был создан отдельный департамент, отвечающий за приоритетные проекты, в его обязанности также входили разработка и внедрение механизмов проектного управления. В данном случае в деятельности по реализации проектов можно выделить ключевые составляющие:

²⁸ Леонов М.Е., Хабаров В.И. Анализ применения проектных технологий при реализации национальных проектов. Современная конкуренция. 2023. №4. с.39-50.

²⁹ Райзберг, Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами: учебное пособие / Б.А. Райзберг. – Москва: ИНФРА-М, 2021. – 384 с.

- Градация приоритета реализуемых проектов, высокий приоритет присвоен комплексным инфраструктурным проектами и высоко рискованным проектам;
- Развитие управленческих компетенций у персонала и создание проектных групп из наиболее квалифицированных кадров;
- Развитие механизмов управления жизненным циклом проекта, за счет этого оптимизация всех процессов проектной деятельности, благодаря сопоставлению фактических результатов с планируемыми на всех стадиях жизненного цикла проекта.

Создание отдельного департамента, отвечающего за внедрение и обеспечение проектного управления, позволило правительству Великобритании реализовывать одновременно двести приоритетных проектов совокупной стоимостью пятьсот млрд фунтов. Такое стремление к осуществлению проектной деятельности и вложения в проектные структуры, свидетельствует об эффективности использования проектного управления. Следует отметить, что отличительная черта британской модели – это акцент на государственно-частном партнёрстве, такое партнёрство позволяет оптимизировать развитие малого и среднего бизнеса, распараллелив эти процессы с удовлетворением государственных потребностей³⁰.

Основываясь на данных британского отчета о состоянии управления проектами в стране, проведенного более чем в трех ста организациях, включившего ответы тысячи практиков об основных проблемах, с которыми сталкиваются руководители проектов в ходе их профессиональной деятельности, выявлены наиболее значимые проблемы для системы управления национальными проектами³¹ Рисунок 10.

³⁰ Уткин Э.А. История менеджмента. - Издательство ЭКМОС, 2018. 224с

³¹ Бондарь Н. С. [и др.] Местное самоуправление: учебник для вузов; под редакцией Н. С. Бондаря. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 386 с. с.84



Рисунок 10. Наиболее значимые проблемы для системы управления национальными проектами

Источник: составлено автором

Разработанная методология универсальных инструментов проектного управления нашла широкое применение в организациях Великобритании. Однако, несмотря на масштабность её использования в полной мере, разработанные методики и инструменты не носят повсеместный характер. Суммарная доля организаций, предпочитающих собственные механизмы и инструменты превышает суммарную долю организаций полностью или на 80% поддерживавших унифицированную систему инструментов проектного управления³². Результаты проведенного исследования отображены на Рисунке 11.

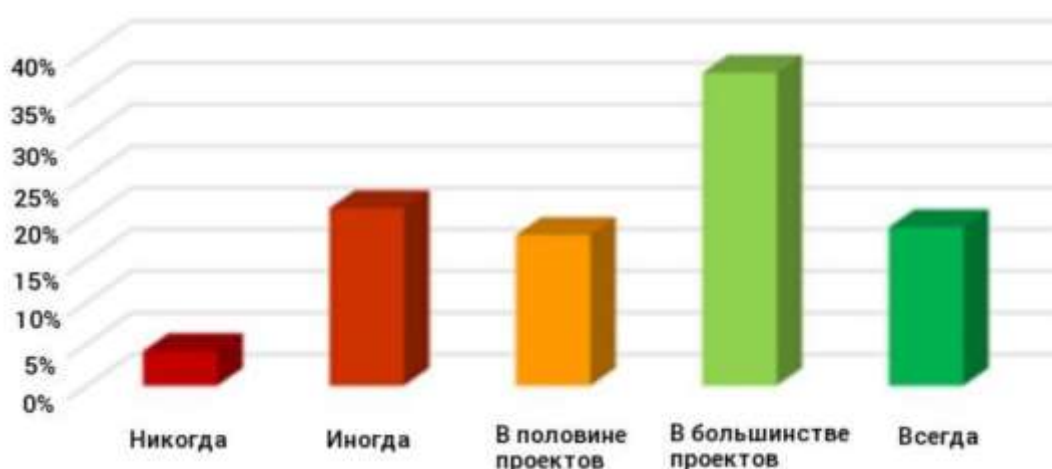


Рисунок 11. Анализ использования единой методологии проектного управления в Великобритании.

³² Новиков Д.А. Механизмы управления: Учебное пособие. - М.: Ленанд, 2018. - 192с

Источник: составлено автором по материалам статьи Леонов.М.Е. Международный опыт развитие Agile менеджмента в государственном управлении проектами. Проблемы теории и практики управления. 2021. №11 с.76-91.

В результате опроса также удалось выделить несколько интересных особенностей относительно самих руководителей и реализуемых проектов в целом. Например, 25% руководителей проектов не считают нужным готовить документы, относящиеся к содержанию проекта, в свою очередь методологии проектного управления утверждают, что подобные описательные документы способствуют выявлению большего количества рисков на стадии планирования.

Составлением расписания проекта, то есть календарным планированием занимаются более 60 % опрошенных руководителей проектов, однако 34% избегают, это процедуры и предпочитают вести проекты интуитивно. Следовательно, в такой ситуации при отсутствии базового плана и его визуализации – календарного плана, возникает высокая вероятность возникновения изменений и отклонений в проекте³³.

Несмотря на организацию проектных процессов, в большинстве случаев, в соответствии с базовым планом проектов, результаты исследования оказались неоднозначными и говорят о том, что в 32% случаях проекты не укладываются в сроки, а контроль за исполнением и передвижением сроков никто не осуществляет. Также более тридцати процентов организаций отметили, что поставленные проекты выходят за рамки установленного бюджета. И самое главное, тот же самый процент организаций не получают от реализации проектов ожидаемой и ощутимой выгоды³⁴.

Противоречивость полученных данных в ходе исследования может свидетельствовать, о том, что в странах, отличившихся своими передовыми темпами внедрения проектного управления, можно столкнуться с формализмом бизнес-процессов, что в свою очередь приводит к снижению

³³ Борщевский, Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества: монография / Г. А. Борщевский. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 293 с. с.93

³⁴ Козлова, Л. С. Административные регламенты: учебное пособие для вузов / Л. С. Козлова. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 415 с. с.25

эффективности проектного управления, а в последствии подобное отношение переходит и на халатное отношение к коммуникациям внутри команды и не добросовестное управление ресурсами организации, в совокупности с не компетентным использованием проектных инструментов.

Рассматривая Малазийский опыт внедрения проектного управления, следует отметить, что процесс по внедрению подобного вида деятельности и формировании необходимых штатных подразделений начался раньше, чем в Великобритании, а именно в 2009 году. В отличие от британского департамента, основная цель малазийского органа по контролю за внедрением управления проектами заключалась в разработке мер по уходу от многолетней стагнации экономической обстановки, особенно это было характерно для государственного управления Малайзии. Поскольку ключевым показателем было время в основу малазийского подхода легли принципы быстрых результатов:

- Формирование иерархической структуры основных стратегических направлений;
- Разработка KPI (ключевых показателей эффективности) внедряемых методик и сопоставление полученных результатов с плановыми;
- Разработка коммуникационных взаимосвязей, совместно с проработкой алгоритмов ведения преобразований в эксплуатацию и наложение результатов на текущую систему по методу «дорожных карт»;
- Работа с общественностью и налаживание обратной связи за счет внедрения новых каналов коммуникаций;
- Составление реестра рисков и алгоритмов работы с рисками, а также разрешение последствий от наступивших рисков, опираясь на подготовленные инструкции³⁵.

Таким образом, уже в 2016 году Малайзия вошла в тройку стран с самым качественным и эффективным государственным управлением.

³⁵ Леонов, А. В. Организация проектного управления в органах государственной власти / А. В. Леонов. — Текст : непосредственный // Молодой ученый. — 2022. — № 14 (409). — С. 101-104. с.81

Японский опыт чем-то напоминает современный отечественный опыт по внедрению проектного управления в органы государственной власти, но в Японии этот процесс начался еще в 2005 году. Японская модель характеризуется запуском нескольких национальных программ, с существенным отличием. Запускаемые программы не накладывались на существующую систему управления, для них требовались новые механизмы, которые были персонально разработаны под каждую из программ. Такими механизмами стали две методологии реализации национальных проектов по развитию инфраструктуры, конкуренции и бизнеса: P2M (Project and program management) и KPM (Kaikaku Project Management). Сущность данных методологий отличается от аналогичных в других странах, потенциал проектных инструментов и методик был сконцентрирован на развитии методов управления инжинирингом, инновациями и программами. Идеология японского общества также отразилась в данных методиках, а именно в описании процесса сбора эффективной команды под реализацию отдельно взятого проекта и определения показателей эффективности для каждого из потенциальных членов команды³⁶.

В правительстве США не стали разрабатывать собственные персонализированные методики, для управления проектами они используют «Свод знаний по управлению проектами в государственных органах» - одна из редакций PMBoK. Редакция данного стандарта в целом дублирует своего коммерческого товарища за исключением одного пункта:

- В обеих редакциях содержатся нормы по определению и взаимодействию с ключевыми процессами управления проектами;
- Описана основная терминология проектного управления;
- В правительственной версии включено детальное описание среды в которой функционируют правительственные проекты, а также отражены механизмы взаимодействия со специфической средой.

³⁶ Леонов М.Е., Дмитриев А.Г., Романников А.Н., Сайтбагина Л.А. Управление проектной командой учебно-методическое пособие - М.: Издательство «Спутник +», 2023. – 51 с Тираж: 100 ISBN 978-5-9973-6684-1

В США сформирована специальная федеральная программа подготовки и сертификации государственных служащих, как инструмент повышения квалификации управленческих кадров и соответствии управленческого аппарата стандартам РМВоК. По требованиям данной программы каждый федеральный служащий в течении двух лет в обязательном порядке проходит обучение и сертификацию по управлению проектами.

Правительство Норвегии подошло к вопросу внедрения проектного управления со стороны изучения текущего состояния отрасли и неудач в реализации проектов. В 1998 году был запущен механизм по сбору и анализу проектной обстановки в стране. По результатам проведенного анализа Правительством Норвегии была сформирована модель функционирования национальных проектов. Сущность её заключалась в том, что в модель отражала жизненный цикл крупного инвестиционного проекта. (Рисунок 6).



Рисунок 12. Модель жизненного цикла национального проекта в Норвегии.

Источник: составлено автором по материалам статьи Леонов М.Е. Международный опыт развитие Agile менеджмента в государственном управлении проектами. Проблемы теории и практики управления. 2021. №11 с.76-91.

Норвежская модель проектного управления склонна к постановке целей и задач сверху-вниз, что не всегда является эффективным выходом для высоко адаптивных систем управления. Однако правительство четко делегирует полномочия и назначает ответственные ведомства и министерства за каждый проект, занимая тем самым должность координатора программы проектов. В обязанности назначенных ответственных входит не только

мониторинг и контроль процессов реализации, порученных им проектов, но и контроль качества выполнения работ и эффективное использование ресурсов.

Лучшие практики нашли свое применение и по всей Европе, в частности, во Франции также в структуре органов государственной власти был создан отдельный, отвечающий за разработку и внедрение модели проектного управления. Французская модель берет за основу модернизацию текущей системы управления в органах государственной власти. Первыми запускаются проекты по совершенствованию социально-экономической политики государства, затем внедряются проекты в соответствии со стратегическими целями государства. Подчинен данный орган напрямую Правительству Франции³⁷.

Канадское правительство, решило направить потенциал проектного управления на развитие освоения природных ресурсов страны. Однако, несмотря на то, что проектная деятельность не затрагивает всю сферу государственного управления, она подчинена Офису управления крупными государственными проектами, обеспечивая контролируемое протекание всех задач и работ проекта, при этом добиваясь более высокого качества и отдачи от проекта.

Обратившись к международному опыту становления проектного управления, выявлен факт, что всемирная глобализация затрагивает даже сферу управления. Подтверждением выявленного факта служит наличие у всех международных структур управления проектами общей особенности, базирующуюся на формировании регламентов, стандартов и создании органа – приказчика, несмотря на применение лучших практик и ориентация на лидеров. В рамках сохранения собственных систем управления и поддержания международной системы управления проектами, совместно разработаны стандарты и программы сертификации менеджеров, а также внедрены алгоритмы унификации реализуемых проектов. Внедрение такой унификации

³⁷ Купряшин, Г. Л. Основы государственного и муниципального управления: учебник для вузов / Г. Л. Купряшин. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 574 с. с.38

на международной арене во многом позволили осуществить ранее разработанные стандарты глобализации и стандарты для получения сертификатов проектных менеджеров. Технический прогресс также не остался в стороне и благодаря информационным технологиям в сфере государственного управления процесс межгосударственного проектного управления безболезненно стал одним из следствий глобализации³⁸.

На текущий момент вопрос о способствовании развитию международного проектного менеджмента является одним из важнейших на мировой арене. В рамках содействия развитию проектного управления были созданы международные организации, отвечающие за стандартизацию программ подготовки и обучению мировых специалистов. Примерами таких организаций служат IPMA или же для российского менеджмента «Ассоциация управления проектами «Совнет».

Следует отметить, что процесс глобализации затронул не только крупные страны, но и мелкие государства, в целях достижения целей международного сотрудничества осуществили переход от процессного управления к проектному управлению. Каждая из стран внедрила механизмы управления проектами только в той степени, в которой собирается сотрудничать на международном уровне.

Взяв за основу проектно-ориентированную модель в государственном секторе, начались преобразования по внедрению механизмов конкуренции между государственными служащими, отметим, что данные механизмы распространились на структурные подразделения³⁹.

Сущность британского подхода к реализации национальных проектов за счет привлечения ресурсов коммерческого сектора и реализации частных проектов за счет привлечения ресурсов государства заключена во взаимовыгодном сотрудничестве государственного сектора экономики и частного, позволяя каждому из участников этих экономических

³⁸ Новиков Д.А. Механизмы управления: Учебное пособие. - М.: Ленанд, 2018. - 192с

³⁹ Меньшикова Г. А. [и др.] Основы государственного и муниципального управления. Агенты и технологии принятия политических решений: учебник и практикум для вузов; под редакцией Г. А. Меньшиковой. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 387 с. с.58

взаимоотношений извлекать собственную выгоду. Процесс реализации проектов идентичен для органов государственной власти различных стран. Сущность процесса заключается в том, что частному предпринимательству предоставляются права в среднесрочной и/или долгосрочной перспективе эксплуатировать и пользоваться объектами общественной и/или инфраструктурной значимости, однако государственные органы не предоставляют частному предпринимательству полной свободы, оставляя за собой право регулировать и контролировать деятельность государственных объектов, переданных в пользование бизнесу⁴⁰.

Однако, нельзя не отметить, наличие противоречия невозможности перевода предоставленных объектов в частную собственность, обусловленное высокой стратегической, социально-культурной и экономической значимостью для государственного сектора, и недостаточностью ресурсов необходимых для обновления и обслуживания объектов высокой государственной значимости в виду отсутствия интереса частного предпринимательства инвестировать в объекты, не принадлежащие ему. Партнерские отношения между государством и честным сектором позволяют задействовать мощности частного бизнеса для развития стратегически важных объектов государственной собственности. А также позволяет консолидировать ресурсы и усилия государства и бизнеса в решении общественных задач⁴¹.

Еще одним не маловажным преимуществом является, то, что бизнес обладает большей адаптивностью, чем государство. В свою очередь такая адаптивность позволяет бизнесу большую гибкость и быстроту принятия решений, а также позволяет более свободно обращаться и применять технологические и технические новации. В условиях высокой интеграции и консолидации усилий, механизмов управления и ресурсов бизнес приобретает

⁴⁰ Жамолетдинова Л. М. Развитие конкуренции в сфере государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2-1. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=20403> (дата обращения: 05.09.2023).

⁴¹ Дмитриев А. Г., Володин В. В. Конкурентные структуры целевых рынков сбыта и потенциал конкурентоспособности аграрных предприятий // Проблемы теории и практики управления. 2020. № 3. С. 52–62.

способность к обучению системы государственного управления, подобные механизмы обучения по итогам каждого из государственных проектов повышают управленческие компетенции государственных управленцев, за счет чего увеличивается качество предоставления государственных услуг, а также конкурентоспособность национальных проектов и экономики в целом.

Так, например, государственный сектор Великобритании на протяжении 27 лет успешно реализует национальные проекты и программы. Объединив лучшие в стране методики проектного управления, заложенные в новую структуру управления национальными проектами еще при формировании стандарта PRINCE II, правительству Великобритании удалось увеличить заинтересованность частного сектора к решению важных инфраструктурных вопросов страны. Такой подход позволил обеспечить высокие темпы экономического развития страны, а также выдвинутся на рынок международных проектов и весьма успешно себя зарекомендовать.

Другим не маловажным фактором в развитии конкурентоспособности национальных проектов является появление модели частной финансовой инициативы (Private Finance Initiative – PFI), главным предназначением модели стало методическое обеспечение по созданию инфраструктурных объектов, для достижения эффективного соотношения по цене и качеству для конечных потребителей этих благ (налогоплательщиков).⁴²

Согласно описанному в PFI подходу между государством и частным сектором формируется объединение для совместного участия в реализации ключевых национальных проектов путем денежных и ресурсных инвестиций. Для простоты регулирования процесса распределения ресурсов и задач между участниками данного объединения учреждается специализированная проектная компания (Special Purpose Vehicle – SPV). В новую проектную компанию обязательно приглашают для участия инвесторов из бизнес-сообщества, а также организации, осуществляющие различную деятельность

⁴² Леонов М.Е., Хабаров В.И. Анализ применения проектных технологий при реализации национальных проектов. Современная конкуренция. 2023. №4. с.39-50

включая строительную, производство услуг, сырья, материалов, а также для привлечения большего капитала приглашаются и кредитные организации. Период членства в компании SPV соответствует периоду выполнения контрактов PFI, заключающимися на 25-30 лет, этот период зависит от типа проекта. На протяжении действия контрактов объединение организаций оказывает услуги населению, ранее оказываемые только государственными органами. Процесс возврата инвестиций из государственного бюджета можно будет запустить только когда предоставленный объект начнет функционировать в объемах, определенных подписанными договорами.⁴³

На момент до 2012 года модель PFI как основная методология реализации национальных проектов при использовании механизмов партнерского управления проектами проявила себя на практике намного лучше, чем изначально ожидалось, тем самым получив широкое распространение. В 2012 же году данная модель подверглась доработкам и изменениям, что повлекло за собой увеличение числа участников частного сектора в направлениях строительства, эксплуатации и инвестирования в ключевые направления и объекты инфраструктуры Великобритании.

К настоящему моменту развитие моделей управления национальными проектами PFI/PF2 общее количество проектов составляет 716, при этом 686 находятся в процессе реализации. Общая стоимость этих проектов составляет 59,40 млрд фунтов. Из всего многообразия сфер национальных проектов лидирует сектор здравоохранения общим составом 127 проектов на общую стоимость 12,95 млрд фунтов стерлингов. Следующая отрасль по количеству проектов и объемам финансирования – образование 172 проекта на общую сумму 8,6 млрд фунтов соответственно. И еще два сектора экономики — это оборонно-промышленный комплекс и транспортная отрасль по 41 и 61 проекту соответственно⁴⁴.

⁴³ Леонов М.Е., Хабаров В.И. Анализ применения проектных технологий при реализации национальных проектов. Современная конкуренция. 2023. №4. с.39-50

⁴⁴ Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2016 summary data. – L.: HM Treasury, 2016. – 9 p

Переход правительства Великобритании на программный подход в формировании инвестиционных программ основан на принципах выполнения PFI – контрактов. Благодаря такому подходу была внедрена программа по совершенствованию инфраструктурных аспектов британских школ с суммой финансирования в объеме 2,2 млрд фунтов стерлингов. В рамках проекта проведена реновация трех с половиной тысяч школ за период с 2005 по 2020 г.⁴⁵

В конечном итоге получилась система, не лишенная своих недостатков, в значительной степени повысившая конкурентоспособность национальных проектов, обеспечив высокое качество обслуживания инфраструктурных объектов и укрепившая экономику всей страны. Таких показателей удалось достигнуть за счет интереса бизнеса в оказании качественных услуг, ведь система предполагает получение максимальной прибыли лишь при выполнении критериев контрактов. За счет заложенных в контрактах показателей контроля результатов позволяет обеспечить максимально эффективное распределение бюджетных средств при получении максимальных результатов от реализации проектов.

Зарубежный опыт внедрения проектного управления в государственный сектор имеет положительные результаты и представляет высокий интерес для изучения и моделирования зарубежных практик на отечественный государственный сектор. Однако, как показало исследование существует ряд проблем достижения полного перехода на проектное управление:

- низкий уровень адаптивности системы коммуникаций между государственными органами и участниками проектов, при этом подобная система коммуникаций влияет на реализацию проектных процессов, изменяя или отменяя некоторые из них;

⁴⁵ The Building Schools for the Future: Renewing the secondary school estate. Twenty-seventh Report of Session 2008–09. – L.: House of Commons, Public Accounts Committee, 2009. – 81 p.

- отсутствие заинтересованности у государственных служащих, выполнение нескольких разнонаправленных задач: проектные и операционные, такая низкая мотивация обусловлена степенью квалификации сотрудников;

- высокая степень адаптивности проектных структур, что не позволяет унифицировать систему управления проектами.

На данный момент внедрение проектного управления в государственные структуры связано с большим количеством рисков, вероятность наступления которых увеличивают, отраженные нами проблемы. При этом государство определяет проектное управление как стратегический ориентир развития и принимает ряд мер:

- формируется программа по обеспечению эффективной координации и синхронизации исполнения операционной деятельности и проектной;

- формируется персонализированная модель управления проектами под каждый государственный орган – участник проекта. На текущий момент данная задача ограничивается «закручиванием гаек», а именно созданием новых регламентов и стандартов для системы управления проектами;

- создаются группы нормативных актов, дополняемые методическими рекомендациями для обеспечения сохранения стабильности в организации и подготовки к плавному переходу на проектное;

- разрабатываются механизмы мотивирования персонала, отвечающего за внедрение механизмов проектного управления;

- разработаны государственные нормативные акты по методологическим рекомендациям и ведется консультирование и сопровождение проектов в соответствии с принятыми законами⁴⁶.

Опираясь на результаты проведенного исследования, мы можем утверждать, что развитие проектной деятельности в государственных органах,

⁴⁶ Охотский Е. В. [и др.] Государственная и муниципальная служба: учебник для вузов; под общей редакцией Е. В. Охотского. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 409 с. с.58-60

повлечет за собой увеличение заинтересованности коммерческих организаций в государственных проектах. Что в свою очередь открывает рынки международных проектов, а также государственного международного сотрудничества. Подобные перспективы и мировые практики подтверждают важность проектного инструментария и организации проектной деятельности, как средств развития государства и формирование собственных управленческих ресурсов.

Выводы по Главе 1

В Главе 1 были рассмотрены современные проблемы в системе управления национальными проектами. На основе мнения научного сообщества, а также предложенных в нем решений сложившихся проблем была разработана классификация проблем в действующей системе управления проектами, где основным признаком классификации выступает характер выявленных проблем.

Приведены различные подходы к классификации национальных проектов и на основе результатов анализа приведенных классификаций был сделан вывод о их недостаточности в вопросе применения гибких технологий проектного управления в реализации национальных проектов. Поэтому была предложена авторская классификация проектов, учитывающая возможность применения гибких технологий управления проектами.

Проведен анализ проектной среды системы управления правительственными проектами, в ходе которого обоснованы два действующих направления проектного управления: традиционное и гибкое. В соответствии со стандартом РМВоК определено перспективное направление развития систем управления национальными проектами как гибридное. Гибридное управление проектами предложено в качестве перспективной методологии управления, объединяющей традиционные и гибкие методы управления.

Рассмотрен международный опыт внедрения проектного управления в государственные структуры. Зарубежный опыт базируется на привлечении коммерческих организаций для управления национальными проектами. Однако следует отметить, что не все страны пошли по подобному принципу, некоторые страны искусственно создали проектное управление в государственном секторе, путем исторического развития и создания системы и стандартов проектного управления непосредственно под структуру государственного управления.

На основе полученных результатов следует отметить, что в условиях развивающейся экономики страны, отечественное проектное управление в государственном секторе не может полностью базироваться на зарубежном опыте. Также полностью направить развитие данной управленческой сферы по историческому пути не целесообразно. Поскольку на основе исследования трудов отечественных авторов и действующих нормативных актов о проектном управлении можно сделать вывод о противоречивости практического применения проектного управления в условиях отечественной экономики и нормативных документов, регламентирующих данную отрасль. Следует также отметить, что большинство действующих стандартов по проектному управлению являются переведенными стандартами зарубежных стран, рассчитанных под их структуру государственного управления.

Глава 2 Разработка технологии использования гибких методов управления в организационной структуре управления национальными проектами

2.1 Методика качественной оценки действующей структуры управления национальными проектами

Подробное рассмотрение отечественных практик управления проектами в государственном секторе показало, что проектная деятельность в органах государственной власти представлена в качестве стратегической парадигмы развития государства. Новая веха в развитии управленческой деятельности государственных организаций свидетельствует об увеличении управленческой грамотности и создании культуры управления проектами в государственных предприятиях.

Высокие темпы экономического развития, требующие на сегодняшний день высокой квалификации управленческих кадров и внедрения новых подходов, в связи с возрастающей сложностью задач и потребностями в рациональных и эффективных управленческих инструментах, послужили предпосылками к вовлечению в государственное управление процессы, методы, инструменты и подходы проектного управления.

Итогом возросших потребностей стал Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», возложивший на Минэкономразвития России, Минфин России и Федеральный проектный офис обязанность подготовки предложений по обеспечению интеграции национальных проектов и приоритетных проектов (программ) в государственные программы Российской Федерации.

В свою очередь Правительством Российской Федерации было разработано и утверждено постановление от 31.10.2018 № 1288 «Об

организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», включившее в себя положения об организации деятельности проектных офисов субъектов РФ.

Например, в 2021 году Минэкономразвития России активно проводил комплекс мероприятий по реформированию инструмента национальных программ РФ, включившие в себя и комплекс мер по реформированию деятельности федеральных органов исполнительной власти в вопросе о разработке новых национальных программ.

В том же году совместно с проводимыми мероприятиями Минэкономразвития России постановлением Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786 было утверждено Положение о системе управления национальными программами Российской Федерации. В положении предусматривало глубокую модернизацию инструмента национальных программ. Также туда вошли изменения касающиеся модернизации подходов к работе госпрограмм, изменения их формата в пользу компактности и большей информативности. Также приоритет был сделан в сторону структурирования, доступности и понятности для всех заинтересованных сторон: экспертов, парламента и общественности⁴⁷.

Изменения коснулись и подходов к системе планирования госпрограмм. В госпрограммы была добавлена стратегическая часть, а именно стратегические приоритеты в сфере реализации конкретной программы. Утверждают стратегические приоритеты Правительство РФ, точно так же, как и определяет цели госпрограмм, а также механизмы и направления их реализации.

Несмотря на проводимые изменения для оптимизации и улучшения эффективности реализации национальных программ, механизмы бюрократических организационных структур продолжают оказывать сильное влияние на процессы управления национальными проектами. Именно из-за

⁴⁷ Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ)

такого влияния адаптивные механизмы реализации проектов подвержены планированию по принципу «цели вниз, задачи вниз». Поскольку все механизмы реализации сообщаются исполнителям «сверху», препятствуя формированию проектных коммуникаций, обеспечивающих вовлеченность заинтересованных сторон в проект и получения оперативной информации о ходе реализации проекта для принятия оперативных управленческих решений. Сообщаемые «сверху» стандартизированные механизмы блокируют процесс делегирования полномочий и появления эффективных команд, приводя к увеличению уровня неопределенности и перерасходу ресурсов проекта в следствии стремления получить продукт, указанный в техническом задании, но не получить актуальный для конечного потребителя продукт⁴⁸.

С другой стороны цели для национальных программ исходят из целей, установленных Президентом РФ национальных целей развития РФ, а также других приоритетов социально-экономического развития и национальной безопасности, установленных документами стратегического планирования (отраслевыми стратегиями, стратегий пространственного развития и иными указами Президента Российской Федерации). В свою очередь все цели должны соответствовать основным признакам SMART модели планирования, а именно: конкретность, измеримость, достижимость, актуальность и ограниченность во времени их достижения⁴⁹.

С точки зрения стратегического планирования процесс формирования целей соответствует всем лучшим международным и отечественным практикам. Также модель постановки целей на данном этапе «Цели вниз – задачи вверх», справедливо возникает вопрос, когда же данная модель нарушается⁵⁰?

⁴⁸ Дзина, М. А. Совершенствование механизма управления муниципальным образованием / М. А. Дзина // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 1(114). – С. 512-517.

⁴⁹ Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. N 30. 27.07.2020. Ст. 4884. А.Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд.: Управление – это наука и искусство – М.: Республика, 1992

⁵⁰ Багян, Г. А. Пути решения актуальных проблем государственного управления в Российской Федерации / Г. А. Багян, В. И. Лукашук // Modern Science. – 2020. – № 5-1. – С. 450-454.

На следующих же этапах для каждой из целей госпрограммы формируется перечень конечных показателей социально-экономических эффектов результатов госпрограмм. Итоги отражаются в паспорте национальной программы с обязательной привязкой к показателям национальных целей.

Госпрограммы должны быть непосредственно связаны с национальными целями страны. Для осуществления такой взаимосвязи используется механизм ориентации госпрограмм на достижение национальных целей развития, а также информационную взаимосвязь всех инструментов Правительства РФ по достижению национальных целей (национальных (федеральных) проектов, национальных программ и Единого плана по достижению национальных целей развития на период до 2024 года и плановый период до 2030года).

К показателям госпрограммы также относятся факторы и мероприятия Единого плана, реализуемые в рамках госпрограмм, включая новые инициативы социально-экономического развития. Именно поэтому вопрос синхронизации госпрограмм с национальными целями обладает первостепенной приоритетностью и высоким уровнем значимости для государственных органов управления и экономики в целом⁵¹.

В обновленной системе управления для каждой национальной программы назначается куратор из числа заместителей Председателя Правительства Российской Федерации. Для реализации программ утверждаются управляющие советы, выступающие в роли команды менеджмента проекта, состав которых формируется из куратора и ответственных исполнителей госпрограммы, руководителей федеральных и ведомственных проектов, а также представителей МЭР и Минфина РФ.

⁵¹ Володин В.В. Исследование нормативной базы управления проектами /В.В. Володин, А.Г. Дмитриев, В.И. Хабаров. – М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2017. – 128

Главной функцией управляющего совета – осуществление процесса управления разработкой и реализацией госпрограмм. В состав полномочий управляющего совета входят:

- согласование стратегических приоритетов госпрограммы;
- определение целей, показателей и перечня структурных элементов госпрограммы;
- непосредственное участие в бюджетном процессе при определении объемов
- финансирования, необходимых для достижения установленных в госпрограммах целей, показателей и общественно значимых результатов.
- осуществление на постоянной основе контроля за реализацией госпрограммы;
- внесение изменений в госпрограмму, в том числе в части финансового обеспечения госпрограмм⁵².

Таким образом, обновленная система управления национальными проектами определяет не только органы управления, но и утверждает команду менеджмента проекта формирует механизм управления национальными проектами и программами. Тем самым управляющий совет в структуре управления национальными проектами и программами консолидирует всю информацию о проектах и программах, что должно обеспечивать оперативное принятие управленческих решений.

Для формирования представления и оценки возможности совершенствования системы управления национальными проектами рассмотрим влияние различных внешних и внутренних факторов на общий процесс управления национальными проектами, представленный на Рисунке 13. Таким образом, в общем виде управленческие процессы в государственном секторе представлены линейными взаимосвязями структурных подразделений. Наличие функциональных, горизонтальных, связей

⁵² Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. N 30. 27.07.2020. Ст. 4884.А.Файоль, Г. Эмерсон, Ф. Тэйлор, Г. Форд.:Управление – это наука и искусство – М.: Республика, 1992

необходимо для реализации проектов, поскольку функциональные связи обеспечивают гибкость коммуникативных потоков внутри структуры, а также оперативность принятия решений. Используемая простая линейная модель взаимодействия с факторами внешней среды обременена не только скованностью своего функционала, но и высоким давлением, оказываемым на всю систему в целом.

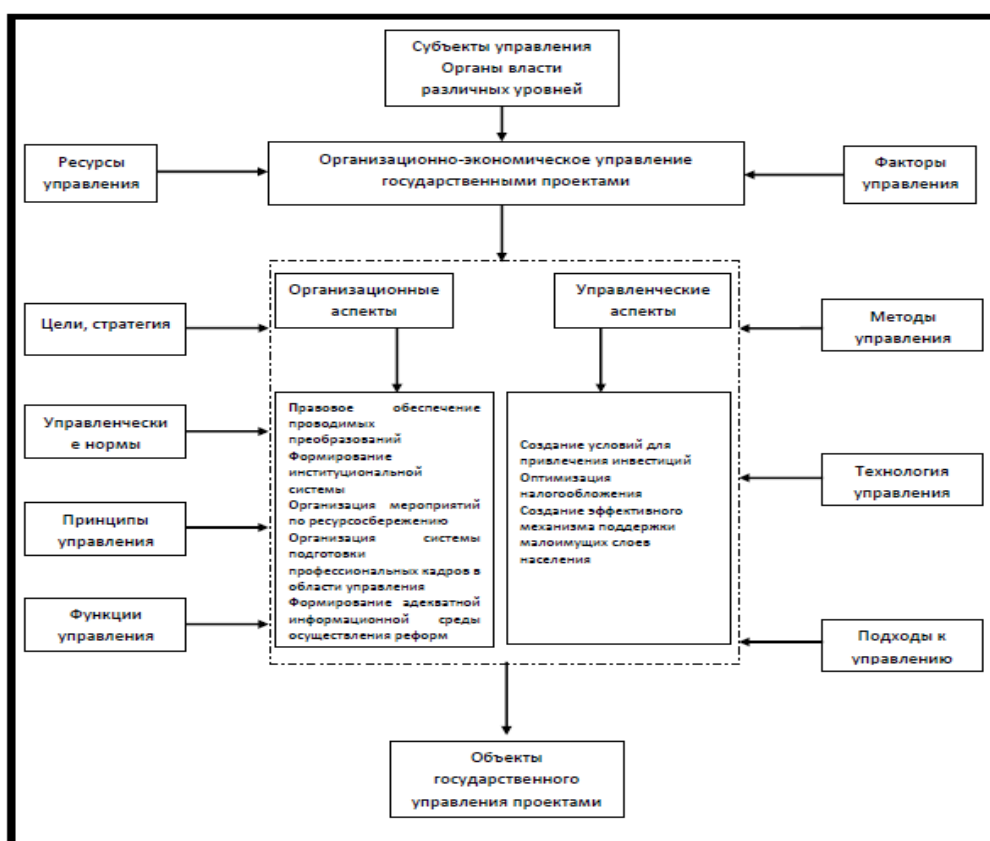


Рисунок 13. Влияние внешних факторов на общий процесс управления федеральными проектами

Источник: составлено Автором по материалам Багян, Г. А. Пути решения актуальных проблем государственного управления в Российской Федерации / Г. А. Багян, В. И. Лукашук // Modern Science. – 2020. – № 5-1. – С. 450-454.

В общем виде механизм управления можно разделить на четыре функциональных блока рисунок 14.

Механизм управления проектами построен по принципу последовательного прохождения через каждый блок механизма преобразовывая управленческое воздействие на проекты и программы.

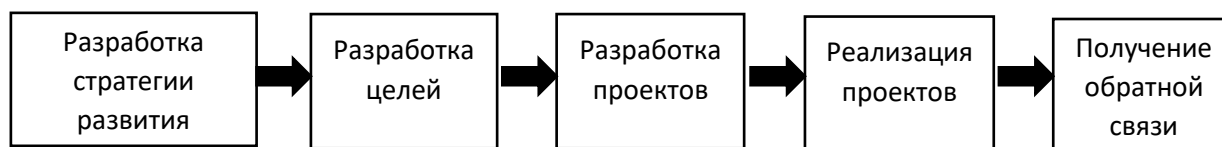


Рисунок 14. Общий вид механизма управления.

Источник: составлено Автором

Первый блок механизма отвечает за разработку стратегии развития страны, следовательно, формирует отправную точку для определения возможностей и выбора возможностей для формирования проектов в целях достижения положительного эффекта каждой из сообщаемых стратегией возможностей.

Второй блок непосредственно отражает взаимосвязь федеральных проектов и программ в рамках формирования стратегической части проекта или программы, что соответствует требованиям Постановления Правительства Российской Федерации от 26 мая 2021 г. № 786. Следовательно, стратегические цели из первого блока механизма воздействуют на будущее состояние проекта и определяют направление его реализации.

Третий блок механизма принадлежит Министерству экономического развития Российской Федерации. МЭР формирует содержание национальных программ на основании положений федеральных законов, предусматривающих реализацию национальных программ, во исполнение отдельных решений Президента Российской Федерации и Правительства Российской Федерации, а также с учетом предложений федеральных органов исполнительной власти.

Четвертый блок механизма включает в себя процессы, связанные непосредственно с реализацией проекта. Основным действующим органом реализации проектов в соответствии с обновленной системой управления национальными проектами и программами выступает управляющий совет. Управляющий совет представляет собой команду менеджмента проекта, с распределенными между участниками ролями. Взаимосвязь ролей и участников управляющего совета представлена в Таблице 7.

**Взаимосвязь ролей и исполнителей в механизме управления
национальными проектами**

Роль	Исполнитель
Куратор	Заместитель Председателя Правительства РФ
Управляющий совет	• заместители Председателя Правительства РФ, к сфере ведения которых в соответствии с распределением обязанностей относятся структурные элементы ГП (комплексной программы); • заместители Председателя Правительства РФ, курирующие комплексные программы; • руководитель ФОИВ (организации) - ответственного исполнителя/соисполнителей ГП (комплексной программы); • представители Минэкономразвития РФ и Минфина РФ, замещающие должность не ниже заместителя министра; • представители иных ФОИВ и организаций (по решению куратора). При желании функции Управляющего совета может исполнять Проектный комитет по национальному проекту или федеральному проекту под руководством куратора.
Ответственный исполнитель	ФОИВ либо иной ГРБС средств ФБ, определенным Правительством РФ
Соисполнители	ФОИВ, иные госорганы и организации, представители которых определены руководителями ФП, ВП, а также ФОИВ, являющиеся ГРБС ФБ и бюджетов ГВФ РФ, ответственные за разработку и реализацию комплексов процессных мероприятий ГП (комплексной программы).
Участники	ФОИВ, иные госорганы и организации, участвующие в реализации ФП, ВП и комплексов процессных мероприятий.

Источник: составлено автором по материалам Распоряжения МЭР №26Р-АУ

Таким образом, четвертый блок механизма управления является самым широким по составу участников и осуществляемых процессов управления. следовательно весь комплекс проектной методологии и проектного управления сосредоточен в четвертом блоке механизма управления национальными проектами и программами. Соответственно четвертый блок представляет большой интерес для изучения и оптимизации процессов управления за счет внедрения гибких технологий управления.

Пятый блок является связующей составляющей всего механизма системы управления национальными проектами. Вся информация о ходе и результатах реализации проектов и программ аккумулируется в системе управляющего совета. Управляющий совет распределяет эту информацию, самостоятельно принимая решения в рамках отклонений и перенаправляя изменения на вышестоящие уровни управления.

Таким образом особое внимание следует уделять процессу управления изменениями и отклонениями в проектах и программах. Скорость реакции на возникающие изменения связана с одним из признаков предложенной классификации, а именно со скоростью прохождения и подписания управленческих документов. Также важно отметить, что этот показатель справедлив и для внутренней распорядительной документации Управленческих советов. В случае если при прохождении документа в вышестоящие инстанции затраты по времени достигают от 25 до 30 дней. Несмотря на то, что на оперативном уровне данный показатель выражается не в днях, а в часах, в целях эффективного достижения целей проекта этот показатель требует улучшения.

Для проведения качественной оценки механизма управления национальными проектами и программами предлагается выбрать в качестве объекта четвертый блок, отвечающий за непосредственную реализацию проектов и программ. Проведенные исследования опыта внедрения гибких методик управления в реализацию муниципальных проектов Рязанской и Белгородской областей показывают, что внедрение изменений на уровень исполнения, сопряжено с меньшим количеством барьеров.

Внедрение гибких технологий управления в структуру блока реализации национальных проектов, обусловлено повышением эффективности, своевременности и качеством достижения поставленных стратегических целей развития экономики страны.

На сегодняшний день структуру управления нацпроектами можно охарактеризовать как бюрократическую. Максимальная рациональность каждого процесса, высокая степень иерархичности, снижающая адаптивность реакций, функционирование, только в отсутствии неопределенностей, достигаемое за счет строгих регламентов и детализированной ответственности

исполнителей, высокая степень внимания к четкости делопроизводства, поддерживаемое строгой субординацией⁵³.

Однако, несмотря на то, что может показаться существенными недостатками в рамках осуществления деятельности в условиях высоко изменчивой внешней среды, можно отметить положительные стороны бюрократической структуры управления:

- сплочение коллектива и налаживание четкой работы, благодаря строгим механизмам для достижения единой цели;
- максимальная активность человеческих ресурсов при реализации задач с отлаженными механизмами, например, в рамках серийного производства;

К недостаткам бюрократических структур относят:

- управленческие механизмы и структура взаимодействий не рассчитаны на поддержку и рост потенциала сотрудников, сотрудники используют только ограниченный набор компетенций необходимый, для выполнения одной конкретной задачи;
- только высший уровень руководства отвечает за стратегию и тактику организации, то есть, организация по типу: цели вниз, задачи вниз;
- потеря контроля за управлением изменениями, связанными с совершенствованием работ;
- специализация на функциональном разделении элементов системы управления, за счет чего происходит неравномерное развитие таковых элементов - на фоне этого возникают конфликт коммуникаций, а также несогласованность действий в рамках проекта.

Бюрократическим структурам противопоставляются проектные, в качестве оптимального средства управления комплексом задач, различных по сложности, масштабу и направленности. Такие структуры способны эффективно функционировать в рамках быстрых темпов изменения внешней

⁵³ Черкасова М. А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова // Муниципальная академия. – 2020. – № 1. – С. 177-181.

среды, а также обеспечивать высокий уровень качества выполнения работ в условиях ограничений. Подобные структуры могут быть как временные, так и постоянные. Временные создаются в рамках определенного проекта и расформировываются по его завершении. Постоянные структуры интегрируются в организацию, замещая собой имеющуюся структуру управления, и акцентируются на восприятии деятельности организации как проект, так и в рамках достижения стратегических целей организации формируют группы, функционирующие на постоянной основе с учетом возможных корректировок стратегии организации⁵⁴.

Преимущества и недостатки проектных структур представлены в Таблице 8.

Таблица 8

Преимущества и недостатки проектных структур

Преимущества	Недостатки
Интеграция различных видов деятельности компании в целях получения высококачественных результатов по определённому проекту.	При наличии нескольких организационных проектов или программ проектные структуры вынуждены переходить к дроблению ресурсов, что заметно усложняет поддержание и развитие производственного и научно-технического потенциала компании как единого целого.
Комплексный подход к реализации проекта, решению проблемы.	От руководителя проекта требуется не только управление всеми стадиями жизненного цикла проекта, но и учет места проекта в сети проектов данной компании.
Концентрация всех усилий на решении одной задачи, на выполнении одного конкретного проекта.	Формирование проектных групп, не являющихся устойчивыми образованиями, лишает работников осознания своего места в компании.
Большая гибкость проектных структур.	При использовании проектной структуры возникают трудности с перспективным использованием специалистов в данной компании.
Активизация деятельности руководителей проектов и	Наблюдается частичное дублирование функций.

⁵⁴ Прокофьев С. Е., Галкин А. И., Еремин С. Г., Красюкова Н. Л. Управление государственной и муниципальной собственностью: учебник и практикум для вузов /; под редакцией С. Е. Прокофьева. – 2-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 305 с.

исполнителей в результате формирования проектных групп.	
Усиление личной ответственности конкретного руководителя как за проект в целом, так и за его элементы	

Источник: составлено автором на основе материалов Мазур И.И., Шапиро В.Д.,

Ольдерогге Н.Г. Управление проектами: учебное пособие -М.: Омега-Л, 2013 г. – 960с.

Бюрократическая структура управления выступает усилителем проблемы качества планов, обусловленной низкой квалификацией персонала и проблемы инертности в отношении внедрения современных командных технологий управления. Такое влияние обусловлено противоречием между инертностью мышления руководителей и доказанной эффективностью современных технологий управления.

Усиленный контроль за исполнением каждого процесса, вместо ориентации на использование современных эффективных механизмов и инструментов управления приводит к снижению адаптивности структуры, настраивая систему контроля на осуществление контроля ради контроля, а не на эффективное взаимодействие механизмов управления.

Отсутствие прозрачной системы управления чревато не только для внутренней среды организационной культуры, но и для внешней. Организационная структура теряет интерес со стороны частных инвесторов, что приводит к дефициту собственного бюджета. В организации с адаптивными структурами управления вкладываться инвесторам интереснее за счет их способности к адаптации и использованию вложений инвесторов для получения максимальной выгоды, когда в свою очередь бюрократические организации нацелены лишь на 100% освоение бюджетных средств для получения в следующий период такие же или большие суммы инвестиций.

Подобная модель справедлива и для государственного сектора экономики. Все отчеты об эффективности выполнения национальных проектов в основном построены вокруг модели эффективности освоения бюджетных средств, выделяемых Правительством РФ. Так, например, обратившись к данным документов времен СССР и официальной статистике

Росстата⁵⁵ о среднесписочном составе чиновников Приложение Б мы можем составить динамику изменения числа государственных служащих за период с 2000 г. по конец 2021г. Рисунок 15.

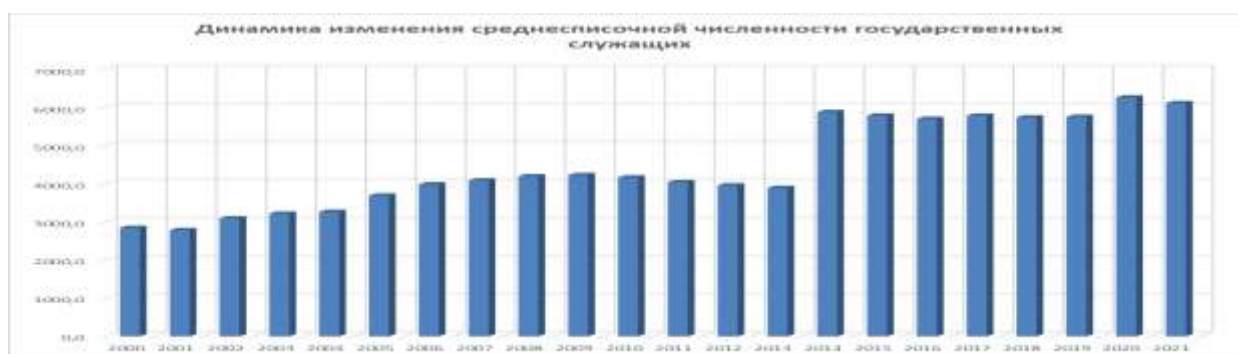


Рисунок 15. Изменение среднесписочной численности государственных служащих

Источник: Составлено автором по данным службы Федеральной государственной статистики - <https://rosstat.gov.ru/folder/11191?print=1>

По данным диаграммы видно, что средний процент увеличения численного состава государственных служащих возрастает на 8% за каждый год до 2010 года, поскольку в 2010 году вышел Указ Президента Российской Федерации от 31.12.2010 г. № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов». Что повлекло за собой не продолжительной уменьшение числа государственных служащих, однако не повлекло уменьшения затрат на обеспечение государственного аппарата, поскольку заработные платы государственных служащих начали подниматься.

За период с 2014 по 2021 года количество государственных служащих резко возросло, однако резкое увеличение численности произошло к концу 2014 года, а дальнейшее среднегодовое увеличение численности государственных служащих сохранило тенденцию к росту в объеме 8%.

Обратившись к статистике о численности государственного аппарата в СССР, сопоставляя масштабы деятельности РФ и СССР, то видно, что в

⁵⁵ Чазова И. Ю. Оценка эффективности системы государственного управления / И. Ю. Чазова // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 1-4(70). – С. 53-59.

Советском союзе по данным на 1985 год при населении в 276,3 млн человек на одного государственного служащего приходилось 136 граждан. В Российской Федерации на сегодняшний день данный показатель равен одному государственному служащему на 25 граждан.

Следовательно, при населении в 147,2 млн человек, что существенно меньше, чем в СССР, современной системе государственного аппарата требуется больше служащих для работы с меньшим количеством населения. Следовательно, текущая система государственного управления, в частности, по работе с проектами стала менее эффективной. Можно сделать вывод, который подтверждает существование выявленной проблемы, что качество человеческих ресурсов перекрывается количеством.

Согласно теории жизненного цикла бюрократических структур Э.Доунса⁵⁶ (американского экономиста, работающего в частной некоммерческой исследовательской организации – вашингтонский Институт Брукингса, специализирующегося на вопросах государственной политики) бюрократическим структурам на всем протяжении их жизненного цикла свойственна тенденция к расширению в независимости от наличия действительной необходимости, вызванной ростом числа предоставляемых услуг. Как отмечает Э.Доунс, с возрастом бюрократической структуры все больше укрепляется их стремление развивать более формальную структуру для всех прогнозируемых ситуаций.

Процесс обслуживания строго формализованной деятельности требует большего количества сотрудников, отслеживающих выполнение регламентов, помимо «контролирующих» сотрудников требуются сотрудники, которые будут выполнять тот или иной регламент. Отсюда и появляется большая численность служащих, исполняющих отдельные позиции в регламенте, обладающих достаточно сильной инерцией мышления, которая блокирует процесс развития и обучения новым, современным и перспективным

⁵⁶ Дерби Э., Ларсен Д. Agile ретроспектива. Как превратить хорошую команду в великую. – Издательство Дмитрия Лазарева, 2017. – 208 с.

технологиям управления. Такая инерция препятствует развитию необходимых компетенций у сотрудников бюрократической структуры для привлечения инновационных и современных технологий управления, выступающих в качестве «омолодителей» для организационной структуры управления.

Обратившись к постановлению Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. N 1288 об утверждении «Функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», можно изобразить действительную структуру управления проектами государственных органов РФ Рисунок 16.

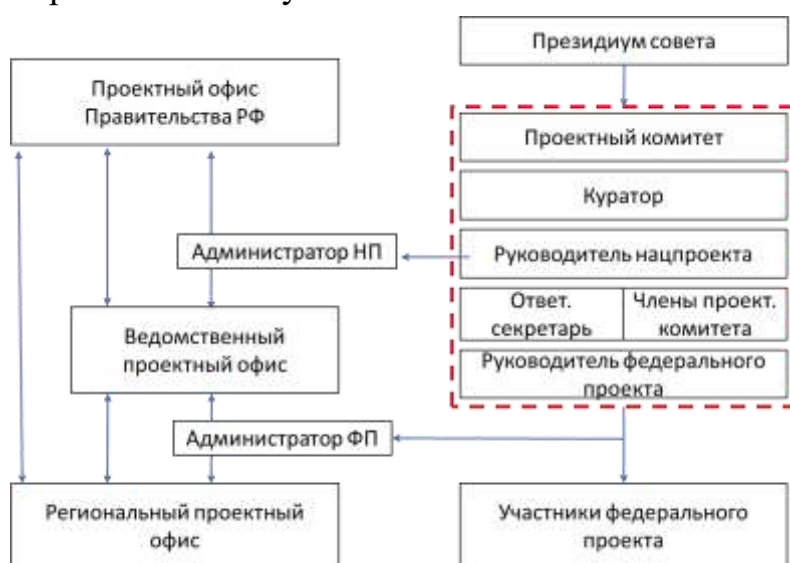


Рисунок 16. Функциональная структура проектной деятельности в Правительстве РФ.

Источник: составлено автором на основе материалов Распоряжения МЭР №26Р-АУ

По данным рисунка 10 можно сделать вывод о том, что действующая структура отражает взаимосвязь контрольно-отчетной документации по итогам реализации проекта. Также отметим, что данная структура может изменяться только в выделенной области, где сосредоточен управляющий аппарат. Однако по своему функционалу данное образование выступает не в роли руководителя, а в роли регулировщика информации.

В целях определения необходимых и достаточных условий для применения гибких технологий в структуре управления национальными проектами РФ разработана методика качественной оценки структуры национальных проектов на наличие ключевых условий для применения

гибких технологий управления. Методика базируется на сопоставлении модели РАЕІ-кодов И.Адизеса, как комплексной характеристики структуры национального проекта по осуществляемым функциям, и основных ценностей гибких методологий.

Для функционального применения методики оценки системы управления национальных проектов необходимо дать характеристику наиболее популярным методологиям гибкого управления. на сегодняшний день самыми популярными методологиями являются: философия Agile, Kanban, Scrum, Lean.

Agile - гибкий итеративно-пошаговый подход к управлению проектами, где правила и требования к управлению проектом формируются в результате интерактивного взаимодействия внутри самоорганизующихся рабочих групп (команд), состоящих из специалистов необходимого профиля.⁵⁷

В основе методологии Agile лежат четыре базовых ценности:

1. Взаимодействие с людьми важнее рабочих процессов и инструментов;
2. Качество продукта важнее подробной документации;
3. Сотрудничество с клиентами важнее, чем обсуждение условий контракта;
4. Реагирование на изменения важнее следования первоначальному плану.⁵⁸

Ключевым преимуществами применения методологии Agile в реализации национальных проектов можно выделить – наличие сильных коммуникативных связей, обеспечивающих достижение ориентированных на потребности конечного потребителя результатов проекта. Другой отличительной особенностью данной методологии является ориентированность на получение качественного конечного результата

⁵⁷ Володин В. В., Хабаров В. И. /Управление проектом: теория, методология, практика: монография– М.: Университет «Синергия», 2018. – 224 с.

⁵⁸ Дерби Э., Ларсен Д. Agile ретроспектива. Как превратить хорошую команду в великую. – Издательство Дмитрия Лазарева, 2017. – 208 с.

проекта. Таким образом обеспечивается формирование эффективной и адаптивной системы управления содержанием проекта. Подробная характеристика ценностей технологий гибкого проектного управления представлена в Приложении В.

Для оценки применимости гибких технологий в структуре управления национальными проектами построим матрицу оценки применимости гибких методологий к функциям организационной структуры в соответствии с методологией И.Адизеса. Матрица строится на основе зависимости $X=\{x_{ij}\}$, где каждый показатель $x_{ij}=1$, в случае если i -ая функция обеспечивается и поддерживается j -ой технологией гибкого управления и $x_{ij}=0$, если i -ая функция не обеспечивается и не поддерживается j -ой технологией гибкого управления Таблица 9.

Таблица 9

Матрицу оценки применимости гибких методологий к функциям организационной структуры

Методология	Характеристики (ценности)	P	A	E	I
Agile	Взаимодействие с людьми важнее рабочих процессов и инструментов	0	0	0	1
	Качество продукта важнее подробной документации	1	0	0	0
	Сотрудничество с клиентами важнее, чем обсуждение условий контракта	0	0	1	1
	Реагирование на изменения важнее следования первоначальному плану	0	0	1	0
Итого совпадений с Agile		1	0	2	2
Kanban	Прозрачность	0	0	0	1
	Баланс	1	1	0	0
	Сотрудничество	0	0	0	1
	Клиентоориентированность	1	0	0	0
	Поток	1	1	0	0

	Лидерство	0	0	0	1
	Понимание	0	0	1	0
	Согласие	1	0	0	0
	Уважение	0	0	0	1
Итого совпадений с Kanban		4	2	1	4
Scrum	фокус	1	0	0	0
	уважение	0	0	0	1
	приверженность	1	0	0	1
	смелость	0	0	1	0
	открытость	0	0	1	0
Итого совпадений со Scrum		2	0	2	2
LEAN	ценность	1	0	0	0
	поток создания ценности	0	1	0	0
	организация движения потока	0	1	0	0
	вытягивание	0	0	0	0
	совершенство	0	1	1	0
Итого совпадений с LEAN		1	3	1	0
Итого по всем методикам		8	5	6	8

Источник: составлено автором

На следующем этапе проведем сопоставительный анализ функций кодов И.Адизеса с показателями ценностей каждой из рассматриваемых методологии гибкого управления и распределим гибкие методологии по функциям системы управления Таблица 10.

Таблица 10

Взаимосвязь функций кодов И.Адизеса с гибкими технологиями

Функция	Характеристика	Гибкие технологии
P	"Что сделать?" конкретное выполнение работ, производство продукции, выполнение проектов. Обеспечивает финансовую устойчивость и прибыльность. Краткосрочная результативность.	Kanban
A	"Как сделать?" организация работы: распределение ресурсов, соблюдение правил и регламентов. Краткосрочная перспектива.	Kanban, LEAN
E	"Когда и зачем сделать?" создание новых возможностей. Обеспечение роста и развития в условиях нестабильного рынка. Долгосрочная результативность.	Scrum, Agile
I	"Кто должен делать?" Координация действий и установление отношений между разными функциями и людьми. Обеспечивает гармоничную работу коллектива и способствует высокому уровню синергии. Долгосрочная эффективность.	Scrum, Agile, Kanban

Источник: составлено автором

Таким образом, полученная классификация функций РАЕI-кодов позволяет определить наиболее подходящую технологию гибкого управления в зависимости от потребностей системы активных функций организационной структуры управляющего совета.

Сущность функции (Р---) управляющего совета государственных проектов и программ сопряжена с появлением понимания необходимых обществу благ в нужный момент времени, умением создать необходимые блага, самостоятельность в принятии решений и производстве благ, ориентированность на достижение конечной цели. Активность данной функции определяется характером применяемого проектного инструментария, а также качеством достигаемых результатов, с учетом соответствия получаемых результатов ожиданиям конечных потребителей. Наличие традиционных инструментов проектного управления, таких как сетевое моделирование и календарное планирование, а также системы взаимосвязанных целей будет являться основанием для применения гибких технологий бережливого производства.

Сущность функции (-А--) администрирования, как основы организации процесса управления заключается в эффективном распределении ресурсов и задач между исполнителями. Государственные органы прикладывают максимальное количество усилий, путем разработки и принятия множества нормативных документов, для сохранения действующей структуры. Появление управленческих советов в государственной практике управления проектами, говорит лишь о стремлении бюрократизировать адаптивные технологии проектного управления. Следовательно, не структура меняется под выполнение процессов, для обеспечения собственного эффективного функционирования, а процессы искусственно изменяются под действующую структуру, для сохранения сложившейся структуры. Обилие нормативных актов, ориентированных на аудит системы управления проектами подтверждает усиление и без того сильной административной (-А-) функции. Таким образом применение гибких технологий в данном вопросе

имеет большое количество сильных барьеров, связанных с сильной бюрократизацией системы управления.

Функция предпринимательства (--Е-) отвечает за развитие системы управления, её совершенствование и обеспечивает функционирование в условиях быстрых темпов изменения рынка. данная функция является основным драйвером внесения изменений в сложившуюся структуру управления. По количеству и качеству внедрения новых технологий управления можно судить о характере развития системы управления: интенсивное, умеренное, слабое развитие. Следовательно, чем более активна данная функция, тем большим потенциалом обладает система для внедрения новых технологий управления.

Следующая функция, которая требует особого внимания в процессе внедрения изменений в систему управления – это функция интегративная (---I). Функция обеспечивает взаимодействие подразделений и сотрудников внутри каждого из подразделений и является опорной в процессе омоложения организационной структуры, поскольку любые изменения в организации сталкиваются с сопротивлением со стороны работников. Функция интеграции обеспечивает гармоничное взаимодействие действующих традиционных и новых гибких проектных технологий с минимальным сопротивлением со стороны персонала⁵⁹.

Определив функциональную составляющую и потенциальную возможность внедрения гибких технологий проектного управления четвертого элемента механизма управления национальными проектами и программами. Справедливо утверждать, что выделенный элемент необходимо подвергнуть изменениям. Поскольку управляющий совет, является сосредоточением стратегических целей и содержания проектов и программ, а также информации о ходе реализации проекта и обратной связи.

⁵⁹ И. Адизес Управление жизненным циклом компании. Как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать – издательство Альпина Диджитал – 650с. ISBN:9785961481495 – 2022 г.

Следует отметить, что в модели И.Адизеса заглавными буквами обозначается наличие той или иной активной функции, строчными же обозначаются пассивные функции модели, что означает что функция присутствует в системе, но она менее значима в сравнении с другими «активными». Прочерком же обозначается отсутствие функции в системе.

Для полной качественной оценки возможности внедрения гибких технологий управления в один из элементов механизма управления национальными проектами необходимо сопоставить возможные сочетания активных и пассивных функций модели И.Адизеса, с функционалом управляющих советов, а также выявить оптимальные сочетания гибких технологий для полного кода функций в соответствии с Таблицей 9 с95-96 исследовательской работы.

Первый шаг – определение сочетаний функций и характеристик систем, обладающих этими сочетаниями. В рамках проводимого исследования будут рассматриваться системы, обладающие активной функцией интеграции. Наличие пассивной функции интеграции или же её отсутствие значительно снижает возможность системы к применению гибких технологий управления. Выделим следующие виды систем по активности функций:

РАеІ – система ориентированная на результат, обладающая высокой степенью бюрократизации, низким уровнем совершенствования и высокой степенью интеграций. Данная система направлена на оперативную реализацию задач. Обладает высоким уровнем интеграции, обеспечивающим возможности внедрения новых технологий управления со стороны коллектива и используемых традиционных механизмов управления.

РаЕІ – система ориентированная на результат, имеющая более гибкие нормы и правила управления, работа распределяется в соответствии с максимально эффективным достижением конечных результатов. Процессы управления в системе направлены на совершенствование технологий управления и достижения цели в соответствии с потребностями и темпами развития рынка. Также процессы совершенствования направлены на

долгосрочную перспективу. Жесткая иерархия используется для решения оперативных задач линейными руководителями.

рАЕІ – система ориентированная на работу в условиях жесткой иерархии, процессы направлены на поддержание и развитие бюрократической системы. Интеграция процессов осуществляется с целью изменения самих процессов под сложившуюся структуру тем самым сильнее усложняя её. Базовый подход не менять структуру, менять технологии под структуру, правила и регламенты занимают доминирующее положение.

РaeІ – система ориентированная на результат, внедрение новых технологий слабое, достаточно адаптивные процессы организации работы поддерживают интеграцию производственных технологий. В рамках системы внедряется только необходимое количество новых технологий для обеспечения качества и конкурентоспособности производимых товаров и услуг.

рАеІ – традиционная система управления направленная на поддержание совокупных операционных процессов. Низкая заинтересованность в улучшении и развитии ассортимента и качества производимых услуг. Новые технологии управления внедряются в случае наступления кризиса, как антикризисная мера, после чего система возвращается к исходному состоянию. Доминирование регламентов, и иерархии. Интеграция в сторону усиления иерархичности структуры.

раЕІ – система находящаяся в переходном состоянии. Низкий уровень внимания производственным технологиям, отсутствует как таковая ориентация на конечный результат. Не перегруженная бюрократическими регламентами система позволяет беспрепятственно интегрировать новации в сложившуюся структуру. Однако без привязки к конечным результатам процесс совершенствования системы приобретает хаотичный характер.

Следует отметить, что на практике не существует систем с одновременно всеми активными функциями. Конфликты возникают из-за специфичности выполняемых функций, и невозможности одновременного

выполнения в краткосрочной или долгосрочной перспективе одновременно четыре функции. Однако, при использовании гибких технологий возможно компенсировать недостатки некоторых функций и использовать одновременно три максимально активные функции.

Традиционное представление конфликтов в модели И.Адизеса представлено на Рисунке 17.

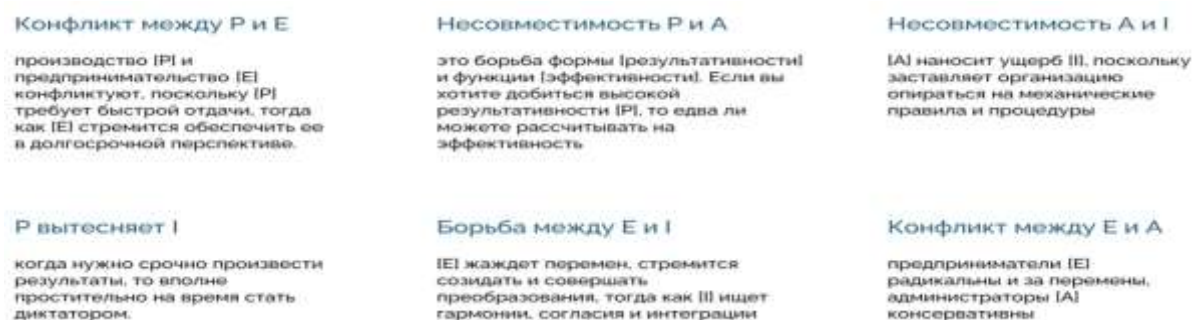


Рисунок 17. Конфликты функций

Источник: И. Адизес Управление жизненным циклом компании. Как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать – издательство Альпина Диджитал – 650с. ISBN:9785961481495 – 2022 г.

Для того чтобы провести оценку и выбор наиболее подходящей технологии гибкого управления необходимо составить матрицу технологий гибкого управления и кодов систем управления. в основе матрицы лежит понимание о доминирующей функции (заглавной буквы кода) и пассивной функции (строчной буквы кода). Тогда для получения матрицы применимости гибких технологий воспользуемся полученными данными таблицы 9 с94-95. В случае если в системе функция активная (заглавная буква) Суммарное значение x_{ij} функции из таблицы 9 будет записано без изменений. Если же функция пассивная (строчная буква) тогда суммарное значение x_{ij} функции будет принято, как $\frac{1}{2}$ значения, поскольку эффект пассивной функции в два раза слабее активной. Таким образом сумма, значений букв системы станет показателем применимости каждой гибкой технологии в конкретной системе управления. Сформируем следующую матрицу таблица 11.

Матрица применимости технологий гибкого управления в зависимости от PAEI-кода системы

Система	Гибкие технологии				Итого
	Agile	Kanban	Scrum	Lean	
PAeI	4	10,5	5	4,5	24
PaEI	5	10	6	3,5	24,5
pAEI	4,5	9	5	4,5	23
PaeI	4	9,5	5	3	21,5
pAeI	3,5	8,5	4	4	20
paEI	4,5	8	5	3,5	21
PAei	3	8,5	4	4,5	20
PAEi	4	9	5	5	23
PaEi	4	8	5	3,5	20,5
pAEi	3,5	7	4	4,5	19
Paei	3	7,5	4	3	17,5
pAei	2,5	6,5	3	4	16
paEi	3,5	6	4	3	16,5
paEI	3,5	5,5	4	2,5	15,5

Источник составлено автором

Итоговым результатом сложения показателей пересечения систем и гибких технологий определяется наиболее подходящая модель функций системы наиболее полно удовлетворяющей всем методологиям гибких технологий управления проектами. Однако, следует заметить, что рассматриваемы методологии гибкого управления по своей сути являются не жестко регламентируемым стандартом и последовательностью действий, а каркасом (framework), отражающий лишь общую концепцию и не предполагающий ответа на вопрос, как ее реализовывать на практике.⁶⁰ С другой стороны методологии гибкого управления не имеют строгих ограничений, что позволяет им взаимно дополнять друг друга. Обратившись к практическому опыту применения гибких технологий управления можно утверждать, что благодаря их «каркасной» структуре они совместимы с традиционными подходами к управлению проектами, такими как «водопад».

Таким образом, используя полученную модель и свойства гибких технологий управления можем определить активные и пассивные функции

⁶⁰ Володин В. В., Хабаров В. И. /Управление проектом: теория, методология, практика: монография– М.: Университет «Синергия», 2018. – 224 с.

системы управления одного из национальных проектов путем проведения сопоставительного анализа основного документа, инициирующего и регламентирующего всю деятельность по проекту - Паспорта национального проекта и особенностей каждой функции модели И.Адизеса. Полученные в ходе сравнения данные необходимо сопоставить с «матрицей применимости технологий гибкого управления в зависимости от РАЕI-кода системы», чтобы получить перечень гибких технологий управления, которые применимы в конкретном национальном проекте.

Для апробации методики качественной оценки системы управления национальными проектами на предмет применимости гибких технологий был взят национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства».

На первом этапе была построена общая структура национального проекта, в целях определить характер распределения задач и участников команды менеджмента проекта Рисунок 18.

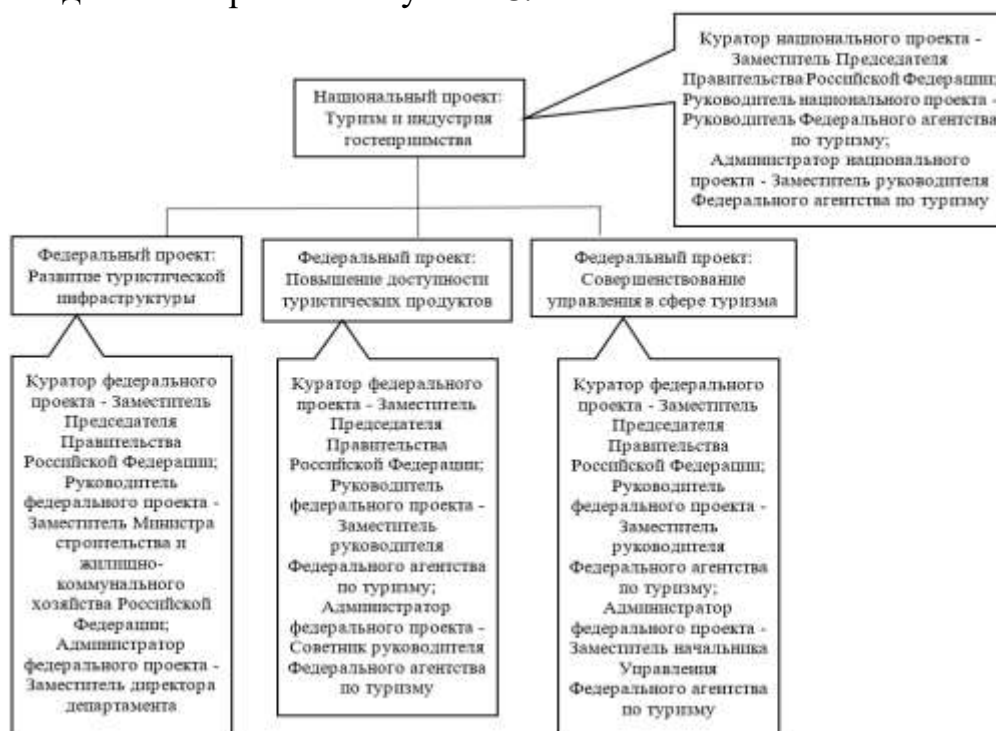


Рисунок 18. Структура национального проекта Туризм и индустрия гостеприимства

Источник: Составлено автором по материалам паспорта национального проекта Туризм и индустрия гостеприимства и паспортов входящих в его состав федеральных проектов.

Сопоставив паспорт национального проекта с проектными инструментами, было определено, что цели национального проекта,

декомпозированы по направлениям реализации федеральных проектов для целенаправленной реализации поставленных задач и удержания стратегического вектора проекта. С другой стороны, отмечается высокая степень параллельности целей среднего и линейного уровней управления, что говорит об отсутствии традиционной структуры последовательной реализации задач проекта. Таким образом мы приходим к выводам что функция (P---), отвечающая за систему, ориентированную на получения результата не реализована в полной мере и находится в пассивном состоянии (p---).

С другой стороны, описанная выше структура национального проекта позволяет сделать выводы о сосредоточенности процессов управления на верхнем уровне. Также следует отметить, что за непосредственное руководство частью федеральных (функциональных) направлений национального проекта отвечают представители смежных областей, чьей профильной направленностью не является предметная область головного национального проекта. Отсутствие понимание специфики ключевых целей проекта ведет к возникновению разных подходов к пониманию конечной цели, а также высокому уровню конфликтов. Таким образом, можно сделать вывод о наличии пассивной функции (---i) в системе управления, рассматриваемым национальным проектом.

Вернемся к рассмотрению вопроса об администрировании процессов управления в национальном проекте. Как и говорилось ранее управление национальным проектом сосредоточено на верхнем уровне управления, что позволяет сделать вывод о жесткой системе контроля и большом количестве отчетных документов, поскольку руководителям высшего эшелона необходимо знать о ходе выполнения проекта на каждом этапе. Следовательно, можно считать, что функция администрирования в системе управления национальным проектом является активной (-A--).

В вопросе определения функции «предпринимательского» или же инновационного потенциала структуры управления следует обратить

внимание на внешнее окружение проекта. Отрасль туризма и гостеприимства в России обладает высокой важностью для экономического развития, поскольку в современных условиях быстрых темпах изменений и политической нестабильности требуют от туристской отрасли постоянной адаптации к быстро меняющимся внешним условиям. Постоянно растущие потребности и запросы туристов, а также насыщенность туристского рынка ставят перед туристской отраслью необходимость постоянного поиска новых видов туристской продукции, открытия новых направлений. Следовательно, можно утверждать о высокой потребности в постоянном совершенствовании продуктов и процессов в отрасли туризма и гостеприимства.⁶¹ Следовательно, в структуре управления национальным проектом «Туризм и индустрия гостеприимства» должна быть активной функция предпринимательства (--Е-) в целях формирования новаторского подхода к созданию туристических продуктов. Однако исследование паспорта национального проекта показало, что задачи в составе проекта преимущественно традиционного характера, что позволяет сделать вывод о том, что в действительности функция (--е-) пассивная.

По результатам сопоставительного анализа составим итоговый код системы управления национальным проектом «Туризм и гостеприимство» - pAei. Таким образом, возьмем значения удовлетворения системы технологиям управления проектами таблица 12.

Таблица 12

Выдержка значений из «Матрица применимости технологий гибкого управления в зависимости от PAEI-кода системы» для системы pAei

Система	Гибкие технологии				Итого
	Agile	Kanban	Scrum	Lean	
pAei	2,5	6,5	3	4	16

Источник: составлено автором

По данным таблицы 12 видно, что технологией гибкого управления, набравшей наибольшее количество баллов соответствия, является технология

⁶¹ Мухоморова И.В. Инновации в развитии регионального туризма в России – «инновации и инвестиции» №3. 2021г.

Kanban. Следовательно, система управления национальным проектом «Туризм и индустрия гостеприимства» потенциально готова к применению гибкой технологии Kanban. Также полученные результаты применимости технологий гибкого управления позволяют определить пути совершенствования системы управления национальным проектом «Туризм и индустрия гостеприимства». А именно, развитие функций предпринимательства и интеграции, при снижении активности функции администрирования для приведения системы к оптимальной формуле кода, набравшего наибольшее количество баллов в матрице оценки.

Таким образом, предложенная методика оценки системы управления национальным проектом позволяет определить потенциальную возможность национального проекта к использованию технологий гибкого управления в процессе достижения целевых результатов проекта.

2.2 Методика оценки эффективности применения гибких технологий управления в процессе реализации национального проекта

В сложившихся условиях, когда проектная деятельность в органах государственной власти представлена в качестве стратегической парадигмы развития государства. Все более актуальным становится вопрос применения гибких технологий управления в качестве инструментов совершенствования системы управления национальными проектами и программами.

Одним из перспективных направлений можно считать применение портфельного подхода к управлению национальными проектами и программами. Портфельный подход позволяет сгруппировать проекты и программы по однородным признакам, тем самым перейдя к управлению однородными проектами и программами в рамках портфеля, вместо того, чтобы осуществлять хаотическое управление единичными проектами.

Еще в 1970-х годах был обозначен переход от единичных проектов к мульти проектному управлению, как современный подход к эффективному

управлению проектами. В современной практике проектного управления используется понятие портфеля проектов и программ.

Современные отечественные и международные нормативные акты по управлению проектами трактуют понятие портфеля как:

Портфель проектов - это набор проектов и программ и отдельных работ, которые сгруппированы вместе для достижения стратегических целей организации. Управление портфелем проектов включает выявление, приоритизацию, утверждение, управление и контроль проектов, программ и других работ (ГОСТ Р ИСО 21500: 2014).

Портфель проектов – это набор компонентов, которые группируются вместе с целью эффективного управления и для достижения стратегических целей организации (ГОСТ Р 54870—2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов).

Портфель проектов – это набор проектов или программ и других работ, объединенных вместе с целью эффективного управления данными работами для достижения стратегических целей. Проекты и программы портфеля не обязательно являются взаимозависимыми или напрямую связанными (PMBoK).

В свою очередь важным для понимания остается и понятие программы проектов. Поскольку сама по себе программа также является объединением проектов, но программа не является портфелем. В современных зарубежных и отечественных стандартах используются следующие определения программы:

Программа – это группа связанных проектов и отдельных работ, соответствующих стратегическим целям или другим важным целям организации. Управление программами заключается в централизованной и скоординированной деятельности по достижению этих целей (ГОСТ Р ИСО 21500: 2014).

Программа – это совокупность взаимосвязанных проектов и другой деятельности, направленных на достижение общей цели и реализуемых в

условиях общих ограничений (ГОСТ Р 54871—2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению программой).

Программа – это ряд связанных друг с другом проектов, управление которыми координируется для достижения преимуществ и степени управляемости, недоступных при управлении ими по отдельности (РМВоК).

Получив представление о понятиях портфель и программа, остается не выясненным вопрос взаимосвязи этих двух понятий. На Рисунке 19 представлена схема взаимосвязи проектов, программ и портфелей.

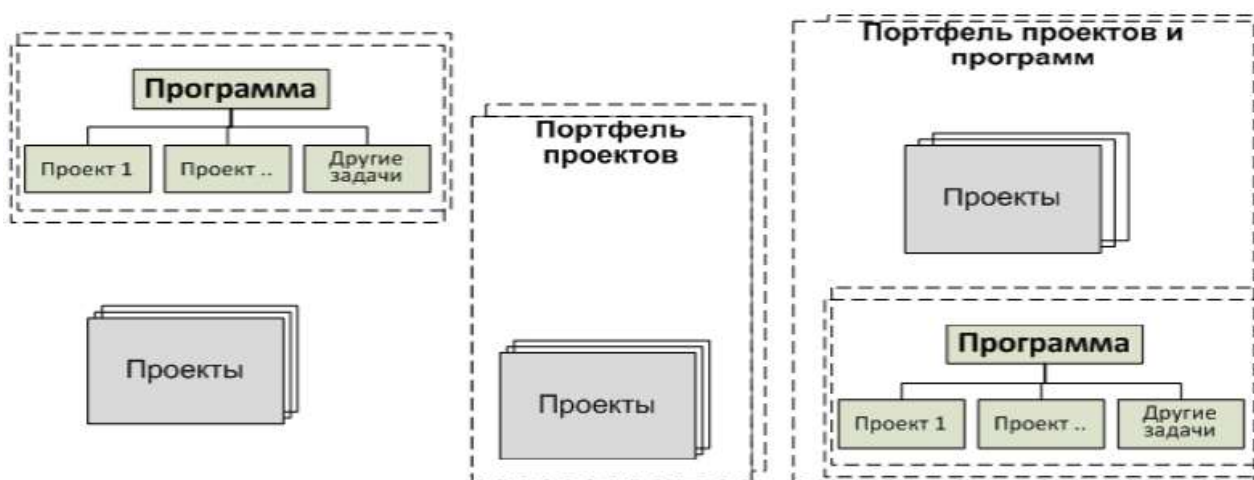


Рисунок 19. Взаимосвязь проектов, программ и портфелей.

Источник: ГОСТ Р ИСО 21500 – 2014 Руководство по проектному менеджменту

В свою очередь государственная программа — это комплекс мероприятий и инструментов по достижению национальных целей. Любой комплекс мероприятий обладает своей структурой, в которой четко прослеживаются взаимосвязи и последовательности выполнения процессов⁶²

Рисунок 20.

В соответствии с последними изменениями реализация госпрограмм осуществляется на основе принципов проектного управления. В настоящее время изменениям подверглись структуры национальных программ, ранее разрозненные мероприятия теперь имеют четкое разделение проектной работы, направленной на достижение заранее определенного результата,

⁶² 103. Соловьев, А. Д. Проектное управление в системе государственного управления РФ / А. Д. Соловьев // Риск-ориентированное управление в государственном и корпоративном секторе экономики города Москвы: Сборник статей / Под ред. А.А. Шестемирова, М.В. Ефимовой. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус», 2020. – с.262-267

например, по уровням решаемых государственных задач - федеральные и ведомственные проекты, и процессной работы, направленной на обеспечение деятельности внутри госпрограмм в рамках комплексов процессных мероприятий.

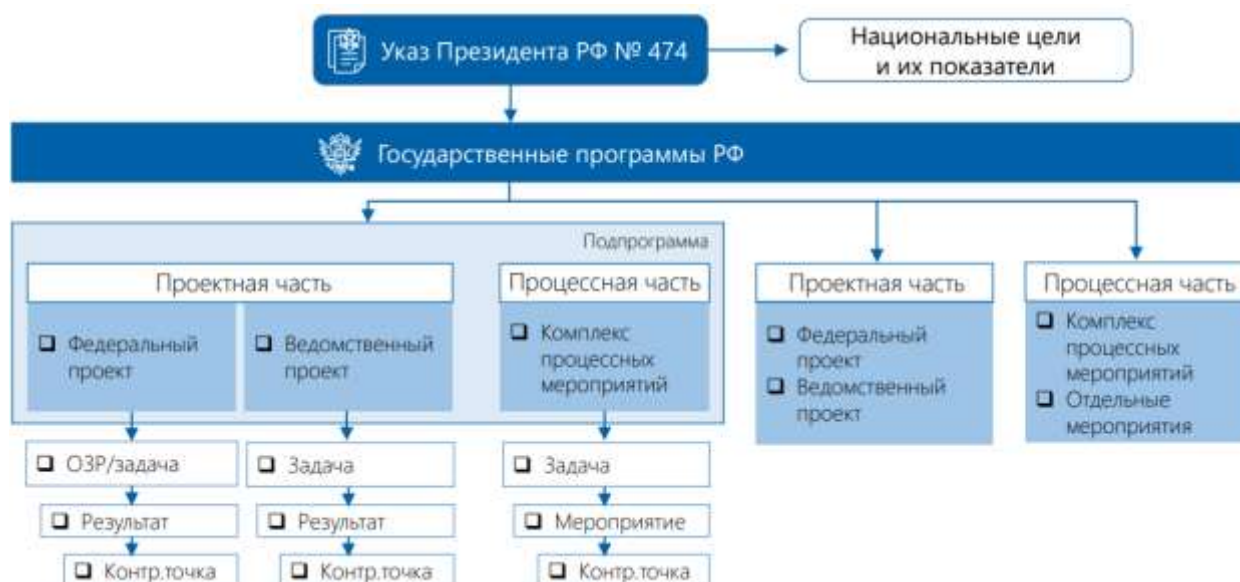


Рисунок 20. Общая структура национальных программ РФ.

Источник: Единый план по достижению национальных целей развития российской федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года - режим доступа: https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyy_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celey_razvitiya_rossiyskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html

В рамках проектной составляющей ключевым фактором является ориентация на получение конкретного, измеримого результата в установленный срок. В свою очередь процессная составляющая национальных программ осуществляет выполнение конкретных нормативно обусловленных функций федеральных органов исполнительной власти. Несмотря на разноплановость задач, проектной и процессной частей роль и значимость задач и механизмов находятся на одном уровне⁶³.

Например, процессная часть осуществляет такие механизмы как предоставление национальных услуг, выплаты физическим лицам, исполнение международных обязательств Российской Федерации. Также выполняет функционал нормативного регулирования и проведения контрольно-надзорных мероприятий федеральными службами.

⁶³ Леонов.М.Е., Международный опыт развитие Agile менеджмента в государственном управлении проектами 2021. №11. с.76-91. - 2021г.SBN 978-5-7307-1749-7

Для каждой госпрограммы назначается куратор из числа заместителей Председателя Правительства РФ. Совместно с назначением куратора определяют управляющий совет, для каждой из программ. В состав совета включаются представители ответственных исполнителей, руководители федеральных органов исполнительной власти, ответственные за реализацию федеральных, ведомственных проектов и представители Минэкономразвития России и Минфина России. Таким образом, формируется команда каждого проекта, включающая в себя заказчика, заинтересованные стороны, исполнителей. Общая структура команды национальных программ представлена на рисунке 21.



Рисунок 21. Общая структура команды национальных программ.

Источник: составлено автором по материалам Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ)

Таким образом, обновленная система управления госпрограммами, определяет структуру команды управления и реализации каждой конкретной программы, и позволяет сократить сроки принятия решений. Однако не стоит забывать, что в состав программы входят не отдельные лица, а органы исполнительной власти, в лице представителей, имеющих собственную организационную структуру и собственные механизмы принятия решений, а также определенные сроки принятия решений.

В сегодняшние практики управления национальными проектами и программами реализуется более сорока шести федеральных национальных

программ. Отмечается, что суммарные затраты по содержанию реализации указанных программ составляют 70% всех бюджетных расходов⁶⁴.

Большое количество одновременно реализуемых национальных проектов и программ при высоких показателях расходов на их реализацию требует поиска новых методов управления. В современном проектном управлении для эффективной реализации большого количества проектов и программ используется портфельный подход к управлению. Рассмотрев комплексный подход к формированию стратегических целей развития РФ становится понятно, что реализации одного проекта или одной небольшой программы недостаточно для достижения целевых показателей. Требуется сформировать такие портфели проектов, которые будут ориентированы на комплексное достижение всех стратегических целей. В системе государственного управления проектами и программами в качестве портфелей выступают национальные проекты. Каждый национальный проект направлен на достижение конкретного стратегического показателя, в свою очередь программы направлены на достижение составляющих основной цели.

Проведенные исследования показывают, что процесс внедрения гибких проектных технологий в управление национальными проектами является сложным процессом, требующим оценки эффективности применения выбранной технологии гибкого управления. Для проведения оценки была разработана математическая модель в основе которой лежит оценка зависимости и взаимовлияния трех типов факторов для каждой из групп технологий управления: гибких и традиционных.

В общем случае оценка эффективности методики управления проектом осуществляется по следующей формуле:

$$EEMM = \max_{\{c,f\}} \begin{cases} SF_c NF_c EF_c \\ SF_f NF_f EF_f \end{cases}$$

⁶⁴ Батчикова С.А., С.Ю. Глазьева Эффективность государственного управления: пер. с англ. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 2017.

Здесь:

- $EEMM$ – интегральная оценка эффективности методики управления проектом.
- c – каскадная методика управления проектом.
- f – гибкая методика управления проектом.
- SF – интегральный стоп-фактор для соответствующей методики управления проектом. В нашем случае примерами стоп-факторов являются:

- *Отсутствие системы оперативных целей для применения каскадной методики управления;*
- *Высокий уровень риска для национальной, гражданской или экологической безопасности для гибкой или смешанной методики управления.*

В общем случае, в зависимости от конкретных проектов, их отраслевой принадлежности и прочих факторов, для каждой методики управления может существовать множество стоп-факторов.

- NF – интегральный фактор необходимости применения соответствующей методики управления проектом. В общем случае наличие факторов необходимости применения той или иной методики управления у проекта является необязательным, и их состав может изменяться, либо вовсе отсутствовать. Однако можно выделить следующие факторы, повышающие необходимость применения гибкой методики управления:

- *Высокий уровень взаимодействия с динамичной внешней средой (социальный фактор);*
- *Высокий уровень инновационности проекта, с неопределенными либо слабо определенными условиями достижения конечной цели.*

- EF – интегральный оценочный фактор применения соответствующей методики управления.

Эффективная методика управления проектом (mm^*) выбирается исходя из условия:

$$mm^* = \arg \max_{\{c,f\}} EEMM$$

Практическое применение механизма оценки эффективности методики управления проектом определяется уровнем знаний о системе управления.

Интегральный стоп-фактор рассчитывается по следующей формуле:

$$SF_i = \prod_{j=1}^{k_i} (1 - F_{ij}^S)$$

$$F_{ij}^S = \begin{cases} 1, & j - \text{ый фактор } i - \text{ой методики присутствует} \\ 0, & j - \text{ый фактор } i - \text{ой методики отсутствует} \end{cases}$$

$$i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, k_i}$$

k_i – количество выявленных стоп-факторов применения i -ой методики управления.

Интегральный стоп-фактор в случае равенства нулю блокирует возможность использования соответствующей методики управления. В условиях равенства нулю обоих стоп-факторов, потребуется поиск компромиссного решения по источникам возникновения стоп-факторов, возможное ослабление требований и последующий пересчет.

Интегральный фактор необходимости (NF) применения соответствующей методики управления по сути является усиливающим коэффициентом интегрального оценочного фактора. К интегральным факторам необходимости для гибких технологий можно отнести:

- Ориентация на конечный продукт (Функция Р);
- Наличие коммуникаций (Функция I).

К факторам необходимости для традиционных технологий можно отнести:

- Наличие проектной системы стратегических и оперативных целей
- Последовательный линейный процесс выполнения задач.

Расчет NF осуществляется следующим образом:

$$NF_i = 1 + \frac{1}{m_i} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N$$

$$F_{ij}^N \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, m_i}$$

m_i – количество выявленных факторов необходимости применения i -ой методики управления.

Интегральный фактор необходимости применения соответствующей методики управления максимально усиливает значение интегрального оценочного фактора в два раза. В условиях невозможности либо высокой сложности расчета нормированного значения фактора, возможно применение упрощенной схемы расчета, в этом случае оценки факторов будут иметь бинарную природу, принимая граничные значения в зависимости от наличия/отсутствия фактора в рассматриваемом проекте.

Интегральный оценочный фактор формирует основу для сравнения эффективностей применения методик управления. В качестве оценочных факторов предполагается использовать следующие:

Для гибких технологий:

- Слабая последовательность, сильная параллельность работ;
- Сильная последовательность и сильная параллельность работ;
- Итеративность работ;
- Степень бюрократизации работы с командой;
- Высокая степень участия заинтересованных сторон.

Для каскадных технологий:

- Сильная последовательность, слабая параллельность;
- Сильная последовательность и сильная параллельность;
- Четкое следование плану, стремление к минимизации отклонений;
- Акцент на процессы, методы, процедуры и стандарты;
- Четкое исполнение контрактных обязательств.

В зависимости от специфики проекта, для сравнения могут быть отобраны как исключительно положительно влияющие факторы, так и, в совокупности с положительными, факторы, оказывающие отрицательное воздействие. В случае рассмотрения исключительно положительных факторов расчет интегрального фактора будет осуществлен следующим образом:

$$EF_i = \sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} F_{ij}$$

$$\sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} = 1, \quad \omega_{ij} > 0, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i}$$

$$F_{ij} \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i}$$

n_i — количество выявленных факторов оценки эффективности применения i -ой методики управления.

При применении как положительных, так и отрицательных факторов, расчет будет проведен следующим образом:

$$EF_i = \sum_{j=1}^{n_i^+} \omega_{ij}^+ F_{ij}^+ - \sum_{j=1}^{n_i^-} \omega_{ij}^- F_{ij}^-$$

$$\sum_{j=1}^{n_i^+} \omega_{ij}^+ = 1, \quad \omega_{ij}^+ > 0, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^+}$$

$$\sum_{j=1}^{n_i^-} \omega_{ij}^- = 1, \quad \omega_{ij}^- > 0, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^-}$$

$$F_{ij}^+ \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^+}$$

$$F_{ij}^- \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^-}$$

n_i^+, n_i^- — количество выявленных факторов оценки эффективности применения i -ой методики управления соответственно положительного и отрицательного влияния.

В условиях упрощенной системы расчета факторы могут принимать значения 0 и 1 в зависимости от отсутствия или наличия фактора соответственно, при этом веса факторов можно рассчитывать следующим образом:

$$\omega_{ij}^+ = \frac{1}{n_i^+}, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^+}$$

$$\omega_{ij}^- = \frac{1}{n_i^-}, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^-}$$

Проверим методику оценку эффективности применения технологий управления на примере выбранного ранее национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства». Проверим систему управления национальным проектом на наличие стоп-факторов. Структурный анализ паспорта проекта показал, что в проекте сформулирована хорошо структурированная система стратегических и тактических целей, с другой стороны верхние уровни иерархии целей сообщают на оперативный уровень сформулированные цели. Таким образом стоп-фактор: «Отсутствие системы оперативных целей для применения каскадной методики управ» - не подтверждается.

Следующим этапом проверяем наличие второго стоп-фактора. Несмотря на наличие множества рисков для национального проекта, риски проекта не относятся к рискам национальной, гражданской или экологической безопасности. Таким образом, второй стоп-фактор не подтверждается, что позволяет сделать вывод об отсутствии ограничений для применения гибких и традиционных технологий управления.

Подставим полученные значения в формулу:

$$SF_{\text{гибк}} = \prod_{j=1}^{k_i} (1 - 0) = 1$$

$$SF_{\text{каскад}} = \prod_{j=1}^{k_i} (1 - 0) = 1$$

Таким образом, можно переходить к следующему шагу и провести оценку необходимых факторов для каждого из рассматриваемых видов технологий управления. Обратившись к качественной методике оценки применимости гибких технологий управления, разработанной в п.2.1 научной работы используем количественный показатель набранных баллов технологии Kanban для системы pAei.

$$NF_{\text{гибк}} = 1 + \frac{1}{1} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 2$$

$$NF_{\text{каскад}} = 1 + \frac{1}{2} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 1,5$$

Национальный проект «Туризм и индустрия гостеприимства» отличается высокой степенью необходимости внедрения гибких технологий управления, поскольку отрасль туризма является слаборазвитой в РФ, при этом в ней сосредоточено большое количество инновационных процессов и продуктов. В связи со специфическими особенностями отрасли реализации национального проекта была выбрана модель, учитывающая только положительные оценочные факторы. Тогда выделим положительные факторы для каждой технологии управления в рамках национального проекта «Туризм и индустрия гостеприимства»:

Для гибких технологий:

- Сильная последовательность и сильная параллельность работ;
- Высокая степень участия заинтересованных сторон.

Для традиционных:

- Сильная последовательность, слабая параллельность;
- Акцент на процессы, методы, процедуры и стандарты;
- Четкое исполнение контрактных обязательств.

Получаем следующий расчёт факторов:

$$EF_{\text{гибк}} = \sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} F_{ij} = 1 * 2 = 2$$

$$EF_{\text{трад}} = \sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} F_{ij} = 1 * 3 = 3$$

На заключительном этапе определяем эффективность использования одной из полученных методик по следующей формуле:

$$EEMM = \max_{\{c,f\}} \left\{ \frac{SF_c NF_c EF_c}{SF_f NF_f EF_f} \right\} = \max_{\{\text{каск, гибк}\}} \left\{ \frac{1 * 1,5 * 3}{1 * 2 * 2} \right\} = \max_{\{\text{каск, гибк}\}} \left\{ \frac{4,5}{4} \right\} = 4,5$$

Таким образом полученные результаты говорят о том, что в действующей структуре управления национальным проектом «Туризм и индустрия гостеприимства» целесообразно использовать традиционные технологии управления проектами. Однако по результатам сравнения полученных показателей и небольшому расхождению итоговых показателей,

мы можем сделать предположение, о потенциальной готовности системы управления данным проектом к применению гибких технологий управления.

Апробация модели на примере проекта «Демография», а также экономическая характеристика переменных основной формулы методики оценки представлена в Приложении В.

Следует отметить и общий потенциал предлагаемой модели оценки эффективности системы управления. Так, например, в условиях отсутствия необходимой статистической информации для построения модели машинного обучения, можно воспользоваться экспертными оценками весов факторов. Для этого формируются две матрицы парных сравнений факторов положительного и отрицательного влияния (одна, если в оценке участвуют только факторы положительного влияния). Рассчитать веса факторов можно используя классический подход метода анализа иерархий, либо применив следующую оптимизационную модель:

$$\sum_{k=1}^K |A_k - \lambda_k E|^2 \rightarrow \min$$

$$\lambda_k \geq n_k, \quad k = \overline{1, K}$$

$$(A_k - \lambda_k E)W_k = \bar{0}, \quad k = \overline{1, K}$$

$$\sum_{i=1}^{n_k} w_{ki} = 1, \quad k = \overline{1, K}$$

$$w_{ki} \geq 0, \quad i = \overline{1, n_k}, \quad k = \overline{1, K}$$

Здесь:

K – количество матриц парных сравнений;

λ_k – максимальное собственное значение k -ой матрицы парных сравнений;

n_k – размерность k -ой матрицы парных сравнений;

A_k – k -ая матрица парных сравнений;

W_k – k -ый нормированный вектор приоритетов;

w_{ki} – элементы k -ого нормированного вектора приоритетов – искомые веса факторов.

Таким образом, предложенная методика не только показала свою эффективность в вопросе оценки системы управления национальными проектами, но и имеет потенциал к развитию путем привлечения экспертов, что на практике позволит выявить скрытые стоп-факторы, факторы необходимости и оценочные факторы.

2.3 Проблемы сопряжения гибких технологий управления с национальными проектами

В сложившихся условиях внешних ограничений, вызванных наложением экономических санкций, Правительству Российской Федерации приходится адаптироваться к резко изменившейся внешней среде, которая в свою очередь оказывает влияние на внутренние механизмы управления, как национальными проектами, так и оперативными процессами.

Подобные внешние ограничения в первую очередь оказывают сильное воздействие на стратегический уровень управления и на стратегию в целом. Зная, что проектно-ориентированное направление развития экономики в РФ выбрано в качестве приоритетного, то влияние внешних ограничений вызывает существенные изменения в стратегии государства, а также в стратегиях реализации каждого из национальных проектов.

Угрозы для стратегического уровня управления требуют комплексных мер по предотвращению последствий от наступления рискованного результата. Следует отметить, угроза для функционирования системы управления, при наличии внешних факторов, усиливается и дополняется внутренними, структурными проблемами. На сегодняшний день наиболее актуальными из них остаются: проблема ориентированности на соблюдение всех необходимых формальных процессов. Такие жесткие механизмы, свойственные бюрократическим структурам, сильно тормозят процесс принятия

управленческих решений, а также формируют поведение всей структуры, ориентированное на соблюдение инструкций, а не на достижение результата, что в условиях, выбранного проектного подхода к развитию экономики РФ и перехода на проектное управление является критическим показателем. Другой же не менее значимой проблемой является проблема низкой управленческой компетентности персонала для реализации замыслов в совокупности с отрицательной мотивацией⁶⁵.

Следует отметить, что следствием из первой выявленной проблемы является подавление инициативы сотрудников, что приводит к усилению второй, проблемы. Вместо того, чтобы стремиться к адаптивности и снижению степени формализации, укрепляется авторитарный стиль руководства, сводящий развитие компетенций сотрудников к минимуму, тем самым приводя систему управления к застою.

Следующим же следствием процесса стагнации государственного управления в рамках проектного направления развития экономики является отсутствие привлечения современных механизмов управления в структуру управления. Из-за отсутствия инициативы и стремления взглянуть на управленческие процессы под другим углом, современные управленческие методики и технологии не осваиваются органами государственного управления из-за оказываемого влияния со стороны авторитарных руководителей.

Одной из возможных мер по улучшению ситуации с управленческими кадрами может выступать дополнительное обучение государственных служащих не только высшего звена, но и рядовых сотрудников. Разработка собственных методических документов по формированию требуемых компетенций, а также алгоритмов внедрения и методик использования адаптивных инструментов управления, в совокупности с изменениями в организационной структуре управления, на наш взгляд позволит избежать

⁶⁵ Леонов М.Е. Необходимость информационной поддержки управления проектами в государственном секторе - Наукосфера. 2021. № 11-2. С. 92-96.

множества проблем в управлении национальными проектами и программами⁶⁶.

В настоящее же время проходит активное реформирование системы управления национальными проектами и программами, а именно включение мероприятий национальных и федеральных проектов в национальные программы. Такой подход позволяет воспользоваться преимуществами сквозной интеграции проектной деятельности и вовлечения в командную работу большого количества органов исполнительной власти. Однако не стоит забывать, что проектная деятельность, в первую очередь, направлена на достижение конкретных результатов. И в этом случае возвращаемся к проблеме излишней формализации процессов. Как и рассматривали ранее все цели и задачи в национальных программах поставлены по принципу «цели вниз и задачи вниз», что существенно ограничивает органы исполнительной власти на местах в применении проектных инструментов⁶⁷.

Существенным преимуществом системы управления национальными проектами и программами является её информационная поддержка в системе управления общественными финансами «Электронный бюджет» (ГИИС ЭБ) уполномоченных лиц проектного офиса и заинтересованных органов исполнительной власти субъекта Российской Федерации, а также участие органов местного самоуправления в реализации региональных проектов, куда уже включен механизм сквозной интеграции проектов. Однако информационные системы в управлении проектами являются лишь инструментом, и их основная задача поддерживать управленческий процесс, оптимизируя построение сложных графиков и ускоряя сложные расчеты. Система не способна самостоятельно принимать решения и обрабатывать полученные данные, именно эти процессы являются ключевыми для

⁶⁶ Мухаев, Р. Т. Система государственного и муниципального управления в 2 т. Том 1: учебник для вузов / Р. Т. Мухаев. – 3-е изд., перераб. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 299 с.

⁶⁷ Володин В.В., Хабаров В.И., Дмитриев А.Г. Управление проектом: теория, методология, практика (Монография) – М.: Университет «Синергия», 2017 г

проектного управления. В свою очередь их эффективность зависит от компетенций управленческих кадров и скорости принятия решений.

Несмотря на вносимые изменения и дополнения в нормативные правовые акты, отвечающие за регулирование вопросов разработки, реализации и оценки эффективности национальных программ, общее состояние регулирования в этой сфере уже не соответствует фактической ситуации. Такой вывод можно сделать, отталкиваясь от следующих показателей:

- Сложность и длительность установленных процедур разработки, реализации и оценки эффективности национальных программ;
- Отсутствие единообразного подхода к регулированию (наличие нормативных правовых актов, регулирующих соответствующие вопросы применительно к национальным программам Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588), отдельным национальным программам Российской Федерации (Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242), ведомственным целевым программам (Постановление Правительства РФ от 19.04.2005 № 239);
- Минимальность учета возможностей цифровизации при регламентации организационных процессов⁶⁸.

В качестве подтверждения актуальности существующих проблем в области государственного проектного управления, рассмотренных ранее возьмем опыт аудита национальных программ Счетной палаты Владимирской области. Результаты проведенного аудита определили следующие группы проблем:

1. Низкое качество госпрограмм: недостатки структуры; неприемлемое качество системы показателей (индикаторов); отсутствие четкого разделения сфер реализации; необъективное отражение инструментов

⁶⁸ Восколович, Н. А. Экономика, организация и управление общественным сектором : учебник и практикум для вузов / Н. А. Восколович, Е. Н. Жильцов, С. Д. Еникеева ; под общей редакцией Н. А. Восколович. – 2-е изд., испр. и доп. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 324 с.

реализации государственной политики, влияющее на эффективность реализации госпрограмм;

2. Отсутствие полной интеграции бюджетных процессов и госпрограмм: несоответствие форматов бюджета и госпрограмм; отсутствие совместного планирования расходов различного назначения (текущих, капитальных и т. д.); неполный охват расходов бюджета.

3. Низкая эффективность реализации текущих госпрограмм: отсутствие возможности перераспределения бюджетных ассигнований в процессе исполнения бюджета; осуществление фактической деятельности исполнителей госпрограммы осуществляется по отдельным планам, но не в рамках госпрограммы.

4. Формальность оценки эффективности реализации госпрограмм: недостатки и несовершенство системы отчетности исполнителя госпрограммы; низкая ответственность руководителей за реализацию госпрограммы; наличие временного лага между деятельностью исполнителя госпрограммы и полученными результатами госпрограммы.⁶⁹

Следует отметить, что выявленные проблемы актуальны не только для регионального уровня, но и для федерального.

Одной из первопричин недостаточного качества разрабатываемых национальных программ и их реализации является неработоспособность принципа декомпозиции целей, целевых показателей и индикаторов. Стратегии развития соответствующих отраслей и содержание национальных программ не коррелируют между собой.

Например, концепцией социально-экономического развития РФ запланировано, что доля отечественной продукции мяса должна составить 87%. Доктрина же продовольственной безопасности РФ устанавливает пороговые значения данного индикатора на уровне 85%. В госпрограмме «Развитие сельского хозяйства» планируется повышение удельного веса

⁶⁹ Зуденкова С.А. Особенности развития конкуренции в ЖКХ //Сервис в России и за рубежом. 2009. №1 (11). с. 69-74

отечественного мяса до 91,5%, а в Стратегии развития пищевой промышленности РФ— до 88,3%⁷⁰.

Проблема низкого качества целеполагания характерна также для целевых значений показателей результативности национальных программ. В разделе «Оценка эффективности» некоторых программ встречаются фразы общего характера: «создать условия», «обеспечить», «повысить», «улучшить». В результате оценить реальный социально-экономический эффект, не отраженный в показателях выполнения госпрограмм, становится невозможно.

Проблема отсутствия четких критериев успешности выполнения проектов. Критерии успеха проекта формируются, исходя из целей проекта и являются базовым элементом будущей системы контроля. Наличие четких критериев достижения цели проекта позволяет не только снижать уровень неопределенности, но и формирует систему сквозного контроля, за счет эффективных обратных связей по каждой из задач проекта позволяет отслеживать динамику изменения внешней среды проекта, а также принимать проактивные решения и быстрее реагировать на изменения во внешней среде.

Такие показатели являются одними из самых важных для национальных проектов по той причине, что большинство проектов имеют преимущественно социальную направленность, а социально-экономический результат каждой из задач проекта будет обладать разным весом для конечных потребителей благ. В связи с тем, что национальные проекты объемные по количеству задач и продолжительны по времени, их социально-экономический эффект, то есть фактический результат, для населения зависит от политических и экономических условий потребителей благ в конкретный период времени. Таким образом, получаем, что система показателей национального проекта статична, она не ориентирована на изменения, возникающие во внешней среде проекта, в предпочтениях заинтересованных

⁷⁰ Иванов, В. В. Государственное и муниципальное управление с использованием информационных технологий / В.В. Иванов, А.Н. Коробова. – Москва : ИНФРА-М, 2020. – 383 с.

сторон, тем самым сводя социально-экономический эффект от результатов к минимуму.

Однако если посмотреть на открытую статистику от 23 января 2023г., сформированную Sherpa Group, — компания занимается отраслевыми исследованиями, поиском данных и их систематизацией, а также выпуском публичных аналитических и маркетинговых материалов Рисунок 22. Прослеживается успешная реализация проектов, превосходящая предыдущие года по показателям эффективности освоения бюджета. Отсюда напрашивается вывод о том, что проекты по потреблению и освоению бюджета эффективны, а по значимости и своевременности достижения результатов и предоставлению их населению нет.

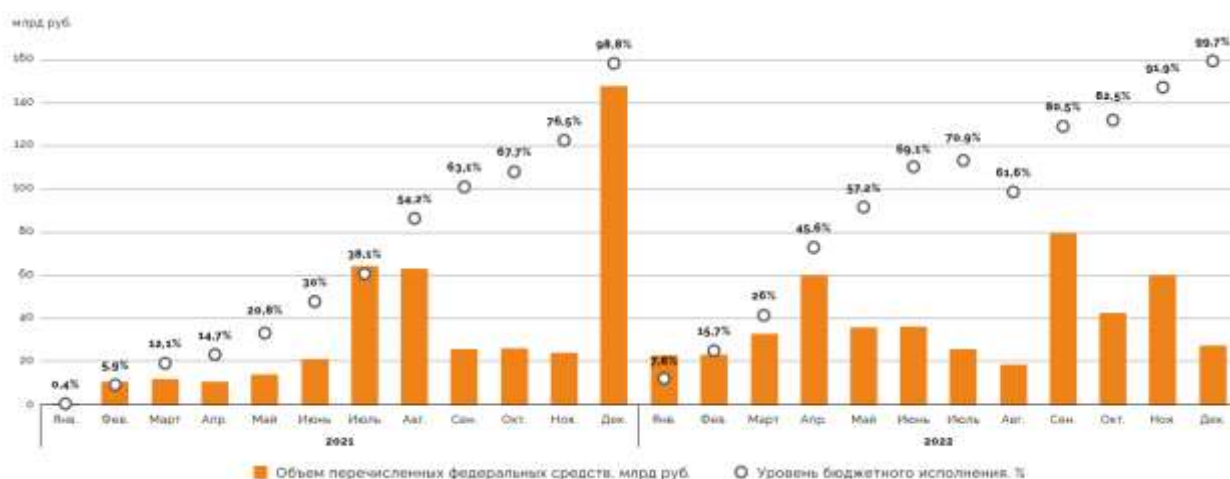


Рисунок 22. Федеральные вложения в комплексный план и его исполнение в 2021-2022 годах.

Источник: составлено по данным единого портала бюджетной системы России.

Для решения проблемы формирования критериев для достижения целей проекта, их своевременной актуализацией и осуществления корректирующих воздействий для оптимизации социально-экономических эффектов результатов проектов следует скорректировать существующую систему контроля под потребности проектного подхода.

Применение гибких технологий проектного управления позволяет решать проблемы недоступные при применении только традиционных методов управления проектами. Для государственного сектора гибкие технологии управления открывают возможности не только для решения

сложившихся проблем, но и для обеспечения методологического выравнивания всей структуры государственного управления проектами. Применение гибких технологий в государственном секторе не только позволяет расширять информационное обеспечение государственного управления проектами, но и обеспечивает процесс разработки и интеграции программного обеспечения, а также методов проектного управления, тем самым развивая структуру государственного управления проектами. Высокая степень интеграции процессов управления проектами при применении гибких методов управления проектами обеспечивается за счет:

- Повышения гибкости. Гибкость - это способность системы управления к быстрым структурным и функциональным изменениям и трансформациям, учитывающих временные, ресурсные и качественные параметры проекта;
- Повышения производительности;
- Увеличения степени прозрачности целей и структурных процессов;
- Более высокого уровня качества результатов;
- Снижения уровня риска не достигнуть цели;
- Усиления взаимодействия с заинтересованными сторонами и обеспечения потребителей востребованными конечными продуктами.

Гибкие технологии управления проектами функционируют в рамках объединения множества заинтересованных сторон проекта, благодаря чему обеспечивают заинтересованным сторонам получение широкого перечня преимуществ в рамках конкретных проектов. К таким преимуществам относятся:

- Быстрая реализация управленческих решений;
- Минимизация ресурсов для выполнения поставленной цели;
- Высокая адаптивность к изменениям;
- Ориентация всех процессов проекта на получение результата;

- Сквозная система контроля, для оперативного обнаружения проблем и их своевременного устранения;
- Прозрачная структура процессов системы управления; Оптимизацию потребления ресурсов проектами;
- Ориентация на проблемы, обозначенные конечными потребителями;
- Организация системы глубокой обратной связи, ориентированной на сотрудничество с заинтересованными сторонами проекта.

Для определения видов гибких технологий с целью использования их в реализации национальных проектов, проводится выявление показателей действующей системы и факторов применимости гибких технологий управления. на основании полученных данных строятся матрицы попарных сравнений, где на пересечении признаков проекта и гибкого метода будут выведены новые показатели, отражающие степень применимости конкретного параметра. Устанавливается условие, при котором значение параметров будут принимать положительное или отрицательное значение. Это необходимо для определения качественных параметров влияния конкретного гибкого инструмента управления на проект в целом. Таким образом произведение показателей позволит определить степень сопряжения проекта с конкретным инструментом гибких технологий управления.

По результатам проведенного анализа результатов анкетирования специалистов в области применения гибких технологий была определена значимость показателей, характеризующих эффективность применения гибкого проектного управления проектами в системе управления национальными проектами. Опросник для анкетирования основан на методике зарубежных авторов S. Misra, V. Kumar, U. Kumar, описанной в их труде «Identifying some important success factors in adopting agile software development». Предложенная зарубежными авторами методика была скорректирована в соответствии темой исследования. Таким образом оригинальные критерии методики были заменены на 5 критериев

классификации национальных проектов. Таким образом, была установлена степень взаимосвязи эффективностью гибких технологий управления и независимыми переменными – признаками классификации национальных проектов. Основным инструментом был выбран метод расчета коэффициента корреляции Кендалла Таблица 13.

Таблица 13.

Результаты расчета коэффициента корреляции Кендалла.

Независимая переменная	Коэффициент корреляции	Значимость	Выводы
Уровень национального проекта	0,557	0,000	Значимая связь между переменными
Время прохождения и подписания документов	0,370	0,000	Значимая связь между переменными
Адаптивный механизм реализации задач	0,262	0,004	Значимая связь между переменными
Наличие ценности	0,186	0,041	Значимая связь между переменными
Наличие нормативной базы применения гибких технологий управления проектами	0,201	0,027	Значимая связь между переменными

Источник: составлено автором

Для подсчета коэффициента зависимой переменной была выбрана эффективность гибких технологий управления проектами. В свою очередь в качестве переменных были выбраны признаки классификации национальных проектов. Выбор признаков разработанной классификации в качестве переменных показателе позволили обеспечить сквозное сочетание предложенных методологий анализа применимости гибких технологий в национальных проектах.

Наличие сопряжения между системой государственного управления проектами и гибкими технологиями управления проектами подтверждает факт возможности применения новых технологий управления в процессе реализации национальных проектов и программ.

В свою очередь ранее предложенные методы распределения и качественной оценки системы государственного управления позволяют

выделить лучшие гибкие технологии для использования в национальных проектах, а также оценить характер применимости этих технологий в национальных проектах.

В настоящее время управление национальными программами подвергается значительным изменениям в части нормативной базы, включающие в себя попытки сформировать подходящие структуры управления. Однако подобные изменения находят инициативу лишь на верхнем уровне управления, поэтому и не затрагивают те проблемы, которые возникают на уровнях ниже. При этом внесение структурных изменений происходит без фактических изменений сути организационной структуры управления, принципов и механизмов постановки целей и задач. Выбор жестко регламентированных механизмов и инструментов реализации, которые не справляются или не могут проявить свою эффективность в постоянно изменяющихся условиях внешней среды госпрограмм.

Проведенные исследования показали, что несмотря на выбор традиционных технологий управления национальными проектами и программами система управления национальными проектами имеет достаточно высокий уровень корреляции с гибкими технологиями. Это позволяет сделать вывод о потенциальной готовности проектов системы к переходу на гибридную систему управления проектами и использование гибких методов управления полностью или отдельных их инструментов.

Выводы по главе 2

Проведен анализ готовности системы управления национальным проектом «Туризм и индустрия гостеприимства» к применению гибких технологий управления проектами. получена методика проведения качественной оценки готовности системы управления национальными проектами к применению гибких технологий управления.

В результате полученная методика позволила получить характеристики системы, наиболее полно подходящей к внедрению гибких технологий управления проектами.

Методика качественной оценки системы национального проекта была применена в качестве одного из показателей разработанной модели оценки эффективности системы управления национальным проектом. По результатам полученной модели была установлена эффективность действующей системы управления национальным проектом «Туризм и индустрия гостеприимства», а также было выявлено прикладное направление развития модели с привлечением экспертов.

Выявлен перечень проблем, составляющих комплекс барьеров для применения методологии гибкого управления в национальных проектах. Однако, на основе экспертной оценки были получены коэффициенты корреляции национальных проектов с гибкими технологиями управления, в соответствии с разработанной классификацией.

Благодаря полученным коэффициентам подтвердились предположения о готовности национальных проектов к использованию гибких проектных технологий, а также определены потенциальные возможности структуры управления госпрограммами к проведению изменений, за счет внедрения гибких технологий управления.

Глава 3 Разработка рекомендаций по совершенствованию системы управления национальными проектами

3.1 Разработка механизма трансформации управленческого воздействия при использовании гибких проектных технологий управления в реализации национальных проектов

В целях разработки механизма требуется определить критерии направлений воздействия, разрабатываемого механизма. Выделим ключевые направления совершенствования системы управления национальными проектами, которые можно представить в виде системы ценностей для механизма трансформации управленческого воздействия рисунок 23.



Рисунок 23. Система ценностей механизма трансформации управленческого воздействия

Источник: составлено автором.

На сегодняшний день методология проектного управления является комплексом современных теоретико-практических инструментов, доказавших свою эффективность при реализации проектов во всем мире. В основе комплекса проектного менеджмента лежит обширная база адаптивных инструментов и методов по управлению проектами, различными по масштабу, сложности, объектам, длительности, типам и видам.

Реформа системы управления национальными проектами 2021 года была направлена на достижение основных принципов традиционной последовательности реализации проектов рисунок 24.

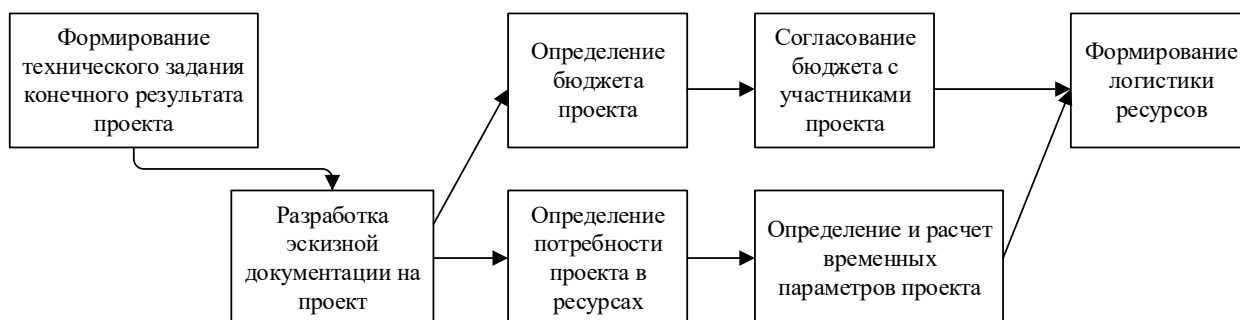


Рисунок 24. Традиционная последовательность реализации проектов

Источник: Составлено автором по материалам ГОСТ Р ИСО 21500:2014.

Таким образом, обновленная система управления национальными проектами должна была основываться на заранее определенном результате проекта. Наличие лишь одной основной особенности традиционного подхода - заранее определенные параметры и результаты проекта недостаточно для эффективной реализации всего проектного инструментария. При этом, должно выполняться условие предварительного определения перечня работ с временными параметрами и рассчитанными для их выполнения ресурсами.

Однако сектор национальных проектов и программ преимущественно реализует социально-экономические проекты, обусловленные высокой степенью неопределенности. Традиционная модель реализации проектов преимущественно опирается на инструменты и стандарты второго поколения, однако они неприменимы к проектам с высокой степенью неопределенности, таких как социально-экономические проекты. Неприменимость традиционных технологий проектного управления обусловлена сложностью предварительного определения как сроков и бюджетов реализации, так и самого конечного результата. Прогнозирование в социально-экономических проектах может быть использовано для получения приблизительного результата.

Следовательно, для реализации проектов с выраженной социальной направленностью требуются отличные от традиционных подходов методы реализации.

Немаловажным фактом является связь национальных проектов и стратегических целей Российской Федерации. В соответствии с ГОСТ Р ИСО

21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту» проект является результатом выбора одной или нескольких возможностей, сообщаемых организации выбранной стратегией развития Рисунок 25.

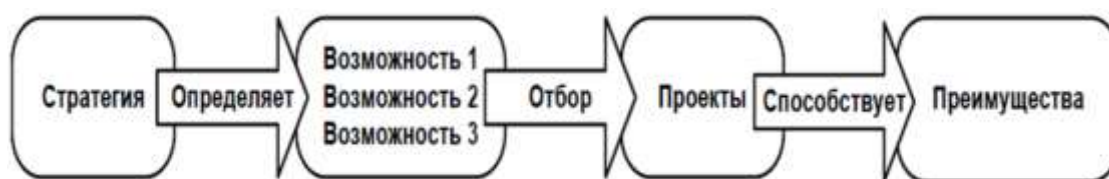


Рисунок 25. Последовательность зарождения и формирования проектов и портфелей проектов.

Источник: ГОСТ Р ИСО 21500-2014 Руководство по проектному менеджменту

Детально изучив национальные цели РФ, можно сделать выводы о комплексном характере стратегических целей РФ, что подтверждается Указом Президента РФ «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». Предлагается рассматривать каждую стратегическую цель РФ, по содержанию, в качестве стратегической программы. В действительности же все стратегические цели трансформированы в национальные проекты. Сами же национальные проекты разделяются на федеральные, региональные и ведомственные проекты. Таким образом, каждый из национальных проектов представляет из себя портфель проектов и программ. Национальные проекты являются стратегической формой деятельности государства по созданию общественных благ, основанных на стратегических целях государства.

Результаты проведенного анализа содержания национальных проектов, а также их взаимосвязи со стратегическими целями РФ можно предположить, что существующая система управления национальными проектами и программами относится к программному менеджменту. В систему управления национальными проектами включены лучшие практики программного, стратегического и проектного менеджмента. Однако достижение эффективного использования лучших практик сопряжено с обозначенными в параграфе 2.3 исследовательской работы проблемами.

На сегодняшний день под гибкостью управленческих процессов в управлении национальными проектами подразумевается сочетание традиционных и адаптивных методов управления проектами. Мнение авторов по вопросу формирования гибридных (смешанных) структур управления находит подтверждение в последних изданиях ведущих мировых стандартов по проектному управлению: PMBOK 7 и P2M.

Стандарт P2M – Японский стандарт по управлению инновациями в проектном и программном менеджменте. Согласно стандарту, P2M разработка программ строится на основе принципа гибкости в выборе альтернатив принимаемых решений на всех этапах жизненного цикла программы, с высоким уровнем неопределённости. В условиях высоких темпов изменений, внешней среды программы, увеличивающих уровень неопределенности необходимо провести декомпозицию программы на модульные проекты. Таким образом, обеспечивая скорость и адаптивность принимаемых решений.

Отечественная модель управления национальными проектами и программами базируется на традиционной декомпозиции, где проекты и программы разделены в соответствии с уровнями власти, при этом пренебрегая адаптивностью реакции на возникающие изменения. В соответствии с проведенными реформами в проектной деятельности в 2021 году и появлением Управляющих советов. В системе управления национальными проектами была сформирована структура проектной команды. Однако сама структура Управляющего совета лишена эффективных коммуникаций, обратной связи, связи с потребителями результатов проекта.

Необходимо отметить невозможность эффективного использования существующих отечественных стандартов по проектному управлению при реализации проектов и программ с высоким уровнем неопределенности. При этом в национальных проектах использование методологии гибких технологий, обособленно от традиционных проектных методик не окажется эффективным. Гибкие технологии дают управленческому аппарату ответ на

вопрос что нужно сделать, а за практическую составляющую «как надо делать» отвечают традиционные проектные технологии.

Для повышения адаптивности системы управления национальными проектами и решения поставленных задач необходимо внести изменения в действующую государственную систему управления. можно выделить два ключевых направления деятельности государственной системы управления рисунок 26.

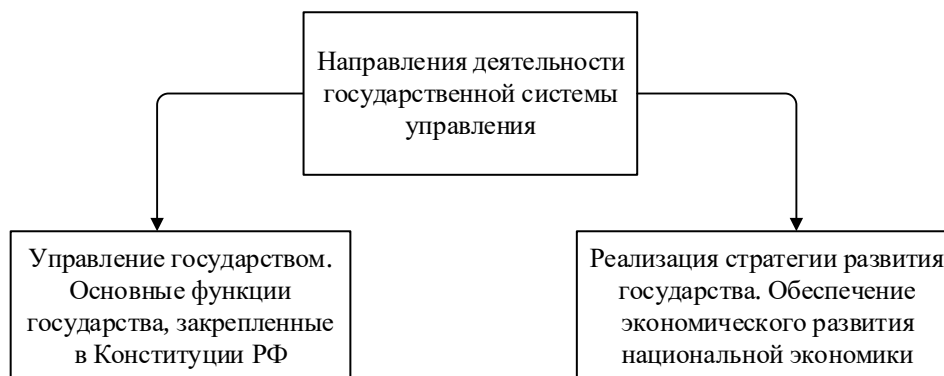


Рисунок 26. Направления деятельности государственной системы управления

Источник: составлено автором

Следует отметить взаимное влияние выделенных направлений деятельности государства. Оба направления находятся в среде, характеризующейся высокими темпами изменений, развития технологий, подходов к управлению, экономике, науке, благосостоянии граждан, внешнеэкономических, политических взаимодействий с другими государствами. Например, среда оказывает влияние только на первое направление – устойчивость и сохранение суверенитета страны. Тогда это направление должно самостоятельно реагировать на рисковые события. Хорошим примером для подтверждения является проведение Специальной Военной Операции (СВО), которое стало реакцией на возросший риск со стороны факторов политического, экономического давления и угрозы суверенитету страны.

С другой стороны, напрямую политические факторы не воздействуют на направление – реализации стратегического развития национальной

экономики, что позволяет не предпринимать мер по работе с изменениями и отклонениями, следовательно, не вносить корректировки в механизмы реализации действующих проектов.

Однако изменение политической обстановки на международной арене приводит к использованию недружественными странами экономических инструментов воздействия, которые формируют ограничения для реализации стратегии развития национальной экономики, следовательно, необходимо реагировать на изменившиеся условия и возросшие показатели наступления рисков при реализации национальных проектов.

Таким образом, каждое направление функционирует обособленно от другого, тем самым пропускает определенные факторы рисков, не относящиеся к их зоне ответственности способных повлиять на существование всей системы в целом.

В целях решения сложившихся противоречий и обеспечения эффективности реализации национальных проектов разработан механизм трансформации управленческих воздействий со стороны субъектов государственного управления на объект управления (система управления национальными управления).

Разработанный механизм представляет собой систему взаимосвязанных блоков, включающих в себя преобразование управленческого воздействия и приложения лучших практик управления к формированию новой системы управления национальными проектами
рисунок 27.

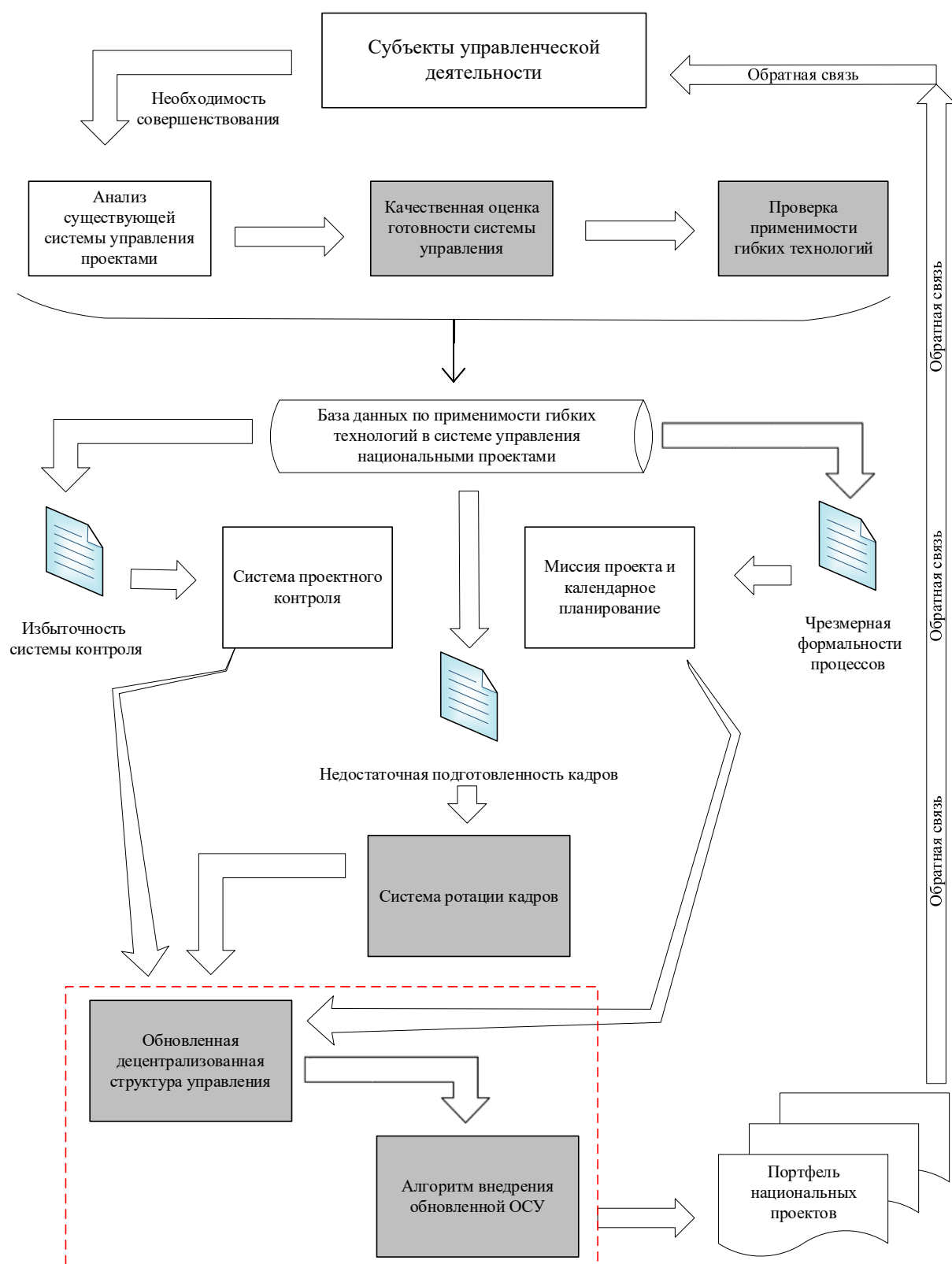


Рисунок 27. Механизм трансформации управленческого воздействия при использовании гибких проектных технологий управления в реализации национальных проектов

Источник: разработано автором.

Механизм базируется на разработанных в диссертационном исследовании решениях по совершенствованию управления реализацией национальных проектов. В частности, Блок 1 – модель оценки эффективности системы управления национальным проектом на основе сравнения весовых показателей необходимых и достаточных условий использования каскадных и гибких технологий управления; Блок 2 – преобразование действующей избыточной системы проектного контроля в адаптивную систему; Блок 3 – преобразование модели постановки целей и системы инструментов планирования национального проекта, а также снижения уровня формализации процессов управления; Блок 4 - формирование системы ротации кадров; Блок 5 - модель гибридной (смешанной) организационной структуры управления национальными проектами; Блок 6 - алгоритм внедрения принципов гибких организационных структур управления в традиционную структуру управления национальными проектами. Рассмотрим подробнее не представленные ранее в диссертационном исследовании блоки механизма.

Блок 2 - преобразование действующей избыточной системы проектного контроля в адаптивную систему.

Проектная система контроля является неотъемлемым элементом всей системы управления проектами. Она связана не только с процессами, сопровождающими реализацию проекта, но и с самой организационной структурой управления. Проектная система контроля построена на принципах хорошо организованной и устоявшейся обратной связи, благодаря которой возможно осуществление изменения ранее определенных показателей. Элементы проектной структуры связаны устойчивыми обратными связями, за счет чего обеспечивается естественный систематический мониторинг за изменениями и отклонениями в процессах реализации проекта.

Таким образом, при возникновении нарушения выполнения любого процесса проекта оперативно формируется ответное корректирующее воздействие, служащее для минимизации последствий возникшего

отклонения от плановых показателей с учетом произошедших изменений во внешней среде проекта.

Структурная схема процесса контроля в управлении проектами представлена на Рисунке 28.



Рисунок 28. Структурная схема цикла процесса контроля в управлении проектами.

Источник: составлено автором.

Система контроля национального проекта функционирует на протяжении всего жизненного цикла проекта, наибольшая активизация процессов контроля проходит на этапах планирования и реализации проекта. Система контроля национальных проектов должна быть гибкой и экономичной. Гибкость системе контроля обеспечивают высокие коммуникации и наличие обширного количества обратных связей. Также гибкость системы контроля обеспечивается за счет её главенствующего положения в вопросах реагирования на изменения внешней среды и появления отклонений в проекте. Подобное проявление наглядно видно на Рисунке 29.



Рисунок 29. Алгоритм контроля в управлении проектами.

Источник: составлено автором

По данным Рисунка 29 видно, что система контроля способна оказывать влияние на выбранные ранее стандарты, изменяя их в соответствии с требованиями изменившейся внешней среды проекта.

Такой показатель как экономичность системы контроля достигается за счет того, что сама система контроля является единым целым со структурой управления проектами. Коммуникации и обратные связи, используемые для контроля процессов реализации проекта те же что, и требуются для управления проектными командами. Таким образом, не требуется дополнительных структурных подразделений, созданных с целью осуществления контроля, что существенно снижает затраты на обслуживание процессов реализации проекта. Другим же немаловажным фактором единства системы контроля и структуры управления проектом является отсутствие дополнительных инстанций по согласованию решений, что придает системе управления проектами автономности и гибкости.

Блок 3 - преобразования модели постановки целей и системы инструментов планирования национального проекта, а также снижения уровня формализации процессов управления.

Провести аудит действующей нормативно-правовой базы и внести изменения касающиеся использования проектного инструментария. Так, например, в п. 2.1.1. «Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» № 26Р-АУ определить модель постановки целей между уровнями планирования как модель «цели вниз – задачи вверх». При которой цели устанавливаются стратегическим уровнем, а задачи и подзадачи проекта формируются на оперативном и тактическом уровнях.

В этом же пункте для стратегического уровня предлагается внедрить алгоритм для формирования миссии проекта, поскольку данный инструмент оказывает сильное воздействие не только на внешнее представление проекта, но и на внутренние механизмы взаимодействия команды Рисунок 30.



Рисунок 30. Направления действия миссии проекта.

Источник: составлено автором

Также предлагается ввести единые алгоритмы по работе с миссией проекта и соответствия целей и задач проекта его миссии. Введение такого инструмента как миссия позволит снизить нагрузку на руководящий состав проекта, автоматизировав часть механизмов внутреннего регулирования и контроля за счет корпоративной культуры и идентификации участников с проектом.

Для тактического уровня управления предлагается в обязательном формате использование сетевого моделирования при планировании проекта. Поскольку в национальных проектах именно тактический уровень осуществляет планирование на период от 1 года до 6 лет, и контроль не реже 1 раза в квартал (по данным Распоряжения МЭР № 26Р-АУ от 14 апреля 2014 г.), что при расчетных сроках реализации проекта свыше 6 лет позволяет нам сделать вывод, о том, что основные процессы реализации проекта сосредоточены на этом уровне⁷¹.

Использование сетевого моделирования и метода критического пути на тактическом уровне управления национальными проектами позволяет сформировать систему управления по целям проекта. Сетевая модель раскрывает внутренние связи работ проекта, обеспечивает эффективное распределение материальных временных и стоимостных ресурсов по работам проекта. Сетевая модель позволяет оценить сроки начала и завершения ключевых этапов (вех) национального проекта, а также определить

⁷¹ Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ)

допустимые значения временных задержек их выполнения. Формирует базовые этапы потребности проекта в финансировании в зависимости от интенсивности потребления проектом других ресурсов.⁷²

Так, например, использование сетевого моделирования с последующим нанесением результатов оценки потребности материальных и человеческих ресурсов на календарные план позволяет сформировать ресурсный профиль условного национального проекта рисунок 31.

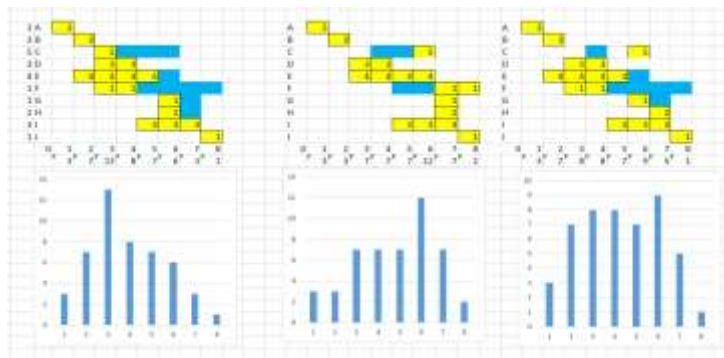


Рисунок 31. Ресурсные профили проекта.

Источник: составлено автором

На рисунке 31 представлено три модели календарного плана с наложением потребности ресурсов: исходная (оптимистическая), пессимистичная (максимальное использование резервов времени) и оптимальная соответственно. Ресурсный профиль проекта позволяет выбрать наиболее подходящий для условий реализации проекта подход к распределению ресурсов в соответствии с интенсивностью их потребления и моделью жизненного цикла проекта.

С другой же стороны сетевое моделирование в совокупности с календарными планами позволяет определить периодичность инвестиций в процесс реализации национального проекта, что позволяет более открыто формировать бюджет для реализации проекта как в текущем, так и в будущих периодах.

⁷² Павлов А.Н. Управление программами проектов на основе стандарта PMI The Standart for Program managment. Изложение методологии и рекомендации по применению / А.Н. Павлов. – М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2014. – 304 с.

Так, например, использование сетевого моделирования с последующим нанесением результатов оценки стоимости работ на календарные план позволяет сформировать стоимостной профиль условного национального проекта рисунок 32.



Рисунок 32. Ресурсные профили проекта.

Источник: составлено автором

Стоимостные профили формируются также, как и ресурсные в трех вариациях: оптимистичный, пессимистичный, оптимальный. Сетевое моделирование, в совокупности со стоимостными профилями проекта позволяет прогнозировать финансовые поступления и потери проекта в соответствии с уровнем интенсивности работ. А также позволяет проводить взаимное сокращение стоимости и сроков реализации проекта за счет увеличения интенсивности потребления ресурсов, тем самым повышая эффективность распределения бюджетных средств в национальном проекте.

В совокупности с предыдущими предложениями использование сетевого моделирования позволит укрепить обновленный порядок принятия решений в проекте, снизить издержки на временные потери в ходе реализации проекта, а также осуществлять своевременные корректирующие действия для актуализации задач и целей проекта под быстро меняющуюся внешнюю среду.

Еще одним преимуществом сетевого моделирования в совокупности с разработкой миссии структурой команды и системой контроля является обучение и подготовка не только персонала, но и всей системы к новому подходу в управлении. Поскольку каждый из инструментов оценивает будущее состояние проекта, миссия отвечает за формирование обратных

связей и укрепление системы контроля, направленной на выявление успехов, а, следовательно, с выполнением задач проекта уровень неопределённости конечной цели становится ниже. Сетевое моделирование обеспечивает процесс планирования и реализации проекта по вехам, где веха проекта – это ключевое событие в процессе реализации проекта⁷³.

Также предлагается тактическому уровню управления поручить консолидацию поступающей с нижних уровней информации о ходе реализации проекта с последующим предоставлением отчетности стратегическому уровню. В совокупности с анализом результатов отчетов на соответствие плановым показателям сетевой модели, а также системой контроля выполнения вех проекта на стратегический уровень поступает наиболее точная, полная и актуальная информация для принятия решений по стратегии проекта.

Чем более актуальные и оперативные данные о проекте получает стратегический уровень управления, тем эффективней процесс стратегического позиционирования проекта и его дальнейшего планирования и реализации.

Блок 4 – формирование системы ротации кадров.

Инициация механизм роста (омоложения) бюрократической структуры государственных органов управления проектами путем обеспечения реализации следующих принципов:

1. Увеличение количества социально значимых результатов выполняемых проектов и расширение функционала, направленного на достижение таковых результатов. В результате увеличение уровня контрактов государственно-частного партнерства, расширение круга единовременно решаемых задач и формирование нового имиджа в качестве привлекательного для инвесторов сектора экономики. Контактирующие с ней организации

⁷³ Козлова, Л. С. Административные регламенты: учебное пособие для вузов / Л. С. Козлова. – Москва: Издательство Юрайт, 2020. – 415 с.

подталкивают ее к расширению круга решаемых задач, увеличению численности персонала, наделяя ее необходимыми ресурсами.

2. Развитие молодых специалистов и поддержка их инициатив. Снижение среднего возраста персонала. Таким образом, запуская механизмы поддержки молодых сотрудников в соответствии с минимальным количеством блокирующих факторов, бюрократическая структура начнет обновляться, запуская процессы компетентностного роста всего персонала.

3. Создание внутри организационной структуры проектного офиса, в состав которого должны войти сотрудники, заинтересованные в дальнейшем развитии всей структуры и быстром продвижении по службе. Таким образом, подобный проектный офис выступит в роли «учебного полигона» для государственных управленцев. В вопросе нормативного регулирования ключевым стандартом для такой подструктуры рекомендуем выбрать ГОСТ Р 58305-2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Проектный офис». В данном стандарте детально описано функционирование необходимого нам проектного офиса, а именно: «методологический проектный офис (Центр компетенций)».

4. Следующая мера достаточно сложна в реализации, однако она необходима для совершенствования эффективности управления в области национальных проектов – снижение числа консервативных сотрудников. Консервативный настрой персонала, не желающего и не способного работать в ситуациях неопределенности и постоянных изменениях во внешнем и внутреннем окружении опасен тем, что, как правило, статус таких служащих значительно выше, чем новаторской молодежи. Существует и определенный риск при полном избавлении от опытных и знающих кадров получить неконтролируемую систему. Поэтому необходимо организовать дополнительное структурное подразделение по типу предложенного в п. 3 проектного офиса, куда войдут опытные кадры для формирования обобщённых стратегических перспектив развития экономики страны. А достижением этих перспектив займется инициативный проектный офис из

молодых новаторских кадров. Совокупно два структурных подразделения станут фундаментом будущей системы управления национальными проектами.

- Следующие рекомендации направлены на формирование алгоритма карьерного роста молодых кадров и перехода их из исполнителей в «учебный полигон», а из него в офис стратегических перспектив. Данный алгоритм оценивает готовность государственного служащего к переходу на новый этап обучения и новую ступень в карьерном росте, причем основанием для перехода являются не субъективные факторы и характеристики, выдаваемые руководителем подразделения, а объективные результаты компетентностных экзаменов. Следует отметить, что движение сотрудников по результатам экзаменов осуществляется не только между подразделениями, но и внутри структурных подразделений. Испытания предлагаем проводить каждые три года, поскольку в условиях современных темпах развития технологий и управленческой мысли служащий сможет овладеть достаточным количеством навыков, а также успеть принять участие или реализовать до трех проектов или же ключевых задач, представляющих собой подпроекты главенствующего проекта. Таким образом, можно сформировать базу данных по эффективности работы служащих, а также опираясь на нее выделить систему KPI для отбора кандидатов на прохождение испытаний на повышение. Сам процесс повышения, перевода служащего из одного подразделения в другое должен проходить через несколько этапов:

- Автоматическое формирования списка кандидатов, удовлетворяющих критериям претендента на прохождение испытания, из базы служащих;
- Собеседование с комиссией, состоящей из уполномоченных руководителей вышестоящих руководителей, вышестоящих подразделений;
- Резюме комиссии о соответствии сотрудника критериям повышения, с последующим распространением по вышестоящим подразделениям;

- Вышестоящие подразделения в обязательном порядке должны дать ответ по наличию свободных для замещения должностей и в ответной форме комиссии сообщить о готовности принять сотрудника, с перечислением должностей, либо же отказать в приеме в связи с запылённостью штата сотрудников.

- Второе собеседование с претендентом на повышение, где ему представляются решения о его принятии. В случае если претендента готовы принять более одного подразделения, он сам выбирает подразделение и должность, к которой приступит с испытательным сроком в три месяца. В случае же если претендента выбрало лишь одно подразделение, то претенденту сообщается о результате перевода в это подразделение с испытательным сроком в три месяца.

- В случаях, когда ни одно подразделение не выбирает претендента, комиссия инициирует механизм проверки на наличие должностных лиц, подлежащих также прохождению испытаний для подтверждения компетенций, и/или переводу в вышестоящие подразделения, либо на вышестоящую должность для высвобождения мест для замещения.

- По результатам проведенной проверки сотрудники, удовлетворяющие или частично удовлетворяющие требованиям KPI, могут быть в ускоренном порядке представлены для прохождения испытаний.

Таким образом, создается объективный и прозрачный механизм ротации кадров на основе СУБД и системы корпоративного обучения. Таким образом, сама структура управления становится гибче благодаря тому, что с каждым витком обучения происходит смена кадров и погружение специалистов в новую среду, что способствует постоянному развитию и совершенствованию их компетенций.

Отметим, что часть блоков, выделенных на рисунке пунктиром будут рассматриваться в следующих параграфах диссертационного исследования.

Подводя итоги, следует отметить, что предложенный механизм направлен на сдерживание стремления бюрократической структуры

государственного управления проектами к неконтролируемому разрастанию, и делает её более структурированной и направленной на достижение национальных целей. Развивает способность структуры внедрять и применять инновационные методы управления, постепенно расширяя область единовременной реализации проектов. Также следует отметить немаловажный аспект, связанный с увеличением кумулятивных изменений характера служащих, которые определяют последующее ускорение темпов развития всего государства.

3.2 Модель гибридной (смешанной) организационной структуры управления национальными проектами

В вопросе применения гибких технологий управления в государственном секторе ключевыми показателями являются скорость, эффективность и результативность принятия и реализации управленческих решений. В свою очередь именно проектный подход с его комплексным инструментарием выступает в роли гибкой методологии для сектора государственного управления. Подобный комплексный подход обеспечивает не только повышение эффективности управленческой деятельности, но и запускает процесс трансформации системы управления, делая её направленной на достижение конкретных конечных результатов в рамках установленных сроков, выделенных ресурсов при соответствующем качестве выполняемых работ.

Однако в случае с национальными проектами и программами накладываются серьезные ограничения со стороны бюджета, что в первую очередь, не позволяет допускать серьезных изменений в системе управления, а также при реализации национального проекта или программы. Также сложность масштабность и значимость системы управления национальными проектами, для государства в целом, предъявляет высокий уровень требований к качеству работ, проектов и программ. Такие ограничения,

связаны в первую очередь с необходимостью обеспечения стабильного функционирования государства и сохранением благополучия граждан.

Следует отметить особенности текущей структуры управления проектами в РФ, а именно функциональное разделение по отраслям с четкой ориентацией на исполнение регламентированных процессов, а не достижение конечных результатов. Подразделения действующей структуры отвечают за реализацию национальных программ цели и задачи которых, формируются самими ответственными исполнителями. Такой подход к организации процессов управления проектами трудно классифицировать как объективный, по причине того, что цели и задачи изначально устанавливаются менее эффективные в целях выполнения показателей итоговой отчетности. Таким образом, можно сделать вывод о том, что действующая система управления национальными проектами не соответствует требованиям гибридного (смешанного) проектного подхода к реализации национальных проектов, а, следовательно, нуждается в трансформации для более эффективного решения поставленных задач.

Действующая организационная структура управления национальными проектами и программами является неадаптивной, затрудняющей применение принципов традиционного и гибкого подходов к управлению национальными проектами. Однако инициативы государственных органов по расширению действующей структуры путем организации управляющих советов и других органов по работе с проектными технологиями приводят лишь к увеличению степени формализации процессов действующей структуры. Проблема растущего уровня формализации в совокупности с инертностью мышления руководящего состава является ключевой в вопросе эффективного использования гибких проектных методологий в процессе управления национальными проектами и программами. Отсутствие необходимых структурных взаимосвязей влечет за собой неконтролируемое, принудительное внедрение новых технологий управления. Что приводит к

сопротивлению изменениям со стороны сложившихся структурных процессов и персонала.

Возникающие противоречия можно нивелировать путем перехода от статичной структуры управления к адаптивной. Однако единовременная замена всей организационной структуры сопряжена с множеством ограничений и рисков, обусловленных масштабом деятельности и важностью результатов системы управления национальными проектами.

Система управления национальными проектами РФ является социально-экономической системой. Она определяет скорость, направление и качество социально-экономического развития экономики РФ. Любая система, в том числе и система управления национальными проектами состоит из элементов и связей между ними. Особенностью системы управления национальными проектами является набор фиксированных элементов. В таком случае совершенствование системы возможно через изменение взаимосвязей между элементами, а также функций отдельных элементов системы. По параметру фиксированности количества элементов системы выделяют два типа систем: централизованная (иерархическая) и децентрализованная.

Децентрализованные системы обладают большей адаптивностью процессов по сравнению с иерархическими, поскольку элементы таких систем являются самостоятельными. Несмотря на то что элементы децентрализованной системы сами принимают решения, это не означает, что они не оказывают влияние друг на друга, однако, у них отсутствуют формальные основания, чтобы навязывать свои интересы друг другу. Также, следует отметить, отсутствие элемента управляющего всей системой, что обеспечивает дополнительные полномочия самостоятельным элементам внутри системы и распределение ответственностей в зависимости от принимаемых решений.

Безусловно, по сравнению с децентрализованными системами, централизованные значительно привлекательней для внедрения за счет своей

простоты. Однако простота внедрения не гарантирует эффективное достижение поставленных целей.

Опираясь на данные проведенного исследования, а также требования предъявляемые к системе управления национальными проектами приходим к выводу о формировании децентрализованной структуры управления национальными проектами. Такая структура позволит обеспечить надлежащий уровень полномочий руководителей проектов, тем самым позволив сократить сроки реализации проектов при сохранении надлежащего уровня качества, снизить риск возникновения переделок в проекте и стоимость их устранения. С другой стороны, в действующую организационную структуру управления национальными проектами внедрен инструмент проектных офисов, который позволяет нуждается в доработке для получения новой децентрализованной организационной структуры.

В качестве опорной базы для формирования обновленной организационной структуры была взята энтропийная модель эффективности социально-экономических систем Эшби-Седова:

Первый фундаментальный закон кибернетики, сформулированный У. Эшби⁷⁴, формулируется следующим образом:

«Пусть заданы x – элементы множества состояний управляемой системы X и u – управления из множества управлений U . Управление переводит состояние x в состояние y , то есть:

$$u: x \rightarrow y \in Y \subseteq X. \quad (1)$$

Пусть также заданы вероятности реализации x , y и u на соответствующих множествах. Тогда система X будет неуправляемой, если:

$$H(y) \geq H(x), \quad (2)$$

где $H(x)$ – энтропия соответствующей случайной величины».

При этом энтропия результатов деятельности $H(y)$ определяется по формуле:

$$H(y) = H(x) - H(u) + H(u|x) \quad (3)$$

⁷⁴ Эшби У. Введение в кибернетику. - М.: Иностранная литература, 1959. - 432 с.

Таким образом, энтропия результатов управления равна энтропии начального состояния системы в совокупности с энтропией незнания управления о системе, за вычетом непосредственно энтропии управления.

Подставив (3) в (2) получим, что энтропия управления должна соответствовать знанию о системе, т.е.

$$H(u|x) \geq H(u). \quad (4)$$

Если энтропия незнания системы окажется больше энтропии управления, то такая система будет неуправляемой.

На основании вышеизложенного, можно представить эффективность управления как отношение энтропии, полученной на выходе, и энтропии, поданной на вход системы:

$$E(u) = 1 - \frac{H(y)}{H(x)}. \quad (5)$$

Российский кибернетик Е. Седов уточнил закон необходимого разнообразия для иерархических систем⁷⁵:

«действительный рост разнообразия на высшем уровне обеспечивается его эффективным ограничением на предыдущих уровнях».

Из этого также вытекает и обратный вывод:

«рост разнообразия на нижнем уровне (иерархии) разрушает верхний уровень организации».

Объединение⁷⁶ законов У. Эшби и Е. Седова позволяет сделать следующий вывод:

если контролируемость системы описать при помощи отношения разнообразия верхнего и нижнего уровней иерархии

$$C_s = \frac{H(top)}{H(bottom)} = \frac{H(top)}{H(s)}, \quad (6)$$

где C_s – контролируемость системы S ,

$H(top)$ – разнообразие (энтропия) верхнего уровня иерархии,

⁷⁵ Седов Е. Информационно-энтропийные свойства социальных систем // ОНС. - 1993 г., №5. - С. 92-100

⁷⁶ Пичугин А.О. Энтропийный подход к анализу социально-экономических систем. Парадокс "контролируемости-эффективности" // Интернет-журнал "Науковедение". - 2014 г. - №5

$H(bottom) = H(S)$ – разнообразие (энтропия) нижнего уровня иерархии (системы),

то получим следующее соотношение контролируемости и эффективности системы:

$$C_s = \frac{H(top)}{H(\varepsilon) \cdot E_s + H(S|\varepsilon)}, \quad (7)$$

где E_s – эффективность системы, определяемая как соответствие разнообразию запросов внешней среды,

$H(\varepsilon)$ – разнообразие (энтропия) внешней среды до взаимодействия с системой,

$H(S|\varepsilon)$ разнообразие (энтропия) незнания системы о внешней среде.

Полученное соотношение показывает, что для повышения эффективности системы необходимо снижать ее контролируемость.

Сформулируем критерии подверженности системы к эффективной децентрализации:

1. Верхний уровень иерархии способен развитию своего разнообразия $H(top)$, в этом случае эффективность растет при неизменном уровне контролируемости. Однако, достигнув предел возможностей развития верхний уровень либо стагнирует, и система перестает развиваться (в условиях расширяющейся экономики эффективность системы способна снижаться), либо начинает наращивать иерархию. Соответственно, если система не развивается (не повышает свою эффективность), или увеличиваются косвенные расходы, то это критерий для рассмотрения возможности децентрализации.

2. Повышать эффективность при заданном уровне контролируемости можно при снижении разнообразия незнания о внешней среде $H(S|\varepsilon)$. Разработка современных аналитических систем и внедрение их в управленческие процессы формирует возможность либо для повышения контролируемости системы, либо, путем децентрализации принятия решений, для повышения эффективности системы. Разработка небюрократических

методов сбора информации также позволяет повысить децентрализацию системы при заданном уровне контроля.

3. Эффективный механизм мотивации и ответственности способен повысить уровень самоконтроля в системе, что способствует ее децентрализации и повышению эффективности.

4. В условиях быстрого изменения внешней среды разнообразие незнания системы о внешней среде $H(S|\varepsilon)$ растет и снижает контролируемость. В этом случае, децентрализация позволяет передать принятие решение на уровень взаимодействия с внешней средой. В результате будет повышена эффективность системы и сохранится требуемый уровень контролируемости. Быстрое изменение внешней среды – основной критерий для внедрения децентрализации.

В соответствии с проведенным исследованием необходимого и достаточного разнообразия систем управления при сопоставлении условий таких систем с динамичностью условий внешней среды предложено изменение взаимосвязей между элементами действующей организационной структуры, а также изменено расположение элементов структуры для получения обновленного проектного офиса и организации самостоятельных решений исполнителей проектов. Планируемая организационная структура с обновленными взаимосвязями элементов и обновленным проектным офисом представлена на Рисунке 33.

Таким образом, была получена двухконтурная система управления, где связующим элементом для прямого управления и управления по обратным связям становится структурное объединение проектных офисов. Два управленческих направления в предлагаемой организационной структуре позволяют распределить нагрузку и четко зафиксировать ответственных. При этом равнозначность проектных офисов в совокупности с разностной направленностью проектных офисов позволяет избежать дополнительных конфликтов в системе управления, обеспечить функционирование управляющего звена в качестве проектной команды. Именно эта команда

выступит в качестве драйвера для повышения адаптивности процессов управления проектами.

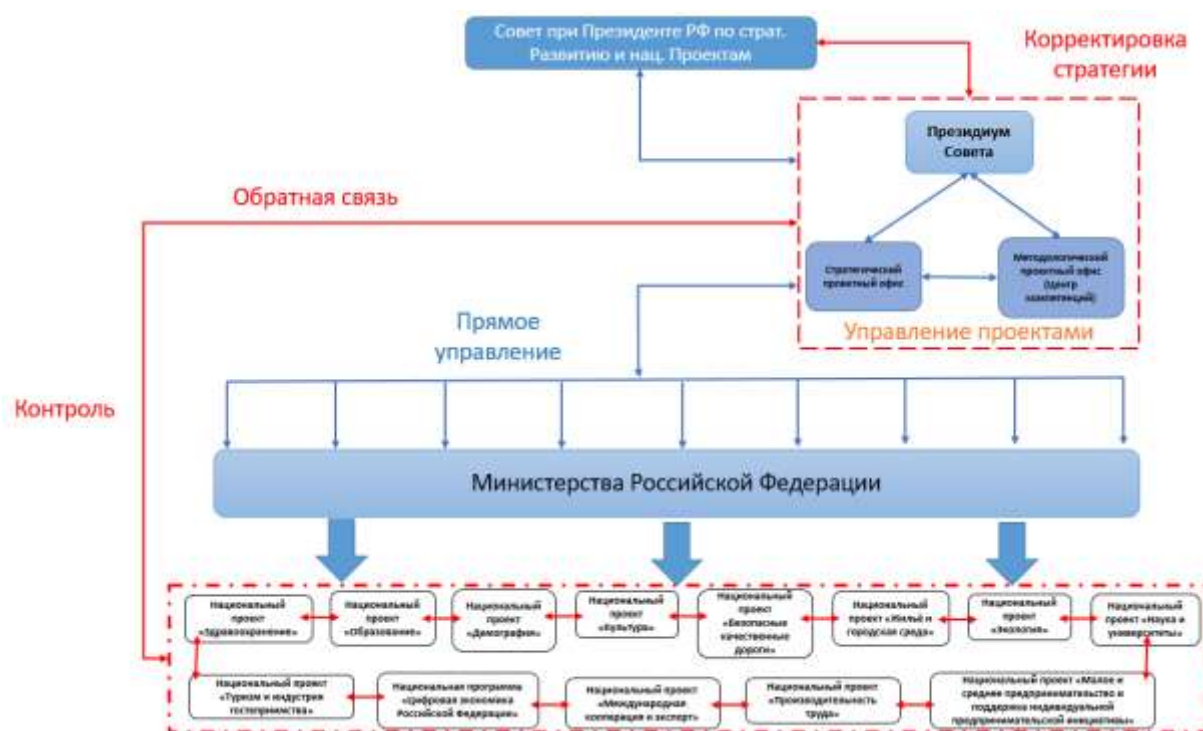


Рисунок 33. Схема планируемой структуры управления национальными проектами

Источник: составлено автором

В обновленной структуре отсутствуют лишние бюрократические связи, тормозящие процесс принятия решений и реагирования. Предлагаемая структура направлена на активизацию проективной методологии за счет наличия единого аппарата управления, получения полной, достоверной и своевременной информации для принятия решений.

В обновленной структуре организована система проектного сквозного контроля. На рисунке 33 «обратная связь» изображена как совокупность двух функций контроля и обратной связи. Контроль, направленный на выявление успехов в проектах и своевременных корректирующих воздействий. Помимо этого, появляется механизм корректировки стратегических показателей и стандартов контроля.

Не малозначимым преимуществом предлагаемой организационной структуры является механизм ротации кадров, обеспечивающий постоянное обучение и развитие управленческих кадров, которые поддерживают

циркуляцию перспективных инициатив и внедрения инновационных технологий управления, что в целом позволяет системе преодолевать процессы старения.

3.3 Алгоритм внедрения принципов гибких организационных структур управления в традиционную структуру управления национальными проектами.

Согласно полученным в ходе исследовательской работы, подтвержденным теорией и практикой управления, данным можно утверждать о приоритетной значимости организационной структуры для системы управления. Еще в 20-е года прошлого века М.Вебер задумался над тем как использовать общие принципы и функции управления, разработанные его коллегами еще более эффективно. М.Вебер предложил разложить организацию на отдельные составные части и выстроить иерархические взаимоотношения между ними, тем самым четко определив место каждой части в производственном процессе. Таким образом, применяемые функций управления приобрели направленный характер, а их эффективность возросла, благодаря применению в структурированной среде организации, позволяющей распределять функции среди представителей разных уровней управления. Объединив все части в древовидный график М.Вебер получил первую модель организационной структуры предприятия.

По мере развития науки и практики механизмы управления, как эффективный способ достижения целей, проникали в различные сектора экономики, а организационные структуры становились более многофункциональными.

Развитие проектного управления как самого эффективного способа достижения целей, на сегодняшний день сопряжено и с развитием организационных структур. Благодаря позиционированию структурных элементов организации, наличию иерархических связей, организации

коммуникативных связей, закреплению зон ответственностей за каждым структурным подразделением организационные структуры направляют и усиливают управленческое воздействие. Тем самым оптимизируют процесс достижения целей организации.

Таким образом, решение задачи внедрения модернизированной организационной структуры коррелируется с соответствием предлагаемой структуры ограничениям государственного сектора и требованиям проектной методологии.

В механизме внедрения организационной структуры, в качестве базового элемента взята бюрократическая структура управления. Такой выбор обусловлен:

- высокой степенью разделения управленческого труда;
- развитой иерархией управления, при которой каждый нижестоящий уровень контролируется и подчиняется вышестоящему;
- системой формальных правил и стандартов, обеспечивающих выполнение обязанностей и норм поведения.

Структурированный механизм взаимодействия, четкая иерархия управления, регламенты, стандарты - это требования, удовлетворяющие направлению управление государством. Механизмы жесткой иерархии, позволяют осуществлять детальный контроль за исполнителями линейного уровня.

В качестве второго элемента для слияния взята проектная организационная структура, характеризующаяся:

- интеграцией различных видов деятельности в целях получения высокого качества результатов проекта;
- комплексным подходом к реализации проектов и решению проблем;
- концентрацией всех необходимых усилий для достижения целей проекта;

- высокой адаптивностью под интенсивно меняющуюся внешнюю среду;
- активизацией деятельности руководителей и исполнителей в рамках действующих проектных команд;
- усилением личной ответственности руководителей как за проект в целом, так и за его элементы.

Формирование гибридной (смешанной) организационной структуры управления национальными проектами обеспечит возможность применения гибких технологий управления на оперативном уровне реализации работ проекта, при наличии проектной системы стратегических и оперативных целей, обусловленной традиционными проектными технологиями.

В качестве методологической основы для поиска точек соприкосновения между двумя организационными структурами выбрана модель интеграции двух организационных структур. Модель базируется на поиске вероятностных преимуществ на пересечении сильных, слабых сторон каждой из структуры, а также возможностей и угроз внешней среды, для каждой из структур. Основным инструментом выступает матрица SWOT-анализа.

В качестве основных показателей матрицы SWOT используются сильные и слабые стороны двух типов ОСУ, проектной и бюрократической. На пересечении показателей двух организационных структур образуются вероятные последствия интеграции. Отметим, что перекрестные вероятности в матрице обладают положительным потенциалом, даже в случае наложении недостатков на недостатки. Особенности двух ОСУ позволили компенсировать недостатки, тем самым убрав отрицательные вероятности. Однако это не означает, что у получившихся вероятностей нет недостатков. В совокупности с внешней средой, наименее положительные области матрицы могут привести к отрицательным эффектам и привести к деструктивным последствиям интеграции.

Углубленный анализ систем и сопоставление результатов с планируемыми показателями будущей структуры, обеспечивает точное позиционирование организационной структуры в одной из ячеек матрицы Таблица 14.

В таблице 14 на пересечении положительных и отрицательных сторон каждой из ОСУ образуется новый вероятный эффект гибридной системы управления национальными проектами. Пересечение двух недостатков организационных структур имеет положительный эффект, заключающийся в постановке целей по принципу «цели-вниз, задачи-вверх», при этом недостаточная квалификация руководящего аппарата, в условиях увеличенной нагрузки приводит к возникновению дополнительных внутренних рисков.

Объединение двух структур образует собой баланс благодаря компенсации недостатков друг друга и усилению сильных сторон, при этом сохраняется сдержанный стиль бюрократической структуры в сочетании с адаптивностью и высоким уровнем коммуникаций и делегированием полномочий проектной структуры.

Следует отметить тот факт, что сильные стороны бюрократической структуры позволят снизить моральную нагрузку на коллектив в процессе перехода к проектной системе управления.

Таким образом полученная в ходе объединения новая организационная структура получает преимущества обоих типов объединяемых структур. За счет отлаженных формализованных механизмов бюрократической организационной структуры, подкрепленных ориентацией проектной структуры на получение конечного результата, формируется система стратегических и оперативных целей национального проекта.

В свою очередь наличие ориентированной на конечной результат системы целей является ключевым необходимым фактором для применения механизмов традиционного управления проектами. С другой стороны, адаптивность проектных структур убирает лишние формальные препятствия для формирования проектных команд на оперативном уровне управления.

Матрица интеграции организационных структур управления

	Преимущества Проектных ОСУ	Недостатки Проектных ОСУ
Преимущества бюрократичес ких ОСУ	Совокупные преимущества двух организационных структур управления позволяют обеспечить слаженность работы всего коллектива, безболезненно интегрировать между собой различные виды деятельности, а также сконцентрировать в реализации каждого проекта только необходимые ресурсы.	Благодаря слаженной и ориентированной на одну цель работе коллектива дробление ресурсов нивелируется, не нарушая целостности организации. члены коллектива при формировании проектных групп всегда имеют представление о своем месте в компании так как мобилизация человеческой энергии и кооперирование при решении сложных вопросов не дает сотрудникам выпасть из рабочего процесса.
Недостатки бюрократичес ких ОСУ	Активизация деятельности руководителей проектов и исполнителей в результате формирования проектных групп способствуют росту потенциала сотрудников, усиливает их мотивацию, а также дисциплину за счет роста личностной ответственности. Комплексный подход к реализации проекта и решению проблем позволяет управлять процессом изменений и отклонений. Высокая адаптивность системы позволяет равномерно согласовать действия всех отделов в интересах быстрого прогресса в реализации задач.	Увеличение нагрузки и ответственности руководителей проектов и подведомственных им руководителей проектных групп. Увеличение уровня делегирования полномочий позволяет перейти к модели управления «цели вниз, задачи вверх»

Источник: составлено автором

В совокупности со структурированными целями высокая свобода принятия решений и механизмов управления на оперативном уровне позволяет использовать гибкие методологии для реализации простых работ проекта. Таким образом, обновленная структура включает каскадную

структуру на стратегическом и тактическом уровнях управления, а также благодаря проектной структурированности формирует общие ценности проекта: миссию, приоритетность результатов, ориентацию на условия реализации проектов. На оперативном же уровне управления ценности сообщаемые сверху заменяют собой большую часть регламентов и стандартов, оставляя лишь структурно важные нормативы. За счет этого исполнителям предоставляется больше свободы в выборе подходов к выполнению задач проекта, а решения становятся ориентированными на получение целевого результата.

Особенностями предлагаемого алгоритма являются постепенное внедрение новой структуры на разные уровни управления, предотвращая резкое увеличение нагрузки и уровня стресса для персонала. Другой особенностью является сквозная система контроля, рассчитанная на корректировку алгоритма и самой структуры с учетом опыта внедрения от более низких уровней управления к высоким.

В обобщенном виде алгоритм внедрения обновленной ОСУ в систему управления национальными проектами и программами имеет три этапа подготовки существующей системы к изменениям и внедрения разработанной модели. Схематично процедура внедрения обновленной структуры представлена на Рисунке 34.



Рисунок 34. Алгоритм внедрения обновленной ОСУ в систему управления национальными проектами и программами.

Источник: составлено автором

Предлагаемый алгоритм направлен на снижение вероятности наступления критических рисков в ходе процесса реструктуризации системы управления национальными проектами РФ. Алгоритм предполагает постепенное изменение процессов управления, где приоритет отдается процессам максимально отдаленным от стратегического уровня управления. Такой подход обусловлен степенью важности и влияния вносимых изменений на показатели развития и функционирования всего государственного управления РФ. Внедрение адаптивности на линейный уровень наиболее перспективный первый шаг, поскольку регионы способны самостоятельно принимать решения и менять структуру управления в целях достижения ключевых показателей национального проекта. Однако такой характер не является повсеместным. На сегодняшний день по незначительной части проектов можно отметить лишь Рязанскую область (применение методологии LEAN к системе согласования документации), Владимирская область (применение Agile методологии (ориентированный на конечный результат)).

Первый шаг внедрения новой организационной структуры. На первом этапе предлагается начать внедрять проектный подход на линейных уровнях управления, формируя прочный фундамент для внесения изменений на более высокие уровни. Изменения и отклонения, возникающие на линейном уровне управления в масштабах системы государственного управления, решаются линейными руководителями и не способны спровоцировать существенные сбои в управлении национальными проектами. С другой стороны, на линейном уровне управления формируется кадровый резерв для будущего центра компетенций. Следовательно, инициативы связанные с расширением области применения проектных технологий на этом уровне найдут большую поддержку в числе молодых специалистов.

Именно молодые специалисты должны будут выступить драйвером обучения для системы управления. С другой стороны, подобные меры позволят повысить уровень информированности всех исполнителей, тем самым увеличить их лояльность к реализуемому проекту в целом. Также

позволит эффективнее реализовывать задачи путем делегирования их непосредственным исполнителям.

По итогам первого шага по внедрению новых проектных технологий на линейный уровень управления, мы получим мотивированных и инициативных молодых специалистов, обеспечивающих процесс трансформации механизмов проектного управления на линейном уровне. При этом молодые специалисты в угоду высокой адаптивности к современным тенденциям управления непроизвольно формируют новые структурные взаимосвязи, требующиеся для обеспечения проектных технологий управления, взамен старых.

Второй шаг внедрения обновленной ОСУ. На втором этапе обновленная структура внедряется на средний уровень управления. Для среднего уровня управления проектами и программами возникновение различных отклонений, ощущается гораздо болезненней для всех процессов и структурной целостности. Поэтому для продвижения проектных технологий на тактический уровень управления, требуются более высокие компетенции специалистов данного уровня управления. На втором шаге формируется центр управления проектами. Специалисты, успешно реализовавшие первый шаг, объединяются в «центр компетенций». Представители консервативных взглядов на процессы совершенствования системы управления ограничиваются, с точки зрения, прямого управления и наделяются полномочиями стратегического характера, для сохранения стабильности системы управления в период реформирования.

Также на втором этапе происходит налаживание взаимоотношений между двумя проектными офисами по средствам синхронизации различных инструментов проектного управления и формирования координационных связей, а также посредством гармонизации нормативно-правового регулирования. Разрабатываются и принимаются универсальные регламенты и акты, включающие не только состав и характер проектной документации, но и порядок использования проектного инструментария.

На среднем уровне управления загруженность управленческого персонала выше. Даже при условии того, что нагрузку разделяют между собой два подразделения. Поэтому для снижения нагрузки на аппарат принятия управленческих решений необходимо совместно с реорганизацией структуры использовать информационные системы управления проектами.

Информационная система управления проектами (ИСУП) - эффективный инструмент в руках менеджмента организации и руководителей проектов, позволяющий осуществлять управление проектами в соответствии со стратегией развития компании, управление бюджетом проектов, планирование загрузки персонала, обеспечение исполнения бюджетов, сроков и содержания проектов и операционной деятельности⁷⁷.

Преимущества автоматизации управления проектами:

- информация о выполнении работ поступает к руководству в визуализированном формате, тем самым упрощает процесс принятия решений и акцентирует внимание руководства на существующих отклонениях от цели проекта;
- автоматизирован процесс построения сложных многоуровневых инструментов, таких как календарный план;
- усиливаются коммуникационные каналы внутри организации за счет формирования проектных команд;
- снижается нагрузка на руководителей проектов, за счет более эффективной системы постановки задач и отчетности по ним;
- единообразие отчетных форм и оптимизация временных затрат на формирование и предоставления их руководству.

Использование ИСУП является основным преимуществом при управлении крупными проектами, имеющими несколько уровней подпроектов (подпрограмм) как в государственных органах, так и в бизнесе. Применение ИСУП обеспечивает совокупный эффект в управлении активами организации, как на уровне стратегического, так и оперативного управления.

⁷⁷ ГОСТ Р 54871-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению программой"

Третий шаг внедрения обновленной ОСУ. На третьем этапе процесс изменения ОСУ может столкнуться с трудностями. Во-первых, мы приступаем к реформированию высшего уровня управления, отвечающего за определения целей организации как текущих, так и стратегических.

Начинать в таком случае стоит с анализа отклонений и изменений в ходе внедрения ОСУ на предыдущих уровнях управления. После получения результатов проводится корректировка с учетом вероятностной реакции стандартизированных механизмов управления на «разрушения» сложившихся стандартов и внедрение адаптивности.

Результаты проведенного анализа, показывающие как, отреагирует организация на внедрение адаптивного управления на высший уровень руководства, необходимы для внесения необходимых корректировок. Однако благодаря тому, что интеграционная модель организационных систем управления предполагает собой слияние бюрократической и проектной структур, то на высшем уровне руководства может не понадобится вносить изменения в управленческие процессы, наоборот, чем более формализовано структурное подразделение, разрабатывающее стратегические цели, тем лучше для организации.

Применим алгоритм внедрения обновленной организационной структуры к рассматриваемому ранее национальному проекту «Туризм и индустрия гостеприимства». Первым этапом алгоритма является определение состава и характеристик уровней управления в национальном проекте «Туризм и индустрия гостеприимства». Высший уровень управления состоит из команды менеджмента проекта в которую входят:

- Куратор национального проекта Чернышенко Д.Н. Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации;
- Руководитель национального проекта Догузова З.В. Руководитель Федерального агентства по туризму;
- Администратор национального проекта Прокуронов Г.В. Заместитель руководителя Федерального агентства по туризму.

К команде управления проектом, являющейся средним уровнем управления относятся руководящий состав федеральных инициатив из состава проекта:

- Туристическая инфраструктура. Руководитель федерального проекта Гордеев Юрий Сергеевич Заместитель Министра строительства и жилищнокоммунального хозяйства Российской Федерации;
- Доступность туристического продукта. Руководитель федерального проекта Чухнова Евгения Леонидовна Заместитель руководителя Федерального агентства по туризму;
- Совершенствование управления. Руководитель федерального проекта Лысенкова Елена Вячеславовна Заместитель руководителя Федерального агентства по туризму.

К линейному же уровню относятся задачи федеральных проектов, решаемые на региональном и муниципальных уровнях. А команда проекта расширяется, включая в себя подрядчиков, субподрядчиков и граждан, являющихся непосредственными выгодополучателями результатов проекта.

Первый шаг алгоритма предполагает внедрять обновленную организационную структуру на оперативный уровень реализации задач национального проекта. Таким образом, опираясь на нормативные акты:

- Федеральный закон № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд»;
- Федеральный закон № 223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц».

За счет измененной организационной структуры реализация задач в рамках представленных нормативных актах, становится намного проще. Упрощение системы возможно за счет устранения конфликта управляющих систем – государственной и коммерческой. Поскольку механизм организации проектной деятельности в государственной системе управления с новой

организационной структурой приобретает способность сопрягаться с адаптивной системой управления коммерческих организаций.

Таким образом, коммерческие организации получают официальное основания для взаимодействия в соответствии с философией гибких технологий с системой управления национальными проектами. Например, в отрасли туризма при поступлении новых вводных в проект, после заключения контракта проведение дополнительного конкурса на контракт с измененными условиями не потребуется.

В этом случае снижается риск, связанный с тем, что контракт выигрывает другая фирма, ранее не занимавшаяся данным проектом. Коммерческая организация не потеряет объемы работ, а со стороны заказчика снижается вероятность возникновения дополнительных изменений в бюджет проекта, при этом снижение возможности увеличения сроков проекта, а также изменения качества проекта до уровня неприемлемого заказчиком.

По результатам первого шага алгоритма приходим к выводам, что система обрела способность адаптироваться под меняющиеся условия в рамках государственно-частного партнерства при реализации национального проекта. Другой особенностью является приобретенная системой управления национальным проектом способность обучаться современным подходам проектного управления у бизнеса.

Второй шаг алгоритма - внедрение скорректированной в соответствии со спецификой среднего уровня управления национальным проектом. Отметим, что на среднем уровне управление помимо руководителей федеральных проектов находятся их непосредственные подчиненные и участники смежных ведомств. Таким образом, на среднем уровне механизм обучения занимает второстепенное положение, однако полученный механизм проектных коммуникаций может быть спроецирован на средний уровень управления. В свою очередь возросшая активность и эффективность коммуникаций, формируют обновленную систему проектного контроля за ходом реализации федеральных проектов. Совершенствование системы

проектного контроля обусловлено высокой эффективностью коммуникаций на линейном и среднем уровне управления, что делает систему управления прозрачнее и позволяет быстрее выявлять отклонения в процессах проекта, а за счет достаточной самостоятельности линейных руководителей устранять их самостоятельно передавая на верх отчеты и изменения, которые невозможно устранить на линейном уровне управления.

Результаты анализ итогов внедрения обновленной системы на средний уровень показывают, что была сформирована система проектных коммуникаций, выступившая в роли драйвера для формирования системы проектного контроля. Таким образом, сформирована фундаментальная база для формирования стратегического управления в рамках национального проекта.

Третий шаг алгоритма предполагает перенос механизмов проектного управления на стратегический уровень управления.

Перенос механизмов с нижестоящих уровней на стратегический значительно сложнее поскольку стратегические перспективы значительно масштабнее чем реализация тактических и оперативных целей национального проекта. В этом случае опорой для обновленной системы управления на стратегическом уровне выступит обновленная система проектного контроля.

Обновленная система контроля непосредственно воздействует на механизм адаптации стратегических целей посредством высокой степени прозрачности всей системы управления и оперативной обратной связи о возникших в проекте отклонениях и изменениях Рисунок 35.



Рисунок 35. Адаптация стратегических целей за счет обновленной системы обратной связи.

Источник: составлено автором

На рисунке 35 выделена обновленная обратная связь, позволяющая сформировать динамические стратегические цели меняющиеся в соответствии с условиями внешней среды проекта, достигнутыми промежуточными результатами этапов и задач проекта, а также возникшими изменениями и отклонениями.

Таким образом, динамические стратегические цели проекта обеспечивают гарантированное получение полезного, своевременного социально-экономического эффекта от результатов проекта, поскольку стратегические задачи проекта связаны напрямую системой коммуникаций и системой сквозного контроля с основными выгодополучателями, тем самым задачи оперативно реагируют на меняющиеся предпочтения выгодополучателей.

Подводя итоги, следует отметить, что внедрение предложенного алгоритма осуществляется по шагам, в связи с тем, что все изменения требуют аккуратного и взвешенного подхода. В современных условиях быстроменяющейся внешней среды, изменения приоритетов использования управленческих технологий, наличие в системе государственного управления проектами лишь формальных признаков использования проектного инструментария является недостаточным условием для обеспечения эффективного и качественного достижения национальных целей экономики. Компетенции персонала, использующего проектные технологии, коммуникации, увеличивающие скорость принятия решений, прогнозирование рисков и актуализация стратегических целей по средствам эффективной системы контроля – являются наиболее важными аспектами современной системы управления национальными проектами.

Выводы по главе 3

Разработан механизм трансформации управленческих воздействий, направленных на совершенствование организационной структуры управления

национальными проектами. Была определена методология использования лучших практик проектного управления в частности внедрения адаптивных технологий проектного управления в систему управления национальными проектами. Выявлены и разработаны блоки механизма по совершенствованию существующей системы управления национальными проектами. Механизм трансформации направлен на решение обозначенных в цели исследовательской работы проблем. Отличие предложенного механизма, заключается в том, что он синтезирует традиционные и гибкие технологии управления проектами и дает новое представление о возможностях использования системы контроля, проектных офисов, проектной команды, а также дополняет действующее законодательство;

Построена структурная схема децентрализованной организационной структуры управления на основе энтропийной модели социально-экономической эффективности систем основанная на теории Эшби-Седова. В предложенной модели впервые была предложена структурная реорганизации связей элементов организационной структуры, а также на основании предложенных методических рекомендаций в обновленной структуре представлен новый формат проектного офиса управления национальными проектами;

Разработан концептуальный механизм внедрения обновленной организационной структуры путем интеграции принципов традиционной и адаптивной организационных структур. Данный механизм отличается от ранее предлагаемых тем, что в нем высокий приоритет отдается предварительному анализу преимуществ и недостатков обеих структур, а также определению путем сопоставления через матрицу вероятностных эффектов интеграции. Механизм включает в себя ступенчатый алгоритм организации устойчивой обратной связи с последующим внесением корректировок в процедуру внедрения проектных технологий, с учетом специфики уровней управления.

На основе выявленных факторов и сопоставительного анализа существующей структуры, установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. N 1288 об утверждении «Функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» разработана структурная двухконтурная схема организационной структуры управления национальными проектами и программами.

На основе разработанных методических рекомендаций и полученной новой схемы ОСУ разработан трехступенчатый, комплексный алгоритм по совершенствованию действующей ОСУ национальными проектами путем внедрения новой гибридной ОСУ.

Заключение

В диссертационной работе на основе данных проведенного системного анализа отечественных и зарубежных практик управления национальными проектами и программами. А также на основе исследований трудов отечественных и зарубежных авторов по вопросу применения проектных технологий в качестве перспективной методологии для реализации национальных проектов, получены следующие результаты:

На основе синтеза исследований проблем управления национальными проектами разработана авторская классификация актуальных проблем в системе управления национальными проектами, в рамках которой впервые было представлено распределение в соответствии с характером проблемы и интересом научного сообщества к её решению

Приведены дифференцированные подходы к классификации национальных проектов и на основе результатов анализа приведенных классификаций был сделан вывод о их недостаточности в вопросе применения гибких технологий проектного управления в реализации национальных проектов. Разработана авторская классификация видов национальных программ и проектов, обладающих высоким потенциалом к использованию гибридных методов управления проектами, в которой впервые были присвоены коэффициенты применимости гибких технологий управления в соответствии со степенью бюрократизации, масштабом, наличием адаптивного механизма реализации задач и наличием ценностей в проекте.

Проведен анализ проектной среды системы управления национальными проектами, в ходе которого обоснованы два действующих направления проектного управления: традиционное и гибкое. В соответствии со стандартом PMBoK определено перспективное направление развития систем управления национальными проектами как гибридное. Гибридное управление проектами предложено в качестве перспективной методологии управления, объединяющей традиционные и гибкие методы управления.

Проведен анализ международного опыта внедрения проектного управления в государственные структуры. Зарубежный опыт базируется на привлечении коммерческих организаций для управления национальными проектами. Однако следует отметить, что не все страны пошли по подобному принципу, некоторые страны искусственно создали проектное управление в государственном секторе, путем исторического развития и создания системы и стандартов проектного управления непосредственно под структуру государственного управления.

Проведен анализ готовности системы управления национальными проектами к применению гибких технологий управления проектами, получена методика проведения качественной оценки готовности системы управления национальными проектами к применению гибких технологий управления.

В результате разработана авторская методика качественной оценки действующей структуры управления национальными проектами на предмет применимости гибких технологий управления, в которой впервые была использована оценка реализуемых управленческих функций в организационной структуре управления проектами при помощи REAI-кодов.

Методика качественной оценки системы управления национальным проектом была применена в качестве одного из показателей модели оценки эффективности системы управления национальным проектом. По результатам проведенных расчетов получен способ оценки национальных проектов на предмет эффективности применения традиционных и гибких технологий управления, а также предложен дальнейший путь развития модели путем привлечения экспертов и на основе экспертных оценок выявления скрытых стоп-факторов, необходимых факторов и факторов оценки.

Выявлен перечень проблем, составляющих комплекс барьеров для применения методологии гибкого управления в национальных проектах. Однако, на основе экспертной оценки были получены коэффициенты корреляции национальных проектов с гибкими технологиями управления, в соответствии с разработанной классификацией.

Благодаря полученным коэффициентам подтвердились предположения о готовности национальных проектов к использованию гибких проектных технологий, а также определены потенциальные возможности структуры управления госпрограммами к проведению изменений, за счет внедрения гибких технологий управления.

Разработан механизм трансформации управленческих воздействий, направленный на совершенствование организационной структуры управления национальными проектами. Отличие предложенного механизма, заключается в том, что он синтезирует традиционные и гибкие технологии управления проектами и дает новое представление о возможностях использования системы контроля, проектных офисов, проектной команды, а также дополняет действующее законодательство;

В работе построена модель обновленной децентрализованной организационной структуры управления на основе энтропийной модели социально-экономической эффективности систем основанная на теории Эшби-Седова. В предложенной модели впервые была предложена структурная реорганизации связей элементов организационной структуры, а также на основании предложенных методических рекомендаций в обновленной структуре представлен новый формат проектного офиса управления национальными проектами;

Разработан концептуальный механизм внедрения обновленной организационной структуры путем интеграции принципов традиционной и адаптивной организационных структур. Данный механизм отличается от ранее предлагаемых тем, что в нем высокий приоритет отдается предварительному анализу преимуществ и недостатков обеих структур, а также определению путем сопоставления через матрицу вероятностных эффектов интеграции. Механизм включает в себя ступенчатый алгоритм организации устойчивой обратной связи с последующим внесением корректировок в процедуру внедрения проектных технологий, с учетом специфики уровней управления. На основе выявленных факторов и

сопоставительного анализа существующей структуры, установленной постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. N 1288 об утверждении «Функциональной структуры проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» разработана структурная двухконтурная схема организационной структуры управления национальными проектами и программами.

На основе разработанных методических рекомендаций и полученной новой схемы ОСУ разработан трехступенчатый, комплексный алгоритм по совершенствованию действующей ОСУ национальными проектами путем внедрения новой гибридной ОСУ.

Предлагаемые в исследовательской работе методические рекомендации и решения в качестве путей совершенствования организационной структуры управления национальными проектами и программами, обладают научной и практической новизной. С научной точки зрения новизна заключается в использовании традиционных инструментов общего, стратегического и проектного менеджмента, в качестве гибких технологий управления национальными проектами и программами. Гибкие технологии в совокупности с предлагаемыми рекомендациями позволят сформировать обновленную организационную структуру учитывающую специфику и особенности управления национальными проектами.

С практической точки зрения проведенное исследование ценно разработанными методиками решения, сложившихся проблем системы управления национальными проектами и программами. А также разработанным трехступенчатым алгоритмом внедрения изменений в организационную структуру управления национальными проектами, без прекращения оперативной деятельности органов власти и минимизацией рисков за счет заложенного в алгоритме механизма сквозного контроля и анализа результатов предыдущих шагов.

Список использованных источников

1. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»
2. Постановление Правительства РФ от 26 мая 2021 г. N 786 "О системе управления государственными программами Российской Федерации"
3. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации»;
4. Национальный стандарт РФ. ГОСТ Р ИСО 21500–2014 "Руководство по проектному менеджменту"
5. ГОСТ Р 54869-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом"
6. ГОСТ Р 54870-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов"
7. ГОСТ Р 54871-2011 "Проектный менеджмент. Требования к управлению программой"
8. ГОСТ Р 58184-2018 "Система менеджмента проектной деятельности. Основные положения"
9. ГОСТ Р 58305-2018 "Система менеджмента проектной деятельности. Проектный офис"
10. Постановление Правительства Москвы № 250-ПП от 14 мая 2014 года «О внесении изменений в постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. N 451-ПП и признании утратившими силу правовых актов (отдельного положения правового акта) Правительства Москвы»
11. Постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 454-ПП "Об утверждении Государственной программы города Москвы "Жилище" на 2012-2018 годы"

12. Постановление Правительства Москвы от 04.06.2019 г. № 629-ПП «О внесении изменения в постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 г. № 454-ПП»
13. Постановление Правительства Москвы № 451-ПП от 27 сентября 2011 года «Об утверждении Государственной программы города Москвы «Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры»
14. Постановление Правительства Москвы от 27 сентября 2011 года N 451-ПП «Об утверждении Государственной программы города Москвы "Развитие коммунально-инженерной инфраструктуры и энергосбережение»
15. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти (Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ)
16. Методические рекомендации Агентства стратегических инициатив по применению проектного управления при решении задач улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации
17. Указ Президента РФ от 07.05.2018 N 204 (ред. от 21.07.2020) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. N 20. 14.05.2018. Ст. 2817.
18. Указ Президента РФ от 21.07.2020 N 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» // Собрание законодательства Российской Федерации. N 30. 27.07.2020. Ст. 4884.
19. Аверин А.Н., Дудукалов Е.В., Скидан А.В., Хагуш С.Л. Национальный проект в сфере науки - Ростов-на-Дону: Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление, ISSN: 2219-0279. № 3, 2019г. – с.124-127.
20. Алехина О.О. Наднациональная цифровая валюта: перспективы, риски и роль в стимулировании проектов национальных цифровых валют. Управление риском, ISSN: 1684-6303. - №2, 2021г. – с.59-68.

21. Ахинов Г.А. Управление реализацией национальных проектов в отраслях социальной сферы // Уровень жизни населения регионов России. - 2008. - N 10 - С.83-90.
22. Баранов А.О., Гореев А.В. Оценка влияния национальных проектов на развитие экономики России с использованием динамической межотраслевой модели. ЭКО. – Новосибирск: Сибирское отделение РАН. Институт экономики и организации промышленного производства СО РАН. Новосибирский национальный исследовательский государственный университет. Автономная некоммерческая организация Редакция журнала ЭКО. ISSN: 0131-7652, eISSN: 2686-7605. - №10, 2019г. – с.94-114.
23. Багян, Г. А. Пути решения актуальных проблем государственного управления в Российской Федерации / Г. А. Багян, В. И. Лукашук // Modern Science. – 2020. – № 5-1. – С. 450-454.
24. Батчикова С.А., С.Ю. Глазьева Эффективность государственного управления: пер. с англ. М.: Фонд «За экономическую грамотность», 2017.
25. Большаков, С. Н. Организационные структуры муниципального управления и их совершенствование / С. Н. Большаков, О. Л. Ким, М. И. Чекалев // Экономика и политика. – 2020. – № 1(15). – С. 16-22.
26. Беляева О.В., Кондратьева Д.И. Реализация региональных проектов (программ) в курской области, входящих в структуру национальных проектов. Вестник академии знаний, ISSN: 2304-6139, eISSN: 2687-0983. - №2, 2023. – с.15-20.
27. Большакова, Г.И. Национальные проекты России: проблемы и пути совершенствования // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2021. № 10 (137). С. 10-13.
28. Большакова, Г.И. Проблемы и перспективы совершенствования государственного управления в России // Наука и образование: хозяйство и экономика; предпринимательство; право и управление. 2020. № 10 (125). С. 44-47.

29. Борисов И.А. Классификация проектов в государственном управлении и ее значимость для выбора оптимальных подходов к реализации проектов - В сборнике: Высшая школа: научные исследования. Материалы Межвузовского международного конгресса. Москва, 2023. С. 24-29.

30. Борщевский, Г. А. Институт государственной службы в политической системе российского общества: монография / Г. А. Борщевский. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 293 с.

31. Буга А. В., Великославинский М. С., Данилова Т. В. [и др.] Теория и механизмы современного государственного управления – Санкт-Петербург: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2020. – 212 с.

32. Воскобойникова А.В. Анализ актуальных проблем реализации приоритетных национальных проектов – М.: Научные записки молодых исследователей - т:10 № 4, 2022г. - с.18-24.

33. Володин В.В., Хабаров В.И., Дмитриев А.Г. Управление проектом: теория, методология, практика (Монография) – М.: Университет «Синергия», 2017 г

34. Володин В.В. Исследование нормативной базы управления проектами /В.В. Володин, А.Г. Дмитриев, В.И. Хабаров. – М.: Московский финансово-промышленный университет «Синергия», 2017. – 128

35. Володин В.В. Реализация проектов с высокой степенью неопределенности - Научное обозрение: теория и практика. 2019. Т. 9. № 4 (60). С.546-554.

36. Газиева А.Э., Куликова Е.С. Проблемы управления национальными проектами на региональном уровне. Столыпинский вестник, ISSN 2713-1424. - № 6, 2023г. с.3330-3338

37. Грядунова А.В. Крюкова О.А. Леонова О.В. Проектный менеджмент в системе государственного управления: проблемы применения - Среднерусский вестник общественных наук Том 11 № 4, 2016

38. Головкин М.В., Мугаева Е.В., Леуцкая К.В. Проблемы и перспективы проектного подхода к управлению развитием муниципального

образования северский район. Вестник академии знаний, ISSN: 2304-6139, eISSN: 2687-0983. - № 52, 2022г. – с.94-100.

39. Горяченко Е.Е. Проблемы реализации национальных проектов на муниципальном уровне / Е.Е.Горяченко, К.В.Малов // Мир экономики и управления. - 2021. - N 2. - С.119-141.

40. Габидуллина Э.В., Ахметханова А.Р., Файзуллина А.А. Приоритетные национальные проекты в РФ (на примере национального проекта "здравоохранение"). В сборнике: Совершенствование системы государственного и муниципального управления в условиях реализации приоритетных национальных проектов в Российской Федерации. – 2019г. – с.30-34.

41. Дашян К.П. Национальные проекты как инструмент поддержки субъектов малого и среднего предпринимательства сферы туризма. Вестник академии знаний, ISSN: 2304-6139, eISSN: 2687-0983. - №53, 2022г. – с.84-88.

42. Дзакоев, З. Л. Опыт проектного управления в муниципальном образовании / З. Л. Дзакоев, Н. Р. Хачатурян // Матрица научного познания. – 2020. – № 3. – С. 15-21.

43. Дзина, М. А. Совершенствование механизма управления муниципальным образованием / М. А. Дзина // Экономика и предпринимательство. – 2020. – № 1(114). – С. 512-517.

44. Делягин М. Государственное управление: проблемы и перспективы / М. Делягин // Проблемы теории и практики управления. – 2017– С.48 – 53.

45. Дерби Э., Ларсен Д. Agile ретроспектива. Как превратить хорошую команду в великую. – Издательство Дмитрия Лазарева, 2017. – 208 с.

46. Дмитриев А. Г., Володин В. В. Конкурентные структуры целевых рынков сбыта и потенциал конкурентоспособности аграрных предприятий // Проблемы теории и практики управления. 2020. № 3. С. 52–62.

47. Ерхов М.В Проблемы повышения эффективности реализации национальных проектов в регионах России (на примере национального

проекта "образование"). – Москва: Транспортное дело России; ISSN: 2072-8689, №11 2009г. – с.103-105.

48. Еремин В. В., Котова Н. Е., Чернышева Т. К. Предпосылки и цели внедрения проектного управления в деятельность органов государственной власти // Государственная власть и местное самоуправление. 2022. № 1. С. 39–43.

49. Жамолетдинова Л. М. Развитие конкуренции в сфере государственно-частного партнерства [Электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования. 2015. № 2-1. URL: <https://science-education.ru/ru/article/view?id=20403> (дата обращения: 05.09.2023).

50. Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н., Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов - Развитие структуры управления региональными программами / Материалы I-й Всероссийской научно-практической конференции «Приоритетные и перспективные направления научно-технического развития Российской Федерации» - М.: ГУУ, 2018. - С. 91-95.

51. Золотарева А.Б. Отражение принципов проектного и программного управления в бюджетном законодательстве России. ARS administrandi (искусство управления), ISSN: 2218-9173. – Пермь: Пермский государственный национальный исследовательский университет. – том 13, № 3, 2021г. – с.285-308.

52. Зелинская, М. В. Проблемы модернизации инструментов государственного и муниципального управления / М. В. Зелинская // Проблемы развития современного общества: Сборник научных статей 5-й Всероссийской научно-практической конференции, Курск, 23–24 января 2020 года / под редакцией: Кузьминой В.М. – Курск: Юго-Западный государственный университет, 2020. – с. 240-243.

53. Зуденкова С.А. Особенности развития конкуренции в ЖКХ //Сервис в России и за рубежом. 2009. №1 (11). с. 69-74

54. Зуденкова С.А. Состояние и тенденции развития рынка жилья в Московской агломерации. В сборнике: Актуальные проблемы и перспективы

развития государственного и муниципального управления. Сборник научных статей IV Международной научно-практической конференции. 2017. с. 141-143.

55. Исаков Н. А. Адаптивное проектное управление: сущность, цели, принципы // Финансовый бизнес. 2022. № 1 (223). С. 114–117.

56. Иншакова, Е. Г. Электронное правительство в публичном управлении : монография / Е. Г. Иншакова. – Москва: Издательство Юрайт, 2021. – 139 с.

57. И. Адизес Управление жизненным циклом компании. Как организации растут, развиваются и умирают и что с этим делать – издательство Альпина Диджитал – 650с. ISBN:9785961481495 – 2022 г.

58. Каширская Л.В., Зурнаджьянц Ю.А. Применение основных этапов аудита при оценке эффективности национальных проектов. Проблемы экономики и юридической практики – Москва: ООО "Издательский дом "Юр-ВАК" ISSN: 2541-8025 eISSN: 2712-7605. т.18, № 3 2022 г. – с.85-93.

59. Каминская Т.Л., Петросянц Д.В., Симонов К.В., Селезнев П.С., Куприянова Л.М. Национальные проекты России как имиджевая проблема управления. Экономика. Налоги. Право. ISSN: 1999-849X, eISSN: 2619-1474. – М.: Финансовый университет при Правительстве РФ. - №4, 2023г. – с.17-34.

60. Крыкова О.О. Практическая реализация национальных проектов (на примере национального проекта "экология"). Экономика и бизнес: теория и практика, ISSN: 2411-0450; eISSN: 2413-0257. - №4, 2022г. – с.252-256.

61. Ларичева З.М., Мосина Л.А. Национальные проекты как форма государственного регулирования экономики (на примере приоритетного национального проекта "развитие апк"). Вестник нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. ISSN: 1993-1778 - Нижний Новгород - №5-2, 2011г. – с.112-115.

62. Ленчук Е.Б., Филатов В.И. Стратегическое планирование как инструмент снижения неопределенности в условиях глобальной

экономической трансформации. Вестник института экономики Российской академии наук, ISSN: 2073-6487. - №4, 2023г. – с.7-24.

63. Леонов А. В. Организация проектного управления в органах государственной власти / А. В. Леонов. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2022. — № 14 (409). — С. 101-104..

64. Леонов М.Е Модель реформирования структуры управления государственными программами Москвы - XXXIV Международные Плехановские чтения. 24–25 марта 2021 г.: сборник статей аспирантов и молодых ученых. – Москва: ФГБОУ ВО «РЭУ им. Г. В. Плеханова», 2021. – 364 с. I 1.

65. Леонов.М.Е., Хабаров.В.И. Проектное управление как драйвер развития в сфере жилищно-коммунального хозяйства города Москвы. Проблемы теории и практики управления. 2021. №6. с.88-103.

66. Леонов.М.Е., Международный опыт развитие Agile менеджмента в государственном управлении проектами 2021. №11. с.76-91. - 2021г.SBN 978-5-7307-1749-7

67. Леонов М.Е., Фомичев А.Н. Роль проактивного подхода в управлении государственными проектами и программами - В сборнике: Роль бизнеса в трансформации общества - 2022. Сборник материалов XVII Международного научного конгресса. Москва, 2022. С.205-208.

68. Леонов М.Е., Дмитриев А.Г. Маркетинг государственных проектов как драйвер их успешного развития - В сборнике: Роль бизнеса в трансформации общества - 2022. Сборник материалов XVII Международного научного конгресса. Москва, 2022. С.201-204.

69. Леонов М.Е. Управление изменениями и отклонениями в государственных проектах и программах - В сборнике: Роль бизнеса в трансформации общества - 2022. Сборник материалов XVII Международного научного конгресса. Москва, 2022. С.197-200.

70. Леонов М.Е. Переход органов государственной власти к оперативному управлению в условиях санкций как драйвер развития

структуры управления государственными проектами и программами - В сборнике: Роль бизнеса в трансформации общества - 2022. Сборник материалов XVII Международного научного конгресса. Москва, 2022. С. 192-196.

71. Леонов М.Е. Необходимость информационной поддержки управления проектами в государственном секторе - Наукосфера. 2021. № 11-2. С. 92-96.

72. Леонов М.Е. Выбор программного обеспечения для информационной поддержки управления проектами в государственном секторе - Наукосфера. 2021. № 11-2. С. 97-101.

73. Леонов М.Е., Дмитриев А.Г., Романников А.Н., Сайтбагина Л.А. Управление проектной командой учебно-методическое пособие - М.: Издательство «Спутник +», 2023. – 51 с Тираж: 100 ISBN 978-5-9973-6684-1

74. Леонов М.Е., Романников А.Н. Современное управление проектами, монография - ISBN 978-5-6050384-9-8 Электронное сетевое издание PDF (Portable Document Format) Усл. печ. л. 4,2 Издательство ООО «Поволжская научная корпорация». 443082 г. Самара, ул. Тухачевского, 80, оф. 218 <https://naucorp.ru/kolektivnye-monografii/arkhiv-kollektivnykh-monografiy.php>

75. Леонов М.Е. Анализ процесса перехода системы государственного управления проектами и программами РФ к использованию современных проектных технологий - «Московский экономический журнал» (QJE.SU) № 8/2023 по электронному адресу: <https://qje.su/ekonomicheskaya-teoriya/moskovskij-ekonomicheskij-zhurnal-8-2023-14/>

76. Леонов. М.Е., Дмитриев А.Г. Определение направлений развития системы управления государственными проектами и программами. Проблемы теории и практики управления. 2023. №5. с.75-84.

77. Леонов. М.Е., Хабаров В.И. Анализ применения проектных технологий при реализации национальных проектов. Современная

конкуренция. – М.: Московский финансово-промышленный университет "Синергия". ISSN: 1993-7598, eISSN: 2687-0657. – том 17, №4 2023г. – с.39-49.

78. Мазур И.И., Шапиро В.Д., Ольдерогге Н.Г. Управление проектами: учебное пособие -М.: ИНФРА-М.

79. Масловский В.П., Озерова А.А.. Теоретические предпосылки и принципы гибких методов управления проектами. Социально-экономический и гуманитарный журнал Красноярского ГАУ. 2020г. с 68-83.

80. Манина, М. В. О цифровом государственном управлении в России / М. В. Манина // Цифровая экономика и финансы: Материалы III Международной научно-практической конференции, Санкт-Петербург, 19–20 марта 2020 года / Под научной редакцией Е.А. Синцовой [и др.]. – Санкт-Петербург: Центр научно-информационных технологий «Астерион», 2020. – С. 44-48.

81. Макеева О.Б. Национальные проекты как инструмент поддержки диверсификации ОПК / О.Б.Макеева, Н.А.Герасименко // Инновации. - 2019. - N 5. - С.9-12.

82. Маршова Т.Н., Моисеенко Н.В. Риски реализации национальных проектов (на примере национального проекта "культура"). Вестник МГПУ. Серия: Экономика, ISSN: 2312-6647. - №4, 2021г. – с.20-39.

83. Меркулов, А. В. Проектный подход в системе государственного стратегического управления / А. В. Меркулов, Л. В. Тугачева // Фундаментальные научно-практические исследования: основные итоги — 2020: сборник научных трудов по материалам III Международной научно-практической конференции, Анапа, 29 февраля 2020 года. – Анапа: Общество с ограниченной ответственностью «Научно-исследовательский центр экономических и социальных процессов» в Южном Федеральном округе, 2020. – С. 17-22.

84. Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д. Современные проблемы проектного управления в органах государственной власти– международный журнал естественно-гуманитарные исследования №44, 2022

85. Мироненко Н.В., Леонова О.В. Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом // Управленческое консультирование. 2017г
86. Митрофанова И.В., Чернова О.А. Социально-экономические эффекты реализации национального проекта "цифровая экономика" в старопромышленных регионах юга России. ARS administrandi (искусство управления), ISSN: 2218-9173. – том 15, №3, 2023г. – с.495-515.
87. Мухоморова И.В. Инновации в развитии регионального туризма в России – «инновации и инвестиции» №3. 2021г.
88. Новиков А.А., Новикова Е.В. Актуализация национальных целей и национальных проектов РФ в условиях внешних вызовов, определенных пандемией COVID-19. Сила Систем – М.: Общество с ограниченной ответственностью "Сила систем" ISSN: 2782-1706. - №3, 2021г. – с.8-18.
89. Павлов А.Н. Управление программами проектов на основе стандарта PMI The Standart for Program management. Изложение методологии и рекомендации по применению / А.Н. Павлов. – М.: БИНОМ. Лаборатория знаний, 2014. – 304 с.
90. Пашковский Е.А. Национальные проекты как инструмент реализации социального государства в современной России. ДИСКУРС. – Санкт-Петербург: ISSN: 2412-8562, eISSN: 2658-7777. – том.10, №1 2024г. – с.86-99.
91. Полевой С.А. Развитие человеческого потенциала российской федерации на основе управления национальными проектами. Экономика. налоги. право, ISSN: 1999-849X, eISSN: 2619-1474 – том 16, №6, 2023г. – с.39-48.
92. Пронина Л.И. Стратегия развития местного самоуправления в условиях реализации национальных проектов. Россия: Тенденции и перспективы развития. Ежегодник. Том Выпуск 14 Часть 2. Институт научной информации по общественным наукам РАН, Отдел научного сотрудничества; Ответственный редактор В.И. Герасимов. –М.: Институт научной информации по общественным наукам РАН - 2019г. – с.555-560.
93. Поверина Р.Я. Механизмы реализации национальных проектов в государственном управлении (на примере национального проекта

«здравоохранение»). Приоритетные направления научных исследований. анализ, управление, перспективы. – Уфа: Общество с ограниченной ответственностью "Аэтерна" – 2020г. с.162-173.

94. Придыба О.В. Внедрение современных технологий в государственный сектор: опыт зарубежных стран. Государственное и муниципальное управление. ученые записки. – М.: Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ ISSN: 2079-1690, eISSN: 2687-0290. - №2 2018г – с.258-265.

95. Прилипухина М. Е. и Золотухин В.М. Проблемы современного проектного менеджмента в государственном управлении - статья в сборнике статей Язык: русский Год издания: 2021

96. Пичугин А.О. Энтропийный подход к анализу социально-экономических систем. Парадокс "контролируемости-эффективности" // Интернет-журнал "Науковедение". - 2014 г. - №5

97. Пышкин А.Н. Методология формирования ключевых показателей эффективности институтов развития на примере национального проекта "малое и среднее предпринимательство". Вестник университета, ISSN: 1816-4277, eISSN: 2686-8415. – М.: Государственный университет управления. - № 11, 2021г. – с.138-148.

98. Рябцев, Н. В. Сущность и особенности процесса муниципального управления / Н. В. Рябцев // Современные подходы к трансформации концепций государственного регулирования и управления в социально-экономических системах: сборник научных трудов 9-й Международной научно-практической конференции, Курск, 20–21 февраля 2020 года. – Курск: Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации, Курский филиал, 2020. – С. 86-89.

99. Седов Е. Информационно-энтропийные свойства социальных систем // ОНС. - 1993 г., №5. - С. 92-100

100. Салимова Г.А. Национальные проекты как стратегии действий в условиях цифровой экономики. Рахматуллинские чтения: современные

тенденции развития социально-гуманитарного знания. – Уфа: Башкирский государственный аграрный университет. – 2023г. – с.85-91.

101. Салтанович В.В., Темнов Н.С. Проблемы инновационного управления на основе цифровых технологий в национальных проектах. RUSSIAN ECONOMIC BULLETIN, eISSN: 2658-5286. – том 6, №2, 2023г. – с.235-239.

102. Сарычева К.А., Печерская Э.П. Организационно-экономический механизм управления национальными проектами повышения качества жизни (на примере национального проекта "качественное образование"). Вестник самарского государственного экономического университета, ISSN: 1993-0453. -№1, 2013г. – с.157-160.

103. Соловьев, А. Д. Проектное управление в системе государственного управления РФ / А. Д. Соловьев // Риск-ориентированное управление в государственном и корпоративном секторе экономики города Москвы: Сборник статей / Под ред. А.А. Шестемирова, М.В. Ефимовой. – Москва: Общество с ограниченной ответственностью «Издательство «КноРус», 2020. – с.262-267.

104. Стадолин М.Е., Зуденкова С.А. Развитие современной системы управления жилищным хозяйством и благоустройством территории районов Москвы // Вестник Университета (Государственный университет управления). 2018. №3. С.66-69.

105. Стенькина Е. Н., Курасова Е. А., Слепченко Д. П. Национальные проекты здравоохранения в России: опыт и перспективы экономического развития проектного подхода к управлению // Экономика и предпринимательство. 2021. № 1 (126). С.1008–1011.

106. Тагиров Э. Р. Проектное управление в органах государственной власти и бизнес-организациях: сравнительный анализ, основные проблемы и пути решения / Э. Р. Тагиров. — Текст: непосредственный // Молодой ученый. — 2023. — № 5 (452). — С. 200-202. — URL: <https://moluch.ru/archive/452/99633/>

107. Толкачева Е. В. Цифровая трансформация государственного управления / Е. В. Толкачева // Инновационные технологии управления: Сборник статей по материалам VI Всероссийской научно-практической конференции, Нижний Новгород, 04 декабря 2019 года / Мининский университет. – Нижний Новгород: федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Нижегородский государственный педагогический университет имени Козьмы Минина», 2020. – С. 61-63.

108. Тумаков Н.С. Понятие и сущность интеграции: гетерогенные представления - Нижегородский государственный университет им. Н.И. Лобачевского, г. Нижний Новгород - 2020г.

109. Уманская В. П. Государственное управление и государственная служба в современной России: монография / В. П. Уманская, Ю. В. Малеванова. – Москва: Норма, 2020. – 176 с.

110. Файоль А., Эмерсон Г., Тэйлор Ф., Форд Г. Управление – это наука и искусство – М.: Республика, 1992.

111. Чазова И. Ю. Оценка эффективности системы государственного управления / И. Ю. Чазова // Евразийский союз ученых. – 2020. – № 1-4(70). – С. 53-59.

112. Черкасова М. А. Муниципальное управление в контексте цифровизации: концепция и опыт / М. А. Черкасова // Муниципальная академия. – 2020. – № 1. – С. 177-181.

113. Шаюк Е. И., Галкин А. И. Интеграция классических и гибких методов проектного менеджмента в систему государственного управления // Московский экономический журнал. 2022. Т. 7. № 1. С.10–16.

114. Шестопалов П.Л. Управление проектами в органах власти. Электронный ресурс: <http://pmolimp.ru/>

115. Эшби У. Введение в кибернетику. - М.: Иностранная литература, 1959. - 432 с.

116. Annual State of Agile Report 2022 – электронный ресурс режим доступа: <https://info.digital.ai/rs/981-LQX-968/images/AR-SA-2022-16th-Annual-State-Of-Agile-Report>
117. Private Finance Initiative and Private Finance 2 projects: 2016 summary data. – L.: HM Treasury, 2016. – 9 p
118. The Building Schools for the Future: Renewing the secondary school estate. Twenty-seventh Report of Session 2008–09. – L.: House of Commons, Public Accounts Committee, 2009. – 81 p.
119. Aleshin D.V. Guideline for the evaluation of national projects in the constituent entities of the russian federation. Экономика и предпринимательство; ISSN: 1999-2300. - №5, 2020г. – с.451-455.
120. Kantemirova M.A., Gurina A.E., Alikova Z.R., Dzakoev Z.L.2, Anaeva L.A. Regional features in implementation of the demography national project. INDO AMERICAN JOURNAL OF PHARMACEUTICAL SCIENCES. ISSN: 2349-7750. – т.6, №11 2019 – p.15098-15100.
121. Yashina N., Kashina O., Yashin S., Pronchatova-Rubtsova N. Methodology of financial monitoring based on cluster analysis for the implementation of national projects in the russian regions. Sustainable development and engineering economics. - Saint-Petersburg: ISSN: 2079-1968. - №2, 2012г. – с.195-204.

Классификация проблем использования проектного менеджмента в структуре управления национальными проектами

Характер проблемы	Проблемы	Авторы
Административный	Проблема оценки результата управления	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
	Отсутствие эффективной нормативно-правовой базы	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
	Отсутствие унифицированной методологии менеджмента проектов	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
	Частые изменения в законодательной базе	Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д.
	Ограниченность полномочий руководителя проекта из-за сильной предопределенности хода проекта федеральными органами власти	Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д.
	Приоритеты проектов корректируются слишком часто, а руководители подразделений не участвуют в контроле этого процесса	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Индикаторы лишены управленческого смысла, так как не предусмотрено ответственности лиц, виновных за то, что не достигнуты целевые значения и вовремя не осуществлены корректирующие действия	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Слабая проработанность критериев и индикаторов результативности выполнения национальных проектов	Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.
	В региональных бюджетах не предусматривались расходы на реализацию приоритетных национальных проектов, а все финансирование осуществлялось из Федерального бюджета	Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.
	Отсутствует у руководителей проектов всей полноты власти для решения проблем, связанных с разработкой и реализацией проекта	Тагиров Э. Р.
	Отсутствие унифицированной методологии осуществления проектной деятельности	Тагиров Э. Р.
	Срыв сроков реализации проекта в связи с закупочными процедурами	Тагиров Э. Р.

Классификация проблем использования проектного менеджмента в структуре управления национальными проектами

	Государственные гражданские служащие не готовы брать ответственность за результат	Тагиров Э. Р.
Общий	Отсутствие опыта работы с проектами	Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д.
	Сложность оценки результатов и определения ключевых показателей результативности	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
	Ориентация на отчетность, а не на конечный результат	Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д.
	Информация о проектах неточна или вообще отсутствует	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Невысокая степень тиражируемости проектов, а порой отсутствие необходимой информации об успешно реализованных проектах в соседних регионах	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Слабая информированность населения о реализации национальных проектов	Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.
	Слишком велик объём переделок проектов	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
Организационный	Проекты не предполагают увязки целевых индикаторов и выбранных технологий, механизмов и инструментов их достижения	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Жесткая организационная структура, мешающая создавать команды для реализации проектов	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
	Нерациональное распределение функций, дублирование их по причине частичного внедрения системы проектного управления	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
	Несоответствие организационной структуры органов власти проектному управлению	Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д.
	Руководителям приходится постоянно прилагать значительные усилия, чтобы обеспечить выделение ресурсов, часто по причине того, что не качественно проведено обоснование состава мероприятий, объемов их финансирования	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Отсутствует специализированное программное обеспечение для сопровождения проектной деятельности	Тагиров Э. Р.

Классификация проблем использования проектного менеджмента в структуре управления национальными проектами

	В системе управления национальными проектами недостаточно активно применялись методики, методы и инструменты проектного управления	Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.
	Разработкой проектов зачастую занимались сами исполнители без привлечения специалистов-практиков в данных сферах	Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.
	Не использовался потенциал межотраслевых органов управления для координации деятельности отраслевых министерств, осуществляющих реализацию национальных проектов	Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.
	Отсутствие четких показателей/критериев проекта, которые следует достичь	Тагиров Э. Р.
	Процессный (операционный) характер деятельности	Тагиров Э. Р.
	Низкое качество планирования	Тагиров Э. Р.
Приоритетный	Реализуются проекты с неочевидной пользой для развития территорий	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Выполняются не те проекты, какие следует	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Некоторые проекты, на которые затрачены большие средства, прекращаются до получения нужных результатов или разработанные проекты «складываются на полку» и не внедряются	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Повышенная степень риска неэффективности реализуемого проекта	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
Ресурсный	Ограниченность ресурсов: средства выделяются по возможности, а не на весь желаемый объем	Мойсяк Г.Ю. Дармилова Ж.Д.
	Значительная часть проектов не реализуется в установленные сроки	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Низкая окупаемость проектов	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.
	Служащие, занятые в проектной деятельности, чрезмерно загружены	М. Е. Прилипухина Золотухин В.М.

Классификация проблем использования проектного менеджмента в структуре управления национальными проектами

	Неподготовленность управленческих кадров всех уровней к работе над проектами, имеющих огромное социальное значение	Зозуля А.В., Зозуля П.В., Еремина Т.Н.
	Инертность кадров неспособность переориентироваться на систему реализации проектов и Отсутствие знаний и навыков в области проектного менеджмента	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.
	Значительные финансовые вложения в ПО на начальных этапах	Грядунова А. В., Крюкова О.А., Леонова О.В.

Приложение Б (справочное)

Среднесписочная численность работников государственных органов

ЧИСЛЕННОСТЬ РАБОТНИКОВ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ОРГАНОВ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ ПО ВЕТВЯМ ВЛАСТИ И УРОВНЯМ УПРАВЛЕНИЯ¹																						
	Тысяч человек																					
	200 0	200 1	200 2	200 3	200 4	200 5	200 6	200 7	200 8	200 9	201 0	201 1	201 2	201 3	201 4	201 5	201 6	201 7	201 8	201 9	202 0	202 1
В государств енных органах, органах местного самоуправ ления и избирател ьных комиссиях муниципа льных образован ий Российско й Федераци и¹⁾ - всего	116 1,5	114 0,6	125 2,3	130 0,5	131 8,6	146 2,0	157 7,2	162 3,9	167 0,8	167 4,8	164 8,4	160 3,7	157 2,2	154 8,1	221 1,9	217 6,4	214 6,3	217 3,0	215 6,3	215 8,0	232 7,6	227 3,8
в федераль ных государств енных органах¹⁾ - всего	521, 0	504, 9	590, 3	615, 9	628, 0	766, 8	828, 5	838, 8	854, 7	878, 0	868, 8	835, 9	813, 3	793, 3	145 4,3	143 4,1	140 9,7	143 8,6	142 7,7	144 0,1	160 9,1	156 5,7
на федераль ном уровне¹⁾ - всего	38,8	37,2	37,9	38,6	35,6	41,1	42,5	41,1	44,7	47,3	47,5	46,0	48,3	48,6	49,6	49,1	49,0	49,7	49,6	50,9	51,6	53,1
на региональ ном	482, 1	467, 6	552, 5	577, 3	592, 4	725, 6	786, 0	797, 7	810, 0	830, 7	821, 4	789, 8	765, 0	744, 7	140 4,7	138 4,9	136 0,7	138 8,9	137 8,1	138 9,2	155 7,4	151 2,7

¹ <https://rosstat.gov.ru/folder/11191?print=1>

Приложение Б (справочное)

Среднесписочная численность работников государственных органов

уровне¹⁾ - всего																						
	200 0	200 1	200 2	200 3	200 4	200 5	200 6	200 7	200 8	200 9	201 0	201 1	201 2	201 3	201 4	201 5	201 6	201 7	201 8	201 9	202 0	202 1
в государств енных органах субъектов Российско й Федераци и - всего	192, 8	192, 7	206, 6	218, 6	220, 6	230, 7	241, 5	263, 6	291, 8	283, 6	272, 6	265, 9	262, 1	264, 7	264, 3	261, 9	259, 3	262, 2	259, 3	256, 7	259, 0	249, 8
В органах местного самоуправ ления и избирател ьных комиссиях муниципа льных образован ий³⁾ - всего	448, 0	443, 0	455, 4	466, 0	470, 0	464, 5	507, 2	521, 6	524, 3	513, 1	507, 0	501, 9	496, 7	490, 1	493, 3	480, 4	477, 2	472, 2	469, 2	461, 1	459, 6	458, 2
Итого всего	284 4,2	278 6,0	309 5,0	321 6,9	326 5,2	369 0,7	398 2,9	408 6,7	419 6,3	422 7,5	416 5,7	404 3,2	395 7,6	388 9,5	587 8,1	578 6,8	570 2,2	578 4,6	574 0,2	575 6,0	626 4,3	611 3,4
¹⁾ Данные приведены без СВР России, ФСБ России, ФСО России, ГУСП. В итоги включены: Администрация Президента Российской Федерации (на федеральном уровне), аппараты полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах (на региональном уровне).																						
²⁾ Включены данные о помощниках депутатов палат Федерального собрания Российской Федерации.																						
³⁾ В итоги по органам местного самоуправления включены данные по контрольно-счетным органам муниципальных образований, иным органам местного самоуправления и избирательным комиссиям муниципальных образований.																						

Приложение В

Характеристика ценностей технологий гибкого управления проектами

Kanban – гибкий метод реализации проектов в основе которого лежит система визуализированной постановки задач на специальной доске. Благодаря визуализации задач проекта команды могут отслеживать текущее состояние задач в любой момент времени реализации проекта. таким образом задачи проекта становятся полностью прозрачными для участников.

Ценности Kanban:

Прозрачность – подразумевает наличие свободного и открытого обмена информацией, в ходе которого показывается текущее состояние задач каждого из элементов проекта. Прозрачность формирует систему мониторинга показателей проекта и на основании изменения показателей принимаются решения о корректирующих воздействиях.

Баланс – ориентирован на создание системы управления ожиданиями заинтересованных сторон проекта, тем самым задает оптимальный масштаб допустимых отклонений ожиданий заинтересованных сторон проекта.

Сотрудничество – процесс самосовершенствования каждого сотрудника и команды проекта. Данный процесс обеспечивает эффективность взаимодействия людей в команде проекта, а также соответствие проекта стратегическим целям организации.

Поток – обеспечения единого пространства создания ценностей направленный на установление последовательности активностей, позволяющих превратить идею в реальность.

Лидерство – характеристика руководителя проекта, позволяющая вести за собой и направлять деятельность всех участников команды проекта.

Понимание – характеризуется понятием принятия ценностей метода Kanban и согласия с заложенными идеями и неизбежностью совершенствования процессов реализации проекта и команды.

Согласие – процесс формирования метрик, определяющих типы, скорость и возможности выполнения работ проекта.

Приложение В

Характеристика ценностей технологий гибкого управления проектами

Уважение – ценность, поддерживающая неформальную иерархическую структуру команды проекта.

Одним из базовых преимуществ методологии Kanban для системы управления национальными проектами является фокусировка на концентрации эффективности работы команды проекта, направленной на получение конкретных результатов проекта.

Scrum - является не совокупностью регламентированных процессов управления проектом или разработки продукта, а фреймворком (рамки, структура, каркас и т. п.), в котором возможно применение самых разных процессов и шаблонов. Можно предположить, что в определенных ситуациях каркас скрама совместим и с такими классическими методиками, как «водопад».¹

Ценности Scrum:

Фокус — принцип, направленный на концентрацию и направление внимания команды реализации проекта на наиболее быстрый и качественный выпуск инкремента.

Уважение В Scrum – базовая характеристика команды проекта, направленная на формирования доверия друг к другу для создания эффективного проекта.

Приверженность — обязательства по достижению поставленной цели проекта.

Смелость — способность команды и её членов противостоять возникающим препятствиям в ходе реализации проекта. Анализ ситуации спринта позволяет уменьшить уровень неопределенности и снизить опасения команды о провале проекта.

¹ Володин В. В., Хабаров В. И. /Управление проектом: теория, методология, практика: монография– М.: Университет «Синергия», 2018. – 224 с.

Приложение В

Характеристика ценностей технологий гибкого управления проектами

Открытость – ценность обеспечивающая развитие команды и использование инновационных идей и подходов в проекте, за счет ориентации команды на поиск и восприятие новшеств.

Применимость методологии Scrum в системе управления национальными проектами на линейном уровне реализации проектов позволит снизить уровень неопределённости сфокусировать направление усилий участников проекта на достижение конечного результата, а также позволит запустить процесс развития системы за счет использования инновационных идей в ходе реализации задач проекта.

LEAN - это набор принципов, методов и соответствующих им инструментов, позволяющих обеспечить постоянное улучшение деятельности процессов компании с точки зрения повышения ценности для потребителя и снижения потерь.

Ценности LEAN:

Ценность – потребительская полезность конечного продукта проекта. Определение ценности конкретного продукта или результата проекта для конечного потребителя.

Поток создания ценности – определения последовательности и перечня действий, создающих ценность результата проекта для конечного потребителя.

Организация движения потока – распределение имеющихся ресурсов и задач по всем процессам и операциям проекта в виде непрерывного создания ценности.

Вытягивание - организация процессов, при которой поставщик производит ровно столько, сколько требуется потребителю, и только тогда, когда требуется.

Характеристика ценностей технологий гибкого управления проектами

Совершенство – постоянное стремление к совершенствованию процессов и самосовершенствованию участниками проекта.

Таким образом, методология Lean имеет ряд преимуществ для применения в системе управления национальными проектами. К таким преимуществам можно отнести высокую степень применимости административных методов управления, что обеспечивает более простую интеграцию в жестко регламентируемую структуру управления национальными проектами. помимо простоты интеграции формируется среда для совершенствования процессов управления, за счет самосовершенствования участников проекта.

Приложение Г

**Оценка национального проекта «Демография» на предмет
применимости гибких технологий управления**

На первом этапе качественной оценки системы управления национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления проведем сопоставительный анализ паспорта проекта и проектного инструментария. В общем виде структуру национального проекта представлена в виде таблицы 1.

Таблица 1

Общая структура национального проекта «демография»

N п/п	Наименование федерального проекта	Куратор федерального проекта	Руководитель федерального проекта
1.	Финансовая поддержка семей при рождении детей (Финансовая поддержка семей при рождении детей)	Т.А. Голикова, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	С.В. Петрова, заместитель Министра труда и социальной защиты Российской Федерации
2.	Содействие занятости женщин - создание условий дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет (Содействие занятости женщин - доступность дошкольного образования для детей в возрасте до трех лет)	Т.А. Голикова, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	А.В. Вовченко, Первый заместитель Министра труда и социальной защиты Российской Федерации
3.	Разработка и реализация программы системной поддержки и повышения качества жизни граждан старшего поколения (Старшее поколение)	Т.А. Голикова, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	С.В. Петрова, заместитель Министра труда и социальной защиты Российской Федерации
4.	Формирование системы мотивации граждан к здоровому образу жизни, включая здоровое питание и отказ от вредных привычек (Укрепление общественного здоровья)	Т.А. Голикова, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	О.О. Салагай, заместитель Министра здравоохранения Российской Федерации

**Оценка национального проекта «Демография» на предмет
применимости гибких технологий управления**

5.	Создание для всех категорий и групп населения условий для занятий физической культурой и спортом, массовым спортом, в том числе повышение уровня обеспеченности населения объектами спорта, а также подготовка спортивного резерва. (Спорт - норма жизни)	О.Ю. Голодец, Заместитель Председателя Правительства Российской Федерации	М.В. Томилова, заместитель Министра спорта Российской Федерации
----	--	--	---

Источник: Паспорт национального проекта Демография

По результатам сопоставительного анализа структуры национального проекта и проектного инструментария, было определено, что цели национального проекта, декомпозированы по направлениям реализации федеральных проектов для целенаправленной реализации поставленных задач и удержания стратегического вектора проекта. С другой стороны, отмечается высокая степень единства целей и задач среднего и линейного уровней управления, что свидетельствует о наличии традиционной структуры последовательной реализации задач проекта.

Делаем вывод, что функция (Р---), отвечающая за систему, ориентированную на получения результата реализована в полной мере и представлена в активном состоянии (Р---).

С другой стороны, описанная выше структура национального проекта позволяет сделать выводы о сосредоточенности процессов управления на верхнем уровне. Также следует отметить, что за непосредственное руководство федеральными (функциональными) направлениями национального проекта отвечают представители одной областей, чьей профильной направленностью является предметная область головного национального проекта. Понимание специфики ключевых целей проекта ведет к возникновению единых подходов к пониманию конечной цели.

Не смотря на, единство подходов понимания конечных целей, задачи, сосредоточенные в каждой из инициатив национального проекта, обладают высокой степенью диверсификации по их специализации. Таким образом,

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

специфика конкретных задач национального проекта оказывает сильное влияние на конечные цели, что приводит к возникновению конфликтов интересов на предзавершающих, завершающих этапах проекта в силу изменения результатов оперативных задач, обусловленных динамичностью среды. Таким образом вероятность возникновения неконтролируемых последствий в совокупности с низкой степенью информированности вышестоящего уровня управления. Таким образом, делаем вывод о наличии пассивной функции ($---i$) в системе управления, рассматриваемым национальным проектом.

Управление национальным проектом сосредоточено на верхнем уровне управления, что позволяет сделать вывод о жесткой системе контроля и большом количестве отчетных документов, поскольку руководителям высшего эшелона необходимо знать о ходе выполнения проекта на каждом этапе. Следовательно, можно считать, что функция администрирования в системе управления национальным проектом является активной ($-A--$).

Демография в России обладает высокой важностью для экономического развития, поскольку в современных условиях быстрых темпах изменений и политической нестабильности основной целью государства является сохранение населения, обеспечение его занятости, условий комфортной жизни и долголетия. Активное развитие современных технологий в совокупности с проникновением технологий в повседневную жизнь населения и процессы управления обеспечивает совершенствовании продуктов и процессов в сфере демографии. Интеграция современных подходов и технологий в реализацию национального проекта «демография» активизирует функцию предпринимательства ($--E-$) в целях формирования новаторского подхода к созданию условий улучшения демографической ситуации в стране. Таким образом, делаем вывод о том, что функция ($--E-$) активная.

По результатам сопоставительного анализа составим итоговый код системы управления национальным проектом «Демография» - $PAEi$. Таким

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

образом, возьмем значения удовлетворения системы технологиям управления проектами таблица 2.

Таблица 2

Выдержка значений из «Матрица применимости технологий гибкого управления в зависимости от РАЕІ-кода системы» для системы РАЕі

Система	Гибкие технологии				Итого
	Agile	Kanban	Scrum	Lean	
РАЕі	4	9	5	5	23

Источник: составлено автором

По данным таблицы 2 видно, что выявленная система управления национальным проектом «демография» по сумме набранных баллов применимости гибких технологий занимает второе место, а, следовательно, больше остальных подходит для применения гибких технологий управления. По распределению баллов применимости гибких технологий внутри системы следует ввод о том, что система управления национальным проектом «Демография» потенциально готова к применению гибких технологий: Kanban, Scrum, Lean.

Наибольшее количество баллов набирает технология Kanban, однако принципы и инструменты данной технологии также лежат в основе технологий Scrum и Lean.

Также полученные результаты применимости технологий гибкого управления позволяют определить пути совершенствования системы управления национальным проектом «Демография». А именно, развитие функций интеграции, при снижении активности функции администрирования для приведения системы к оптимальной формуле кода, набравшего наибольшее количество баллов в матрице оценки.

На втором этапе проведем оценку эффективности применимости определенных технологий гибкого управления по следующей формуле:

$$EEMM = \max_{\{c,f\}} \begin{cases} SF_c NF_c EF_c \\ SF_f NF_f EF_f \end{cases}$$

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

Где:

- $EEMM$ – интегральная оценка эффективности методики управления проектом.
- c – каскадная методика управления проектом.
- f – гибкая методика управления проектом.
- SF – интегральный стоп-фактор для соответствующей методики управления проектом. В нашем случае примерами стоп-факторов являются:
 - *Отсутствие системы оперативных целей для применения каскадной методики управления;*
 - *Высокий уровень риска для национальной, гражданской или экологической безопасности для гибкой или смешанной методики управления.*
- NF – интегральный фактор необходимости применения соответствующей методики управления проектом. Можно выделить следующие факторы, повышающие необходимость применения гибкой методики управления:
 - *Высокий уровень внутривидового взаимодействия;*
 - *Высокий уровень инновационности проекта, с неопределенными либо слабо определенными условиями достижения конечной цели.*
- EF – интегральный оценочный фактор применения соответствующей методики управления.

В Таблице 3 приведена управленческая и экономическая характеристика интегральных показателей основной формулы методики оценки эффективности применения гибких технологий управления в процессе реализации национального проекта

Таблица 3

Характеристики показателей формул

Переменная	Управленческая характеристика	Экономическая характеристика
------------	-------------------------------	------------------------------

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

SF	интегральный стоп-фактор для соответствующей методики управления проектом	Фактор блокирующий получение экономической выгоды от применения гибкой технологии. Так, например, «Высокий уровень риска для национальной, гражданской или экологической безопасности для гибкой или смешанной методики управления» проявление этого фактора означает что финансовые затраты на применение гибких технологий управления значительно превышают положительный экономический эффект.
NF	интегральный фактор необходимости применения соответствующей методики управления проектом	Фактор показывающий, формирование новых экономических отношений, а также формирование новых способов получения прибыли. Так, например, «Высокий уровень взаимодействия с динамичной внешней средой» проявление данного фактора показывает потенциал формирования новых социально-экономических связей.
EF	интегральный оценочный фактор применения соответствующей методики управления	Фактор показывающий, насколько экономически эффективно применение гибких или традиционных технологий в системе управления национальным проектом.

Источник: составлено автором

Эффективная методика управления проектом (mm^*) выбирается исходя из условия:

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

$$mm^* = \arg \max_{\{c,f\}} EEMM$$

Практическое применение механизма оценки эффективности методики управления проектом определяется уровнем знаний о системе управления.

Интегральный фактор необходимости (NF) применения соответствующей методики управления по сути является усиливающим коэффициентом интегрального оценочного фактора. К интегральным факторам необходимости для гибких технологий можно отнести:

- Ориентация на конечный продукт (Функция Р);
- Наличие коммуникаций (Функция I).

К факторам необходимости для традиционных технологий можно отнести:

- Наличие проектной системы стратегических и оперативных целей
- Последовательный линейный процесс выполнения задач.

Расчет NF осуществляется следующим образом:

$$NF_i = 1 + \frac{1}{m_i} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N$$

$$F_{ij}^N \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, m_i}$$

m_i – количество выявленных факторов необходимости применения i -ой методики управления.

Интегральный фактор необходимости применения соответствующей методики управления максимально усиливает значение интегрального оценочного фактора в два раза. В условиях невозможности либо высокой сложности расчета нормированного значения фактора, возможно применение упрощенной схемы расчета, в этом случае оценки факторов будут иметь бинарную природу, принимая граничные значения в зависимости от наличия/отсутствия фактора в рассматриваемом проекте.

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

Интегральный оценочный фактор формирует основу для сравнения эффективностей применения методик управления. В качестве оценочных факторов предполагается использовать следующие:

Для гибких технологий:

- Слабая последовательность, сильная параллельность работ;
- Сильная последовательность и сильная параллельность работ;
- Итеративность работ;
- Степень бюрократизации работы с командой;
- Высокая степень участия заинтересованных сторон.

Для каскадных технологий:

- Сильная последовательность, слабая параллельность;
- Сильная последовательность и сильная параллельность;
- Четкое следование плану, стремление к минимизации отклонений;
- Акцент на процессы, методы, процедуры и стандарты;
- Четкое исполнение контрактных обязательств.

В зависимости от специфики проекта, для сравнения могут быть отобраны как исключительно положительно влияющие факторы, так и, в совокупности с положительными, факторы, оказывающие отрицательное воздействие. В случае рассмотрения исключительно положительных факторов расчет интегрального фактора будет осуществлен следующим образом:

$$EF_i = \sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} F_{ij}$$

$$\sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} = 1, \quad \omega_{ij} > 0, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i}$$

$$F_{ij} \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i}$$

n_i — количество выявленных факторов оценки эффективности применения i -ой методики управления.

**Оценка национального проекта «Демография» на предмет
применимости гибких технологий управления**

При применении как положительных, так и отрицательных факторов, расчет будет проведен следующим образом:

$$EF_i = \sum_{j=1}^{n_i^+} \omega_{ij}^+ F_{ij}^+ - \sum_{j=1}^{n_i^-} \omega_{ij}^- F_{ij}^-$$

$$\sum_{j=1}^{n_i^+} \omega_{ij}^+ = 1, \quad \omega_{ij}^+ > 0, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^+}$$

$$\sum_{j=1}^{n_i^-} \omega_{ij}^- = 1, \quad \omega_{ij}^- > 0, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^-}$$

$$F_{ij}^+ \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^+}$$

$$F_{ij}^- \in [0; 1], \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^-}$$

n_i^+, n_i^- – количество выявленных факторов оценки эффективности применения i -ой методики управления соответственно положительного и отрицательного влияния.

В условиях упрощенной системы расчета факторы могут принимать значения 0 и 1 в зависимости от отсутствия или наличия фактора соответственно, при этом веса факторов можно рассчитывать следующим образом:

$$\omega_{ij}^+ = \frac{1}{n_i^+}, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^+}$$

$$\omega_{ij}^- = \frac{1}{n_i^-}, \quad i \in \{c, f\}, \quad j = \overline{1, n_i^-}$$

Проверим систему управления национальным проектом на наличие стоп-факторов. Структурный анализ паспорта проекта показал, что в проекте сформулирована хорошо структурированная система стратегических и тактических целей, с другой стороны верхние уровни иерархии целей сообщают на оперативный уровень сформулированные цели. Таким образом

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления
 стоп-фактор: «Отсутствие системы оперативных целей для применения каскадной методики управ» - не подтверждается.

Следующим этапом проверяем наличие второго стоп-фактора. Риски проекта не относятся к рискам национальной, гражданской или экологической безопасности. Таким образом, второй стоп-фактор не подтверждается, что позволяет сделать вывод об отсутствии ограничений для применения гибких и традиционных технологий управления.

Подставим полученные значения в формулу:

$$SF_{\text{гибк}} = \prod_{j=1}^{k_i} (1 - 0) = 1$$

$$SF_{\text{каскад}} = \prod_{j=1}^{k_i} (1 - 0) = 1$$

Следующим шагом проведем оценку необходимых факторов для каждого из рассматриваемых видов технологий управления используя результаты, полученные в таблице 2.

Для системы РАЕi и технологии Kanban:

$$NF_{\text{гибк}} = 1 + \frac{1}{1} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 2$$

$$NF_{\text{каскад}} = 1 + \frac{1}{2} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 1,5$$

Для системы РАЕi и технологии Scrum:

К интегральным факторам необходимости для гибких технологий можно отнести:

- Ориентация на конечный продукт (Функция Р);
- Наличие современных технологий и инновационной активности (Функция Е);
- Наличие коммуникаций (Функция I).

К факторам необходимости для традиционных технологий можно отнести:

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

- Наличие проектной системы стратегических и оперативных целей
- Последовательный линейный процесс выполнения задач.

Тогда NF:

$$NF_{\text{гибк}} = 1 + \frac{1}{2} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 1,5$$

$$NF_{\text{каск}} = 1 + \frac{1}{2} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 1,5$$

Для системы РАЕi и технологии Lean:

К интегральным факторам необходимости для гибких технологий можно отнести:

- Ориентация на администрирование и совершенствование процессов (Функция А).

К факторам необходимости для традиционных технологий можно отнести:

- Наличие проектной системы стратегических и оперативных целей
- Последовательный линейный процесс выполнения задач.

Тогда NF:

$$NF_{\text{гибк}} = 1 + \frac{1}{1} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 2$$

$$NF_{\text{каск}} = 1 + \frac{1}{2} \sum_{j=1}^{m_i} F_{ij}^N = 1,5$$

Тогда выделим положительные факторы для каждой технологии управления в рамках национального проекта «Демография»:

Для гибких технологий:

- Сильная последовательность и сильная параллельность работ;
- Высокая степень участия заинтересованных сторон.

Для традиционных:

Оценка национального проекта «Демография» на предмет применимости гибких технологий управления

- Сильная последовательность, слабая параллельность;
- Акцент на процессы, методы, процедуры и стандарты;
- Четкое исполнение контрактных обязательств.

Получаем следующий расчёт факторов:

$$EF_{\text{гибк}} = \sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} F_{ij} = 1 * 2 = 2$$

$$EF_{\text{трад}} = \sum_{j=1}^{n_i} \omega_{ij} F_{ij} = 1 * 3 = 3$$

На заключительном этапе определяем эффективность использования одной из полученных методик по следующей формуле:

$$EMM = \max_{\{c,f\}} \left\{ \begin{matrix} SF_c NF_{c1,2,3} EF_c \\ SF_f NF_{f1,2,3} EF_f \end{matrix} \right.$$

$$= \max_{\{\text{каскад,гибк}\}} \left\{ \begin{matrix} 1 * 1,5 * 1,5 * 1,5 * 3 \\ 1 * 2 * 1,5 * 2 * 2 \end{matrix} \right. = \max_{\{\text{каскад,гибк}\}} \left\{ \begin{matrix} 10,125 \\ 12 \end{matrix} \right. = 12$$

Таким образом полученные результаты говорят о том, что в действующей структуре управления национальным проектом «Демография» целесообразно использовать гибкие технологии управления проектами.