

© 2018

Сергей Большаков

доктор политических наук, доктор экономических наук, профессор,
проректор Ленинградского государственного университета имени А.С.Пушкина
(e-mail: snbolshakov@mail.ru)

О ПРАКТИКАХ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ: ОПЫТ СТРАН ЦЕНТРАЛЬНОЙ И ВОСТОЧНОЙ ЕВРОПЫ

В статье анализируется процесс реализации проектного подхода к выполнению задач наднационального и национального уровня. На примере стран ЕС анализируется практика реализации проектного подхода к государственному управлению, в том числе при присоединении стран Центральной и Восточной Европы к Европейскому Союзу. Эта практика демонстрирует эффективность проектного подхода при повышении качества деятельности органов государственной власти и обеспечении консолидированного подхода к выбору целей и приоритетов регионального развития и согласованию проектов и программ в новых странах ЕС.

Ключевые слова: мировая экономика, проектное управление, экономическая программа, государственное управление, эффективное управление.

DOI: 10.31857/S020736760001433-5

Государственный сектор управления сталкивается со многими проблемами, связанными с созданием программ и проектов и управлением их реализацией. Управление проектами и программами значительно отличается от привычных процедур и принципов государственного управления исключительно потому, что оно сосредоточено на управлении процессами по результатам, а не на поддержании или улучшении текущих процессов администрирования. Поскольку цели программ и проектов весьма конкретны, а продолжительность реализации проекта/программы и выделенные бюджетные ресурсы ограничены, в управленческой практике при проектном управлении применяются другие принципы, формируются, оцениваются и администрируются управленческие процессы, отличные от других форм организации деятельности государственного аппарата.

Н.Керцнер [10. Р. 230] определяет сущность управления проектами как совокупность мероприятий, состоящая из планирования, организации, управления и контроля ресурсов организации с относительно краткосрочными целями, которые были установлены для достижения конкретных целей и задач. Согласно позиции Ассоциации проектного менеджмента (PMI), управление проектом — это применение знаний, навыков, инструментов и технологий в деятельности для максимального удовлетворения требований проекта. Для того, чтобы стимулировать удовлетворение конкретных целей проекта, должны быть соблюдены три основы методологии проектного управления:

- время — предельное значение для планирования последовательности субпроектной деятельности;

- наличие ресурсов — определенное проектом по времени ресурсное обеспечение целей и задач;
- затраты — оценка возможного использования финансовых ресурсов по графику реализации проекта.

Использование принципов проектного менеджмента не только в государственном секторе имеет много преимуществ, к ним относятся следующие:

- все мероприятия, включенные в проект, основываются на распределении ролей и обязанностей среди персонала;
- время и стоимость для выполнения целей и задач проекта четко определены;
- ресурсы, выделяемые на реализацию проекта на срок реализации проекта, обеспечивают большую гибкость и эффективность использования бюджетных ресурсов;
- условия для мониторинга текущего графика проекта предусматривают возможность корректировки хода реализации проекта; определены прямые действия по исправлению ситуации и повышению эффективности проекта;
- распределение обязанностей по управлению проектами обеспечивает непрерывность контроля, устраняет излишний надзор за реализацией проекта/программы со стороны заказчика, инвестора;
- принципы проектного управления способствуют отработке предварительных согласований всех стадий проекта, корректировки при необходимости целей и задач проекта;
- системный подход к управлению проекта способствует формированию баз данных и аккумулированию информационных потоков для создания аналоговых проектов в других отраслях и сферах деятельности [1; 13].

Опыт многих зарубежных стран показывает, что управленческая деятельность, ориентированная на проекты — лучший способ преодоления экономического кризиса и решения крупных промышленных, научных и социальных проблем [16,17]. Для успешной деятельности по продвижению проектов все заинтересованные стороны должны быть тесно взаимосвязаны. Этот процесс зависит, в частности, от общего инвестиционного климата страны, стратегии развития бизнеса, политики и приоритетов национальных программ развития, существующей инфраструктуры и механизма принятия государственно-политических решений.

Проектная деятельность получила развитие при присоединении стран Центральной и Восточной Европы к Европейскому союзу для максимизации эффекта, Структурных и Европейских фондов. Выделение средств во многом зависит от того, как эти средства будут использоваться, насколько проекты и программы отражают цели и приоритеты Европейского Союза, новых стран членов ЕС и как они коррелируются с положениями Структурного фонда ЕС [6. Р. 3-7]. Неспособность правильно подготовить, оценить и управлять проектами и программами может значительно замедлить

экономическое и социальное развитие новых стран ЕС. По мере углубления интеграции, в условиях разноскоростных моделей экономической кооперации стран Европейского союза, органы национального государственного управления должны четко понимать требования Структурного фонда и Фонда сплочения Европейского союза, моделировать структуру программ фондов на национальном и региональном уровнях, чтобы более эффективно управлять ключевыми элементами процесса планирования: разработка политики и координации действий, программирования, планирования бюджета, развертывания проекта/программы на национальном уровне, соответствующего информационного сопровождения.

Это связано с политикой фондов структурного единства и сплочения Европейского союза. Принимая во внимание статьи 158 и 159 Договора о создании Европейского сообщества [14], Фонды стремятся как можно быстрее экономически интегрировать европейские регионы и максимально эффективно использовать средства. Статья 158 Договора об учреждении Европейского союза гласит, что «сообщество должно сократить отсталость регионов и структур на наименее привлекательных территориях, в том числе в сельских районах», а в статье 159 говорится, что региональная политика осуществляется с помощью структурных фондов, Европейского инвестиционного банка (ЕИБ) и других финансовых структур. Необходимо быстрое стимулирование развития отсталых регионов, особенно в условиях открытого рынка Европейского союза, где нет законного способа ограничения торговли, а открытие рынка богатых стран для товаров из менее развитых стран негативно влияет на местную промышленность. Поэтому цель заключается в укреплении местного потенциала, предоставлении бедным регионам большей поддержки, с тем чтобы бедные регионы постепенно достигли уровня развития богатых стран членов ЕС [4. Р. 4]. Примеры Испании, Португалии, Греции, Ирландии демонстрируют определенные успехи в этом направлении.

В полномочия Европейской комиссии входят функции мониторинга, контроля бюджетной и финансовой ситуации, соответствующей корректировки направленности имеющихся тенденций. Необходимые меры для этого могут быть приняты Советом по рекомендации Европейской комиссии (ст.126 Договора о функционировании Европейского союза и Декларация №30). Подобная деятельность комиссии особенно активизировалась в условиях финансового и экономического кризиса. Нет практически ни одной сферы внутренней политики, при определении целей, направленности и конкретном осуществлении не принимала бы участия Европейская комиссия. Комиссия либо инициирует решения, либо дает консультативное заключение или рекомендации, либо представляет свои заключения и доклады. Более широкие полномочия Европейской комиссии наблюдаются в финансовой и валютной сферах. В рамках еврогруппы могут обсуждаться с участием или даже по инициативе Европейской комиссии те или иные предложения, однако формально обязательные решения на этом уровне не принимаются. Они относятся к полномочиям Совета ЕС. В рамках программы «Экофин» в обсуждении проектов могут принимать участие все его члены, в том

числе и не входящие в зону евро. Однако в голосовании по проектам, касающимся еврозоны, могут принимать участие только ее члены. Ст.310-325 Договора о функционировании Европейского союза закрепляет систему долгосрочного финансового планирования, перестройки системы собственных средств и планирования бюджетных расходов. Бюджетные расходы ЕС при всех возможных изменениях должны соответствовать контрольным цифрам, предусмотренным долгосрочными финансовыми планами. Согласно решению Евросовета ежегодно выделяется около 200 млрд евро (1,5% ВВП ЕС) на поддержку экономики стран ЕС. Переговоры по финансовым вопросам традиционно носят сложный и дискуссионный характер, учитывая различия позиций и интересов государств-доноров и бенефициариев [18. Р. 207].

Согласно положению Структурного фонда Европейского союза 1260/99, методология предусматривает, что правительство нового члена ЕС должно назначить группу ответственных компетентных лиц для подготовки национального плана (программы) развития, проанализировать существующие недостатки, трудности и оценить потенциал развития, предусмотренный стратегией структурных фондов, и поддержать разработку приоритетов, перестройку экономики регионов, включая сельские районы, человеческие ресурсы, связанные с развитием и адаптацией к новым условиям, а также модернизацию политических и научных систем, подготовку кадров [8]. В плане должны быть указаны имеющиеся финансовые ресурсы, прошлые показатели реализации планов и программ в этих регионах, возможности воспользоваться этим опытом.

Одно из требований для новых стран-членов ЕС, где ощущается дефицит практического опыта, — консультации с европейскими партнерами. Чаще всего это партнеры в регионе. Считается, что партнерство определяет сотрудничество — как по вертикали управления (между различными уровнями власти), так и по горизонтали (между различными регионами и территориями), включая представителей частного сектора.

Программы, осуществляемые через Структурные фонды ЕС, обычно осуществляются в форме местного, регионального или международного сотрудничества. Комиссия Европейского союза уделяет большое внимание привлечению компетентных партнеров к подготовке и реализации программ и проектов структурных фондов.

По мнению Комиссии, привлечение представителей местных органов власти помогает более точно сформулировать стратегию регионального развития и лучше обеспечивать реализацию, поскольку они лучше знакомы с проблемами и потребностями соответствующих регионов. Социальные партнеры (работодатели и профсоюзы) также нацелены на развитие трудовых ресурсов. В зависимости от содержания программы или проекта предполагается пригласить в разработку проекта или программы все заинтересованные группы, НКО и т.п.

Считается важным, чтобы сформированная команда по разработке программ активно сотрудничала с Европейской комиссией в разработке программы/проекта. Соответствующее рамочное постановление ЕС

определяет это следующим образом: «процесс предполагает сотрудничество между представителями Комиссии и каждого национального представителя, назначенного членом программы на национальном, региональном и местном уровнях» [14]. Из фондов структурного единства и сплочения Европейского союза выделяются средства на реализацию проектов и программ (табл. 1).

Таблица 1

Структурные фонды развития ЕС и цели финансирования

Структурные фонды:	Цели финансирования
1. Европейский фонд регионального развития (ERDF)	Содействовать экономическому и социальному развитию отстающих регионов и территорий, их структурному регулированию. Экономическое возрождение тех регионов или его частей, где промышленность распалась.
2. Европейский социальный фонд (ESF)	Разработать стратегию содействия занятости, снизить уровень безработицы, помочь молодым людям, которые исключены из трудовой активности присоединиться к рынку труда и адаптировать работников к изменениям в отрасли.
3. Европейский сельскохозяйственный консультационный и гарантийный фонд - EAGGF)	Содействовать структурным и стимулирующим мерам для развития сельских районов. Повышение эффективности производственных структур. Улучшить обработку и сбыт сельскохозяйственной продукции и лесной промышленности.
4. Финансовый инструмент ориентации рыболовства (FIFG)	Развивать местный потенциал сельской местности. Поддержка мер по реструктуризации и модернизации отрасли рыболовства.
5. Фонд сплочения (CF)	Стимулирование помощи странам в деле охраны и улучшения окружающей среды и развития европейской транспортной системы.

Например, в рамках программы ЕС «Регион Балтийского моря» из Фонда регионального развития и Фонда структурного единства и сплочения Европейского союза ЕС было выделено с 2007 по 2013гг. 222,8 млрд евро по 90 проектам, стимулирующим региональное развитие. Данные проекты сосредоточены на таких направлениях как энергетика, инновации, транспорт, водоснабжение.

Основным преимуществом проектного управления в контексте публичной отчетности можно считать корректировку системы проектного управления, которая базируется на принципах лидерства и командного менеджмента, четкого функционального распределения обязанностей и компетенции. Обмен информацией между членами проектной команды через комплексную информационную систему способствует получению преимуществ в реализации принципов проектного менеджмента [12. Р. 97-100].

Важность проектного менеджмента как инструмента реализации стратегических целей регионального развития в странах ЕС можно подтвердить результатами социологических опросов государственных служащих стран- членов ЕС [1,р.43].

Оценка влияния использования управления проектами на степень освоения выделяемых бюджетных фондов, 64% респондентов (государственных служащих) в Румынии считают это влияние «высоким и чрезвычайно высоким» (рис. 1).

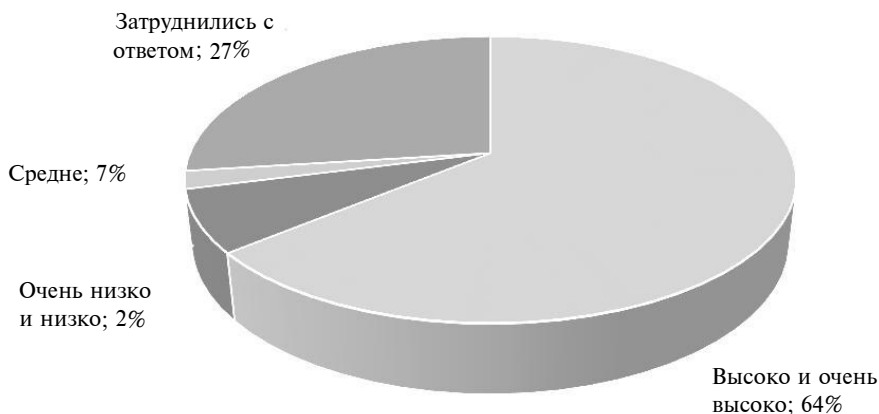


Рис. 1. Использование управления проектами приводит к «увеличению степени рационального использования бюджетных средств» (Румыния, 2013 г.) (в %)

Важным для респондентов представляется показатель высокой оценки управления проектами сосредоточенной на конкретных результатах и показателях деятельности — 62% опрошенных. Результаты опросов показывают, что, несмотря на то, что проектный менеджмент не является активно используемым инструментом институтами государственного управления на центральном и местном уровнях, он считается очень важным и полезным инструментом воздействия, который обеспечивает конкурентоспособность органов власти, а также эффективности проектов, реализуемых публичными институтами власти.

Практика реализации проектного и программного подхода в странах ЕС демонстрирует консолидированный подход в выборе целей и приоритетов регионального развития регионов ЕС. Отмечается согласованность финансирования и показателей бюджетной эффективности реализации проектов и программ в новых странах ЕС, финансируемых из фондов структурного единства и сплочения Европейского союза.

Целесообразно обратить внимание на восемь принципов формирования программ структурных фондов: планирование, партнерство, взаимодополняемость, субсидиарность, гибкость, согласованность и жизнеспособность [7].

Гибкость обеспечивает надлежащий анализ, согласование и выполнение целей, способствует созданию многолетних интегрированных программ. Это обеспечивает эффективность взаимосвязей и коммуникаций между предметными областями и проектами.

Партнерство стимулирует открытость, вертикальное и горизонтальное сотрудничество в реализации проектов и программ, особенно среди партнеров, расположенных в том же регионе. Взаимодополняемость означает, что инвестиции и расходы региональных и национальных государств-членов не должны рассматриваться исключительно применительно к тем регионам, которые потенциально могут получить поддержку от структурных фондов Европейского союза. Этот принцип подчеркивает и ответственность самой страны за развитие отстающих регионов, выделение его национальных средств независимо от поддержки Европейского союза.

Принцип конвергенции предполагает, что затраченные средства на поддержку должны выделяться на основные цели программы и не распространяться на многие косвенные эффекты программ.

Принцип subsidiarity связан с необходимостью управлять программой или проектом на том уровне, на котором она может быть лучше всего выполнена. В большинстве случаев это локальный уровень, потому что на этом уровне лучше учитываются сложившиеся условия. Однако управленческие функции, которые нельзя надлежащим образом реализовывать локально, должны управляться централизованно.

Принцип гибкости позволяет улучшить структуру программы, проекта после изменения экономической конъюнктуры и среды, выявлять ошибки и неточности для улучшения программы.

Совместимость направлена на максимальное согласование политики на национальном, региональном и европейском уровнях.

Принцип жизнеспособности предусматривает такое качественное управление природными, социальными и экономическими ресурсами, чтобы будущие поколения также могли полностью удовлетворить потребности.

11 стран Центральной и Восточной Европы в 2007-2015 годах подписали контракты на полный доступ к фондам ЕС на сумму более чем 187 миллиардов евро, что составляет 14,8% бюджета ЕС. За период с 2007 года по 2015 год, 11 стран Центральной Европы из фондов ЕС получили 187,1 млрд. евро на финансирование своих программ, что составляет 14,8% бюджета ЕС.

По данным самой крупной аудиторской и консалтинговой фирмы KPMG доля евродотаций в ВВП Литвы, Латвии и Эстонии — одна из самых больших в ЕС - 20% (больше от структурных фондов зависит только Венгрия — 25,5% совокупного ВВП). При этом подушевой валовой продукт в Латвии и Литве ниже, чем в среднем по региону. Традиционно европейское финансирование проектов и программ направлять в инфраструктуру. Так, Эстония из 3,5 млрд евродотаций на эти цели получила 2 млрд., Латвия из 4,5 млрд. евро — 3,2 млрд., Литва из 6,8 млрд. евро — 4,3 млрд.

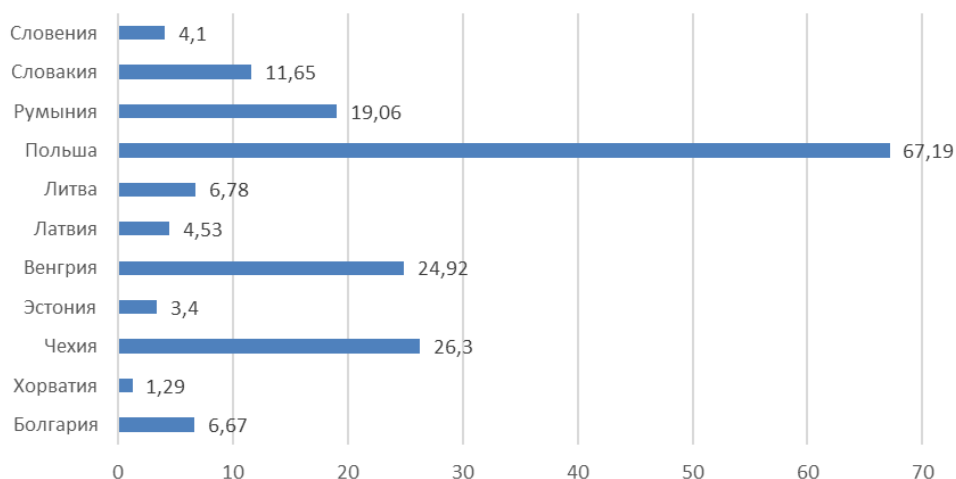


Рис. 2. Финансирование программ и проектов из фондов ЕС стран Центральной и Восточной Европы за 2007-2015гг. (в млрд. евро)

Эстония, Венгрия и Болгария являются странами с наиболее высокими результатами в реализации проектов: Европейского фонда регионального развития, Инициативы по трудоустройству в области занятости и Фонда сплочения — 47, 45 и 32% соответственно.

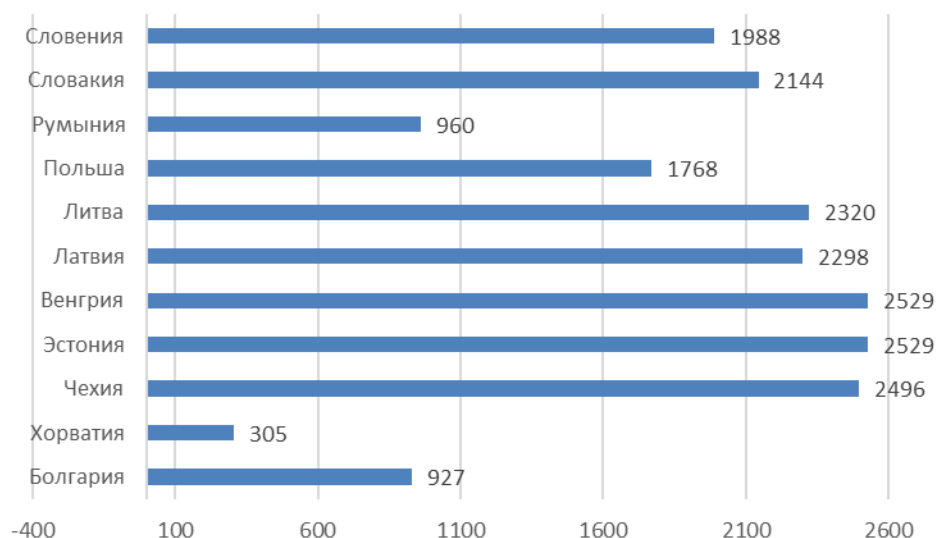


Рис. 3. Финансирование программ и проектов из фондов ЕС на душу населения стран Центральной и Восточной Европы за 2007-2015 гг. (в евро)

В число успешных инициатив стран Центральной и Восточной Европы входят: полная цифровизация государственного управления, мониторинга расходования грантов в Чешской Республике; стимулирование инноваций и улучшение образования (Эстония, Словакия, Словения); совершенствование финансовых инструментов (Венгрия, Болгария, Литва); стимулирование инициатив по трудоустройству молодежи - 63% выделенных фондов в Польше; стимулирование процессов социальной интеграции и борьбе с бедностью (Латвия, Литва).

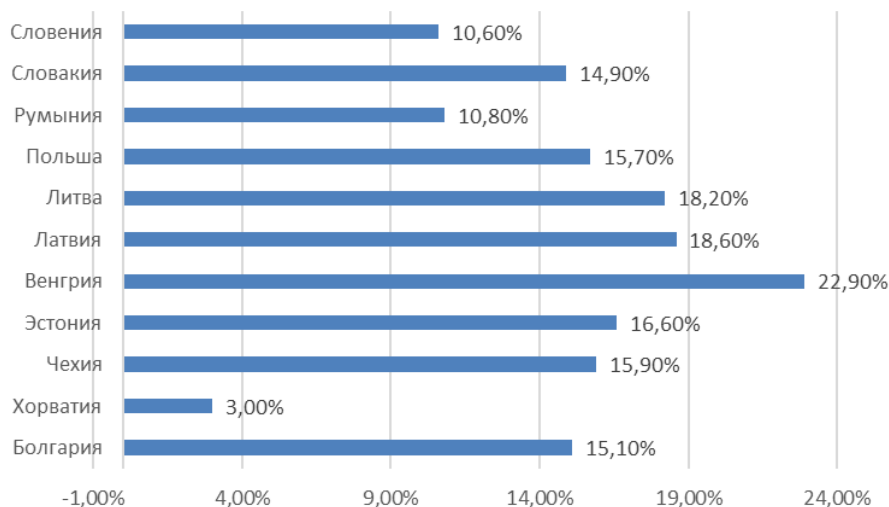


Рис. 4. Финансирование программ и проектов из фондов ЕС в % от ВВП стран Центральной и Восточной Европы за 2007-2015 гг.

В бюджете на 2017 год ЕС сократил финансирование программ и проектов по выравниванию уровня социально-экономического развития новых стран ЕС и подтягиванию их до среднеевропейского уровня на 23,9%.

Латвия, Литва и Эстония служили положительным примером освоения фондов ЕС для остальных стран Центральной и Восточной Европы. До конца 2015 года Латвия заключила договоры с 8,3 тысяч получателей поддержки на общую сумму 4,7 млрд. евро, что на 4% превысило выделенный бюджет (4,53 млрд. евро) и обеспечивало действительное использование на 100% выделенного финансирования.

Планирование, программирование и осуществление проектов, поддерживаемых структурными фондами ЕС, сосредоточено на развитии инфраструктуры, человеческих ресурсов, развитии административных систем и инструментов регулирования [2, 11].

Новые страны-члены ЕС доказывают свою успешность в качественном совершенствовании управления программами, поддерживаемыми фондами структурного единства и сплочения Европейского союза. Этому способствует законодательство Европейского союза и взаимодействие органов власти Европейского союза на национальном и наднаци-

ональном уровне. В современной методологии функционирования фондов структурного единства и сплочения Европейского союза четко определяется, что необходимо последовательно делать на каждом этапе управления проектным циклом.

Направления развития и прогноз страны (региона, города) изучаются на этапе разработки. Ситуация анализируется на национальном уровне с целью выявления проблем, барьеров и возможностей отдельных регионов и отраслей, которые важны для развития общества и экономики.

На этапе идентификации формируются начальные условия проекта, концепция проектов, определяются возможные действия, выделяются наиболее приоритетные. На этом этапе осуществляется взаимодействие партнеров и потенциальных бенефициаров. Оцениваются возможные риски бенефициаров и ищутся наиболее эффективные пути решения этих проблем.

В настоящее время разрабатываются наиболее перспективные проектные идеи, отобранные на этапе разработки, и готовятся реалистичные планы работы по проектам. Важно, чтобы на этом этапе участвовали не только партнеры, но и будущие бенефициары, все заинтересованные стороны. Их участие в конкретизации идеи проекта значительно увеличивает вероятность того, что стратегические цели проекта будут реализованы, и долгосрочные выгоды для результата проекта будут достигнуты.

На этапе финансирования принимается окончательное инвестиционное решение в отношении финансирования представленного проекта. Это решение принимается финансирующим учреждением с учетом того, насколько конкретный проект соответствует требованиям структурных фондов Европейского союза.

На этапе реализации все мероприятия, предусмотренные в планах деятельности по проекту, должны выполняться в соответствии с планом. Необходимо следить за ходом проекта, оценивать достигнутый прогресс по показателям, утвержденного графика проекта.

На этапе оценки реализации проекта независимые эксперты оценивают, были ли достигнуты цели и выполнены задачи, изложенные в рамках проектного контракта. Для улучшения качества управления будущими проектами и программами информация об оценке должна накапливаться, систематизироваться и распространяться среди новых разработчиков проектов и программ.

Таким образом можно констатировать, что в странах Центральной и Восточной Европы благодаря освоению опыта управления проектами, внедрению инструментов проектного менеджмента повысилась эффективность государственной деятельности, в т.ч. рациональность расходования бюджетных средств фондов ЕС.

Литература

1. *Androniceanu A.* Civil Servants Career Development in the Romanian Central Public Administration// Administration and Public Management Review. 2012. №19. December. P. 43–52.
2. *Downes Ruth, Rona Michie.* Negotiating the New Structural Funds Programmes, in Regions: The Newsletter of the Regional Studies Association. 2001. № 231. P.11–15; *Guersent Olivier.* The Regional Policy of the European Union: A Balance and an Outlook, Regional studies. 2001. Vol. 35. № 2. P.163–167.
3. EU funds in Central and Eastern Europe Progress Report 2007–2016 // <http://www.kpmg.com/CEE/en/IssuesAndInsights/ArticlesPublications/Documents/eu-funds-in-central-and-eastern-europe-2016.pdf>
4. European Commission, Manual Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission, 2000. P.4.
5. European Commission, Manual Project Cycle Management, Integrated Approach and Logical Framework, Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission, 2000. P. 5–12.
6. European Commission, The Structural Funds and Their Co-ordination with the Cohesion Fund, Guidelines for Programmes in the Period 2000–2006, Communication of the Commission. Luxembourg: Office for Official Publication of the European Commission, 2000. P. 3–7.
7. European Commission, Vademecum for Structural Funds Plans and Programming Documents, Methodological Working Paper 1 for the New Programming Period 2000–2006, Luxembourg: Official Publication of the European Commission, 2000.
8. European Union. Consolidated Version of the Treaty of European Union and the Treaty Establishing the European Community, Luxembourg: Office for Official Publications, 1997.
9. *Kerzner H.* Project Management: A Systems Approach to Planning, Scheduling and Controlling, USA. 2003. P. 230–267.
10. *Marks Gary.* An Actor-Centred Approach to Multi-Level Governance. Regional and Federal Studies. 1996. Vol. 6. № 2. P.20–37.
11. *Mihaescu C., Tapardel A.-C.* A Public Administration Based on Project Management//Administration and the public management. №20. 2013. P. 97–107.
12. *Pressman J., Wildavsky A.* Implementation: 3rd ed. Bekeley: University of California Press. P. 167–210.
13. The European Communities Enciklopedia and Directory, London: Europa Publications, 1992.
14. Treaty on European Union, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1992.
15. *Turner J.R.* The Handbook of Project – Based Management. New York: Mc.Graw-Hill, 1999. P. 131–133.
16. Project Management, Edited by Tinnirello Paul C., St. Lucie Press, 1999. P.304.
17. *Энтин Л.М.* Право Европейского Союза. Новый этап эволюции: 2009-2017 годы. Европейский учебный институт МГИМО (У). 2009. С. 207–207.