

**Теоретические основы государственного управления мегапроектами, история развития проектного подхода в государственном управлении**

**Научный руководитель – Савостова Татьяна Леонидовна**

**Кузьмищев Алексей Алексеевич**

*Студент (бакалавр)*

Московский государственный институт международных отношений, Москва, Россия

*E-mail: alexeykzm1@gmail.com*

В научной литературе существует достаточно много определений понятия «проект». Согласно международному стандарту РМВоК (Project Management Book of Knowledge) под проектом понимается «Временная деятельность, направленная на создание уникального продукта, услуги или результата» [...].

Любой проект обладает следующими признаками:

- Конкретная целевая направленность
- Ограниченность во времени
- Ограниченность в бюджете
- Ограниченные человеческие и материальные ресурсы
- Многофункциональность (охватывает множество функциональных областей)

Любой проект включает в себя 5 групп процессов:

• Инициация проекта. Данная группа процессов включает в себя формулирование обоснования проекта, определение ожидаемых результатов, подготовка документации для утверждения проекта и назначение руководителя проекта.

• Планирование проекта. В данную группу процессов включается определение количественных и качественных показателей результатов выполнения работ, требований к выполнению работ, необходимых ресурсов, график выполнения работ, происходит оценка рисков.

• Исполнение проекта. Данная группа включает в себя следующие процессы: формирование команды проекта, руководство выполнением работ, взаимодействие с членами команды с целью повышения их эффективности.

• Контроль. К данной группе процессов относят отслеживание хода выполнения работ, сравнение фактических результатов с прогнозируемыми, анализ отклонений и их последствий, внесение корректировок.

• Завершение проекта. Подтверждение выполнения всех работ, административное закрытие документации, финансовое закрытие учетных показателей, контрактное закрытие обязательств входят в последнюю группу процессов.

Проект обладает тремя ограничениями, которые часто представляются в виде «треугольника проекта» (Рисунок 1.). Концепция «тройного ограничения» отражает баланс между тремя основными факторами, ограничивающими возможности управления проектом:

• Сроки проекта. Ограниченный период времени, в течение которого проект должен быть выполнен.

• Бюджет проекта. Доступные финансовые и человеческие ресурсы.

• Содержание проекта. Объем работ и требования к проекту.

Рисунок 1. Тройное ограничение проекта

Данные элементы напрямую взаимосвязаны между собой. Если изменяется один, это неизбежно приведет к изменению двух других. Так, при увеличении объема работ, возникает необходимость увеличить бюджет и добавить время для их выполнения. Как правило,

в центре данного треугольника ставится качество проекта, которое зависит от правильного баланса между тремя ограничениями. Например, если содержание проекта резко увеличилось, а сроки и бюджет остаются прежними, все это скажется на конечном качестве продукта, услуги или результата.

Таким образом, управление проектами – это процесс применения знаний, умений, методов и инструментов к видам проектной деятельности для достижения целей проекта при соблюдении установленных требований по срокам, бюджету, качеству и ресурсам.

При этом понятие «управление проектами» и «проектное управление» различаются. В первом случае предполагается управление конкретным проектом, в то время как термин «проектное управление» — это деятельность, связанная с инициированием, планированием, реализацией, контролем за проектами и их завершением. При этом термины «проектное управление» и «проектная деятельность» являются тождественными по смыслу.

Отличие области управления проектами от классического управления заключается в следующем:

- В то время как управление является непрерывным процессом, который включает в себя контроль за деятельностью компании, подразделениями, операциями, проектный подход имеет временные рамки, дату начала и окончания.

- Каждый проект является уникальным набором процессов, в то время как бизнес-управление подразумевает под собой повторяющийся процесс.

- Целью проекта является достижение конкретных целей в условиях ограниченных ресурсов, времени и объема работ. Традиционное управление, со своей стороны, нацелено на обеспечение эффективного и непрерывного функционирования организации.

- Управление проектом связано с уникальными и часто непредсказуемыми рисками, а классическое управление сталкивается с известными и повторяющимися рисками.

В классической литературе по проектному управлению на протяжении последних 20 лет считалось, что проект может считаться успешным, если цель проекта достигнута и он завершен, не выходя за рамки ограничений по времени, затратам и объему работ. В последнее время представление об успешности изменилось. Принято полагать, что проект, чтобы считаться успешным, должен быть завершен:

- В течение заранее спланированного периода времени.
- В рамках предусмотренных в бюджете затрат.
- С минимальным количеством изменений объема работ.
- С согласия заказчика или пользователя.
- Без нарушения основной деятельности организации или государственного органа.
- Без изменения корпоративной культуры организации или государственного органа.

Последние три пункта были добавлены из-за того, что в практике зачастую встречается ситуация, когда руководитель, после одобрения проекта, начинает рассматривать себя в качестве менеджера совершенно отдельного от компании предприятия. Руководитель проекта должен осуществлять свою деятельность основываясь на корпоративных нормах, принципах, политиках и процедурах компании. Сотрудники, участвующие в проекте, также не должны отклоняться от культурных стандартов организации.

Зачастую в научной литературе понятия «программа проектов» и «портфель проектов» используется в одинаковом значении, что зачастую приводит к неточностям в понимании. Согласно основным стандартам в области проектного управления, программой проектов является «совокупность проектов, объединенных общей целью, которая может быть достигнута только при управлении этими проектами в совокупности». Например, программа проектов по созданию «Умного города» включает в себя проекты из разных сфер, такие как Внедрение IT-систем, строительство инфраструктуры, развитие общественного транспорта, внедрения систем видеонаблюдения и т. д., но все они направлены,

в конечном счете, на создание системы «Умного города».

Портфель проектов, в свою очередь, включает в себя проекты, нацелены на развитие компании, государства или общества, и не обладают единой конкретной целевой направленностью. В портфель могут входить не связанные между собой проекты, управление которыми в совокупности способствует оптимизации ресурсов и снижению рисков. К портфелям проектов можно отнести инвестиционные, инфраструктурные, инновационные проекты компании, которые, как правило, управляются с помощью одного специалиста в конкретной области. Данный специалист называется «руководителем портфеля» (англ. Portfolio manager) и отвечает за соответствие проектов общим целям компании или ведомства.

По масштабу проекты подразделяются на:

- Микропроекты
- Малые проекты
- Средние проекты
- Мегапроекты

Микропроекты обладают коротким сроком реализации, как правило, не превышающим 3 месяца, включают в себя небольшой объем работ и не требуют обязательного создания проектной группы. Микропроект может реализовываться индивидуально или в составе до 5 человек. Как правило, при управлении микропроектами не привлекается дополнительное финансирование, проект реализовывается за счет имеющихся ресурсов.

В малых проектах, как правило, используется упрощенная система управления, которая включает в себя верхнеуровневые графики, матрицы рисков и другие упрощенные инструменты планирования и контроля. Малые проекты реализуются с использованием бюджета до 15 млн. долл. и трудозатратами до 50 тыс. человек и включают только одного руководителя проекта.

Средние проекты – наиболее распространенный тип проекта, который уже требует углубленной проработки документации, специфических инструментов планирования и строгого контроля за реализацией. Как правило, обладают сроком реализации до 5 лет.

Мегапроекты являются самым сложным и рискованным типом проектов, а их бюджет превышает 1 млрд. долл. Это сущности, которые включают в себя множество взаимосвязанных по целям проектов. Они обладают высокой стоимостью, трудоемкостью и большим объемом работ.

Таким образом, Мегапроект – это сложное, крупномасштабное предприятие, задействующее большое количество человеческих ресурсов, стоимость которого превышает миллиард долларов и, которое имеет большую значимость для общества и высоким уровнем публичности.

Мегапроекты кардинально отличаются от любых других проектов и требуют соответствующих специалистов и методов управления. Мегапроекты, зачастую, формируют образ будущего и направлены на существенное изменение состояния общества.

Мегапроекты, обладают следующими отличительными характеристиками:

- Большое количество зависимых лиц, в лице правительств, государственных структур, частных предприятий и других, интересы которых должны быть согласованы.
- Высокая вероятность наступления рисков, повышенная сложность реализации. Согласно последним исследованиям, 9 из 10 мегапроектов выходят за изначальные рамки бюджета.
- Значительное влияние на общество и экономику.
- Многоуровневые, комплексные механизмы финансирования.
- Пристальное внимание и контроль со стороны общества.
- Высокая степень нормативного регулирования.

По масштабам реализации мегапроекты делятся на региональные и межрегиональные, национальные и межгосударственные.

Источниками финансирования мегапроектов могут служить: Средства государственного бюджета; средства инвесторов; кредиты и займы; средства, привлеченные с помощью государственно-частного партнерства.

По оценкам компании-разработчика программного обеспечения для строительства 1Build, до конца этого десятилетия мы увидим строительный мегапроект, стоимость которого превысит 1 триллион долларов [...], при этом, согласно исследованию McKinzy, около 57 триллионов долларов будет потрачено на инфраструктурные проекты по всему миру. Мегапроекты становятся все амбициознее и масштабнее, хотя большинство из них с трудом можно назвать эффективными или успешными. Исследователи отмечают 5 причин, почему, несмотря на частую неэффективность мегапроектов, их роль в современном мире растет:

- Мотивация развития технологий. Мегапроекты позволяют расширить границы возможного и создать сущность, не существовавшую до начала этого проекта. Примером служат проекты, нацеленные на создание «самого высокого небоскреба», «самого быстрого поезда», «самого длинного транспортного пути».

- Политический стимул. Политики зачастую рассматривают мегапроекты как способ воздвигнуть себе рукотворный памятник, который останется в истории. Мегапроект так же способствует формированию благоприятного публичного имиджа политика.

- Экономический стимул. Мегапроекты создают огромное количество рабочих мест, приносят большую прибыль компаниям, участвующим в них. Широкомасштабные проекты активно использовались в США в период Великой депрессии в попытке восстановить экономику и снизить безработицу. Теория Джона Мейнарда Кейнса, согласно которой государственные расходы должны были стать двигателем экономики, стимулируя спрос на товары и услуги, а также создавая рабочие места, сильно повлияла на развитие государственных инфраструктурных проектов в 1930-е годы в США.

- Эстетический стимул. Данная мотивация исходит, как правило, от дизайнеров, которые используют мегапроекты с целью удовлетворения своих эстетических потребностей по созданию чего-то великого и эстетически привлекательного.

- Мегапроекты – показатель национального успеха. Мегапроекты развиваются все стремительнее, в частности из-за того, что реализация знаковых мегапроектов может стать символом «величия» той или иной страны, становясь объектом общественной гордости и национальным достоянием.

Эти пять стимулов существенно влияют на принятие решений при реализации мегапроектов.

Необходимо отметить, что проектное управление изначально зародилось в частном секторе в 1950-60-х годах. В частных компаниях, внедривших управление проектами, зародились общепринятые нормы и практики, которые в дальнейшем были приняты в государственном управлении проектами.

Государственное управление проектами – это система процессов, методов и инструментов, используемые государственными органами для инициации, планирования, реализации, контроля и завершения проектов, направленных, а достижение общественно значимых целей.

Считается, что применение методик управления проектами в государственной сфере началось в 1940-50-х годах, в первую очередь в сфере обороны, космоса и инфраструктурного развития. Многие из этих проектов, например «Манхэттен» - проект по разработке и созданию атомного оружия в США – являются ярким примером мегапроекта.

## 1.2 История развития и основные теоретические подходы государственного управления

мегапроектами

В современной научной литературе по управлению проектами преобладает мнение, что дисциплина проектного управления зародилась и начала свое развитие в 20 веке. Вопреки распространенному мнению, можно констатировать, что историческое развитие человечества включало в себя огромное количество проектов совершенно разного масштаба и, которые обладали всеми признаками проектов с точки зрения современной научной литературы.

Принято разделять историю проектного управления на 5 периодов:

- Ранние модели управления проектами
- Период до 1958 г.
- Период с 1958 г. по 1979 г.
- Период с 1980 г. по 1994 г.
- Период с 1994 г. по настоящее время.

Ранние модели управления проектами. Можно считать, что отправной точкой в истории управления проектами служат проекты по строительству пирамид в Гизе, которые до сих пор вызывают восхищение у множества инженеров. Подход к управлению проектами древних египтян был основан на методе проб и ошибок, чему свидетельствует наличие так называемых «экспериментальных пирамид», построенных только для того, чтобы проверить свои гипотезы. Проектными руководителями служили, зачастую, племянники или приближенные Фараона. У данных мегапроектов были конкретные цели и сроки реализации – закончить строительство пирамиды до смерти Фараона.

В течение следующих 2700 лет были отмечены проекты строительства зданий и сооружений греческих и римских эпох. Эти проекты стали возможны благодаря тщательному планированию и организации рабочей силы, которая была разделена на группы по специализации. Строительство Парфенона – главного храма древних Афин, было нацелено не только на украшение акрополя и создание памятника, отображающего представления древних Афинян о совершенстве, но и выполняло социально-экономическую функцию. Перикл, древнегреческий военачальник и главный руководитель данного проекта разработал, как мы бы сейчас его назвали - план использования человеческих ресурсов. Этот план был нацелен на привлечение талантов, оставшихся безработными после опустошительного персидского вторжения в 481 году до нашей эры. Проект, реализованный всего за 10 лет, позволил создать новые рабочие места, стимулировал развитие торговли, привел к росту внутреннего потребления и, в конечном счете, укрепил экономическое доминирование Афин.

В раннем средневековье основные крупные проекты были реализованы в основном, из-за религиозных мотивов. Собор Святой Софии, построенный в Восточной Римской Империи, был построен за рекордные 5 лет, став объектом подражания на многие века. Реализация в такие узкие сроки стала возможной из-за использования большого количества рабочих (около 10 тысяч), установления четких сроков, разделения работы на части и тщательного контроля над последовательностью работ.

В средние века повышается роль мастеровых и гильдий при управлении проектами, крупные проекты стали финансироваться церквями и светскими властями. В Европе появляется Римско-католическая церковь, которая осуществляла финансирование и контроль над самыми масштабными проектами.

Период до 1958 г. Современное проектное управление появляется в 20 веке

### Источники и литература

- 1) 1. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK Guide). - Seventh Edition and The Standard for Project Management изд. - 2021. - 370 с.

- 2) Seymour, T., & Hussein, S., The history of project management, International Journal of Management & Information Systems (IJMIS), 18(4) (2014)
- 3) Ручкин А. В., Трофимова О. М. Управление проектами: Основные определения и подходы // Вопросы управления. 2017. №3 (46). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-proektami-osnovnye-opredeleniya-i-podhody> (дата обращения: 06.03.2025).
- 4) Болдырева Н. В., Соболева В. А., Мамедова М. Ш., Деннерт В. Д. УПРАВЛЕНИЕ ПРОЕКТАМИ: ПОНЯТИЕ, СПЕЦИФИКА И ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ СОВРЕМЕННЫХ ПРОЕКТОВ // Вестник УМЦ. 2019. №2 (23). URL: <https://cyberleninka.ru/article/n/upravlenie-proektami-ponyatie-spetsifika-i-otsenka-effektivnosti-sovremennyh-proektov> (дата обращения: 06.03.2025).