

УДК 338.2

М. Е. Адамова, А. Г. Жукова

ФГБОУ ВО «Санкт-Петербургский государственный экономический университет»,
Санкт-Петербург, e-mail: mary-adamova@mail.ru

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КАЧЕСТВА ФИНАНСОВОГО МЕНЕДЖМЕНТА ПУТЕМ АВТОМАТИЗАЦИИ ПРОЦЕССОВ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ И ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

Ключевые слова: государственные программы, приоритетные проекты, программно-целевое управление, проектное управление, технологическая поддержка, информационная система.

В статье рассматривается построение информационной системы управления государственными программами и проектами в целях повышения качества финансового менеджмента. В Санкт-Петербурге на данный момент реализуются 18 государственных программ, а также сформирован перечень из 10 приоритетных проектов города, пять из которых уже реализуются. Осуществление единой технологической поддержки программно-целевой и проектной деятельности позволит сократить трудозатраты, минимизировать ошибки и повысить скорость выполнения процессов проектного и программно-целевого управления. Авторами рассматриваются задачи, решаемые внедрением данной информационной системы. Конкретизируются этапы внедрения системы в органы исполнительной власти: уточняются входные требования и результаты этапов. Предлагается архитектура системы, состоящая из основных, связанных, технических и обеспечивающих модулей. Подробно рассмотрен функционал девяти основных модулей системы: паспорт, план-график, финансы, персонал, риски, управление изменениями, отчеты, нормативно-справочная информация, документы и архив. Приведено краткое описание четырех обеспечивающих модулей системы: администрирование, логирование, нотификация, интеграция с информационными системами. В связи с отсутствием в Санкт-Петербурге единой информационной системы управления государственными программами и приоритетными проектами целесообразна интеграция программ и проектов в одну систему на начальном этапе в целях недопущения ошибок, дублирования и противоречий.

M. E. Adamova, A. G. Zhukova

St. Petersburg state University of Economics, St. Petersburg, e-mail: mary-adamova@mail.ru

ENSURING THE QUALITY OF FINANCIAL MANAGEMENT BY AUTOMATING THE PROCESSES OF RESULTS-BASED AND PROJECT ACTIVITIES

Keywords: government programs, priority projects, results-based management, project management, technological support, information system.

The article discusses the construction of an information system for managing state programs and projects in order to improve the quality of financial management. At present, 18 state programs are being implemented in St. Petersburg, and a list of 10 priority city projects, five of which are already being implemented, has been compiled. The implementation of a unified technological support of the program-targeted and project activities will reduce labor costs, minimize errors and increase the speed of implementation of the processes of project and program-targeted management. The authors consider the problems solved by the implementation of this information system. The stages of introducing the system into the executive bodies are specified: the input requirements and the results of the stages are specified. A system architecture consisting of basic, related, technical, and supporting modules is proposed. The functional of nine main modules of the system is considered in detail: a passport, a schedule, finance, personnel, risks, change management, reports, regulatory information, documents and an archive. A brief description of the four supporting modules of the system is given: administration, logging, notification, integration with information systems. Due to the lack of a unified information system for managing state programs and priority projects in St. Petersburg, it is advisable to integrate programs and projects into one system at the initial stage in order to avoid mistakes, duplication and contradictions.

Организация и функционирование системы стратегического планирования Российской Федерации, утвержденной Федеральным законом от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации», основывается на программно-целевом принципе, который подразумевает разработку и реализацию государственных программ. Кроме того, в целях обеспечения устойчивого социально-экономического развития страны и ее регионов в 2016 году приступили к организации проектной деятельности в Российской Федерации, регулируемой постановлением Правительства РФ от 15.10.2016 № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [1, 3]. На текущий момент существует множество государственных программ и приоритетных проектов по следующим направлениям стратегического развития Российской Федерации: образование, здравоохранение, демография, жилье и городская среда, безопасные и качественные автомобильные дороги, экология, цифровая экономика, международная кооперация и экспорт, производительность труда и поддержка занятости, наука, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы [2]. Следовательно, вопрос обеспечения качества реализации приоритетных проектов и государственных программ приобретает особую важность.

Внедрение программно-целевого управления в систему государственного управления в Санкт-Петербурге началось в 2014 году и на данный момент реализуются 18 государственных программ. Процесс внедрения проектного управления в деятельность исполнительных органов государственной власти начался позже – в 2016 году и на сегодняшний день сформирован перечень из 10 приоритетных проектов города. Пять проектов уже реализуются, в их число входят: «Единая система строительного комплекса Санкт-Петербурга», «Единая карта петербуржца», «Велосипедный Петербург», «Развитие конгрессно-выставочной деятельности в Санкт-Петербурге» и «Санкт-Петербург – центр индустрии моды».

Еще 5 проектов утверждены 13 июня 2018 года по итогам заседания Комиссии по обеспечению устойчивого развития экономики и социальной стабильности в Санкт-Петербурге, к ним относятся следующие проекты: «Общественные пространства Санкт-Петербурга», «Электронное здравоохранение», «Создание новой модели медицинской организации, оказывающей первичную медико-санитарную помощь», «Умный город» и «Фабрика будущего» [7].

При этом место проектов в структуре государственных программ может быть разнообразным. Проект или часть проекта может входить в программу (одну или несколько одновременно), подпрограмму, основные мероприятия или быть наравне с программой, находясь с ней во взаимосвязи или являясь непрограммной частью.

Так на каждом этапе существующего управленческого цикла, включающего целеполагание, планирование, реализацию, контроль и анализ результатов, формируются значительные объемы данных [6]. Вследствие этого необходимо осуществление единой технологической поддержки программно-целевой и проектной деятельности, что позволит сократить трудозатраты, минимизировать ошибки и повысить скорость выполнения процессов проектного и программно-целевого управления. Также внедрение данной системы позволит накапливать, хранить и обрабатывать информацию и знания в области проектного и программно-целевого управления.

В виде основного инструмента технологической поддержки программно-целевой и проектной деятельности предлагается внедрение Информационной системы управления программами и проектами (далее – ИСУПП).

Задачи, решаемые ИСУПП:

- автоматизация процессов сбора, обработки и хранения информации о ходе реализации проектов и программ;

- автоматизация процессов планирования и управления проектами и программами;

- предоставление руководству целостной и актуальной информации по ходу реализации проектов и программ для принятия управленческих решений;

– сокращение рисков, повышение эффективности реализации проектов и программ на основе методологии «Ворот качества»;

– автоматизация работы с секретными и конфиденциальными данными.

В ходе внедрения ИСУПП в деятельность органов исполнительной власти необходимо реализовать следующие этапы: определить будущих пользователей и их потребности; разработать платформу и модули для внедрения системы; разработать техническое задание; провести конкурсные процедуры; осуществить проектирование и разработку; провести тестирование системы; обучить сотрудников работе в системе; запустить в эксплуатацию; организовать сопровождение.

В рамках первого этапа по определению будущих пользователей и их потребностей осуществляется формирование перечня процессов, для которых требуется автоматизация, а также уточняется формат отображения информации.

Второй этап, включающий в себя деятельность по определению платформы и модулей для внедрения системы ИСУПП, реализуется на основе информации, полученной на первом этапе (перечень автоматизируемых процессов, потенциальные пользователи системы и их потребности), с учетом имеющихся на рынке решений.

Архитектура ИСУПП включает основные модули, связанные модули, технические и обеспечивающие модули (рисунок).

В ходе третьего этапа при формировании технического задания на разработку и внедрение ИСУПП осуществляется формализация требований к системе. Разработка технического задания проводится с учетом рекомендаций ГОСТ 34.602-89 «Техническое задание на создание автоматизированной системы» [4].

Проведение конкурсных процедур в рамках четвертого этапа осуществляется с учетом требований законодательства Российской Федерации и нормативных правовых актов органа исполнительной власти.



Архитектура ИСУПП и перечень типовых модулей

Следующие этапы, включающие проектирование, разработку, тестирование, обучение и запуск системы в эксплуатацию, осуществляются в соответствии с утвержденным техническим заданием.

Разберем подробнее 9 основных модулей ИСУПП, отраженных на рисунке.

Модуль «паспорт» обеспечивает реализацию процесса ведения и хранения электронных паспортов государственных программ и проектов, в которых отражаются основные сведения: цели, задачи, бюджет, сроки реализации, результаты, индикаторы, показатели, ответственные лица и исполнители и т. д. При создании паспортов программ и проектов отдельное внимание уделяется согласованности, необходимости и достаточности целей, задач, индикаторов и показателей, а также осуществляется проверка указанных элементов на наличие дублирования в других программах и проектах.

Модуль «план-графики» обеспечивает контроль выполнения планов проектов и программ. Визуализация информации о ходе реализации проектов и программ осуществляется в виде диаграммы Ганта, сетевой диаграммы, прохождения контрольных точек («Ворота качества»), а также достижения плановых значений показателей и индикаторов.

Планы-графики представлены в виде иерархической структуры работ, в которой предусматривается возможность указать несколько операций-предшественников, задавать различные типы связей как внутри одного проекта или программы, так и между операциями различных проектов и программ, указывать величину задержки выполнения. Предусматривается историчность планов-графиков, сравнение текущих версий с базовым планом с подсветкой отклонений.

В планах-графиках выполнения работ фазы проектов и программ (подпрограмм, основных мероприятий) разбиваются на работы и далее на операции для обеспечения возможности назначения ресурсов на выбранную операцию. Уровень детализации не ограничен. При смещении сроков завершения фаз, работ и операций происходит автоматическое выравнивание графика.

Контроль завершения вехи проекта выполняется в плане-графике проекта путем проставления фактической даты завершения, указания процента завершения 100%, прикрепления подтверждающего документа (при необходимости), сравнения фактических показателей вехи с плановыми. Предусматривается возможность согласования/отклонения плана-графика программы или проекта, переданного исполнителем.

В модуле «план-график» применяется один из элементов процессного подхода в управлении программами и проектами – метод контрольных точек, называемый «Ворота Качества». Данный метод эффективен в условиях жестких ограничений по срокам, стоимости и ресурсам. Для прохождения всех «Ворот Качества» необходимо выполнение конкретных требований, поэтому заранее задаются критерии прохождения контрольных точек.

Процесс реализации «Ворот Качества» в системе включает в себя:

- создание справочника контрольных точек;
- создание настраиваемых чек-листов к контрольным точкам с весовыми категориями каждого пункта;
- прикрепление документов к контрольным точкам (вехам);
- сравнение документов в соответствии с чек-листом;
- светофор по пройденной контрольной точке (зеленый цвет – контрольная точка пройдена, желтый – требуются корректировки, красный – контрольная точка не пройдена, требуются существенные изменения).

Также в модуле «план-график» предусматривается возможность автоматизированного контроля расписания на основе системных уведомлений о приближении или наступлении контрольных событий, а также расцветчивание (окраска) операций в зависимости от ее состояния (планируется, выполняется, требует внимания, просрочена или выполнена).

Модуль «финансы» включает в себя контроль исполнения бюджета государственных программ и проектов. Данный модуль включает в себя два направления:

1. Контроль бюджета программ и проектов. Предусматривается возможность создания планового бюджета

программ и проектов на основе плановых затрат по каждой операции, возможность создания сводного бюджета программ и проектов. Сравнение фактических показателей с плановыми, с выводом отклонений.

2. Контроль затрат программ и проектов. Предусматривается возможность автоматизированного контроля затрат на основе системных уведомлений о приближении или наступлении даты осуществления платежей. Предусмотрены проверки на превышение суммы затрат по подпроектам (этапам подпроектов) и подпрограммам, общей стоимости проектов (этапа проекта) и программ. Также обеспечивается возможность сравнения фактических показателей с плановыми и принятия мер воздействия в случае выхода контролируемых параметров за установленные границы.

Модуль «персонал» позволяет вести организационную структуру органов исполнительной власти, реестр текущих пользователей системы, формировать матрицу доступа пользователей ИСУПП, вести контактную информацию по всем участникам проектной и программно-целевой деятельности. С его помощью осуществляется назначение, учет и контроль исполнения поручений с прикреплением к поручениям файлов. Возможности данного модуля также распространяются на генерацию ключевых показателей эффективности деятельности участников государственных программ и проектов, установку их плановых значений и расчет фактических значений.

Модуль «риски» дает возможность вести реестр рисков по государственным программам и проектам, добавлять риски из реестра в перечень программных и проектных рисков, привязывать их к вехам проектов (подпроектов) и программ (подпрограмм и основных мероприятий).

В данном модуле предусматривается применение матрицы рисков. Реализуется качественный анализ рисков путем редактирования карточки программного или проектного риска, в которой требуется указать вероятность наступления выбранного риска, его степени влияния на контролируемые параметры

(затраты, сроки, качество, содержание), определить условия возникновения и последствия наступления рисков событий, предусмотреть мероприятия по предотвращению наступления рисков события и мероприятия по реагированию на наступление рисков события [5]. Предусматривается возможность напоминаний о необходимости актуализации программных и проектных рисков.

Функционал модуля «управление изменениями» дает возможность согласовывать изменения основных параметров государственных программ и проектов (например, прогнозные значения показателей, бюджет, сроки реализации).

С помощью модуля «отчеты» аккумулируется отчетная информация от всех участников государственных программ и проектов, полученная информация сводится в единые отчеты в соответствии с выбранными критериями, формируются периодические отчеты о ходе реализации государственных программ и проектов, о достижении показателей (индикаторов) и прохождении контрольных событий и т. д. Модуль представляет информацию персонифицировано для пользователей разных категорий с возможностью выгрузки отчетов во внешний формат (PDF, MS Word).

Модуль «нормативно-справочная информация» включает структуру глобальных и локальных справочников и классификаторов.

Модуль «документы и архив» позволяет хранить электронные документы по государственным программам и проектам в структурированном виде (с гибкой иерархической структурой), вести базу знаний по программно-целевой и проектной деятельности (например, типовые списки показателей (индикаторов) и контрольных событий, шаблоны документов, перечень типовых рисков и пр.). Хранение файлов любого формата внутри системы осуществляется с разграничением доступа к ним, автоматизирован обмен секретными документами. Данное электронное хранилище документов также обеспечивает возможность прикреплять электронной копии к проектам, программам, платежам, поручениям, планам-графикам (вехам, работам).

Далее приведены рекомендованные обеспечивающие модули ИСУПП.

Модуль «администрирование» поддерживает процессы создания новых пользователей, разграничения прав доступа к функциям и данным системы, к просмотру журналов изменений и т. д.

Модуль «логирование» (журналирование действий) позволяет контролировать и фиксировать все изменения, произведенные в системе.

Модуль «нотификация» позволяет своевременно оповещать пользователей ИСУПП обо всех событиях в отношении государственных программ и проектов.

За интеграцию ИСУПП со смежными информационными системами отвечает модуль «интеграция с ИС».

Таким образом, автоматизация процессов программно-целевого и проектного управления с использованием ИСУПП позволит обеспечить качество финансового менеджмента. На сегодняшний день в Санкт-Петербурге нет единой информационной системы управления государственными программами и приоритетными проектами, зачастую являющимися составными частями первых, поэтому целесообразна интеграция программ и проектов в одну систему на начальном этапе в целях недопущения ошибок, дублирования и противоречий.

Библиографический список

1. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 21.05.2019 г.).
2. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027> (дата обращения: 21.05.2019 г.).
3. Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206009/ (дата обращения: 21.05.2019 г.).
4. ГОСТ 34.602-89 «Техническое задание на создание автоматизированной системы» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/1200006924> (дата обращения: 21.05.2019 г.).
5. Джураев Э.Ш., Персод Н.Л., Дьяченко Д.А. Проектный офис: Практические рекомендации. [Б. м.]: Издательские решения: НИИ корпоративного и проектного управления, 2017. 244 с.
6. Адамова М.Е., Жукова А.Г. Международный опыт применения принципов проектного управления для обеспечения качества государственных услуг // Национальная концепция качества: государственная и общественная защита прав потребителей: сборник тезисов докладов международной научно-практической конференции. СПб.: Изд-во: Культ-информ-пресс, 2018. С. 287–299.
7. Официальный сайт Администрации Санкт-Петербурга. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.gov.spb.ru/press/governor/138218/> (дата обращения: 21.05.2019 г.).