

УДК 336.1(045)

Л.В. Гусарова

ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации»,
г. Москва, email: LVGusarova@fa.ru

АНАЛИЗ ПРИМЕНИМОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ СТАНДАРТОВ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ В АУДИТЕ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ

Ключевые слова: проектная деятельность; национальные стандарты; национальные программы; аудит национальных программ.

Предметом исследования данной статьи является анализ возможности использования национальных стандартов проектной деятельности для развития аудита национальных проектов. Целью статьи является анализ национальных стандартов в области проектного управления применяемых в коммерческом секторе. Автор использует методы эмпирического, теоретического и сравнительного исследования, систематизации информации. Результаты и выводы исследования могут быть учтены при разработке методики аудита национальных проектов.

L.V. Gusarova

FSFEI HE "Financial University under the Government of the Russian Federation",
Moscow, email: LVGusarova@fa.ru

ANALYSIS OF THE APPLICABILITY OF NATIONAL STANDARDS OF PROJECT ACTIVITIES IN THE AUDIT OF NATIONAL PROGRAMS

Keywords: project activity; national standards; national programs; audit of national programs.

The subject of this article is the analysis of the possibility of using national standards of project activities for the development of audit of national projects. The purpose of the article is to analyze national standards in the field of project management applied in the commercial sector. The author uses methods of empirical, theoretical and comparative research, systematization of information. The results and conclusions of the study can be taken into account when developing a methodology for auditing national projects.

В ходе бюджетной реформы [1], начавшейся в начале 2000-х годов, значимыми элементами бюджетов всех уровней стали программы, что обусловило необходимость перехода к «программному бюджету» [2]. В настоящее время **доля** программных расходов федерального **бюджета** составляет более 70% [3]. Переход на программно-целевое планирование и бюджетирование должен осуществляться с соблюдением требований «бережливости, максимальной отдачи, правильного выбора приоритетов и учета текущей экономической ситуации» [4]. Значимость расходов федерального бюджета на программно-целевое финансирование актуализирует вопросы контроля эффективности использования бюджетных средств и развития новых подходов к методологии аудита национальных программ. С этой точки зрения становится целесообразным изучение методов аудита проектов,

применяемых в корпоративном секторе экономики.

Основное предназначение общепринятых и корпоративных международных стандартов в области проектного управления – предоставление рекомендаций организациям любого типа (государственным, частным, общественным) в отношении управления проектами любой сложности и продолжительности. На основании международных разрабатываются национальные стандарты, которые являются аналогами (переводными изданиями) или самостоятельными документами, разработанными в соответствии с положениями международных стандартов.

Основное назначение национальных стандартов – обеспечение единого понятийного и методологического подхода к управлению портфелем проектов, проектов и программ. Их применение не является обязательным, однако с точ-

ки зрения повышения качества государственного управления национальными программами несомненный интерес представляет анализ отечественного опыта проектного управления.

Основополагающие национальные стандарты Российской Федерации по проектному управлению, утвержденные и введенные в действие Федеральным агентством по техническому регулированию и метрологии, представлены в таблице 1.

Национальный стандарт РФ ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту» является переводом с английского языка международного стандарта ISO 21500:2012 «Guidance on project management», который базируется на мировой практике управления проектами. ISO (International Organization for Standardization) – является Международной организацией по стандартизации критериев критериев оценки бизнеса и технологий.

Анализ приведенной в таблице 1 информации позволяет сделать вывод, что национальными стандартами охвачены следующие элементы проектной деятельности:

— проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений.

— портфель проектов – набор компонентов (проектов, программ), которые группируются вместе с целью эффективного управления и для достижения стратегических целей организации;

— программа – совокупность взаимосвязанных проектов.

Следует заметить, что наряду со стандартами, содержащими требования к проектному менеджменту, как на международном, так и на национальном уровне предусмотрены стандарты, носящие рекомендательный характер. Например, ГОСТ Р ИСО 21505-2016 в отличие от ГОСТ Р 54870-2011 содержит общие рекомендации по управлению портфелем проектов и направлен «на адаптацию к конкретной среде, в которой реализуется портфель проектов (программ)».

Кроме рассмотренных выше основополагающих стандартов в области про-

ектного управления в Российской Федерации утверждены и введены в действие следующие национальные стандарты:

1. ГОСТ 52807-2007 «Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов».

2. ГОСТ 52806-2007 «Менеджмент рисков проектов»

3. ГОСТ 53892-2010 «Руководство по оценке компетентности менеджеров проектов. Области компетентности и критерии профессионального соответствия».

4. ГОСТ Р 56275-2014 «Менеджмент рисков. Руководство по надлежащей практике менеджмента рисков проектов».

5. ГОСТ Р 58305-2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Проектный офис» (действие стандарта приостановлено).

6. ГОСТ Р 58184-2018 «Система менеджмента проектной деятельности. Основные положения» (действие стандарта приостановлено).

7. ГОСТ Р ИСО 31000-2019 «Менеджмент риска. Принципы и руководство».

С точки зрения контроля жизненный цикл проекта представляет собой несколько взаимосвязанных процессов (рис. 1).

Первым и, как представляется наиболее важным, является процесс инициализации проекта, заключающийся в выборе проектов для формирования портфеля, так как именно на этой стадии «возникает потребность выделять важнейшие проекты и грамотно распределять ресурсы для достижения стратегических целей компании» [9]. Именно исходя из стратегических целей развития определяются потребности в решении каких-либо проблем, стоящих перед организацией, или выявляются возможности, позволяющие повысить ее конкурентоспособность. В результате осуществляется отбор проектов, направленных на достижение организацией стратегических целей развития.

В связи с этим, вполне логичным является вывод о том, что аудит (контроль) проектов должен начинаться с аудита процесса инициализации проекта. Однако анализ содержания четырех основополагающих национальных стандартов (табл. 1) на предмет

наличия информации о контрольных функциях проектного управления показал, что ни в одном из них не представлена рекомендация или требование о необходимости осуществления контроля (аудита) инициации проекта, программы или портфеля проектов. В ISO 21500:2014 содержится информация о группе процессов контроля проекта, однако в качестве функций группы обозначены: контроль выполнения проекта, внесения корректировок и формирования запросов на изменение, оценка эффективности исполнения проекта.

Анализ отчетов Счетной палаты РФ по аудиту национальных проектов показал, что он также ограничивается вопросами аудита исполнения расходов бюджета. Считаем, что методология аудита национальных проектов должна начинаться с аудита формирования потребностей государственных программ в соответствии с национальными целями развития, от корректности определения которых напрямую зависят объемы бюджетных средств, выделяемых на финансирование национального проекта. С этой точки зрения несомненный интерес вызывает национальный стандарт Российской Федерации по инновационному менеджменту ГОСТ Р 56273.2-2016/SEN/TS 16555-2:2014 «Менеджмент стратегического прогнозирования» [10], в котором немаловажное значение отводится критериям качества информации, используемой при применении систем SI-прогнозирования (*strategic intelligence*) и стратегического мониторинга в определении концепции и стратегии развития организации. Данный стандарт рекомендует организациям самостоятельно разрабатывать и закреплять внутренним нормативно-правовым актом критерии качества, объективности и надежности источников внешней и внутренней информации (закрытой, внутренней, конфиденциальной, особо важной) с учетом следующих факторов:

— «надежность и точность информации (с точки зрения источников информации). Например, документам технической регламентации, стандартам, базам данных патентов и т.п.

может быть присвоен высокий уровень достоверности, информации специализированных порталов, официальным каталогам и печатным изданиям – средний уровень, информации из социальных сетей – низкий уровень надежности.

— оценки добавленной стоимости, получаемой от различных видов деятельности и последствий для входящей и исходящей информации для этой деятельности;

— полноты информации, т.е. отсутствия пробелов ключевой информации для принятия решений и реализации принятых решений, которая при необходимости, включает и дополнительную информацию;

— возможности создания таблиц, содержащих информацию о функциях, видах деятельности и схемах информационных потоков; основных видов деятельности, оценки полезности и полноты поступающей информации путем интервьюирования лица, определяющего SI-проект» [10].

Анализ информации предполагает объединение всех данных из всех источников с целью получения синергетического эффекта, осмысления и выдачи рекомендаций для принятия окончательного решения. К общеизвестным методам и средствам анализа информации относятся:

— общепринятые методы и средства (SWOT-анализ, PESTEL-анализ, «пять сил Портера и др.);

— автоматизированные средства для обработки больших объемов данных (статистический анализ, анализ больших данных, визуализация, классификация, таксономия и др.).

На рис. 2 представлен рекомендуемый механизм аудита качества планирования потребностей национальных проектов.

Немаловажное значение для достижения запланированных результатов каждого проекта и, как следствие – достижения стратегических целей развития, имеет качество формирования компонентов портфеля проектов (программ). Результаты выбора должны согласовываться со стратегическими целями организации и ожиданиями заказчиков проекта.

Таблица 1

Национальные стандарты Российской Федерации по проектному менеджменту

Стандарт	Характеристика
ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту» [5]	Является основополагающим руководством по проектному менеджменту, предназначен для организаций любой формы собственности. Содержит общее описание принципов и процессов рациональной деятельности для управления программами и портфелями проектов любой сложности, масштаба и продолжительности. Не предназначен для детального управления программами и портфелями проектов.
ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» [6]	Содержит требования к управлению проектом на всех стадиях его осуществления, кроме предпроектной и послепроектной деятельности. Устанавливает цели и выходы каждой стадии управления проектом (инициализации, планирования, исполнения, завершения).
ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» [7]	Устанавливает требования к управлению портфелем проектов. Предметом стандартизации являются выходы процессов управления портфелем проектов. Предназначен для обеспечения эффективного достижения целей организации и повышения качества управленческих решений при формировании, мониторинге и контроле реализации портфеля проектов. Обеспечивает связь между уровнем стратегического управления в организации и уровнем управления проектами и программами.
ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» [8]	Устанавливает требования к управлению программой (совокупности взаимосвязанных проектов) для обеспечения эффективного достижения общей цели в условиях общих ограничений

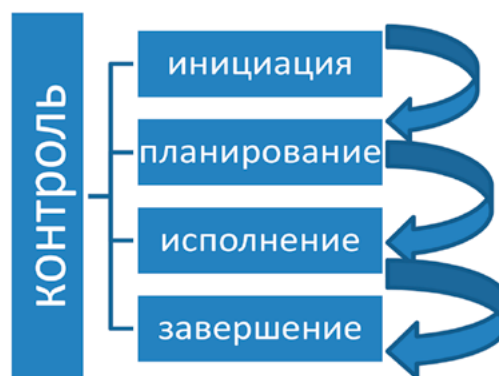


Рис. 1. Жизненный цикл проекта

Национальный стандарт ГОСТ Р ИСО 21504-2016 [11] указывает на необходимость разработки методологии управления портфелем проектов, в соответствии с которыми организация принимает решения о степени приоритетности компонентов портфеля проектов и распределения ресурсов между ними. При этом потенциальные компоненты портфеля проектов категоризируют,

оценивают, выбирают, согласовывают, утверждают и устанавливают их приоритетность в соответствии с выбранными критериями и методами, позволяющими обеспечить максимальную возможность достижения стратегических целей развития организации с соблюдением приемлемого уровня риска и имеющихся возможностей ресурсного обеспечения.

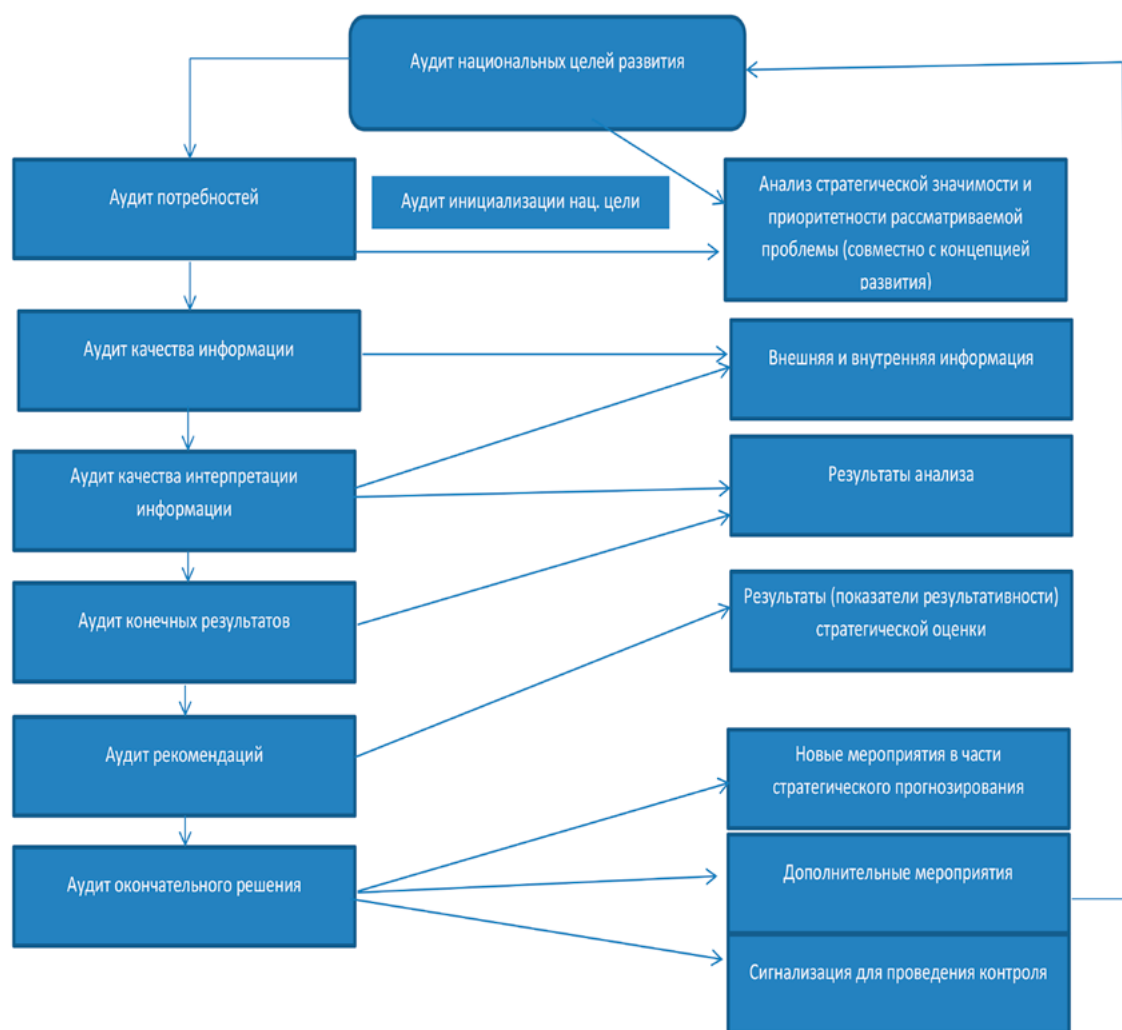


Рис. 2. Механизм аудита качества определения потребности госпрограмм

Методика отбора предполагает оценку на соответствие компонента портфеля следующим критериям:

- соответствие стратегическим целям развития и ключевым показателям деятельности (с документированием степени соответствия);
- соответствие допустимому уровню риска (с документированием степени риска) и наличие возможности влиять на него;
- доступность ресурсов;
- возможность и способность управлять изменениями.

В стандарте ГОСТ Р ИСО 21504-2016 устанавливается необходимость составления отчетности по показателям исполнения портфеля проектов, которая позволит обеспечить:

- идентификацию результатов и выгод;
- определение сроков получения результатов и выгод;
- реализацию и получение организацией результатов и выгод;
- интеграцию результатов и выгод;
- прогноз будущих прибылей или потерь от инвестиций;
- отслеживание фактических и прогнозируемых результатов и выгод;
- выявление областей, где прогнозы получения результатов и выгод не будут соответствовать ожиданиям.

Данный подход к необходимости формирования отчетности не столько о реализации проекта, сколько о степени достижения запланирован-

ных результатов и выгод целесообразен к использованию и при аудите государственных программ.

Обязательным элементом этапа инициирования является анализ, оценка и управление рисками. Как было замечено выше ни в Методических указаниях по разработке национальных проектов (программ), ни в письмах, содержащих требования к паспорту национальных проектов, не содержится требований необходимости оценки возможных рисков национальных и федеральных программ. Таким образом, реализация национальных проектов осуществляется без учета условий неопределенности, в которых функционирует отечественная и мировая экономика. Считаем, что данное обстоятельство значительно увеличивает риски недостижения целей национальных проектов и, как следствие, целей национального развития, установленных **Указом Президента РФ от 21.07.2020 №474** [12]. В связи с этим изучение подходов к управлению рисками приобретают важное значение. Переход государственного финансового аудита (контроля) от фиксации нарушений к их упреждению еще более актуализирует необходимость изучения механизмов управления рисками, применяемых в проектном менеджменте коммерческого сектора с целью использования его при аудите качества реализации государственных программ.

Национальный стандарт ИСО 31000 направлен на повышение уровня менеджмента риска и определяет риск как «влияние неопределенности на достижение цели» [13]. При этом ИСО 31000 выделяет необходимость понимания того, что риск может иметь как положительные, так и отрицательные последствия, а значит нести возможности или опасности. Так, например, снижение налогового бремени открывает новые возможности, а санкции иностранных государств – опасности недостижения запланированных результатов проекта.

Таким образом, анализ национальных стандартов проектного управления в корпоративном секторе позволил сделать вывод о применимости

в аудите национальных проектов следующих положений.

В целях наиболее полного учета различных аспектов реализации национальных проектов формирование программы аудита целесообразно осуществлять по следующим ключевым направлениям:

— аудит качества инициирования национального проекта с использованием рекомендованного в исследовании механизма, позволяющего оценить качество внутренней и внешней информации, используемой для определения потребностей (первоначальных проблем);

— аудит качества управления рисками проекта с использованием предложенной в исследовании методики оценки вероятности наступления и возможных последствий риска, их классификации и определения уровня риска;

— аудит качества использования средств бюджета, предусмотренного на реализацию проекта;

— аудит качества реализации национальных проектов с расчетом коэффициента исполнения национальных проектов;

— аудит достижения целевых показателей национального проекта и степень их влияния на достижение национальных целей;

— аудит отчетности о реализации проекта.

В целях осуществления оперативного (текущего) мониторинга качества реализации национальных проектов и принятия своевременных корректирующих управленческих решений считаем необходимым создание информационных технологий управления программно-целевой и проектной деятельностью на базе единой системы управления государственными и муниципальными (общественными) финансами Российской Федерации «**Электронный бюджет**».

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию Финансового университета.

Библиографический список

1. Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
2. Бюджетное послание Президента РФ о бюджетной политике в 2013-2015 годах. 28 июня 2012 г.
3. Из материалов к заседанию Правительства Российской Федерации 16.09.2020 года № МП-515-м «О проекте федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» (пояснительная записка, материалы, проект федерального закона).
4. Бюджетное послание Президента РФ Федеральному Собранию от 04.12.2014
5. ГОСТ Р ИСО 21500-2014 «Руководство по проектному менеджменту» Утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 26.11.2014 г. №1873-ст.
6. ГОСТ Р 54869-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению проектом» Утвержден и введен в действие приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22.12. 2011 г. № 1582-ст
7. ГОСТ Р 54870-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов» Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 01.09.2011 г. №1583-ст
8. ГОСТ Р 54871-2011 «Проектный менеджмент. Требования к управлению программой» Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 22.12.2011 г. № 1584-ст
9. Концепция реформирования бюджетного процесса в РФ в 2004-2006 годах. Одобрена Постановлением Правительства РФ от 22.05.2004 г. №249 «О мерах по повышению результативности бюджетных расходов».
10. ГОСТ Р 56273.2-2016/SEN/TS 16555-2:2014 «Менеджмент стратегического прогнозирования» Утвержден Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10.10.2016 г. №1347-ст
11. ГОСТ Р ИСО 21504-2016 «Управление проектами, программами и портфелем проектов. Руководство по управлению портфелем проектов. Утвержден Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 10.10.2016 г.
12. Указ Президента РФ от 21.07.2020 №474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
13. ГОСТ Р 51901.7-2017/ISO/TR 31004:2013 Национальный стандарт российской федерации менеджмент риска. руководство по внедрению ИСО 31000. Утвержден и введен в действие Приказом Федерального агентства по техническому регулированию и метрологии от 12.09.2017 г. N 1060-ст