

ВНЕДРЕНИЕ МЕТОДОВ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ КАК ИНСТРУМЕНТА ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИНВЕСТИРОВАНИЯ СРЕДСТВ ФОНДА НАЦИОНАЛЬНОГО БЛАГОСОСТОЯНИЯ

Струк Алина Юрьевна

аспирантка кафедры государственного и муниципального управления РЭУ им. Г. В. Плеханова.

Адрес: ФГБОУ ВО «Российский экономический университет имени Г. В. Плеханова», 117997, Москва, Стремянный пер., д. 36.

E-mail: alinastruk@gmail.com

Статья посвящена актуальным вопросам повышения эффективности управления средствами Фонда национального благосостояния, инвестируемыми в реализацию крупных инфраструктурных проектов, имеющих общегосударственное значение. На основании анализа отечественной и мировой практики автором обосновывается целесообразность реформирования существующей системы государственного управления Фондом посредством внедрения элементов и принципов проектного управления. В качестве целевой модели предлагается разделение функций по стратегическому и оперативному управлению средствами Фонда, предусматривающее создание структурно обособленного от органов государственной власти проектного офиса, осуществляющего функции по отбору и сопровождению финансируемых за счет средств Фонда самокупаемых инфраструктурных проектов.

Ключевые слова: инвестиции, эффективность государственных инвестиций, государственное управление, реформирование системы государственного управления, проектное управление, проектный офис, самокупаемый инфраструктурный проект.

IMPLEMENTATION OF METHODS OF PROJECT MANAGEMENT AS A WAY OF IMPROVING THE EFFICIENCY OF THE NATIONAL WELFARE FUND INVESTMENTS

Struk, Alina Yu.

Post-Graduate Student of the Department for Public and Municipal Administration of the PRUE.

Address: Plekhanov Russian University of Economics, 36 Stremyanny Lane, Moscow, 117997, Russian Federation.

E-mail: alinastruk@gmail.com

The article deals with current issues of increasing the efficiency of management of the Fund of National Welfare investments in the implementation of major infrastructure projects of national importance. Relying on the analysis of domestic and international practice author substantiates the advisability of reforming the current system of the Fund management through the introduction of elements and principles of project management. As the target model is proposed the division of strategic and operational management of the Fund, providing for the creation of a structurally separate from government project office performing functions for the selection and monitoring self-supporting infrastructure projects, financed by the Fund.

Keywords: investment, the efficiency of public investment, public administration, reform of public administration, project management, project office, self-sustaining infrastructure project.

В настоящее время в Российской Федерации осуществляется либо находится в стадии планирования множество крупных проектов с государственным участием. Для их успешной реализации первоочередной задачей государства является создание эффективной системы сопровождения инвестиционных проектов на всех стадиях жизненного цикла, предусматривающей внедрение лучших мировых и отечественных практик и инструментов управления.

Анализ зарубежного опыта демонстрирует высокую эффективность проектного подхода при осуществлении государственного администрирования широкого спектра проектов – от крупных инфраструктурных проектов до масштабных трансформационных проектов в социальной и экономической сферах. Так, например, в Великобритании создан и успешно функционирует Департамент инфраструктуры и проектов (Infrastructure and Projects Authority – IPA), который является главным правительственным органом, ответственным за реализацию самых крупных и важных государственных проектов во всех областях – от здравоохранения до военных инфраструктурных проектов. Департамент в своей деятельности подотчетен напрямую министру финансов Великобритании (главному казначею) и офису премьер-министра. Другими словами, IPA выполняет функции проектного офиса Великобритании, оказывая поддержку и руководство Государственным

портфелем крупных проектов (Government Major Projects Portfolio – GMPP).

По состоянию на конец 2015 г. под управлением IPA находились 143 проекта общей стоимостью 405 млрд фунтов стерлингов [9. – С. 4]. При этом в течение 2015 г. GMPP покинули 76 проектов, 74 из которых были успешно завершены, и только 2 проекта были прекращены досрочно по причине отсутствия финансирования [9. – С. 5].

Вместе с тем в российской практике применение методов проектного управления в рамках деятельности органов исполнительной власти не получило достаточного распространения, что обусловлено не только отсутствием навыков проектной деятельности, но и в первую очередь устойчивой практикой функционального взаимодействия в сфере государственного управления.

В данных обстоятельствах представляется целесообразным поэтапное внедрение проектного подхода в практику функционирования федеральных органов исполнительной власти, начиная с наиболее значимых проектов в социальной и экономической сферах, эффективная реализация которых будет способствовать не только развитию отдельных отраслей, но и созданию стимулов к комплексному развитию территорий и экономики страны в целом за счет значительного мультипликативного и синергетического эффекта.

К числу таких проектов следует отнести самокупаемые инфраструктурные проек-

ты, финансируемые за счет средств Фонда национального благосостояния (ФНБ).

Выделенный в 2008 г. из структуры Стабилизационного фонда ФНБ по своей природе является фондом будущих поколений. Практика создания таких фондов широко распространена за рубежом, особенно в странах, чья экономика, как и российская, имеет ярко выраженную зависимость от сырьевого сектора. В отличие от стабилизационных (резервных) фондов, которые создаются прежде всего в целях обеспечения возможности финансирования дефицита страновых бюджетов в периоды низких цен на сырьевых рынках, суверенные фонды национального благосостояния формируются как механизм сохранения и обеспечения финансового благосостояния будущих поколений, а также в целях реализации национальных проектов экономического и социального развития. При этом залогом успешной деятельности суверенных фондов благосостояния является наличие сбалансированной долгосрочной стратегии инвестирования, а также эффективной структуры управления, ориентированной на достижение целей фондов.

Вместе с тем в настоящее время процедура управления средствами ФНБ имеет ряд недостатков как в части отбора и структурирования, так и на этапе сопровождения проектов. Совмещение федеральными органами исполнительной власти функций по стратегическому и оперативному управлению средствами Фонда, наличие возможности одностороннего принятия решения о выделении средств в обход утвержденных процедур не позволяют осуществлять оптимальное размещение, а также оперативную балансировку портфеля самокупаемых инфраструктурных проектов, финансируемых за счет средств ФНБ.

Кроме того, процедуры государственного контроля, осуществляемые федеральными органами исполнительной власти на этапе сопровождения проектов, носят формальный характер. Так, в настоящее

время не регламентирована процедура оценки эффективности хода реализации самокупаемых инфраструктурных проектов с точки зрения достижения заявленных целей, соблюдения установленных сроков и параметров качества строительства, а также не урегулированы вопросы управления изменениями и рисками проекта. Действующий порядок не содержит требований и процедуры пересмотра и актуализации финансово-организационной модели самокупаемого инфраструктурного проекта даже в случае изменения стратегических целей развития отрасли, в которой реализуется проект, внешней конъюнктуры и базовых предпосылок, принятых при проведении оценки комплексного обоснования проекта.

Формирование уполномоченным органом мотивированных выводов о наличии фактов нецелевого использования средств ФНБ также затруднено ввиду отсутствия законодательного закрепления понятия «целевое использование средств», а также четкой регламентации процедуры признания расходных операций инициатора инвестиционного проекта нецелевым использованием бюджетных средств. При этом действующим законодательством допускается продолжение участия Российской Федерации в реализации самокупаемого инфраструктурного проекта даже при наличии установленных фактов неэффективного использования средств ФНБ.

Анализ лучших мировых практик свидетельствует, что наиболее эффективной является система управления суверенными фондами национального благосостояния, базирующаяся на долгосрочной инвестиционной стратегии, открытых и предсказуемых процедурах отбора объектов инвестирования, применении самых высоких мировых стандартов в области управления активами и риск-менеджмента, сопровождении инвестиционных проектов на протяжении всего жизненного цикла, а также разделении функций по стратегическому

и оперативному управлению средствами фонда.

Формирование системы управления суверенным фондом национального благосостояния, базирующейся на разделении функций собственника, управляющих органов и менеджмента, способствует оперативной независимости в управлении активами фонда, а также позволяет осуществлять инвестиционные решения и инвестиционные операции без политического вмешательства и влияния.

Собственник (государство в лице центрального или регионального правительства) определяет общие цели фонда (в пределах, установленных законом), а также осуществляет контроль за функционированием фонда [4. – С. 515].

Стратегический управляющий (министерство финансов, совет управляющих, инвестиционный комитет и т. д.) формирует долгосрочную инвестиционную стратегию фонда, направленную на достижение его целей, рассматривает и оценивает результаты управления, достигнутые оперативным управляющим, представляет отчет собственнику о результатах управления [4. – С. 516].

Роль оперативного управляющего заключается в реализации инвестиционной стратегии и стремлении увеличить инвестиционный доход за счет активного управления. При этом существует несколько моделей оперативного управления средствами суверенных фондов благосостояния.

Оперативное управление может осуществляться центральным банком, выступающим в качестве агента правительства. В качестве примера можно привести деятельность созданного в 1997 г. Инвестиционного департамента Банка Норвегии, отвечающего за оперативное управление Государственным пенсионным фондом Норвегии «Глобальный», являющимся в настоящее время самым крупным и наиболее эффективным суверенным фондом благосостояния в мире. За годы своего существования данная структура, деятельность

которой была изначально обособлена от других сфер деятельности центрального банка, фактически превратилась в эффективный инвестиционный банк, лишь формально подчиняющийся руководству Банка Норвегии.

Другая модель предусматривает оперативное управление специализированным юридическим лицом – агентством либо инвестиционной корпорацией. В целом международный опыт свидетельствует об успешном функционировании такого рода организаций в ряде стран. Наиболее авторитетными из них являются Инвестиционное управление Абу-Даби в Объединенных Арабских Эмиратах, Государственная инвестиционная корпорация в Сингапуре и др.

Третья модель предусматривает осуществление оперативного управления средствами суверенного фонда благосостояния министерством финансов. Однако в последнее десятилетие четко наметилась тенденция отказа ведущих стран от указанной модели в пользу первых двух. Так, в 2008 г. оперативное управление Трастовым фондом наследственных сбережений канадской провинции Альберта было передано от Департамента инвестиционного менеджмента Министерства финансов провинции Альберта специально созданной Инвестиционной управляющей компании Альберты – государственной корпорации провинции, осуществляющей управление широким спектром государственных финансовых активов. Данные преобразования позволили за счет более гибкой и эффективной организационной структуры управления и фокусирования на одной цели – успешном управлении средствами фонда – достичь более высокой доходности инвестируемых средств.

Учитывая изложенное, в целях обеспечения сохранности, возвратности средств ФНБ и стабильного уровня доходов от их размещения в долгосрочной перспективе представляется целесообразным реформировать существующую систему управления активами указанного Фонда посред-

вом создания проектного офиса, не входящего в структуру федеральных органов исполнительной власти, осуществляющего функции по оперативному управлению средствами ФНБ.

Выделение проектного офиса из структуры федеральных органов исполнительной власти обеспечит относительную организационную и финансовую независимость его деятельности для формирования объективной оценки эффективности управления активами, а также снижения рисков отраслевого и группового лоббирования при обосновании проектов решений о выделении (перераспределении) средств ФНБ.

Деятельность проектного офиса в форме независимого агентства (инвестиционной корпорации) позволит за счет устранения связанных с функционированием института государственной гражданской службы штатных и финансовых ограничений привлекать на работу высококвалифицированных экспертов в сфере оценки и сопровождения инвестиционных проектов.

Вне зависимости от выбранной организационно-правовой формы при необходимости проектный офис в своей деятельности может опираться на систему формируемых в структуре федеральных органов исполнительной власти отраслевых проектных офисов либо привлекать к работе сотрудников федеральных органов исполнительной власти, курирующих реализацию самоокупаемых инфраструктурных проектов.

Проектный офис предлагается наделять следующими функциями:

1) разработка и поддержание актуальной методологии отбора, структурирования и сопровождения самоокупаемых инфраструктурных проектов, а также участие в разработке нормативно-правовых актов в сфере оценки и сопровождения самоокупаемых инфраструктурных проектов;

2) ведение реестра проектных инициатив, инвестиционных проектов, находя-

щихся в стадии реализации, и завершенных инвестиционных проектов;

3) осуществление экспертизы проектных инициатив, проведение оценки стратегического и комплексного обоснования проектов, претендующих на привлечение финансирования за счет средств ФНБ;

4) сопровождение портфеля самоокупаемых инфраструктурных проектов (формирование и контроль портфеля самоокупаемых инфраструктурных проектов, контроль соответствия самоокупаемых инфраструктурных проектов документам стратегического планирования, формирование предложений по балансировке портфеля самоокупаемых инфраструктурных проектов);

5) помощь в планировании и мониторинге отдельных проектов по запросу или на постоянной основе;

6) аудит самоокупаемых инфраструктурных проектов по запросу уполномоченных органов и на основании поручений правительства Российской Федерации;

7) подготовка предложений по урегулированию выявленных в ходе реализации самоокупаемых инфраструктурных проектов проблем, устранению либо минимизации рисков проектов;

8) формирование сводных отчетов о результатах инвестирования средств ФНБ;

9) поддержка участников самоокупаемых инфраструктурных проектов в привлечении независимых консультантов, осуществляющих технологический и ценовой аудит, независимое инжиниринговое сопровождение самоокупаемых инфраструктурных проектов, в том числе квалификационный отбор организаций, оказывающих соответствующие услуги;

10) внедрение и поддержка информационной системы планирования и мониторинга самоокупаемых инфраструктурных проектов;

11) разработка и помощь во внедрении системы стимулирования участников проектной деятельности;

12) организация обучения проектному управлению руководящих лиц федераль-

ных органов исполнительной власти и сотрудников отраслевых проектных офисов;

13) управление знаниями в области управления проектами (сбор, анализ, обобщение и распространение знаний между участниками проектной деятельности).

Реализация указанных функций потребует закрепления за проектным офисом перечня соответствующих полномочий, в частности, права участвовать в процессе подготовки проектов нормативных правовых актов в установленной сфере деятельности, права запрашивать у участвующих в реализации самоокупаемых инфраструктурных проектов органов власти и организаций необходимую информацию и пр.

Одновременно с созданием проектного офиса представляется целесообразным формирование проектного комитета, основными задачами которого будут выра-

ботка долгосрочной инвестиционной стратегии Фонда, рассмотрение и оценка результатов управления, достигнутых оперативным управляющим, представление правительству Российской Федерации регулярных отчетов о результатах управления, содержащих в том числе предложения о запуске новых либо выходе из текущих проектов.

Создание проектного офиса по управлению самоокупаемыми инфраструктурными проектами, финансируемыми за счет средств ФНБ, создаст условия для внедрения передовых механизмов управления приоритетными проектами в социальной и экономической сферах. В случае успешной реализации полученный опыт в дальнейшем может быть распространен на проекты, реализуемые в рамках иных форм и механизмов государственного участия.

Список литературы

1. *Васин Е. А.* Оценка эффективности инвестирования средств российских суверенных фондов // Вестник Финансового университета. – 2014. – № 2. – С. 153–166.
2. *Данилина М. В.* Функционирование государственного нефтяного стабилизационного фонда (опыт Норвегии) // Проблемы прогнозирования. – 2004. – № 4. – С. 59–69.
3. *Полковников А. В.* Управление государственными проектами в разных странах // Материалы конференции «Практика применения проектного управления в государственном секторе». 29–30 октября 2015 г. – URL: <http://pmpractice.ru/knowledgebase/publications/?id=3307&detail=Y> (дата обращения: 01.09.2016).
4. *Савчук А. М.* Организационные аспекты деятельности суверенных фондов благосостояния // Известия ПГПУ им. В. Г. Белинского. – 2012. – № 28. – С. 514–521.
5. *Семенкова Е. В.* Управление финансовыми инвестициями: факторы инвестиционной привлекательности // Вестник Российского экономического университета имени Г. В. Плеханова. – 2016. – № 2 (86). – С. 77–88.
6. *Трунин П. В., Ибраев Р. Х., Сорокина А. В.* Управление активами Государственного пенсионного фонда Норвегии. – М., 2014. – URL: <http://ssrn.com/abstract=2444151> (дата обращения: 21.08.2016).
7. *Чебыкина Н. Р.* Практика создания, функционирования и реформирования стабилизационных фондов (на примере законодательства РФ и Норвегии) // Вестник Омского университета. Серия «Право». – 2009. – № 2 (19). – С. 45–51.
8. *Якимова М. Н.* Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента // ARS ADMINISTRANDI. – 2015. – № 1. – С. 16–27.

9. IPA Annual Report on Major Projects 2015 to 2016. – URL: <https://www.gov.uk/government/publications/infrastructure-and-projects-authority-annual-report-2016> (дата обращения: 13.09.2016).

References

1. Vasin E. A. Otsenka effektivnosti investirovaniya sredstv rossiyskikh suverennykh fondov [Evaluating the Effectiveness of Investing Russian Sovereign Wealth Funds]. *Vestnik Finansovogo universiteta* [Bulletin of The Financial University], 2014, No. 2, pp. 153–166. (In Russ.).

2. Danilina M. V. Funktsionirovanie gosudarstvennogo neftyanogo stabilizatsionnogo fonda (opyt Norvegii) [The Functioning of the State Oil Stabilization Fund (the Experience of Norway)]. *Problemy prognozirovaniya* [Forecasting Problems], 2004, No. 4, pp. 59–69. (In Russ.).

3. Polkovnikov A. V. Upravlenie gosudarstvennymi proektami v raznykh stranakh [Government Project Management in Different Countries]. *Materialy konferentsii 'Praktika primeneniya proektnogo upravleniya v gosudarstvennom sektore'. 29–30 oktyabrya 2015 g.* [Materials of the Conference 'The Practice of Project Management in the Public Sector'. 29–30 October 2015]. (In Russ.). Available at: <http://pmpractice.ru/knowledgebase/publications/?id=3307&detail=Y> (accessed 01.09.2016).

4. Savchuk A. M. Organizatsionnye aspekty deyatel'nosti suverennykh fondov blagosostoyaniya [Organizational Aspects of Sovereign Wealth Funds]. *Izvestiya PGPU im. V. G. Belinskogo* [Bulletin of The Bellinsky Penza State Pedagogical University], 2012, No. 28, pp. 514–521. (In Russ.).

5. Semenкова E. V. Upravlenie finansovymi investitsiyami: faktory investitsionnoy privlekatel'nosti [Managing Finance Investment: Factors of Investment Appeal]. *Vestnik Rossiyskogo ekonomicheskogo universiteta imeni G. V. Plekhanova* [Vestnik of the Plekhanov Russian University of Economics], 2016, No. 2 (86), pp. 77–88. (In Russ.).

6. Trunin P. V., Ibraev R. Kh., Sorokina A. V. Upravlenie aktivami Gosudarstvennogo pensionnogo fonda Norvegii [Asset Management of the Government Pension Fund Norway]. Moscow, 2014. (In Russ.). Available at: <http://ssrn.com/abstract=2444151> (accessed 21.08.2016).

7. Chebykina N. R. Praktika sozdaniya, funktsionirovaniya i reformirovaniya stabilizatsionnykh fondov (na primere zakonodatel'stva RF i Norvegii) [The Practice of Creating, Functioning and Reform of the Stabilization Funds (for Example, the Russian and Norwegian Law)]. *Vestnik Omskogo universiteta. Seriya 'Pravo'* [Herald of Omsk University. Series 'Law '], 2009, No. 2 (19), pp. 45–51. (In Russ.).

8. Yakimova M. N. Vozmozhnosti i ogranicheniya proektnogo podkhoda v kontekste realizatsii novogo gosudarstvennogo menedzhmenta [The Possibilities and Limitations of the Project Approach in the Context of New Public Management]. *ARS ADMINISTRANDI*, 2015, No. 1, pp. 16–27. (In Russ.).

9. IPA Annual Report on Major Projects 2015 to 2016. Available at: <https://www.gov.uk/government/publications/infrastructure-and-projects-authority-annual-report-2016> (accessed 13.09.2016).