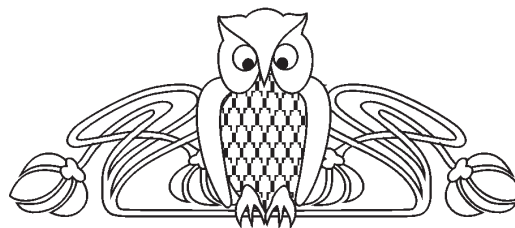




УДК 336.225:005

## Особенности внедрения методов проектного управления в деятельность налоговых органов

М. С. Жверанцева, Т. Е. Тотикова, А. О. Рындина



Жверанцева Мария Сергеевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, zhverantseva@yandex.ru

Тотикова Татьяна Евгеньевна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, totikov\_@mail.ru

Рындина Александра Олеговна, кандидат экономических наук, доцент кафедры финансов, кредита и налогообложения, Поволжский институт управления имени П. А. Столыпина – филиал РАНХиГС при Президенте РФ, Саратов, axelya@yandex.ru

**Введение.** Внедрение практики проектного управления в администрация всех уровней является одной из ключевых задач, которые ставит сегодня государство перед органами исполнительной власти. Однако функциональная структура подразделений государственных органов существенно ограничивает эффективность использования проектного подхода. Возникает необходимость адаптации методов корпоративного проектного менеджмента к строго регламентированной деятельности государственных и местных администраций и служб. **Теоретический анализ.** В последнее десятилетие Федеральная налоговая служба (ФНС) России показывает весьма впечатляющие результаты по модернизации и оптимизации своей деятельности на основе внедрения принципов проектного управления. Однако применение проектного подхода при выполнении функций и задач налоговых органов регионального и местного уровня имеет свои особенности и ограничения. **Эмпирический анализ.** Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что классические принципы проектного управления не будут высокоэффективны в процессной деятельности должностных лиц территориальных налоговых органов из-за ригидности традиционного подхода к изменениям. **Результаты.** В условиях высокой неопределенности и постоянных изменений в налоговом законодательстве в территориальных подразделениях Федеральной налоговой службы целесообразно применение гибких методик проектного менеджмента на базе семейства Agile. Преодоление барьеров по адаптации Agile-технологий к деятельности налоговых администраций видится в совершенствовании нормативно-правовой базы и создании методологии внедрения проектного управления в налоговых органах регионального и местного уровня.

**Ключевые слова:** налоговые органы, государственное управление, управление проектами, гибкие методы проектного управления.

DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-1-43-47>

### Введение

Внедрение проектного управления в деятельность государственных органов власти и местного самоуправления в последнее десятилетие превратилось в устойчивый восходящий тренд. Причины данного феномена просты и очевидны. Успешный опыт крупнейших компаний, выстроивших свою деятельность на основе методики структуризации работ и сетевого планирования, привел к идее перехода к проектно ориентированной форме управления в системе государственного управления. Проектный подход призван обеспечить прозрачность государственных процедур, повысить эффективность межотраслевого взаимодействия, создать условия для своевременного достижения результатов в рамках бюджетных ограничений. Однако функциональная структура государственных администраций выступает существенным препятствием на пути внедрения принципов управления проектами. Возникает необходимость адаптации методов корпоративного проектного менеджмента к строго регламентированной деятельности государственных и местных администраций и служб.

### Теоретический анализ

В становлении и развитии современной концепции проектного управления в органах власти в России наиболее значимыми видятся следующие реперные точки. В 2005 г. определена программа приоритетных национальных проектов. Подразумевалось, что национальные проекты будут реализовываться на основе сквозного планирования, отчетности и контроля и координироваться вновь созданной структурой – Советом при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике. Но имеющиеся нормативно-правовые ограничения, а также ресурсная необеспеченность федеральных органов исполнительной власти в части выполнения функции управления реализацией приоритетных проектов стали причиной их постепенной трансформации в некий механизм перераспределения государственных инвестиций.

Применение проектного подхода в 2009 г. при разработке дорожных карт проектов по ре-



ализации Основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года имело более масштабный характер. Каждый из проектов представлял собой совокупность программ и мероприятий различных ведомств, направленных на достижение единой цели, с ответственным исполнителем в виде одного из федеральных министерств. В это же время начинается активная деятельность по разработке инструментария государственных программ.

В период с 2011 по 2015 г. был разработан и утвержден целый ряд нормативных документов, направленных на создание информационно-методологической базы внедрения и использования проектного управления, в том числе в деятельности органов государственной власти: ГОСТы и ИСО в области проектного менеджмента, Методические рекомендации по внедрению проектного управления в деятельности органов исполнительной власти, Методические рекомендации по применению проектного управления при решении задач улучшения инвестиционного климата в субъектах Российской Федерации, Национальные требования к компетентности специалистов (управление проектами). Знаковым событием стало создание в 2016 г. Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам, а определяющим регламентирующим документом – Постановление Правительства РФ от 15 октября 2016 г. № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».

К крупнейшим проектам, реализованным в России государственными органами управления за последнее десятилетие, следует отнести подготовку и проведение сочинской Олимпиады, чемпионата мира по футболу, строительство космодрома «Восточный». Высокие результаты по внедрению методологии проектного управления показали органы власти Белгородской, Ярославской и Тульской областей, Пермского края, Приморья. При этом нельзя не отметить, что применение концепции проектного менеджмента далеко не всегда становится легко реализуемым и даже возможным. Распространению лучших практик использования проектного подхода в системе государственного управления препятствуют не только отмечаемые многими экспертами чрезмерная зарегулированность структур, нехватка специалистов по проектному менеджменту, отсутствие готовности и мотивации государственных служащих к изменениям. Проблемой становится достижение разумного равновесия при управлении двумя моделями деятельности в органах власти: процессной и про-

ектной. С этих позиций интересным и полезным представляется опыт Федеральной налоговой службы Российской Федерации по применению проектного управления.

В последнее десятилетие Федеральная налоговая служба (ФНС) России показывает весьма впечатляющие результаты по модернизации и оптимизации своей деятельности. Эффективность работы налоговых органов подтверждается увеличением поступлений в бюджет за счет налогового администрирования, сокращением уровня налоговой задолженности перед государством. Налоговой службой проводится широкомасштабная работа по улучшению качества обслуживания налогоплательщиков. Количество электронных сервисов, предоставляемых ФНС налогоплательщикам, постоянно растет, их функционал расширяется. К наиболее значимым и широко используемым следует отнести «Личный кабинет налогоплательщиков», «Федеральная информационная адресная система», «Справочник налоговой и бухгалтерской отчетности» и др. [1, с. 193].

Механизмы управления внутренней деятельностью Федеральной налоговой службы основываются на двух подходах: процессном и проектом. Первый используется для контроля текущей деятельности, второй – для реализации приоритетных направлений. Внедрение процессного подхода потребовало значительной подготовительной работы по описанию, классификации и формированию перечня текущих технологических процессов ФНС России и ее территориальных подразделений. Максимальная систематизация внутренних процессов обеспечила качественно новый уровень взаимодействия, а также повышение ответственности начальников структурных подразделений центрального аппарата ФНС России за выполнение функции налоговых органов, за получение результата по данному процессу, за методологическое и организационное сопровождение.

Внедрение проектного подхода в деятельность налоговых органов нормативно обозначено приказом Федеральной налоговой службы от 6 апреля 2016 г. № ММВ-7-12/180@ «Об утверждении Положения по управлению проектами в ФНС России». Данный документ классифицировал все проекты, иницируемые и реализуемые ФНС, на стратегические и оперативные. К стратегическим отнесены ключевые проекты, иницируемые на основании нормативных правовых актов и находящиеся под непосредственным контролем руководителя ФНС России, к оперативным – проекты структурных подразделений центрального аппарата ФНС, находящиеся под



непосредственным контролем заместителя руководителя ФНС РФ, иницилируемые на основании организационно-распорядительных документов службы или решения ведомственного проектного офиса. Положением также определены ответственные участники проектов с закреплением полномочий и функций в рамках следующих проектных ролей: директор проекта, руководитель проекта, координатор проекта, секретарь проекта, участники проекта; порядок инициации, утверждения, планирования и контроля проекта.

Для качественной перестройки рабочих процессов ФНС организовала обучение руководящего состава и технологов центрального аппарата и территориальных налоговых органов элементам проектно ориентированной и процессно ориентированной систем управления. Начиная с 2014 г. ежегодно утверждается Стратегическая карта ФНС России на три года, включающая в себя цели, задачи, мероприятия и ожидаемые результаты на ближайшие пять лет, направленные на обеспечение эффективной контрольно-надзорной деятельности и высокого качества предоставляемых услуг и формирование финансовой основы деятельности государства.

Результаты применения принципов и инструментов проектного управления в работу Федеральной налоговой службы впечатляют. В первую очередь, следует отметить проект по внедрению новой автоматизированной информационной системы АИС «Налог-3». Государственная регистрация и администрирование имущественных налогов физических лиц на базе данной системы осуществляется на основе централизации данных и сервисов по экстерриториальному принципу с применением облачных технологий.

Отдельным проектом стало создание централизованной федеральной базы данных, содержащей информацию обо всех юридических и физических лицах, индивидуальных предпринимателях, сведения об имущественных налогах, объектах собственности и фактах владений по более чем 170 миллионам объектов собственности граждан страны. ФНС реализует несколько приоритетных проектов, инициированных Правительством РФ: проект по маркировке товаров контрольными знаками, позволяющий в реальном времени видеть перемещение товаров по пяти странам Евразийского экономического союза; создание единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства, который обеспечивает автоматическое присвоение статуса субъекта малого и среднего предпринимательства хозяйствующим субъектам; проект по онлайн-кассам [2].

### Эмпирический анализ

Обращает на себя внимание тот факт, что все реализованные и реализуемые проекты относятся к федеральному уровню функционирования налоговой службы. Ситуация же на региональном и местном уровне неоднозначна. С одной стороны, Федеральная налоговая служба инициирует запуски и региональных проектов. Так, в сентябре 2017 г. начат проект по централизации отдельных функций по контрольной и аналитической работе в территориальных налоговых органах. Пилотными площадками для реализации проекта стали межрегиональные инспекции и Управления ФНС России по Пермскому краю, Самарской, Тульской, Оренбургской и Костромской областям. С другой стороны, вопросам применения принципов проектного управления непосредственно в текущей деятельности региональных и местных налоговых органов должного внимания не уделяется.

Возникает вопрос, возможно ли применение проектного подхода в структурных подразделениях ФНС регионального и местного уровня, где процессной деятельности подчинен практически весь функционал должностных лиц налоговых органов? Будут ли эффективны принципы и методы проектного управления, например, при планировании и проведении выездных и камеральных налоговых проверок?

Для ответа на вопросы обратимся к тем стандартам, которые сегодня применяются при управлении проектами. Наиболее проработанным и широко используемым является свод знаний по управлению проектами РМВОК. Весьма близок к нему содержательно стандарт ISO 21500 («Руководство по управлению проектами»). Оба стандарта – комплексные, универсальные, содержат подробное описание технологий и документационного сопровождения управления жизненным циклом проекта через процессы. Поэтому в решении масштабных задач, которые ставит перед собой ФНС России, с необходимостью серьезной работы по планированию и жесткими временными и ресурсными ограничениями, традиционные методы управления проектами оправданы и продуктивны. В текущей же деятельности налоговых органов регионального и – в большей степени – местного уровня, где на первое место встает четкость организации процессов без прямой привязки к бюджету и времени, строго формализованные стандарты перестают эффективно работать.

Для управления рабочими потоками в государственном секторе целесообразно использование так называемых гибких методов проектного управления с применением Agile-подобных технологий. Термин «Agile» объединяет собой семейство гибких итеративно-инкрементальных методов к управлению проектами и продуктами.



Идея использования принципов Agile в сфере государственного управления не нова. В апреле 2017 г. при президиуме Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам сформирована подгруппа по применению гибких подходов в государственных проектах. Функционирует она под началом рабочей группы по развитию проектной деятельности. В некоторых источниках можно даже встретить термин «ГОСАgile» как метод, используемый для внедрения и управления ИТ-проектами в государственной сфере [3, с. 65]. На наш взгляд, возможности применения Agile-технологий в деятельности государственных служащих гораздо шире. Тем более что существуют уже готовые наборы практик по трансформации организации на основе гибких методик: это Scrum, Kanban, их популярный симбиоз Scrumban, технологии, основанные на концепции бережливого производства, – Lean, Six Sigma, 5С. Практически все указанные методики и технологии имеют свои отраслевые варианты, что подтверждает возможность их адаптации к специфической деятельности налоговых органов. Более того, известен опыт успешного применения Agile-методов в отделениях Пенсионного фонда (Самарская область, Республика Башкортостан), структура, функциональная направленность и регламентация деятельности которых имеют много общего с налоговыми инспекциями.

Остановимся на особенностях и определим потенциальные сферы применения гибких технологий проектного управления в организации работы налоговой службы регионального и местного уровня. Главной особенностью является то, что заказчиком и спонсором проекта будет всегда выступать линейный начальник. Матричная структура управления здесь будет неэффективна. При условии заинтересованности заказчика, которую также нужно обеспечить, далее потребуются серьезные усилия по мотивированию инициативы у проектной команды. Необходимо обучение персонала с постепенным вовлечением в информационное поле проектного управления как можно большего числа сотрудников. На первых этапах внедрения проектного подхода целесообразно приглашение внешнего консультанта. Рационально выделение проектной команды – 3–5% от общего числа служащих в инспекции с полным их погружением в проектную деятельность без отрыва на исполнение операционной деятельности. Сотрудники-операционисты в проектную команду не включаются, но выступают экспертами при разработке идеи и обсуждении хода реализации, а также результатов и КРП проектов.

Применение гибких проектных технологий в деятельности налоговых органов возможно при оптимизации выполнения функций и про-

цессов, требующих серьезных временных затрат для планирования, сбора и анализа информации, таких как: проведение предпроверочного анализа налогоплательщиков для проведения выездных налоговых проверок; информационно-разъяснительная работа с налогоплательщиками; организация взаимодействия между структурными подразделениями инспекции, а также с другими государственными и негосударственными структурами.

### Результаты

Внедрение принципов проектного управления в органах исполнительной государственной власти и местного самоуправления не является данью моде, популярной тенденцией. Использование проектно ориентированного подхода уже неоднократно доказало свою результативность при решении проблем неэффективного взаимодействия государственных структур, избыточного документооборота, дублирования функций государственных служащих. Проектная деятельность Федеральной налоговой службы позволила за весьма сжатые сроки достичь впечатляющих результатов: автоматизация значительной части процессов, внедрение массы электронных сервисов для налогоплательщиков, создание централизованных баз данных и многие другие проекты – обеспечили увеличение скорости регистрационных и учетных процедур, повышение качества услуг, оказываемых налогоплательщикам. Однако применение проектного подхода в региональных и местных налоговых органах далеко не так успешно. Проблемами остаются низкая мотивация, а также отсутствие знаний, необходимых для проектной деятельности.

Проведенное исследование позволило сделать вывод о том, что классические принципы проектного управления не будут высокоэффективны в процессной деятельности сотрудников налоговых инспекций из-за их ригидности к изменениям. Предложено использование сочетания гибких методик проектного менеджмента на базе Agile. К преимуществам Agile для использования в деятельности территориальных налоговых органов относятся:

- гибкость и возможность адаптации под любые процессы, происходящие в организации [4];
- небольшой документооборот по сравнению с классическими методиками;
- экономия бюджетных средств и времени при обучении персонала;
- удобство использования для небольших проектов с «открытым концом», например, по запуску сервиса, новой услуги;
- командообразование, развитие мотивации к самоорганизации.



Основным барьером по внедрению гибких методов проектного управления в деятельность налоговых органов является отсутствие нормативно-правовой базы и методологии по их внедрению и применению, что, однако, не означает невозможности их использования.

#### Список литературы

1. Жверанцева М. С. Реформирование налоговых систем в кризис и посткризисный период // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2017. Т. 17, вып. 2. С. 192–196. DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-2-192-196
2. Применение проектного управления в ФНС России // Бюджет. 2017. № 1. URL: <http://bujet.ru/article/315396.php> (дата обращения: 15.06.2018).
3. Altukhova N. F., Vasileva E. V., Slavin B. B. Concept for a New Approach to Project Management in the Activities of Public Servants // Business Informatics. 2016. № 4 (38). P. 60–69. DOI: 10.17323/1998-0663.2016.4.60.694
4. Павел'ев А. В. Применение agile в проектном управлении исполнительных органов государственной власти // Молодежный научный вестн. Июль 2017. URL: <http://www.mnvnauka.ru/2017/07/Pavel%20%80%99ev.pdf> (дата обращения: 25.07.2018).

#### Образец для цитирования:

Жверанцева М. С., Тотикова Т. Е., Рындина А. О. Особенности внедрения методов проектного управления в деятельность налоговых органов // Изв. Саратов. ун-та. Нов. сер. Сер. Экономика. Управление. Право. 2019. Т. 19, вып. 1. С. 43–47. DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-1-43-47>

#### The Peculiarities of Project Management Methods Implementation in the Activities of Tax Authorities

M. S. Zhverantseva, T. E. Totikova, A. O. Ryndina

Maria S. Zhverantseva, <https://orcid.org/0000-0002-6085-5874>, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya Str., Saratov 410031, Russia, zhverantseva@yandex.ru

Tatiana E. Totikova, <https://orcid.org/0000-0002-3470-5266>, Stolypin Volga Region Institute of Administration Russian of the Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya Str., Saratov 410031, Russia, totikov\_@mail.ru

Aleksandra O. Ryndina, <https://orcid.org/0000-0001-6327-0962>, Stolypin Volga Region Institute of Administration of the Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration, 23/25 Sobornaya Str., Saratov 410031, Russia, axelya@yandex.ru

**Introduction.** The introduction of project management practices in administrations of all levels is one of the key tasks that the state sets before the Executive authorities today. However, the functional structure of state bodies significantly limits the effectiveness of the project approach. There is a need to adapt the methods of corporate project management to the strictly regulated activities of state and local administrations and services. **Theoretical analysis.** In the last decade, the Federal Tax Service (FTS) of Russia has shown impressive results in the modernization and optimization of its activities based on the introduction of project management principles. However, the application of the project approach in the performance of functions and tasks of regional and local tax authorities has its own characteristics and limitations. **Empirical analysis.** The study concludes that the

classical principles of project management will not be highly effective in the process activities of territorial tax officials due to the rigidity of the traditional approach to change. **Results.** In the conditions of high uncertainty and constant changes in the tax legislation in the territorial divisions of the Federal Tax Service, it is advisable to apply flexible methods of project management on the basis of the Agile family. Overcoming barriers to the adaptation of Agile technologies to the activities of tax administrations is possible by the improvement of the legal framework and the creation of a methodology for the implementation of project management in the tax authorities of the regional and local level.

**Keywords:** tax authorities, public administration, project management, flexible project management methods.

#### References

1. Zhverantseva M. S. Reforming the Tax System in Crisis and Post-crisis Period. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2017, vol. 17, iss. 2, pp. 192–196 (in Russian). DOI: 10.18500/1994-2540-2017-17-2-192-196
2. Application of project management in FTS of Russia. *Byudzhethet* (Budget), 2017, no. 1. Available at: <http://bujet.ru/article/315396.php> (accessed 15 June 2018) (in Russian).
3. Altukhova N. F., Vasileva E. V., Slavin B. B. Concept for a New Approach to Project Management in the Activities of Public Servants. *Business Informatics*, 2016, no. 4 (38), pp. 60–69. DOI: 10.17323/1998-0663.2016.4.60.694
4. Pavel'ev A.V. Agile in the Project Management of the Executive Bodies of Government. *Molodezhnyi nauchnyi vestnik* (Youth Scientific Bulletin), 2017, July. Available at: <http://www.mnvnauka.ru/2017/07/Pavel%20%80%99ev.pdf> (accessed 25 July 2018) (in Russian).

#### Cite this article as:

Zhverantseva M. S., Totikova T. E., Ryndina A. O. The Peculiarities of Project Management Methods Implementation in the Activities of Tax Authorities. *Izv. Saratov Univ. (N. S.), Ser. Economics. Management. Law*, 2019, vol. 19, iss. 1, pp. 43–47 (in Russian). DOI: <https://doi.org/10.18500/1994-2540-2019-19-1-43-47>