

От редакции

УДК 338.28
ББК 65.050.22

© Ускова Т.В., Копытова Е.Д.

К ВОПРОСУ О ВНЕДРЕНИИ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ОРГАНАХ ВЛАСТИ



УСКОВА ТАМАРА ВИТАЛЬЕВНА

Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук
Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: tvu@vscc.ac.ru



КОПЫТОВА ЕКАТЕРИНА ДМИТРИЕВНА

Институт социально-экономического развития территорий
Российской академии наук
Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а
E-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru

Переход российской экономики к рыночным условиям хозяйствования сопровождался увеличением самостоятельности территорий в решении задач социально-экономического развития. Однако имеет место недостаток средств на выполнение органами власти возложенных на них функций. Складывающиеся обстоятельства актуализируют необходимость расширения спектра методов управления социально-экономическими процессами. В последние годы все большую актуальность приобретает внедрение в деятельность органов власти проектного подхода. В связи с этим целью статьи является осмысление теории проектного управления и исследование вопросов, связанных с развитием его научно-методического обеспечения. В работе проанализированы основные нормативно-правовые документы, регламентирующие данные вопросы, изучен успешный опыт Белгородской области, где проектное управление активно используется с 2010 года и на практике показало свою эффективность. Отражено развитие институционально-правового и организационно-методического обеспечения и системной работы по внедрению проектного управления в Вологодской области. Определены основные причины, препятствующие внедрению и эффективному применению данного подхода, в т. ч. на основе опроса. Критический анализ теоретико-методологических основ, нормативно-правового поля, публикаций, отечественного опыта позволил выявить проблемы в орга-

низации проектного управления и предложить комплекс мер, способствующих созданию благоприятных условий для использования этого подхода в деятельности органов власти. В работе использовались общенаучные методы исследования (логический, системный подходы, структурно-функциональный анализ, метод обобщения), статистические (группировки, выборки, сравнения и обобщения), а также графические и табличные приемы визуализации данных. Информационной базой исследования явились работы российских и зарубежных ученых, практиков и специалистов в сфере проектного управления, данные официальных сайтов субъектов РФ.

Государственное управление, стратегическое планирование, региональная экономика, проект, проектное управление.

Для современного этапа развития российской экономики характерно повышенное внимание к проблеме эффективности государственного управления. Это обусловлено необходимостью модернизации экономики и решения социальных задач, с одной стороны, и ограниченностью ресурсов – с другой.

Изучение теоретических основ и практики организации деятельности органов власти позволяет заключить, что существует большое многообразие подходов к управлению социально-экономическими процессами. К числу основных из них относятся: системный, функциональный, программно-целевой, проектный, маркетинговый, ценностно-ориентированный и др. [63]. В российской системе государственного управления территориальным развитием наиболее востребованным является программно-целевой метод, который предусматривает принятие и реализацию программ для достижения конкретных целей, направленных на выполнение основных стратегических приоритетов развития территории, решение острых проблем, требующих обеспечения ресурсами, разработки комплекса мер, а также согласованности действий федеральных и региональных органов исполнительной власти, местного самоуправления и хозяйствующих субъектов.

Однако в современных рыночных условиях могут возникнуть сложности, требующие неординарного решения и

концентрации финансовых и иных ресурсов. Складывающиеся обстоятельства актуализируют необходимость расширения спектра методов управления социально-экономическими процессами и внедрения в деятельность органов власти проектного подхода.

Вместе с тем недостаточная проработанность научно-методического обеспечения проектного управления сдерживает его использование в органах государственной власти и требует участия научного сообщества в решении этой задачи.

В фокусе внимания российских ученых [4; 8; 9; 42; 45; 52; 56; 66 и др.], прежде всего, методологические проблемы проектного управления. Значительный вклад в разработку механизма формирования и реализации стратегии развития территорий на основе программно-проектного подхода внесли сотрудники Института социально-экономических исследований УНЦ РАН. Так, Д.А. Гайнанов [4] представил алгоритм согласования интересов экономических агентов на каждом уровне взаимодействия (стратегическом, программном, проектном).

Различные аспекты методологии проектного управления в инновационной сфере представлены в работах П.С. Зеленского, Д.Ю. Ревина [42], А. Ковалева, И. Курдюмова [14] и др. Предметом исследований Н.Б. Грошева [8] стала оценка влияния инновационных проектов на территорию присутствия, а также усло-

вия и механизмы интеграции проектного управления инновационной деятельностью в региональную социально-экономическую систему. В работе [48] также отмечается, что необходимость перехода к проектному управлению в федеральных и региональных органах исполнительной власти возникла в связи с реализацией инфраструктурных и инновационных проектов.

Исследование ученых Национального университета «Одесская морская академия» [66] направлено на разработку методики составления и ведения ресурсной карты как инструмента в области планирования и проектного управления. Кроме того, автором представлена классификация операций проекта в зависимости от изменений объемов ресурсов и финансовых вложений, что позволит заблаговременно определить возможные риски и соответствующие мероприятия.

Вопросам реализации проектов в рамках определенной территории России или ее региона посвящены работы таких авторов, как В.Н. Лексин и Б.Н. Порфирьев [21], С.В. Последов [34], Е. Савченко [46], Д.А. Синявский [51] и др. Наряду с проработкой дефиниции «проектное управление» относительно сферы государственного управления поднимается проблематика использования данного подхода в сфере образования и науки. Анализом данного направления занимаются такие авторы, как Д.А. Прах [36], И.Н. Садовникова [47], Н.А. Гончарова [6], А.А. Гейзер [5], Л.М. Никитина [26] и др.

Отметим, что целесообразность использования проектного управления в решении конкретных проблем обосновывается в исследованиях ведущих отечественных ученых [2; 50 и др.]. В частности, А.И. Татаркин полагает, что «организационной основой реализации региональной политики и управления территориальным развитием может стать программно-проектный подход. На базе стратегиче-

ских приоритетов региональной политики должны быть разработаны программы, охватывающие наиболее комплексные проблемы развития регионов. Решение же конкретных задач должно строиться исключительно на основе программно-проектного подхода» [56, с. 76].

Несмотря на большое число публикаций, ряд вопросов остается нерешенным, а именно – недостаточно проработан методический инструментарий использования проектного управления в решении задач социально-экономического развития территорий. Кроме того, имеется настоятельная потребность в систематизации теоретико-методологических основ данного инструмента, четком определении таких дефиниций, как «проект», «проектное управление», разграничении программно-целевого и проектного подходов, обосновании места проектов в системе стратегического управления и ряд других.

В связи с этим крайне актуально научное исследование данной проблематики.

Как отмечают исследователи [24], в современном понимании проект – это целенаправленное, заранее проработанное и запланированное создание или модернизация физических объектов, технологических процессов, технической и организационной документации для них, материальных, финансовых, трудовых и иных ресурсов, а также управленческих решений и мероприятий по их выполнению.

Автор другого исследования [69] определяет проект как совокупность сложных, неповторяемых действий или процессов, которые предварительно разработаны с учетом конкретной ситуации, определенных ресурсных ограничений.

А.В. Тебеткин и И.Л. Сурат [55] полагают, что термин «проект» имеет множество аспектов и широко используется при характеристике различных процессов во многих сферах человеческой деятельности.

Несмотря на увеличение числа исследований и принятых нормативно-правовых актов в области проектного управления, количество определений данной экономической категории достаточно велико и разнообразно (табл. 1).

Наиболее объективными, на наш взгляд, являются определения, предложенные Американским национальным стандартом (PMBoK) и стандартом для руководства проектами в Великобритании (PRINCE2), поскольку в них отражены системные, временные и ресурсные особенности, свойственные проектам.

Исходя из вышесказанного под проектом мы будем понимать комплекс взаимосвязанных мероприятий, разработанных для достижения определенных целей на протяжении заданного времени при установленных ресурсных ограничениях. При этом основная цель реализации проекта заключается в достижении желаемого результата в пределах определенного срока при заданных условиях.

Анализ подходов к определению данной экономической категории позволяет выделить главные характерные черты проекта, такие как четко определенная цель, строго фиксированный момент завершения, ограниченность ресурсов, комбинирование и объединение усилий специалистов разнообразных сфер деятельности, наличие уникальных элементов.

Исходя из представленных признаков, следует отметить, что именно сложность и уникальность проектов требуют разработки методического инструментария управления ими.

Вместе с тем критический анализ имеющихся определений проектного управления показал, что общепринятого понятия современной наукой не выработано (табл. 2). Большинство исследователей придерживаются точки зрения, что под управлением проекта можно понимать как «методологию организации, планирования и координации использования человеческих и материальных ресурсов на всем протяжении жизненного цикла проекта, направленную на эффективное достижение целей проекта путем применения системы современных методов, техник и технологий управления» [42].

Кроме того, исследование теоретико-методологических подходов к проектному управлению позволяет заключить, что в научной среде формируется четкое представление о том, что оно ориентировано на конкретный результат [19]. Выделение ресурсов под определенный проект и выстраивание системы управления предполагает более высокую степень ответственности управленцев за результат и минимизирует иерархические прерогативы.

За рубежом проектный подход в деятельности государственных органов вла-

Таблица 1. Методологические подходы к определению понятия «проект»

Подход, определение	Нормативно-правовой документ
Проект – это временное предприятие, предназначенное для создания уникальных продуктов, услуг или результатов. Временный характер проекта означает, что у любого проекта есть определенное начало и завершение	Свод знаний по управлению проектами (Project Management Body of Knowledge, PMBoK), Американский национальный стандарт
Проект – это отдельное предприятие с определенными целями, часто включающими требования по времени, стоимости и качеству достигаемых результатов	Английская Ассоциация проект-менеджеров
Проект – это предприятие (намерение), которое в значительной степени характеризуется неповторимостью условий в их совокупности, например: задание цели; временные, финансовые, людские и другие ограничения	Стандарт DIN 69901 (Deutsches Institut für Normung), Германия
Проект – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений	PRINCE2 (PRojects In Controlled Environments 2), Великобритания
Проект – это комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленный на создание уникального продукта или услуги в условиях временных и ресурсных ограничений	ГОСТ Р 54869-2011, Россия

Таблица 2. Методологические подходы к определению понятия «проектное управление»

Подход, определение	Автор
Способ организации, руководства, планирования и координации ресурсов на протяжении проектного цикла, который направлен на эффективное достижение целей с использованием современных методов, технологий и техники	И.И. Мазур, В.Д. Шапиро [59], А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, М.В. Каркавин [60]
Методология управления не только ресурсами (человеческими и материальными), но и происходящими изменениями в процессе реализации проекта	А. Ковалев, И. Курдюмов [14]
Совокупность знаний, умений и навыков, а также методов и инструментов организации проекта	Project Management Institute [70]
Приложение стратегических задач, способов и приемов для осуществления проекта	А.М. Либман [37]
Деятельность по использованию соответствующих знаний, умений и навыков, средств и методов в проектной деятельности с целью достижения запланированных результатов и удовлетворения потребностей участников проекта	В.В. Ильин [10], П. Мартин [23]
Проектное управление представляет собой раздел теории управления, который изучает инструменты, направленные на координацию ресурсов, информационное сопровождение проекта, достижение поставленных целей, соблюдение этапов выполнения работы согласно их стоимости, запланированному сроку и целевым показателям	Ю.И. Попов, О.В. Яковенко [61]
Проектное управление представляет собой отдельный раздел теории управления социально-экономическими системами, раскрывающий основные инструменты, формы и методы более рационального и эффективного управления происходящими изменениями	Ю.Н. Лапыгина [62]
Вид управленческой деятельности, основанный на разработке системной модели действий по достижению цели с учетом предварительного коллегиального обсуждения	М.Л. Разу [38]
Совокупность взаимосвязанных элементов (юридических, организационных, научных, технико-технологических, экономических, экологических), направленных на разработку и реализацию проектов	И. Ильинская [11]
Источники: Ильин В. В. Проектный менеджмент : практическое пособие. – М. : Альфа-Пресс, 2007. – 264 с.; Ильинская И. Работа на результат. Проектное управление [Электронный ресурс] // Вета-Пресс. – Режим доступа : http://www.betapress.ru/library/management-762.html ; Ковалев А., Курдюмов И. Управление проектом по созданию интернет-сайта. – М. : Альпина Паблишер, 2001. – 337 с.; Копытова Е. Д. Развитие социальной ответственности как формы взаимодействия власти, бизнес-структур и населения в регионе : диссертация ... к.э.н.: 08.00.05. – ФГБУН Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, 2016. – 203 с.; Мартин П., Тейн К. Управление проектами : пер. с англ. – СПб. : Питер, 2006. – 224 с.; Проектный менеджмент: ускоренный курс : пер. с нем. А. М. Либман. – М. : Дело и Сервис, 2005 – 192 с.; Разу М. Л. Управление проектом. Основы проектного управления : учебник. – М. : КНОРУС, 2007. – 768 с.; Управление проектами : справочное пособие ; под ред. И. И. Мазура, В. Д. Шапиро. – М. : Высшая школа, 2001. – 875 с.; Ивасенко А. Г., Никонова Я. И., Каркавин М. В. Управление проектами : учебное пособие. – Ростов н/Д : Феникс, 2009. – 330 с.; Попов Ю. И., Яковенко О. В. Управление проектами : учебное пособие. – М. : ИНФРА-М, 2007. – 208 с.; Управление проектами: от планирования до оценки эффективности : практическое пособие ; под ред. Ю. Н. Лапыгина. – М. : ОМЕГА-Л, 2007. – 252 с.; Crawford J. K. The Strategic Project Office: A Guide to Improving Organizational Performance. – N. Y. : Marcel Dekker, Inc., 2002.	

сти используется достаточно активно. В целях распространения передового опыта управления проектами, разработки международных и национальных стандартов, проведения семинаров и конференций, исследований по данной проблематике создана и функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA). Кроме того, Институтом управления проектами США разработан Американский национальный стандарт «Руководство к своду знаний по управлению проектами» (англ. Project Management Body of Knowledge, PMBoK). В Японии методология проектного управления программами положена в основу государственной стратегии социально-экономического развития страны [25; 71]; в Великобрита-

нии – проектного менеджмента в государственных организациях [57]; в Новой Зеландии – использования системы «конкурирующих корпораций» (исполнительные органы заключают друг с другом договоры по оказанию взаимных услуг на конкурсной основе) [64]. Более того, по данным Японской ассоциации управления проектами, все инвестиционно-строительные проекты, осуществляемые в рамках программ развития территорий, оцениваются и реализуются с помощью методологии проектного управления, в то время как в России используется не больше 1,5–2% от их общего количества [68].

По данным Международной ассоциации управления проектами, использование современной методологии и

инструментария проектного управления позволяет сэкономить до 20–30% времени и около 15–20% средств, затрачиваемых на осуществление проектов и программ [30]. Это позволяет говорить о том, что проектное управление, как и программно-целевое, является эффективным инструментом реализации стратегий развития территорий.

Однако возникает вопрос, чем проект отличается от программы? Изучение документов долгосрочного характера позволяет сделать вывод о том, что определение «государственной программы», данное в Федеральном законе № 172-ФЗ (табл. 3), и определение «проекта»¹, зафиксированное в постановлении Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» (от 15 октября 2016 года № 1050), схожи как формально, так и по своей сути. Это позволяет говорить о существовании незавершенности концептуальных положений, заметной уже при попытках раскрыть базовые категории.

При этом и в работах исследователей при трактовке понятия программно-целевого управления либо наблюдается акцентирование внимания на одном из компонентов, либо не всегда конкретными являются представления о методах программно-целевого управления.

Так, например, Ю.Н. Казанский утверждает, что программно-целевой метод – это способ конкретной реализации целевой комплексной программы в опре-

¹ Согласно постановлению Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 года № 1050 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на достижение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений, а программа – комплекс взаимосвязанных проектов и мероприятий, объединенных общей целью и координируемых совместно в целях повышения общей результативности и управляемости.

деленной области ее применения [12], тем самым ограничивая инструментарий (методы) управления только фазой реализации программ, оставляя организационно не обеспеченными другие функции управления (планирование, координацию, контроль и т. д.).

Автор другого исследования [20], в свою очередь, оставляет без внимания обязательность создания специального организационно-управленческого механизма.

Изучение теоретико-методологических основ позволяет выделить два подхода к программно-целевому методу управления. В широком смысле под ним понимается способ решения крупных и сложных проблем посредством выработки и реализации системы программных мер, ориентированных на цели, достижение которых обеспечивает решение возникших проблем [40; 44]. В узком смысле сущность данного метода зачастую сводится только к процессам разработки и реализации целевых комплексных программ различного типа. Такое определение фиксирует лишь внешний уровень сущности программно-целевого управления.

Ученые из Болгарии [53] попытались раскрыть природу программно-целевого управления посредством идентификационного подхода, который, по их мнению, представляет собой синтез целевого, программного, системного и комплексного подходов. Ими подчеркивается значимость процесса целеполагания в системе программно-целевого управления, особенно в связи с возникновением новых, специфических проблем межотраслевого и территориального (межрегионального) характера, что требует обеспечения организационной полноты и целостности в условиях действия факторов разного уровня и природы.

Таким образом, проектное управление имеет ряд особенностей, отличающих его от программно-целевого. В частности,

Таблица 3. Методологические подходы к определению понятия «программа» и «программно-целевое управление»

Подход, определение	Автор
Государственной программой является документ стратегического планирования, содержащий комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, обеспечивающих в рамках реализации ключевых государственных функций достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития	ФЗ от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в РФ»
Программа – это совокупность целеориентированных, намеченных к планомерному проведению, согласованных по содержанию, скоординированных в пространстве и во времени мероприятий, направленных на решение определенной проблемы	Б.А. Райзберг [39]
Программа представляет собой более детальный плановый документ, она отличается от плана тем, что указывает не только в каком объеме производить, но и каким образом осуществлять производство	А.Г. Аганбегян [1]
Программа – это совокупность взаимоувязанных мер, план действий, направленный на достижение единой цели, решение одной проблемы	Л.Ш. Лозовский [22]
Программа – это конкретные меры, распределение ресурсов и последовательность действий, относящихся к конкретной ситуации	В.И. Кузнецов, С.Д. Ильенкова [28]
Программы – это так называемые предплановые документы по решению важнейших проблем социально-экономического развития региона. Составляя план социально-экономического развития, необходимо обращаться к соответствующей целевой программе. Разработка целевой программы должна предшествовать плану, а ее реализация осуществляется путем включения в план соответствующих показателей и заданий программ	Е.В. Харченко, Ю.В. Ветраков [65]
Программа – детализированный план, отвечающий на вопрос не только что делать, но и как делать, в какие сроки, в какой последовательности и т. д. То есть не программа предшествует плану, а наоборот, план – программе. При этом и программа, и план базируются на одних и тех же предпрограммных, предплановых разработках (схемы развития регионов)	В.В. Кистанов, Н.В. Копылов [13]
Программно-целевой подход позволяет реализовать потребность в осуществлении интеграционных процессов в экономике, обусловленную, с одной стороны, сложностью комплексных проблем экономического развития, требующих для своего решения эффективного межотраслевого, междомственного, межрегионального взаимодействия, с другой – высокой степенью отраслевой и территориальной дифференциации уровня развития отдельных элементов экономической системы	А.Г. Гранберг [7]
Программно-целевой метод – это способ конкретной реализации целевой комплексной программы в определенной области ее применения	Ю.Н. Казанский [12]
Программно-целевой метод – метод, направленный на выделение основных целей и задач государственного экономического, социального, экологического, культурного и территориального развития, разработку взаимосогласованных мероприятий по их реализации в установленные сроки	М.Ю. Кривошеева [20]
Программно-целевой подход выступает элементом единого плана экономического и социального развития, страны и ее регионов, суть которого состоит в увязывании целей развития с ресурсами с помощью специальных программ	Р.А. Попов [32]
Программно-целевое управление – организационная форма, использование которой необходимо для выполнения комплекса работ («программы»)	В.С. Рапопорт, Л.В. Родионова [41]
Источники: Аганбегян А. Г. Опыт программно-целевого управления предприятиями ; под ред. А.Г. Аганбегяна, В.Д. Речина. – М.: Экономика, 1989. – С. 126; Гранберг А. Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 24; Казанский Ю. Н. Опыт организации и управления строительными фирмами США. – М.: Стройиздат, 1985. – С. 8–10; Кистанов В. В., Копылов Н. В. Региональная экономика России. – М.: Финансы и Статистика, 2006. – 584 с.; Кривошеева М. Ю. Стратегия социально-экономического развития регионов на основе программно-целевых методов управления (на примере Воронежской области) : автореф. дис. ...к.э.н. – Воронеж, 2003. – С. 6; Лозовский Л. Ш. и др. Словарь аудитора и бухгалтера. – М., 2003; Кузнецов В. И., Ильенкова С. Д. Основы менеджмента : учебно-практическое пособие. – М., 2000. – 181 с.; Попов Р. А. Системология регионального хозяйства. – М.: Высш. Шк., 2010. – 223 с.; Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами : учеб. пособие. – М.: ИНФРА-М, 2010. – 384 с.; Рапопорт В. С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления // США: организационные проблемы управления ; под общей редакцией Б. З. Мильнера. – М.: Мысль, 1976. – С. 60; Харченко Е. В., Ветракова Ю.В. Государственное регулирование национальной экономики : учеб. пособие. – М.: КНОРУС, 2011. – 328 с.	

проектный подход нацелен на конкретный результат. При этом есть возможность определить степень личного вклада каждого участника проекта, эффективность его работы в целом и профессиональную компетентность, оптимизировать управ-

ленческие процессы, наладить более эффективное взаимодействие между всеми участниками проекта. Если итогом реализации программы являются какие-либо последствия для социально-экономической системы, то проект – конкретный

результат (например, создание конечного продукта или услуги, измеряемых количественно) [15].

Весьма актуальным с методологической точки зрения является соблюдение принципов управления, в числе которых целенаправленность, комплексность, системность, научная обоснованность. Как отмечается в работе С.А. Репина [43], управление связано с разработкой целевых программ (целевой и программный подходы) в единстве ее элементов (структурный подход) и функций (функциональный подход) по всем направлениям (комплексный подход). Однако широта охвата программно-целевого управления не вполне корректна. Только на основе системного подхода возможно достичь гармоничного единства элементов и функций системы программно-целевого управления, поскольку структурный и функциональный подходы имеют отношение к решению других задач (к обоснованию необходимого и достаточного состава элементов структуры управления и др.). Иными словами, именно в рамках системного подхода можно не только добиться интеграции всех методов управления, но и обеспечивать ценность самой системы управления.

В частности, П.И. Кононенко [16] отмечает, что комплексный подход предполагает учет всего многообразия факторов, которые могут повлиять на результаты принимаемых решений; именно он позволяет обеспечить необходимую обоснованность решений и прогнозировать их возможные последствия, создает возможности формирования рациональных организационных форм воздействия на участников.

В свою очередь, применение системного подхода позволяет научно обоснованно выбрать более эффективные формы процесса принятия решений и регламентировать данный процесс, оптимально

упорядочить структуру управления, усилить целенаправленность информационной базы.

При этом на значимость программного и проектного методов управления указывали еще в 1960-70-х гг. Р. Джонсон, Ф. Каст, Дж. Розенцвейг. Они отмечали, что эти методы используются для выполнения определенных задач и станут доминирующим типом организации будущего [72].

Важность проектного управления в органах власти Российской Федерации определена в настоящее время на самом высоком уровне [33]. Ведется активная работа по его внедрению – расширяется нормативно-правовая база в данной сфере путем принятия национальных стандартов в системе ГОСТ (Р 54869-2011, Р 54870-2011, Р ИСО 21500-2014), соответствующего постановления (*рис. 1*); распоряжением Правительства РФ от 15 октября 2016 года № 2165-р утвержден план первоочередных мероприятий на 2016–2017 гг. по организации проектной деятельности. Разработанная нормативно-правовая база призвана помочь более эффективно реализовывать проекты, организовать взаимодействие между участниками при осуществлении совместной деятельности.

Наряду с этим руководителям всех уровней власти рекомендовано обеспечить внедрение данного подхода в деятельность и развитие компетенций всех участников проектной деятельности.

В соответствии с принятым законодательством преимущества использования данного подхода выражаются в сокращении сроков достижения результатов, повышении эффективности использования ресурсов и взаимодействия с другими организациями и др. (*рис. 2*).

Вместе с тем экспертами Группы компаний «Проектная практика» выявлено, что представители органов власти видят основное преимущество от внедрения проектного управления в повышении

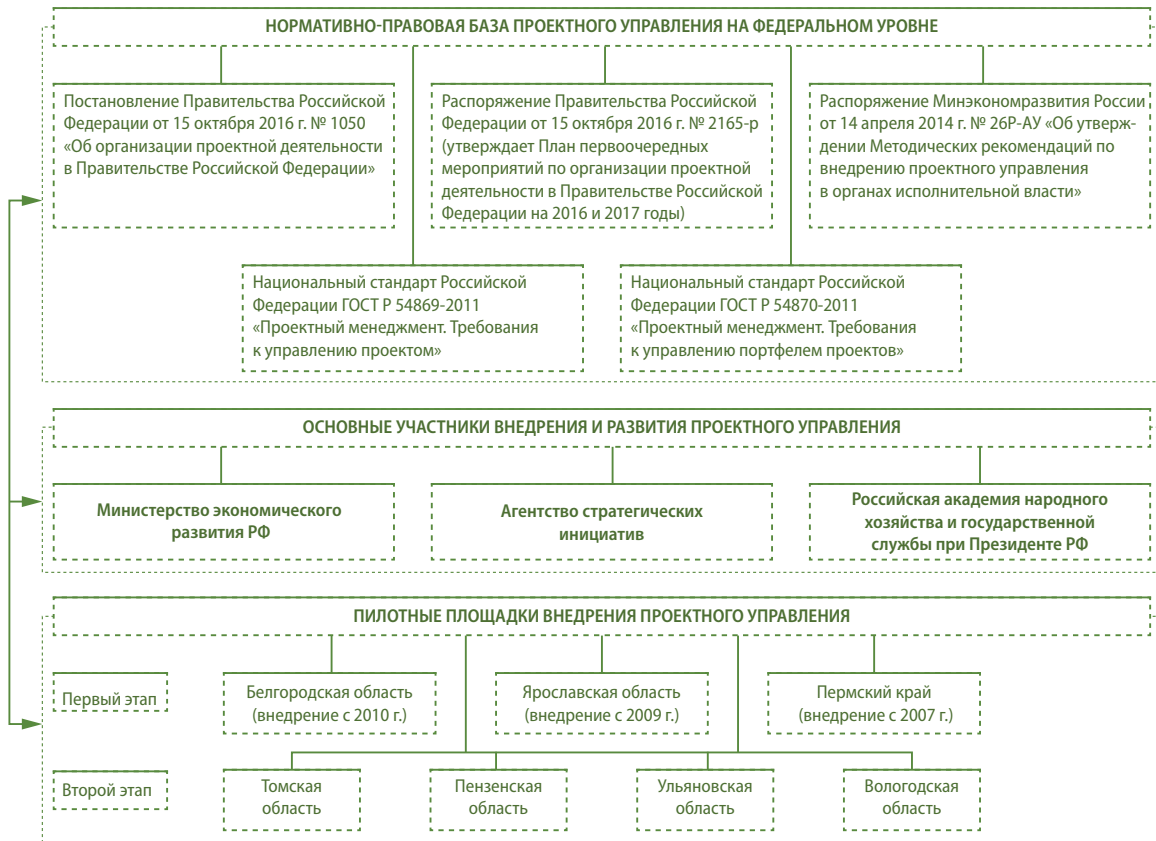


Рис. 1. Институционально-организационная среда внедрения проектного управления в России

Источник: составлено авторами.

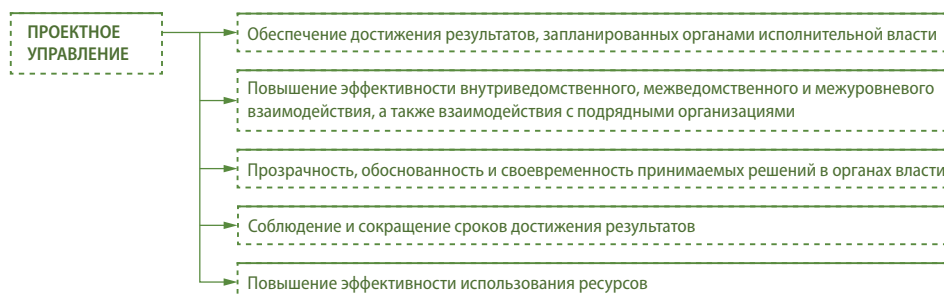


Рис. 2. Основные цели внедрения проектного управления

Источник: Распоряжение Министерства экономического развития РФ от 14 апреля 2014 года № 26Р-АУ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти»

прозрачности и контролируемости реализуемых проектов (так считают 64% опрошенных; рис. 3).

Вопрос внедрения проектного управления требует изучения отечественного опыта в этой сфере. Одним из субъектов РФ, где практика данного управления получила наибольшее развитие, является Белгородская область. Разработку и вне-

дрение данной системы осуществляет специально уполномоченный орган – отдел организации проектного управления (проектный офис) Департамента внутренней и кадровой политики. Все мероприятия регистрируются в базе системы общего электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области», в которой работают все

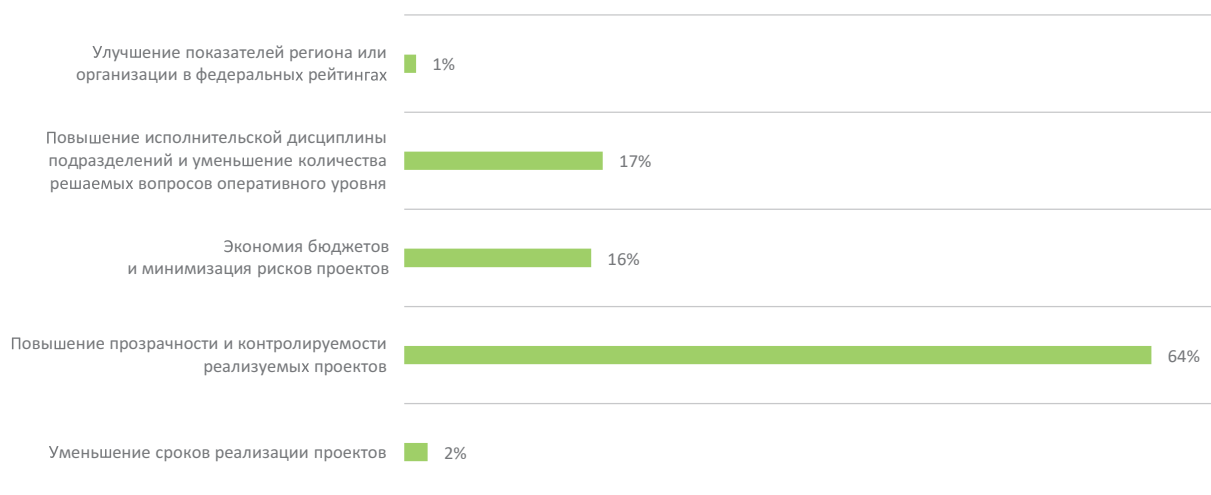


Рис. 3. Распределение ответов на вопрос «Если бы Вам в качестве первого лица пришлось принимать решение о начале внедрения проектного управления, то какой главный аргумент мог бы Вас убедить в полезности проектных подходов»

Источник: Трубицин Ю. Ю. Внедрение проектного управления в органах власти. Можно ли предсказать результат [Электронный ресурс]. – Ярославль, 2015. – Режим доступа : http://pmforesight.ru/download/PM_Gos_2015.pdf

органы исполнительной власти как на региональном, так и на муниципальном уровнях.

По состоянию на 2015 год в этой базе зарегистрировано 2300 проектов, реализуется 850 проектов, 950 – завершено [35]. Остальные находятся на этапе разработки. В соответствии с данными, представленными на официальном сайте Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области, внедрение проектного управления в экономику региона обусловило возникновение значительного эффекта для социально-экономического развития территории, а именно уменьшение периода разработки и согласования документации проекта на 20–50% (средняя экономия времени составляет не менее 2 месяцев, на выделение земельного участка – 1,48 мес., подключение инженерных коммуникаций – 0,65 мес. и т. п.), уменьшение срока окупаемости проектов для инвестора и др. [29].

Следует заметить, что успешному внедрению проектного подхода в управление Белгородской областью и ее развитию способствовало создание соответствующего

организационно-правового и институционального обеспечения (табл. 4).

Проведенный анализ применения проектного подхода в Белгородской области позволил заключить, что развитию данного метода управления экономикой способствовал ряд факторов:

- формализация проектного подхода к управлению экономикой региона (нормативно-правовые акты, проектная документация, процедуры);
- высокий уровень поддержки применения принципов проектного управления со стороны высшего руководства региона;
- определение органа власти, ответственного за внедрение проектного подхода к управлению;
- массовое вовлечение работников органов власти в проектную деятельность и их обучение;
- создание системы оценки (отбора) проектов (экспертные комиссии по рассмотрению проектов, привлечение внешних экспертов);
- наличие технологической поддержки проектной деятельности (автоматизированная информационная система, АИС);

Таблица 4. Институциональное, правовое и организационно-методическое обеспечение проектного управления в органах власти Белгородской области

Параметр сравнения	Белгородская область
Нормативно-правовые акты, регламентирующие использование проектного управления	<ol style="list-style-type: none"> 1) Постановление правительства Белгородской области от 31 мая 2010 года № 202-пп «Об утверждении положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области»; 2) Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 ноября 2012 года № 794 «Об утверждении регламента администрирования проектов в органах исполнительной власти, государственных органах Белгородской области»; 3) Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 июня 2012 года № 408-р «Об утверждении порядка определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов»; 4) Распоряжение Губернатора Белгородской области от 29 апреля 2011 года № 279-р «О создании отраслевых экспертных комиссий по рассмотрению проектов» и др.
Институциональное и организационно-методическое обеспечение	<ol style="list-style-type: none"> 1) Уполномоченным органом области по разработке и внедрению системы управления проектами является Департамент внутренней и кадровой политики Белгородской области, а основным исполнителем – отдел организации проектного управления (проектный офис). Всего функционирует 9 региональных (функциональных) проектных офисов (по 1–2 чел.) и 22 муниципальных проектных офиса (1–3 чел.); 2) При каждом органе исполнительной власти региона созданы отраслевые экспертные комиссии (решение об открытии и закрытии проектов), межведомственная комиссия (решение о премировании участников завершенных проектов); 3) Все проекты регистрируются в базе системы общего электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области», в которой работают органы власти на региональном и муниципальном уровнях. По контрольным точкам отслеживается весь ход реализации проекта; 4) Создана автоматизированная информационная система «Проектное управление», интегрированная с электронным Правительством области и позволяющая осуществлять: <ol style="list-style-type: none"> а) ведение реестра (базы) проектов; б) календарное и бюджетное планирование проектов; в) мониторинг реализации региональных и муниципальных проектов; г) распределение полномочий и ответственности членов команды проектов; д) управление изменениями проектов; е) проектный документооборот; ж) автоматизированную аналитическую отчетность; 5) В рамках региона реализуется масштабный областной организационный проект «Совершенствование проектного управления в органах власти Белгородской области»; 6) В целях стимулирования государственных служащих, реализующих проекты, Распоряжением Правительства области от 17 июня 2013 года № 287-рп создан проектный премиальный фонд. Средства аккумулируются на смете Департамента внутренней и кадровой политики и распределяются между органами государственной исполнительной власти по итогам реализации проектов; 7) Нематериальное стимулирование участников осуществляется путем присвоения государственным гражданским служащим рангов в области проектного управления.
<p>Источник: Кожевников С. А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти [Электронный ресурс] // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5. – Режим доступа : http://vtr.vssc.ac.ru/article/2037</p>	

– мотивационная политика, ориентированная как на участие работников в проектах, так и на успешное их завершение [3].

В остальных «пилотных» субъектах РФ также происходят формирование региональной нормативно-правовой базы, трансформация действующей системы управления экономикой региона (табл. 5).

Большинство же территорий России демонстрируют низкий уровень использования проектных принципов управления, а именно:

– не созданы организационные структуры проектного управления;

– государственные гражданские служащие не обучены методам проектного управления;

– проектное управление не используется как инструмент достижения стратегических целей;

– отсутствует специализированное программное обеспечение для сопровождения проектной деятельности;

– имеет место недостаток специалистов по управлению проектами;

Таблица 5. Формирование региональной нормативно-правовой базы в сфере проектного управления

Субъект РФ	Нормативно-правовая база, институциональное обеспечение
Ярославская область	<ol style="list-style-type: none"> 1) Областная целевая программа «Повышение эффективности и результативности органов исполнительной власти Ярославской области». 2) Разработано и утверждено «Положение о программно-целевом планировании и контроле», в котором заложены механизмы планирования и реализации областных целевых программ, соответствующие методологии проектного управления. 3) Разработана и утверждена «Методика формирования и организации работы межфункциональных групп», в которой заложены механизмы управления человеческими ресурсами, соответствующие методологии проектного управления. 4) Постановление Правительства Ярославской области от 29 июля 2014 г. № 732-п «О проектном офисе органов исполнительной власти Ярославской области». 5) Положения о системе управления программами и проектами (СУПП). 6) Обучение госслужащих, реализующих областные целевые программы, основным положениям СУПП.
Пермский край	Создан Проектный офис в составе департамента мониторинга Администрации губернатора Пермского края (3 штатных единицы), а также разработаны государственная программа «Совершенствование государственного управления» (в ред. Постановления Правительства Пермского края от 25.09.2015 № 706-п) и Положения об управлении «дорожными картами», проектами, программами, непроектными мероприятиями, утвержденные Указом губернатора Пермского края.
Вологодская область	<ol style="list-style-type: none"> 1) Постановление Правительства области от 01.03.2017 № 224 «Об организации проектной деятельности в Правительстве области и органах исполнительной государственной власти области»; 2) Распоряжение Губернатора области от 28.02.2017 № 41 «О региональном проектном офисе»; 3) Распоряжение Губернатора области от 28.02.2017 № 43 «О Межведомственной комиссии – Совете при Губернаторе области по стратегическим направлениям развития и проектной деятельности и проектных комитетах по федеральным приоритетным направлениям (проектам, программам), реализуемым на территории области, и региональным стратегическим направлениям (проектам)».

– отсутствует унифицированная методология осуществления проектного управления [27].

Стоит отметить, что совместные проекты органов власти с бизнес-структурами получили в настоящее время большее распространение. Это подтверждают и данные анкетного опроса, проведенного Минэкономразвития России в 2013 году в рамках работы Совета по внедрению проектного управления в органах власти. Результаты свидетельствуют о том, что компании с государственным участием чаще органов власти используют в своей деятельности термин данной экономической категории, а также создают проектные комитеты (или их аналоги), мотивируют участников проектной деятельности (рис. 4).

Среди основных причин незначительного использования органами государственной власти принципов проектного управления большая часть опрошенных выделяет отсутствие необходимых навыков у менеджеров и непонимание преимуществ данной методологии, а также

устоявшуюся практику функционального, вертикального взаимодействия внутри ведомств и страх потерять контроль при горизонтальном подходе проектного управления. На практике зачастую при проектном управлении участвуют сотрудники из разных функциональных подразделений исполнительных органов государственной власти, как внутриведомственных, так и внешних. Данная структура подразумевает необходимость выстраивания нестандартных организационных структур и систем коммуникаций, распределения ответственности и прав, что для высоко стандартизированной и формализованной работы госаппарата может стать крайне сложным процессом.

Следует подчеркнуть, что одной из главных причин, сдерживающих внедрение проектного подхода в органах власти субъектов РФ, является недостаточный уровень знаний и компетенций сотрудников. Поэтому данная проблема отмечена как ключевая и экспертами Группы компаний «Проектная практика» (табл. 6).

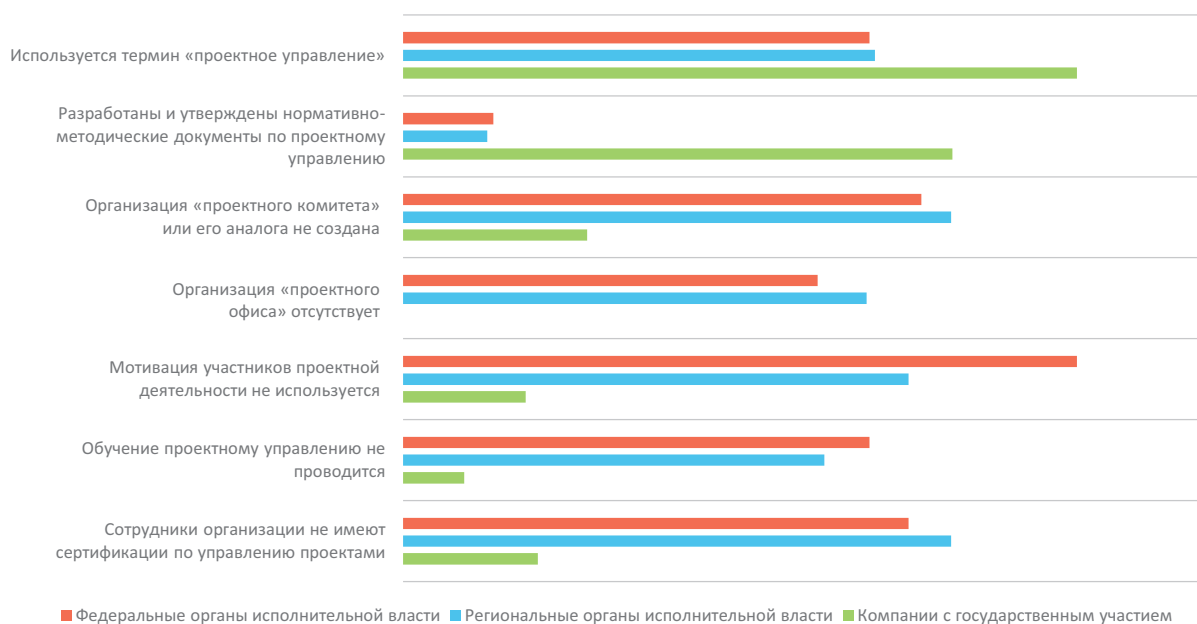


Рис. 4. Сравнение показателей внедрения проектного управления в компаниях с государственным участием, федеральных и региональных органах исполнительной власти*

* В процессе сбора информации об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях приняли участие 13 федеральных органов исполнительной власти, 11 компаний с государственным участием, 16 региональных органов исполнительной власти. Основные разделы опроса касались терминологии, процессов управления проектами, организации проектного управления, общей информации о проектной деятельности в организации.

Источник: Осипов Л. В. Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях [Электронный ресурс] // Министерство экономического развития РФ. – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect>

Таблица 6. Распределение ответов на вопрос «Что, по Вашему мнению, является самым главным препятствием для внедрения и эффективного применения проектного управления в деятельности органов государственной власти?»

Вариант ответа	% от числа опрошенных
Отсутствие поддержки и понимания полезности проектного управления со стороны первого лица	42
Недостаточный уровень знаний и компетенций сотрудников, назначенных ответственными за внедрение проектного управления. Отсутствие специалистов по проектному управлению	44
Отсутствие конкретного указания (постановления, распоряжения) со стороны федеральных органов государственной власти	12
Юридические и правовые сложности внедрения проектного управления	0
Ограничения или отсутствие выделенных средств в бюджете на внедрение проектного управления	2

Источник: Трубицин Ю. Ю. Внедрение проектного управления в органах власти. Можно ли предсказать результат [Электронный ресурс]. – Ярославль, 2015. – Режим доступа : http://pmforesight.ru/download/PM_Gos_2015.pdf

На основании вышеизложенного можно сделать вывод о том, что на современном этапе реализация проектного подхода в управлении социально-экономическими процессами в России находится на начальной стадии внедрения и апробации на пилотных площадках и в процессе своего становления сталкивается с рядом сложностей, требующих разработки комплекса мер, направленных на создание благоприятных

условий для использования этого метода в деятельности органов власти.

Во-первых, отсутствует методический инструментарий организации и внедрения проектного подхода в управление социально-экономическим развитием территорий. Об этом также свидетельствуют труды и В.Е. Селиверстова [49], и А.Н. Швецова [67]. Критический анализ теоретических основ данного вопроса по-

зволяет сделать вывод о существовании некоторой незавершенности концептуальных положений. Кроме того, встречается немало односторонних или очень узких оценок и трактовок проблем, ситуаций, характерных для разных уровней иерархии экономического пространства, имеет место оторванность теории от практики. В этом случае задача выявления сущности, особенностей, условий и механизма полноценной реализации проектного управления вряд ли может быть успешно решена без привлечения научных учреждений.

Во-вторых, проектное управление оказалось не встроено в систему стратегического планирования. Стратегическое планирование, которое, по мнению Д.С. Львова, А.Г. Гранберга и А.П. Егоршина [54], представляет собой процесс достижения поставленных целей управления путем формулирования целей и критериев, анализа проблем, определения конкурентных преимуществ, разработки сценариев и вариантов прогнозирования развития экономики и социальной сферы, выступает важнейшим элементом государственного управления территориальным развитием в условиях нестабильной рыночной среды. При этом документом, способствующим внедрению стратегического управления в регионе, является стратегия социально-экономического развития территории.

На наш взгляд, реализации стратегии будет способствовать создание *многоуровневой системы планирования*, включающей в себя три уровня: стратегический, тактический и оперативный (рис. 5). Организация такой системы позволяет в качестве основных инструментов реализации стратегии рассматривать разработку планов, целевых программ и проектов на среднесрочный период и на один год [63].

Следует отметить, что В.М. Полтерович также считает, что для развития стра-

ны и ее регионов необходимы проекты. В своей работе [31] он подчеркивает: «...для того чтобы стратегическое планирование стало действенным инструментом экономического роста, нужны пятилетние и годовые планы территориально-отраслевого развития РФ, основанные на хорошо просчитанных крупномасштабных проектах модернизации секторов народного хозяйства и развития регионов. Без них стратегические планы останутся набором благих пожеланий» [31, с. 22].

Однако в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ о проектах как инструменте реализации стратегий не упоминается. Неотъемлемым элементом системы стратегического планирования являются программы, которые становятся инструментом реализации системных целей. Следовательно, необходим критический анализ имеющегося теоретического задела, в результате которого может быть уточнена и дополнена содержательная интерпретация данного подхода как *эффективного инструмента реализации стратегии территориального развития.*

В-третьих, отсутствует организационно-методическое обеспечение проектного управления. Несмотря на вышеизложенные трудности, грамотная организация проектного управления позволит избежать сложностей стандартизированной работы и при этом сделать процесс управления проектами более предсказуемым. В результате этого, органы государственной власти смогут более рационально управлять финансовыми, материальными и людскими ресурсами, а не точечно реагировать на возникшие обстоятельства, решая частные задачи без привязки к стратегии развития территории.

Однако для этого необходима *детальная проработка организации и запуска системы управления проектами:*

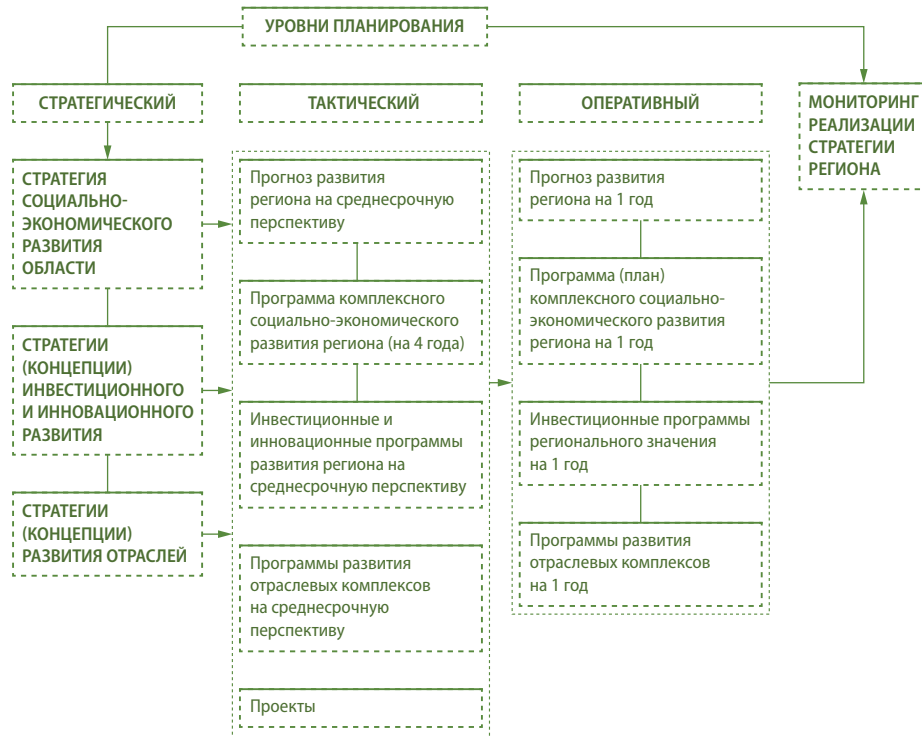


Рис. 5. Система плановых и программных документов социально-экономического развития региона

- определение пилотных проектов, назначение руководителей проектов, разработка уставов и календарных планов;

- разработка необходимых нормативно-регламентирующих документов системы управления проектами: положение о проектном офисе, положение о проектном комитете, регламент процессов управления проектами и основные шаблоны проектных документов;

- запуск работы по созданию информационной системы управления проектами: выбор исполнителя работ по созданию системы, разработка функциональных требований, технического задания;

- обучение сотрудников, задействованных во внедрении системы управления проектами и др.

Проведенное исследование успешного российского опыта проектного управления экономикой региона позволяет сделать вывод о том, что данный процесс реализуется в рамках общего системного процесса территориального управления и наиболее эффективен на базе организа-

ции и функционирования специального коллегиального органа. В связи с этим в регионах *необходимо создание проектного офиса*, основная цель деятельности которого заключается в оказании содействия социально-экономическому развитию региона на основе аккумулирования информации об идеях проектов и их инициаторах в специальных базах данных. Задачами офиса являются:

- содействие в консолидации ресурсов власти, бизнеса и населения для решения задач развития территории;

- оказание поддержки социальным, культурным проектам и программам, проведение социальных конкурсов;

- поиск ресурсов, инвесторов и способов реализации проектов;

- аккумулирование добровольных взносов от хозяйствующих субъектов;

- организация и проведение мероприятий и программ в области социальной ответственности;

- проведение круглых столов с участием органов власти, бизнеса и населе-

ния с целью формирования партнерского взаимодействия по вопросам развития территории;

– разработка и реализация собственных проектов;

– проведение мониторинга взаимодействия власти и бизнес-структур [18].

Кроме того, отсутствие единой информационной системы управления проектами определяет *потребность в унифицированном, гибком и доступном программном обеспечении* для сопровождения проектной деятельности, поскольку для реализации проектов и программ государственного и национального значения требуются прозрачность, обоснованность, оперативность и качество планирования. Изучение опыта Белгородской области, где создана автоматизированная информационная система «Проектное управление», публикаций исследователей [15] позволяет утверждать, что наличие комплексной автоматизированной информационной системы позволит сократить трудозатраты, повысить скорость выполнения процесса проектного управления, эффективность межведомственного взаимодействия при реализации совместных проектов.

В-четвертых, к причинам незначительного использования проектного управления относятся *недостаточный уровень знаний и компетенций работников, их слабая заинтересованность* в организации и использовании данного подхода. Поэтому необходимо *вовлечение сотрудников* органов власти и управления в проектную деятельность, их *профессиональное переобучение и повышение квалификации*. Кроме того, как отмечает в своем исследовании С.А. Кожевников [15], необходимо разработать эффективную и адекватную систему управления мотивацией участников проектной деятельности, совершенствовать механизм премирования государственных служащих,

руководителей проектов и сотрудников, вовлеченных в проектную деятельность, определить дополнительные меры их поощрения за создание и успешную реализацию проектов.

Проведенный анализ теоретических основ проектного управления и развития его научно-методического обеспечения позволяет сделать вывод о том, что в настоящее время первоочередной задачей для региональных и муниципальных органов власти является совершенствование нормативно-правовой сферы путем разработки стандартов. Наличие данных документов позволит определить как общие принципы реализации проектов с учетом специфики социально-экономического развития конкретной территории (политика по управлению проектами, общие положения и классификация проектов, реализуемые в регионе, муниципальном образовании, организации), так и детальное описание процессов и методик (методология управления проектами, организационные принципы, требования к организационной структуре и процессам управления, целевые и контрольные показатели, степень ответственности и полномочий как менеджера проекта, так и других членов команды и др.).

Разработка и принятие стандартов проектного управления благодаря закреплению базовых методов управления обеспечит целостное восприятие правил и основополагающих принципов проектного подхода, задач, конечных целей и состава реализуемых проектов; правовую основу классификации управленческих задач; выявление методов реализации и управления проектами; внедрение методической базы для обучения и мотивации сотрудников.

В заключение стоит отметить, что только постепенная, грамотная, методически и научно обоснованная организация управления проектами позволит решить

ряд приоритетных задач, определенных Правительством Российской Федерации, и будет способствовать масштабному соци-

ально-экономическому развитию территорий за счет повышения эффективности управления на всех уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Аганбегян, А. Г. Опыт программно-целевого управления предприятиями [Текст] ; под ред. Аганбегяна А.Г., Речина В.Д. – М. : Экономика, 1989. – С. 126.
2. Бодрунов, С. Д. Ресурсные преимущества России как основа высокотехнологичного экономического роста [Текст] / С. Д. Бодрунов // Экономическое возрождение России. – 2014. – № 4 (42). – С. 24–31.
3. Внедрение проектного управления в органах исполнительной власти: опыт Белгородской области [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://pmolimp.ru/files/content/319/3-sergachyov-prezentaciya-v-a-1-pdf.pdf>
4. Гайнанов, Д. А. Методологические аспекты реализации программно-проектного подхода в стратегическом управлении развитием территории [Текст] / Д. А. Гайнанов, И. Д. Закиров // Управление экономикой: методы, модели, технологии. Материалы XV Международной научной конференции. – В 2 томах. – 2015. – С. 38–42.
5. Гейзер, А. А. Проектное управление инвестициями в сфере образовательных услуг [Текст] / А. А. Гейзер // Вестник Томского государственного университета. Экономика. – 2008. – № 2. – С. 57–61.
6. Гончарова, Н. А. Проектный подход к управлению образовательными программами в высшем учебном заведении [Текст] / Н. А. Гончарова // Вестник гуманитарного университета. – 2015. – № 4 (11). – С. 37–42.
7. Гранберг, А. Г. Стратегия территориального социально-экономического развития России [Текст] / А. Г. Гранберг // Вопросы экономики. – 2001. – № 9. – С. 24.
8. Грошев, Н. Б. Методология интеграции проектного управления инновационной деятельностью в систему регионального управления : диссертация на соискание ученой степени д-ра экономических наук [Текст] / Н. Б. Грошев. – Сибирский государственный аэрокосмический университет. – Красноярск, 2011.
9. Игнатова, А. М. Применение проектного метода в государственном управлении современной России [Текст] / А. М. Игнатова // Маркетинг МВА. Маркетинговое управление предприятием. – 2016. – № 1. – С. 176–189.
10. Ильин, В. В. Проектный менеджмент [Текст] : практическое пособие / В. В. Ильин. – М. : Альфа-Пресс, 2007. – 264 с.
11. Ильинская, И. Работа на результат. Проектное управление [Электронный ресурс] / И. Ильинская // Вета-Пресс. – Режим доступа : <http://www.betapress.ru/library/management-762.html>
12. Казанский, Ю. Н. Опыт организации и управления строительными фирмами США [Текст] / Ю. Н. Казанский. – М. : Стройиздат, 1985. – С. 8–10.
13. Кистанов, В. В. Региональная экономика России [Текст] / В. В. Кистанов, Н. В. Копылов. – М. : Финансы и Статистика, 2006. – 584 с.
14. Ковалев, А. Управление проектом по созданию интернет-сайта [Текст] / А. Ковалев, И. Курдюмов. – М. : Альпина Паблишер, 2001. – 337 с.
15. Кожевников, С. А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти [Электронный ресурс] / С. А. Кожевников // Вопросы территориального развития. – 2016. – № 5. – Режим доступа : <http://vtr.vscs.ac.ru/article/2037>
16. Кононенко, П. И. Стратегическое программно-целевое управление производственно-хозяйственной системой [Текст] / П. И. Кононенко. – М. : ИТК «Дашков и К», 2003. – С. 19.
17. Копытова, Е. Д. Развитие социальной ответственности как формы взаимодействия власти, бизнес-структур и населения в регионе: диссертация ... к.э.н. : 08.00.05 [Текст] / Е. Д. Копытова. – ФГБУН Институт проблем региональной экономики Российской академии наук, 2016. – 203 с.
18. Копытова, Е. Д. Социальная ответственность бизнеса: методы оценки и региональное измерение [Текст] / Е. Д. Копытова // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. – 2017. – Т. 10. – № 1 (49). – С. 254–271.

19. Кораблев, М. М. Развитие проектного подхода в государственном управлении [Текст] / М. М. Кораблев // Ученые записки Казанского государственного университета. Серия: гуманитарные науки. – 2010. – № 4. – С. 228–235.
20. Кривошеева, М. Ю. Стратегия социально-экономического развития регионов на основе программно-целевых методов управления (на примере Воронежской области) : автореф. дис. ...к.э.н. [Текст] / М. Ю. Кривошеева. – Воронеж, 2003. – С. 6.
21. Лексин, В. Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики [Текст] / В. Н. Лексин, Б. Н. Порфирьев // Модернизация. Инновации. Развитие. – 2015. – № 4 (24). – С. 10–18.
22. Лозовский, Л. Ш. Словарь аудитора и бухгалтера [Текст] / Л. Ш. Лозовский и др. – М., 2003.
23. Мартин, П. Управление проектами [Текст] / П. Мартин, К. Тейн ; пер. с англ. – СПб. : Питер, 2006. – 224 с.
24. Местное самоуправление: взаимодействие власти и бизнеса [Текст] : учеб. пособие / В. А. Ильин, Т. В. Ускова, Д. Е. Амелин, Д. П. Жаравин. – Вологда : ВНКЦ ЦЭМИ РАН, 2006. – 92 с.
25. Морозов, С. И. Проблемы научного обеспечения стратегического планирования социально-экономического развития региона [Текст] / С. И. Морозов, Е. Б. Смирнов // Проблемы современной экономики. – 2011. – № 3. – С. 188–191.
26. Никитина, Л. М. Подходы к проектному управлению социальными процессами [Текст] / Л. М. Никитина, М. Б. Табачникова // Экономическое развитие России: драйвер роста или генератор вызовов. Материалы Международной научно-практической конференции. – 2016. – С. 107.
27. Осипов, Л. В. Отчет об опыте проектного управления в органах исполнительной власти и организациях [Электронный ресурс] / Л. В. Осипов // Министерство экономического развития РФ. – Режим доступа : <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect>
28. Основы менеджмента [Текст] : учебно-практическое пособие / В. И. Кузнецов, С. Д. Ильенкова. – Москва, 2000. – 181 с.
29. Официальный сайт Департамента внутренней и кадровой политики Белгородской области. – Режим доступа : <http://www.dkp31.ru/project>
30. Официальный сайт Международной ассоциации управления проектами (International Project Management Association, IPMA). – Режим доступа : <http://www.ipma.world>
31. Полтерович, В. М. Региональные институты модернизации [Текст] / В. М. Полтерович // Экономическая наука современной России. – 2011. – № 4 (55). – С. 17–29.
32. Попов, Р. А. Системология регионального хозяйства [Текст] / Р. А. Попов. – М. : Высш. Шк., 2010. – 223 с.
33. Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 03.12.2015 «Послание Президента Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – Режим доступа : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_189898
34. Последов, С. В. Индикативный подход в проектном управлении развития территории [Текст] / С. В. Последов, Т. О. Толстых, Д. В. Толстых // Дельта науки. – 2016. – № 1. – С. 40–45.
35. Практика организации проектной деятельности в органах исполнительной власти Белгородской области (опыт пилотного региона) [Электронный ресурс]. – Режим доступа : <http://www.pm-conf.ru/files/04122014/presentations/Pavlova.pdf>
36. Прах, Д. А. Особенности проектного подхода к государственному управлению образовательной сферой [Текст] / Д. А. Прах // Современные тенденции развития науки и технологий. – 2015. – № 2–3. – С. 124–127.
37. Проектный менеджмент [Текст] : ускоренный курс ; пер. с нем. А. М. Либман. – М. : Дело и Сервис, 2005 – 192 с.
38. Разу, М. Л. Управление проектом. Основы проектного управления [Текст] : учебник / М. Л. Разу. – М: КНОРУС, 2007. – 768 с.
39. Райзберг Б. А. Государственное управление экономическими и социальными процессами [Текст] : учеб. пособие. – М. : ИНФРА-М, 2010. – 384 с.
40. Райзберг, Б. А. Программно-целевое планирование и управление [Текст] / Б. А. Райзберг, А. Г. Лобко. – М. : ИНФРА-М, 2002. – С. 9–11.
41. Рапопорт, В. С. Объективные предпосылки и основные положения целевого управления [Текст] / В. С. Рапопорт, Л. В. Родионова // США: организационные проблемы управления ; под общей редакцией Б. З. Мильнера. – М. : Мысль, 1976. – С. 60.

42. Ревин, Д. Ю. Использование проектного подхода к управлению в России [Текст] / Д. Ю. Ревин, П. С. Зеленский // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. – 2010. – Т. 2. – № 6. – С. 120.
43. Репин, С. А. Программно-целевой принцип в теории и практике управления областной образовательной системой : автореф. дис. ... д.э.н. [Текст] / С. А. Репин. – Челябинск, 1999.
44. Рисин, И. Е. Теоретические аспекты программно-целевого управления развитием муниципальных образований [Текст] / И. Е. Рисин, О. Ф. Шахов // Регион: системы, экономика, управление. – 2008. – № 1. – С. 157–164.
45. Рудаков, А. А. Сравнительный анализ традиционной методологии проектного управления и гибкого управления инновационными проектами [Текст] / А. А. Рудаков // Экономика предпринимательства. – 2012. – № 6 (29). – С. 292–294.
46. Савченко, Е. Белгородская область: проектное управление для муниципальных инициатив [Текст] / Е. Савченко // Самоуправление. – 2012. – № 2. – С. 6–7.
47. Садовникова, И. Н. Проектный подход к управлению школой на основе социального партнерства [Текст] / И. Н. Садовникова // Вестник Владимирского государственного университета им. А. Н. и Н. Г. Столетовых. Серия: педагогические и психологические науки. – 2015. – № 22 (41). – С. 60–71.
48. Сафонова, О. Н. Внедрение проектного управления в исполнительных органах государственной власти как механизм эффективного управления ресурсами [Текст] / О. Н. Сафонова, Е. А. Анчиков // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. – 2015. – № 2 (14). – С. 59.
49. Селиверстов, В. Е. Стратегические разработки и стратегическое планирование в Сибири: опыт и проблемы [Текст] / В. Е. Селиверстов. – Новосибирск : ИЭОПП СО РАН, 2010. – 496 с.
50. Селин, В. С. Возможности повышения энергоэффективности экономики северных регионов [Текст] / В. С. Селин // Вопросы территориального развития. – 2014. – № 8 (18). – С. 2.
51. Синявский, Д. А. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления (на примере Владимирской области) [Текст] / Д. А. Синявский, Н. В. Моргунов, Т. Д. Омаров // Экономика и управление. – 2012. – № 8 (93). – С. 96–100.
52. Скопин, А. О. Управление региональными проектами и проектное управление экономикой региона: сравнение дефиниций [Электронный ресурс] / А. О. Скопин // Региональная экономика и управление. – 2012. – № 1 (29). – Режим доступа : <http://region.mcnip.ru>
53. Стефанов, Н. Программно-целевой подход в управлении: теория и практика [Текст] / Н. Стефанов, К. Симеонов, К. Костев, С. Качаунов. – М. : Прогресс, 1975. – С. 23–27, 174–178.
54. Стратегическое управление: регион, город, предприятие [Текст] / под ред. Д. С. Львова, А. Г. Гранберга, А. П. Егоршина. – 2-е изд., доп. – М. : Экономика, 2005. – 603 с.
55. Сурат, И. Л. Современные тенденции развития проектного управления в экономических системах [Текст] / И. Л. Сурат, А. В. Тебеткин // Транспортное дело России. – 2014. – № 6. – С. 36–40.
56. Татаркин, А. И. Пространственное развитие региональных и территориальных экономических систем с использованием программно-проектных подходов [Текст] / А. И. Татаркин // Проблемы экономики. – 2012. – № 3. – С. 71–80.
57. Трофимова, О. М. Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении [Текст] / О. М. Трофимова, С. А. Маковкина // Вопросы управления. – 2016. – № 4 (22). – С. 52–58.
58. Трубицин, Ю. Ю. Внедрение проектного управления в органах власти. Можно ли предсказать результат [Электронный ресурс] / Ю. Ю. Трубицин // Ярославль, 2015. – Режим доступа : http://pmforesight.ru/download/PM_Gos_2015.pdf
59. Управление проектами [Текст] : справочное пособие / под редакцией И. И. Мазура, В. Д. Шапиро. – М. : Высшая школа, 2001. – 875 с.
60. Управление проектами [Текст] : учебное пособие / А. Г. Ивасенко, Я. И. Никонова, М. В. Каркавин. – Ростов н/Д : Феникс, 2009. – 330 с.
61. Управление проектами [Текст] : учебное пособие / Ю. И. Попов, О. В. Яковенко – М. : ИНФРА-М, 2007. – 208 с.
62. Управление проектами: от планирования до оценки эффективности [Текст] : практическое пособие / под ред. Ю. Н. Лапыгина. – М. : ОМЕГА-Л, 2007. – 252 с.
63. Ускова, Т. В. Управление устойчивым развитием региона [Текст] / Т. В. Ускова. – Вологда : ИСЭРТ РАН, 2009. – 355 с.

64. Филимонова, Н. М. Управление проектами как механизм реализации программ регионального развития [Текст] / Н. М. Филимонова, Р. Ю. Русанов // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. – 2011. – № 2. – С. 119–121.
65. Харченко, Е. В. Государственное регулирование национальной экономики : учеб. пособие [Текст] / Е. В. Харченко, Ю. В. Ветракова. – М. : КНОРУС, 2011. – 328 с.
66. Чимшир, В. И. Методика построения ресурсных карт в проектном управлении [Текст] / В. И. Чимшир // Восточно-Европейский журнал передовых технологий. – 2012. – № 8 (58). – С. 49–53.
67. Швецов, А. Н. Систематизация инструментов перспективного планирования территориального развития: настоятельная необходимость и конкретные предложения [Текст] / А. Н. Швецов // Российский экономический журнал. – 2009. – № 1-2. – С. 49–60.
68. Щеголев, А. В. Повышение эффективности государственной экономической политики на основе внедрения проектного управления [Текст] / А. В. Щеголев // Среднерусский вестник общественных наук. – 2016. – Т. 11. – № 6. – С. 440–445.
69. Юрьева, Т. В. Проектно-целевой подход и его роль в современной экономике [Текст] / Т. В. Юрьева // Современные технологии управления. – 2015. – № 6 (54). – С. 71–76.
70. A Guide to the Project Management Body of Knowledge (Руководство к своду знаний по управлению проектами) [Text] / Project Management Institute, 3-е изд. – USA, 2004. – 388 с.
71. Crawford, J. K. The Strategic Project Office: A Guide to Improving Organizational Performance [Text] / J.K. Crawford. – N. Y. : Marcel Dekker, Inc., 2002.
72. Johnson, R. The Theory and Management of Systems [Text] / R. Johnson, F. Kast, J. Rozenzweig. – N. Y., 1967. – P. 410–411.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРАХ

Ускова Тамара Витальевна – доктор экономических наук, доцент, заместитель директора, заведующий отделом проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: tvu@vscc.ac.ru. Тел.: (8172) 59-78-06.

Копытова Екатерина Дмитриевна – кандидат экономических наук, научный сотрудник отдела проблем социально-экономического развития и управления в территориальных системах. Федеральное государственное бюджетное учреждение науки Институт социально-экономического развития территорий Российской академии наук. Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а. E-mail: ekaterina-razglylina@yandex.ru. Тел.: (8172) 59-78-10.

Uskova T.V., Kopytova E.D.

ON THE ISSUES OF IMPLEMENTATION OF PROJECT MANAGEMENT IN THE BODIES OF AUTHORITY

The transition of Russian economy to the market conditions of economic management was accompanied by an increase in the territorial independence in addressing challenges of socio-economic development. However, with insufficient funds available it is difficult for the authorities to perform their assigned duties. The current circumstances highlight the need to expand the range of methods for managing socio-economic processes. In recent years, the introduction of a project approach into the government work has become increasingly important. In this regard, the purpose of the article is to think through the theory of project management and to study issues related to the development of its scientific and methodological support. The paper analyzes

the main normative legal documents on these issues and studies the successful experience of the Belgorod Oblast, where project management has been broadly used since 2010 and has proved effective in practice. The study reflects the development of institutional and legal support, as well as organizational and methodological one, and systemic work on the introduction of project management in the Vologda Oblast. Using survey data among others, the authors define the main reasons hampering the implementation and effective application of this approach. A critical analysis of the theoretical and methodological foundations, the legal framework, publications, and local experience makes it possible to identify problems in the implementation of project management and proposes a set of measures encouraging favorable conditions for the use of this approach in the activities of government bodies. The paper uses general scientific methods of research (logical, system approach, structural and functional analysis, generalization method), statistical methods (grouping method, sampling, comparison and generalization), as well as graphical and tabular methods of data visualization. The knowledge base of the paper are the studies of Russian and foreign scientists, experts and professionals in the field of project management, data from the official data sites of the territorial entities of the Russian Federation.

Public administration, strategic planning, regional economy, project, project management.

INFORMATION ABOUT THE AUTHORS

Uskova Tamara Vital'evna – Doctor of Economics, Associate Professor, Deputy Director, Head of the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: tvu@vscc.ac.ru. Phone: +7(8172) 59-78-06.

Kopytova Ekaterina Dmitrievna – Ph.D. in Economics, Research Associate at the Department for Issues of Socio-Economic Development and Management in Territorial Systems. Federal State Budgetary Institution of Science Institute of Socio-Economic Development of Territories of Russian Academy of Science. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation. E-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru. Phone: +7(8172) 59-78-10.