

**МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ И НАУКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ**  
**Федеральное государственное автономное образовательное учреждение высшего образования**  
**«Южно-Уральский государственный университет (национальный исследовательский университет)»**  
**Институт социально-гуманитарных наук**  
**Кафедра «Социология и политология»**

**ДОПУСТИТЬ К ЗАЩИТЕ**  
**И.о. заведующего кафедрой,**  
**к.социол.н.,**  
\_\_\_\_\_/С.В. Одяков/  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 2018 г.

**Особенности проектного управления в сфере реализации государственной  
региональной политики**

**ВЫПУСКНАЯ КВАЛИФИКАЦИОННАЯ РАБОТА**  
**ЮУрГУ – 41.03.04. 2018. 31-024 ВКР**

**Руководитель, доцент, к.и.н.**  
\_\_\_\_\_/ М.Д. Беседин /  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

**Автор**  
**студент группы СГ – 408**  
\_\_\_\_\_/ П.В. Гасс /  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

**Нормоконтролер, профессор**  
\_\_\_\_\_/ В.Е. Хвощев /  
« \_\_\_\_ » \_\_\_\_\_ 20 \_\_\_\_ г.

**Челябинск 2018**

## АННОТАЦИЯ

Гасс П.В. Особенности проектного управления в сфере реализации государственной региональной политики. – Челябинск: ЮУрГУ, СГ-408, 77 с., 2 табл., библиогр.список – 96 наим.

Выпускная квалификационная работа выполнена с целью выявления особенностей реализации проектного управления в региональных органах государственной власти (на примере Челябинской области).

Объектом данной работы является государственное управление в Российской Федерации с 2015 по 2018 гг. Предметом исследования будет являться механизм проектного управления на примере государственных органов исполнительной власти в Челябинской области.

Методологическую основу исследования составляют системный, институциональный и сравнительные подходы.

Проект в настоящее время занимает позицию инструмента реализации государственной политики, поскольку представляет собой комплекс организуемых и исполняемых в соответствии с методологией проектного управления мероприятий, разработанных для достижения уникальной цели и реализуемых в условиях ограниченности ресурсов.

Проектное управление в органах государственной власти представляет собой систему управления процессами и инструментами реализации ресурсов для достижения стратегических целей органа исполнительной власти.

## ОГЛАВЛЕНИЕ

ВВЕДЕНИЕ .....	5
СРАВНЕНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ И ПЕРЕДОВЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ.....	10
1 ПОЗИЦИЯ ПРОЕКТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ	
1.1 Государственная политика как политико-управленческий процесс .....	12
1.2 Проектирование в сфере реализации государственной политики.....	18
2 СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	
2.1 Развитие проектного управления в государственной политике на федеральном уровне.....	30
2.2 Использование проектного управления в социально-экономической политике Челябинской области .....	47
2.3 Особенности проектного управления в Челябинской области .....	57
ЗАКЛЮЧЕНИЕ .....	64
БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК .....	67

## ВВЕДЕНИЕ

В 70–80-х годах XX века системы политического менеджмента ряда стран Европы, Северной Америки и Азиатско-Тихоокеанского региона подверглись некоторым трансформациям. Это связано с кризисом в существовавшей системе государственного управления, который был вызван «критикой затратного характера политики государства всеобщего благосостояния» [56] и падением доверия к государственному управлению у населения. Решением проблемы стало переосмысление теории государственного управления с точки зрения возможности применения некоторых инструментов управления бизнес-структурами. Данный переход именуется как переход от государственного администрирования к «Новому государственному менеджменту». В России подобный переход произошел в 2000-е годы.

В реализации государственной политики стали применяться такие средства и инструменты из менеджмента, как относительная самостоятельность некоторых мелких частей системы, стратегический менеджмент, подготовка бюджета, ориентированного на результат и другие.

Особую устойчивость и популярность обрел проект как инструмент в деятельности органов государственной власти [42].

В современном мире предъявляются все более высокие требования к функционированию государственного аппарата. В основных направлениях деятельности Правительства РФ отмечается, что для эффективного решения задач в социальной и экономической сферах необходима модернизация существующей системы [6, с. 8]. Данная модернизация в стране может произойти, в том числе и за счет внедрения методов проектного управления.

В настоящее время имеется достаточное количество исследований, посвященных отдельным методам в сфере государственного управления, перенятым из деятельности предпринимательских структур (в частности, программно-целевому подходу). А. Барабашев, О. Малиновская и И. Скобелева и

другие изучили причины появления программно-целевого подхода в бюрократической среде, отечественную и зарубежную историю использования подхода органами власти, раскрыли природу, преимущества, недостатки этого подхода и др. Практики административных преобразований, понятийный аппарат, основные положения и принципы концепции «нового государственного менеджмента», условия их реализации, влияние на состояние государственной службы изучались Л. Сморгуновым, Е. Троицкой, О. Гаман-Голутвиной, Ю. Ирхиным и другими.

Достаточное количество трудов посвящено исследованиям и систематизации знаний, касающихся разработки и управления проектами, сферы реализации проектного управления. К. Грей и другие изучают сущность проекта и его преимущества, рассказывают об особенностях методологии проектного управления в бизнес-сфере, обращаясь к ярким практическим примерам, делятся опытом подготовки и трансформации организационной среды к применению инструмента, и, наконец, предлагают универсальные методики оценивания проектного управления в организациях. Кроме этого исследуется проектирование в сфере публичной политики. М. Грачев, Т. Митрохина и другие посвящают свои работы исследованию сущности понятий «политический проект» и «политическое проектирование», анализу современных российских тенденций, механизмов, институтов политического проектирования, изучению практик политического проектирования в российской политической системе.

С результатами анализа регионального или муниципального опыта управления проектами можно ознакомиться в работах А. Бондаревской, Д. Красильникова.

В настоящее время Правительством Российской Федерации осуществляется активное внедрение и использование проектного управления [6]. В связи с этим, возникает исследовательский вопрос о рассмотрении конкретных случаев применения проектного управления в сфере государственной политики и выявлении определенной специфики. Так как количество работ по данной тематике (применительно к российской практике) не столь велико, необходимо

всесторонне изучить явление проектного управления на всех уровнях государственной власти.

На основании этого можно выделить объект исследования: государственное управление в Российской Федерации с 2015 по 2018 гг.

Предметом исследования будет являться механизм проектного управления на примере государственных органов исполнительной власти в Челябинской области.

Цель работы – выявление особенностей реализации проектного управления в региональных органах государственной власти (на примере Челябинской области).

Для достижения поставленной цели были выделены следующие задачи:

1. рассмотреть особенности государственной политики как политико-управленческого процесса на основе изучения соответствующей литературы;
2. изучить специфику проекта как инструмента реализации государственной политики;
3. изучить этапы развития, организационную и нормативно-правовую базу проектного управления в России на федеральном уровне;
4. рассмотреть практику применения проектного управления на примере реализации проектов социально-экономической политики Челябинской области (на примере проекта «Развитие сервисной модели поддержки среднего и малого предпринимательства в Челябинской области»);
5. выявление особенностей реализации проектного управления на региональном уровне на основе сравнения с практикой федерального уровня.

Временные рамки исследования охватывают период с 2015 года, когда Д. Медведевым были утверждены основные направления деятельности Правительства РФ, где обозначено внедрение в систему государственного

управления России практик проектного управления, по сегодняшний день, так как данный документ охватывает период до 2018 года.

Территориальные рамки исследования включают всю территорию Российской Федерации, так как планируется изучить опыт использования проектного управления на федеральном уровне, а также Челябинскую область, так как на примере областных проектов будет раскрыта специфика проектного управления на региональном уровне.

Методологическую основу исследования составляют системный, институциональный и сравнительные подходы. Использование данных подходов позволило изучить применение проектного управления институтами государственной власти различных уровней, рассмотреть проект как инструмент реализации государственной политики в общей системе методов, а также выявить особенности реализации проектного управления на региональном уровне в сравнении с федеральным уровнем.

В качестве основных источников исследования были использованы официальные документы, отражающие основные направления социально-экономического развития РФ: Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года; Основные направления деятельности Правительства РФ на период до 2018 года (новая редакция). Методические указания к применению практик проектного менеджмента: Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти; Методические рекомендации по разработке и реализации государственных программ РФ; План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве РФ на 2016 и 2017 годы; Руководство по проектному менеджменту: ГОСТ Р ИСО 21500–2014; Требования к управлению портфелем проектов: ГОСТ Р 54870–2011.

Для анализа специфики проектного управления в Челябинской области использовались официальные документы регионального уровня. Документы об организации проектной деятельности: Постановление Губернатора

«О региональном стратегическом комитете»; Распоряжение Правительства «О плане мероприятий по организации проектной деятельности в Челябинской области в 2017 году».

А так же паспорта проектов Челябинской области 2017 года: паспорта 2 программ и 9 проектов регионального уровня. Подробнее рассмотрим паспорт проекта «Развитие сервисной модели поддержки среднего и малого предпринимательства в Челябинской области», так как в его рамках реализуется инфраструктурный проект, который стал финалистом конкурса лучших социально-экономических практик, реализуемых Агентством стратегических инициатив.

Структура работы состоит из введения, двух глав, в каждой из которых два и три параграфа соответственно, заключения и библиографического списка.

## **СРАВНЕНИЕ ОТЕЧЕСТВЕННЫХ И ПЕРЕДОВЫХ ЗАРУБЕЖНЫХ ИССЛЕДОВАНИЙ**

В настоящее время имеется достаточное количество исследований, посвященных отдельным методам в сфере государственного управления, перенятым из деятельности предпринимательских структур (в частности, программно-целевому подходу). А. Барабашев [28], О. Малиновская и И. Скобелева [52] и другие изучили причины появления программно-целевого подхода в бюрократической среде, отечественную и зарубежную историю использования подхода органами власти, раскрыли природу, преимущества, недостатки этого подхода и др. Практики административных преобразований, понятийный аппарат, основные положения и принципы концепции «нового государственного менеджмента», условия их реализации, влияние на состояние государственной службы изучались Л. Сморгунным [56, 57], Е. Троицкой [60], О. Гаман-Голутвиной [32], Ю. Ирхиным [41] и другими.

Достаточное количество трудов посвящено исследованиям и систематизации знаний, касающихся разработки и управления проектами, сферы реализации проектного управления. К. Грей [36] и другие изучают сущность проекта и его преимущества, рассказывают об особенностях методологии проектного управления в бизнес-сфере, обращаясь к ярким практическим примерам, делятся опытом подготовки и трансформации организационной среды к применению инструмента, и, наконец, предлагают универсальные методики оценивания проектного управления в организациях. Кроме этого исследуется проектирование в сфере публичной политики. М. Грачев [35], Т. Митрохина [53] и другие посвящают свои работы исследованию сущности понятий «политический проект» и «политическое проектирование», анализу современных российских тенденций, механизмов, институтов политического проектирования, изучению практик политического проектирования в российской политической системе.

С результатами анализа регионального или муниципального опыта управления проектами можно ознакомиться в работах А. Бондаревской [28], Д. Красильникова [44].

Также были использованы труды зарубежных авторов по теме структуры и теорий государственного управления. К их числу относятся П. Ласкум, П. ле Галес [94,95], Дж. Андерсон [96].

# **1 ПОЗИЦИЯ ПРОЕКТА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ПОЛИТИКИ**

## **1.1 Государственная политика как политико-управленческий процесс**

Управление и политика – это две взаимосвязанных сферы деятельности человечества. Эти понятия на протяжении истории по-разному соотносились между собой в зависимости от внешних условий: численности населения, типа экономических отношений и т.д. Но, в целом, основные цели политики и управления оставались неизменными – создание и поддержание порядка в сфере человеческих взаимоотношений [56].

В середине XIX века господствовала теория о полном разделении политики и управления как сфер деятельности [47]. Дихотомическая модель в определении государственной политики предполагала полное разделение труда: политики занимаются политикой, управлением же – чиновники. В. Вильсон считал, что данные сферы не должны влиять на деятельность друг друга – смена политического руководства не должна влиять на работу администрации. Административный аппарат должен суметь качественно исполнить решение любой партии или группы политических лидеров, законно избранных народом [58].

Но, в свете опыта Первой мировой войны и, особенно великой депрессии и Второй мировой войны, данная дихотомическая модель была подвергнута критике и сомнениям. Исходя из этого, появилась новая функционалистская модель, которая объясняла управление как процесс принятия решений, а политику как то, что обеспечивает легитимность принятых решений. В рамках данной концепции нет четкого разделения на тех, кто занимается только разработкой политического курса и тех, кто занимается только реализацией решений. Органы исполнительной власти, реализующие политические решения так же активно участвуют в формировании политической повестки дня наряду с законодательными органами власти и наоборот. Также можно отметить, что в

данной концепции подчеркивается особое влияние групп интересов на политику и управление [56].

Таким образом, в русле функционалистского подхода исследовательская мысль стала отталкиваться от допущения о тесной взаимосвязи государственной политики с государственным управлением. Наука о государственной политике, таким образом, в русле функционалистского подхода стала формироваться в первой половине XX века. Данный процесс связан с деятельностью Ч. Мерриама, который работал над определением сущности государственного управления на основе опыта других исследователей в сфере изучения реализации политики [64].

Но только лишь в 1970-е гг., У. Дженкинсом была сделана первая попытка истолковать понятие «государственная политика». По его мнению, государственная политика представляет собой некое множество взаимосвязанных решений, которые принимаются актором/группой акторов относительно выбора целей и оптимальных средств их достижения [64]. Это совокупность определенных действий, необходимых для реализации ряда задач, а инструментарий определяется опытом практической реализации схожих задач. Данное и последующие определения в русле функционалистского подхода.

Похожее определение государственной политике дает Дж. Андерсон.

Он определяет ее как – «относительно стабильный, целенаправленный курс действий, преследуемый актором или группой акторов в ходе решения проблемы или проблемного вопроса» [96]. Государственная политика характеризуется, таким образом, как некая проектируемая деятельность, реализуемая с целью решения общественных проблем. При этом данные решения должны соответствовать общественным ожиданиям. Данное соответствие может выступать в качестве одного из условий, которые определяют содержательную часть государственной политики.

А. Соловьёв предлагает определение государственной политики, схожее с определениями зарубежных авторов. Он рассматривает государственную политику как «совместную деятельность статусных и неформальных акторов,

способных контролировать центры принятия решений в целях особого распределения общественных ресурсов при урегулировании крупных – отраслевых / межотраслевых, региональных / межрегиональных, внутренних / внешних – задач» [59]. А. Соловьёв подчеркивает, что в процесс разработки и реализации государственной политики могут быть вовлечены различные группы акторов, а также раскрывает сущность изучаемого явления как деятельности, направленной на решение значимых государственных проблем при распределении общественных благ.

Наиболее развернутую трактовку понятия в своих работах представляет А.А. Дегтярёв. Автор рассматривает государственную политику как «целеориентированную и управляемую, комплексную и организованную деятельность индивидов и их групп по легитимному разрешению общественных проблем при руководящей и интегративной роли институтов государственной власти и на основе использования коллективных ресурсов общества, которая включает в себя совокупность публичных целей и задач, условий и норм, решений и действий, а также социальных результатов и последствий» [39]. Данное определение практически полностью охватывает те составляющие государственной политики, которые упоминаются в определениях других авторов. Также автор отмечает наличие результатов целенаправленной деятельности органов власти по реализации государственной политики, которые необходимо учитывать при анализе эффективности деятельности.

В целом, основными чертами государственной политики как явления можно выделить: целенаправленность деятельности, реализация мероприятий административно-государственным аппаратом, ориентация на общественные запросы, связь управления с политикой в сфере принятия политических решений, наличие специального инструментария и конкретных технологий для решения определенных задач.

На основании выше изложенных определений можно сделать вывод о том, что государственная политика предполагает не только участие в разработке

политического решения, но и его реализацию при помощи специального инструментария. Поэтому мы можем характеризовать государственную политику как политико-управленческий процесс.

Одной из основных составляющих политико-управленческого процесса является подготовка, принятие и реализация политико-управленческих решений.

По А. Дегтярёву, политико-управленческое решение, в отличие от организационно-технических актов, характеризуется следующими положениями: во-первых, формулируемые задачи содержат базовые ценности и интересы основных социальных групп и политических акторов государства; во-вторых, данными решениями воспроизводятся основные нормативные и институциональные параметры общественно-политического порядка; в-третьих, решениями могут регулироваться и перераспределяться основные ресурсы общества [39]. Сущность реализации политико-управленческого решения состоит в претворении в жизнь его содержания, то есть решения определенной проблемы.

Осуществление государственной политики может изображаться в форме политико-управленческого цикла, фазами которого будут являться процессы разработки, принятия и реализации политико-управленческого решения.

Существует много моделей данного цикла, основными фазами которой являются сбор запросов, формулирование решения, реализация решения и анализ результатов [38].

Одной из распространенных и проработанных моделей управленческого цикла является «пятичленная» модель, описанная А.А. Дегтярёвым. В данной модели выделяют следующие фазы:

- 1) построение политической повестки дня;
- 2) формулирование альтернатив;
- 3) утверждение;
- 4) реализация решения;
- 5) оценка результатов осуществления решения [39, с. 227].

Реализация мероприятий государственной политики проводится административно-государственным аппаратом, осуществляющим исполнение принятого политического решения. Политико-управленческие решения реализуются с помощью определенного инструментария (методов или технологий). Данная совокупность включает в себя наиболее рациональные, устоявшиеся приемы, процедуры и способы деятельности, используемые при решении определенных задач при наименьших ресурсных и временных издержках. Использование конкретных технологий для определенных ситуаций определяет эффективность реализации политико-управленческого решения и регулирования политических процессов. В связи с этим, политику можно рассматривать как управленческую деятельность, связанную с руководством и регулированием процессов [43].

Реализацией политико-управленческих решений с институциональной точки зрения занимаются органы исполнительной власти государства. Спецификой деятельности органов исполнительной власти является её ориентация в большей степени на область разработки и применения различных приемов и средств для решения значимых проблем в обществе.

С политической точки зрения, деятельность органов исполнительной власти заключается в обеспечении устойчивого развития государства или региона, удовлетворении запросов общества. Стоит подчеркнуть, что многие авторы обращают внимание на то, что технологически работа органов исполнительной власти должна быть ориентирована на эффективное решение проблемы, а действия направлены на среднесрочные и долгосрочные перспективы. Соответственно, для того, чтобы поддерживать стабильность и эффективность реализации политического курса, необходим высокий уровень организации политической деятельности внутри органов исполнительной власти всех уровней, а также применение современных технологий и инструментов решения политических задач [43, с. 75].

Для определения эффективности реализации государственной политики, необходимо анализировать результаты ее мероприятий. В первую очередь необходимо оценить инструментарий реализации принятых решений, его актуальность и возможность дальнейшего использования. Важно учитывать привлеченные ресурсы и эффективность их использования для реализации мероприятий государственной политики. Исходя из этого, можно делать вывод о том, достигнуты ли изначальные цели государственной политики, какие получились результаты, имеет ли смысл вновь ставить вопрос на повестку дня.

Таким образом, государственная политика представляет собой комплекс мер по реализации мероприятий для улучшения обстановки в обществе. При этом необходимо использовать определенный инструментарий и ориентироваться на конкретные цели. Это является управленческой стороной государственной политики. Также при реализации данных мероприятий необходимо учитывать общественные запросы и принимать их во внимание в процессе разработки и принятия политического решения, что является политической стороной явления. Таким образом, мы можем говорить о том, что государственная политика является политико-управленческим процессом, особенностями которого являются целенаправленность деятельности, ориентация на общественные запросы, наличие специального инструментария и конкретных технологий для решения определенных задач.

В контексте описания фаз политико-управленческого процесса осуществления предполагается подробно изучать подходы к организации применения и непосредственному использованию проекта как инструмента государственной политики. Необходимым представляется исследование не только практик внедрения и развития проектного управления в организационной среде органов власти, но и уровня их готовности к использованию данного средства реализации государственной политики.

## 1.2 Проектирование в сфере реализации государственной политики

Исследование инструментария государственной политики берет свое начало в западной политической науке с 1950-х гг. Одной из первых работ, посвященных этому вопросу, стала книга Г. Лассуэлла «Politics: Who Gets What, When, How». Ее содержание заключало в себе описание методов деятельности видных деятелей разных исторических периодов. И уже в период зарождения «нового государственного менеджмента» многие другие исследователи начали анализировать и систематизировать данные по процессу формирования методов и технологий исполнения государственной политики, придерживаясь идей зарождающейся концепции. В основополагающей статье о проблемах управления и правительства немецкий социолог Р. Майнц прямо связал вопрос управления с поиском новых инструментов политики. В Канаде и США ученые государственной политики, такие как М. Хоулетт и Л. Саламон, разработали важные исследовательские проекты по политическим инструментам и новым формам управления [95].

В прошлом инструменты политики не были центральной областью, представляющей интерес для ученых в области управления. Политические инструменты были проанализированы довольно функциональным способом, чтобы понять некоторые незначительные процессы изменения политики. Напротив, за последние два десятилетия вопрос о политических инструментах очень тесно связан с развитием методов управления. Точнее, вопрос о «новых инструментах политики» был связан с созданием концепции «нового государственного менеджмента» [95, с.146].

Но, к настоящему времени, несмотря на разнообразие подходов к проблеме способов и средств ведения государственной политики, ученые не пришли к единому мнению относительно категориального аппарата этой области, в том числе, и адаптированного к русскому языку.

Политическая социологическая концепция инструментов политики, разработанная Пьером Ласкуми и Патриком ле Галесом [95, с.147] сохраняет то

же внимание на механизмах господства и отношениях между правительством и управляемыми, но она значительно расширяет и углубляет масштаб исследования. По их мнению, инструменты политики важны для понимания управления, но, с социологической точки зрения, более интересно сосредоточиться на инструментах государственной политики. Это относится к множеству проблем, связанных с выбором и использованием инструментов (методов, методов работы, устройств), которые позволяют осуществлять государственную политику как материальную, так и оперативную. Таким образом, инструментарий государственной политики является средством ориентирования отношений между политическим обществом (через администрацию) и гражданским обществом (через его управляемые субъекты) через посредников в виде устройств, которые сочетают технические (измерение, расчет, верховенство закона, порядок) и социальные компоненты (представление, символ).

В данной концепции авторы дают определение понятию «инструмент» через различия в трактовке терминологии различиями в «уровнях наблюдения», то есть в разнице положения в системе тех или иных механизмов. Таким образом, иерархия выстраивается в следующем порядке (начиная с верхнего уровня):

- инструмент (instrument) – тип социального института (карта решений, налогообложение, перепись населения, законодательное регулирование и т.д.);

- техника (technique) – это механизм, вводящий в действие инструмент (тип графического представления закона или указа и т.д.);

- орудие (outil) – микро-устройство методики (масштабы на карте или статистическая категория) [94 с.14-15]. Располагаясь каждый на своем «уровне наблюдения», все категории и составляют единый инструментарий государственной политики («instruments» или «instrumentation»). Л. Сморгунув под методом управления или политики понимает способы воздействия социальных субъектов и институтов политики на управляемые объекты, имеющие организующее или регулирующие воздействие. Также он классифицирует методы

на общие (универсальные) и отраслевые (специфические) в зависимости от сферы применения [58].

Таким образом, все средства и способы, применяемые в осуществлении государственной политики, предлагается описывать широким понятием «инструментарий государственной политики». «Инструмент» предлагается трактовать как средство организации исполнения и/или непосредственного осуществления действий по воплощению мероприятий государственной политики в жизнь. Использование определенных инструментов позволяет выполнять запланированные мероприятия государственной политики (отвечающие намеченным целям), выстроить определенную систему координации, контроля и порядка выполняемых задач. Отличие инструментов состоит в использовании различных алгоритмов действий и организационных установок.

Фаза реализации политических решений подразумевает под собой, как и, к примеру, фаза разработки политического решения, деятельность по ее планированию, организации и контролю. Для решения этой задачи могут быть применены разнообразные управленческие подходы, предложенные научным менеджментом. Представляя собой совокупность разнообразных приемов по постановке и решению комплексных, многосложных задач, каждый из подходов обладает рядом преимуществ и недостатков, устанавливающих границы возможностей его использования. Соответственно, те, кто реализует политико-управленческие решения, принимают решение об использовании определенного управленческого подхода, в зависимости от поставленных задач, и реализуют их по установленным правилам данного подхода. Иными словами, согласно И. Ладенко и Г. Тульчинскому, формируются основания для использования системного, структурного, функционального, комплексного, программно-целевого или прочих подходов в управлении.

В свою очередь, программно-целевой подход в управлении принято относить к числу наиболее распространенных управленческих подходов, применяемых для реализации государственной политики в современной России [44]. Данный

подход, по мнению сторонников «широкого» взгляда на его трактовку, является комплексным управленческим подходом, в основе которого лежит планирование [46]. Суть подхода, с точки зрения исследователей, состоит в разработке и реализации плановых решений, в основе которых лежит комплексный анализ проблемы и определенный инструментарий для достижения обозначенных целей [46, с. 9]. Программно-целевой подход также можно трактовать в «узком» смысле. В таком случае, под ним понимается некоторый способ или метод управления программами [58]. Под программой, в свою очередь, понимается комплекс связанных между собой ресурсами действий, которые направлены на достижение определенной цели, уникального предмета или желаемого состояния объекта управления.

Таким образом, в «узкой» трактовке программно-целевого подхода центральными понятиями являются «программа» и «цель» [55]. Но в таком случае, программно-целевой подход трактуется только как управление программами. Однако данный подход больше изучен в «широком» смысле. Он трактуется как системный подход к управлению и планированию в целом. В этой связи, ряд отличительных черт программно-целевого подхода (в «широком» смысле) присущ и его управленческим инструментам: программам и планам. К числу этих черт относят: нормативное описание результата; цель и систему целей; постановку задач; разработку карты рисков [25]. Данные черты свойственны таким инструментам как «дорожные карты» и «проекты». В связи с этим, можно говорить о том, что проект из бизнес-инструмента трансформировался в инструмент государственного управления в связи с оформлением и развитием программно-целевого подхода (в «широком» смысле). Поэтому, в качестве одного из инструментов реализации государственной политики в настоящем исследовании и изучается проект.

Проект (от лат. «projectus» - «выступающий, выдающийся вперед, торчащий») [37, с. 624] – это, в самом общем смысле, что-то, что планируется [51, с. 12] По определению К. Грея, проект – комплексное, не повторяющееся,

одномоментное мероприятие, ограниченное по времени, бюджету, ресурсам, а также четкими указаниями по выполнению, разработанными под потребности заказчика [36, с.43].

Проект представляет собой некий комплекс мероприятий, реализуемых для получения определенного результата. Отсюда, можно выделить одну из особенностей проекта как инструмента – это возможность управления отдельными мероприятиями как единым объектом.

Еще одной характерной чертой проекта является направленность на достижение конкретного результата, то есть цели. Согласно рекомендациям PMBOK (Project Management Body of Knowledge), любой проект должен приводить к созданию уникального продукта, услуги или результата [23, с. 2]. И, как следствие, цель проекта должна обладать уникальностью и неповторимостью. Уникальность проекта, как одна из отличительных черт, отмечается и другими исследователями.

Так К. Грей и Э. Ларсон подчеркивают, что «проект никогда не бывает одинаковым и всегда включает какие-то уникальные элементы» [36, с. 46]. Уникальность проекта заключается не только в создании никогда не существовавшего предмета или услуги, но и в том, что цель проекта создается под определенные критерии и потребности заказчика.

Также для максимальной эффективности проекта, важно точно сформулировать цель. Как подчеркивает П. Магданов, трудности формулирования целей во многом заключаются в том, что цели есть желаемое состояние в будущем, а не результат деятельности, поэтому цели развития организации далеко не всегда получаются в результате применения аналитических процедур [50, с. 23]. Выбор и формулирование целей требуют не только наличия опыта, определенных навыков, как профессиональных, так и творческих, но и осознания комплекса характеристик запланированного к получению результата. При формулировании целей проектов необходимо

обращать внимание не только на их содержание, но и на их соответствие достижению стратегических целей организации.

В настоящее время, в том числе и в сфере управления государством, возрастает значимость соблюдения на практике данного принципа, поскольку объединение всех проектов в едином стратегическом для организации направлении является необходимым для достижения больших результатов [36, с. 87].

Также к числу характерных черт проекта относят ограниченность временными, финансовыми и человеческими ресурсами. Сочетание и количество используемых ресурсов определяет содержание проекта, особенности его реализации, процесс и успех проектной деятельности. Изменение соотношения ресурсов напрямую влияет на эффективность и результаты проекта.

Для грамотного решения возможных кризисных ситуаций от управляющих проектом требуются умения эффективного планирования. Возможность постоянного управления изменениями в ходе реализации, и, как следствие, корректировка мероприятий отличает проект от других управленческих инструментов.

Еще одной особенностью проекта можно назвать его ориентацию на соблюдение ожидаемого уровня качества результата работы. Это обусловлено тем, что проект создается для удовлетворения какой-то конкретной потребности. Эффективность проекта в целом можно оценить по соответствию результата установленным параметрам качества. Однако иногда достаточно затруднительно сформировать критерии эффективности и результативности проекта.

Как отмечает П. Магданов, и в органах власти и в коммерческих структурах достаточно остро стоит вопрос контроля и оценки результатов проекта. Соответственно, и проект, и программно-целевой подход в целом отличаются сложностью применения, так как пока не была разработана более-менее универсальная эффективная система контроля [49, с. 25].

Необходимо учитывать возможные риски, которые могут повлиять на итоговый результат проекта. К.Грей определяет риск в общем как вероятность наступления нежелательных событий и возможных последствий этих событий. Проектный риск, по мнению автора, это – «такие события, которые, если произойдут, могут застопорить или уничтожить проект» [36, с. 197]. Наступление рисков может вести к изменению содержания проекта, изменению его сроков, бюджета, качества и прочих параметров. В связи с этим, для достижения цели проекта необходимой является разработка мероприятий по предотвращению и минимизации рисков. Учет рисков необходим для снижения негативных последствий возможных изменений и для эффективного управления этими изменениями в случае реализации риска.

В целом, можно выделить несколько характерных черт проекта как инструмента в рамках программно-целевого подхода. К ним относят:

- определенная, конкретная цель, ориентированная на потребности заказчика и условия реализации;
- установленная продолжительность исполнения проекта, с точкой начала и окончания;
- результатом деятельности является уникальный продукт, что-то новое, чего никогда не делалось ранее;
- ограниченность материальными, временными и кадровыми ресурсами;
- особые требования по времени, затратам и качеству выполнения работы [36, с. 199].

Кроме выше обозначенных особенностей, необходимо добавить, что любой инструмент, обладая специфическими свойствами, требует и специфического организационного обеспечения.

В данном случае речь идет о формировании определенных групп специалистов под конкретные проекты, которые обладают нужными качествами, компетенциями и умениями. Данные группы называют «командами проекта». В

зависимости от потребностей заказчика, команда проекта может состоять из разного количества людей, независимо от их положения в иерархии организации.

Основным правилом формирования команды проекта является наличие людей для всех командных ролей, необходимых для реализации цели. Многие авторы считают, что в бюрократических структурах с жестким соблюдением иерархии создание проектных команд является затруднительным. В таких организациях проектные команды создаются номинально, а процедура управления проектом соответствует действующей процедуре исполнения функций с сохранением существующей иерархии принятия решений и их исполнения.

Отмеченная проблема может быть вызвана тем, что применение в рамках программно-целевого подхода различных управленческих инструментов, существующих наряду с инструментами управления процессами, обуславливает необходимость формирования в организации такой системы управления, которая бы позволяла сочетать противоположные управленческие концепты. Но создать типовую управленческую структуру, которая бы смогла одновременно обеспечить эффективность процессов и результативность проектов или программ, как показывает практика, достаточно сложно, а, по мнению П. Магданова, совершенно невозможно [49, с. 11]. Вероятно, это можно объяснить тем, что каждый инструмент имеет свои организационные особенности, и, как следствие, являются сложно сочетаемыми между собой при реализации одной управленческой структурой.

Для внедрения и успешной реализации проектного управления в органах государственной власти на сегодняшний день разработано множество методических материалов и специализированных стандартов. К примеру: Требования к управлению проектами: ГОСТ Р 54869-2011.; Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов: ГОСТ Р 54870-2011.; Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК) и др.

Одним из основных условий эффективной реализации проектного управления в различных организациях является наличие проектной культуры. Среди компонентов проектной культуры можно выделить:

- общие взгляды, нормы, ценности, убеждения и ожидания;
- правила, методы и процедуры;
- единый язык общения;
- взгляд на рабочую этику [25, с. 11].

Носителем проектной культуры может быть только сотрудник, который обладает знаниями, навыками и опытом в сфере проектной деятельности. Сотрудниками каждой отдельной организации в процессе совместной деятельности формируется свой набор ценностей, важной из которых является значимость проектного управления. Каждый член проектной команды должен понимать преимущества проекта как инструмента, и какая основная цель перед ними стоит. Набор ценностей определяет общий настрой команды и влияет на эффективность деятельности.

Также для формирования проектной культуры значение имеет осознание членами команды необходимости соблюдения основных правил, принципов, стандартов и инструментов ведения проектов. Отсутствие этого как определенной культурной ценности, вероятно, тоже может снизить эффективность разработки и исполнения проектов.

Еще одним условием формирования проектной культуры является единый язык общения [65]. Сотрудники организации, реализуя проекты, должны коммуницировать, используя определенную проектную терминологию. Это важно не только для того, чтобы избежать недопонимания и двусмысленного толкования, но и потому, что владение определенным лексическим набором показывает уровень профессиональных навыков сотрудника в определенной сфере.

Таким образом, проектная культура является комплексом определенных установок, правил и ценностей, разделение которых является обязательным

условием проектной команды. Отсутствие же проектной культуры может вести к неэффективной реализации проекта, либо к нерентабельному расходованию ресурсов.

В сфере реализации государственной политики для претворения в жизнь мероприятий как инструмент используется проект. Проектное управление же понимается как комплекс правил и установок по ведению проектов в общей системе программно-целевого управления.

Внедрение и использование проекта в качестве инструмента реализации государственной политики соответствует логике «нового государственного менеджмента». В первую очередь, применение проекта реализует один из основных принципов «нового государственного менеджмента», а именно использование целеориентированных механизмов управления в государственном секторе. Среди основных особенностей проекта, как инструмента реализации государственной политики можно выделить: обязательное методологическое обеспечение, наличие определенной организационной структуры (проектных команд), определенный уровень проектной культуры внутри проектных команд.

В соответствии с особенностями проекта, можно выделить следующие особенности проектного управления в государственном секторе:

- регламентация деятельности жесткими правовыми рамками;
- система подотчетности вышестоящим органам власти;
- материальное обеспечение проектов за счет средств бюджета;
- публичность и общественный контроль;
- направленность на получение положительного социального эффекта, а не на коммерческую выгоду [32].

Дальнейший анализ наиболее ярких практик проектного управления в системе государственного управления современной России позволит продемонстрировать уровень готовности бюрократической среды к использованию инструмента, выявить успехи и проблемы применения проекта в отличных от коммерческих

компаниях условиях, охарактеризовать уровень развития проектного управления через изучение составляющих проектной культуры.

### **Выводы по первой главе**

Государственная политика представляет собой комплекс мер по реализации мероприятий для улучшения обстановки в обществе. Для реализации конкретных целей государственной политики используется определенный инструментарий. Реализация данных мероприятий является управленческой стороной государственной политики. Также при проведении мероприятий необходимо учитывать общественные запросы и принимать их во внимание в процессе разработки и принятия политического решения, что является политической стороной явления. Таким образом, мы можем говорить о том, что государственная политика является политико-управленческим процессом, особенностями которого являются целенаправленность деятельности, ориентация на общественные запросы, наличие специального инструментария и конкретных технологий для решения определенных задач.

На стадии реализации политических решений используется большое количество различных методик и инструментов (инструментарий государственной политики). Среди наиболее распространенных инструментов государственной политики в России (в рамках исследуемого периода) выделяются планы, программы, «дорожные карты» и проекты. Все эти инструменты обладают общими чертами и рядом особенностей, отличающих их друг от друга.

Данные инструменты стали широко использоваться вследствие развития программно-целевого подхода как системного подхода к управлению.

Проект в настоящее время занимает позицию инструмента реализации государственной политики, то есть, определенный социальный институт, со своей методологией по воплощению мероприятий государственной политики. Он обладает набором определенных характеристик. К ним относят: стратегическое целеполагание, создание уникального продукта, ресурсная ограниченность, ориентация на качественный результат.

Проектное управление в органах государственной власти представляет собой систему управления процессами и инструментами реализации ресурсов для достижения стратегических целей органа исполнительной власти.

## **2 СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ПОЛИТИЧЕСКОМ ПРОЦЕССЕ СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

### **2.1 Развитие проектного управления в государственной политике на федеральном уровне**

В российской системе государственного управления проект как инструмент используется с начала 2000-х годов. Нормативно-правовая, организационная и методологическая базы управления проектами прошли долгий путь становления, который условно можно разделить на 4 периода: 2005–2008 гг., 2009–2012 гг., 2012–2015 гг., 2015 г. – по настоящее время. Основой выделения данных периодов использовались нормативные правовые акты, относящиеся к проектной деятельности: Программа приоритетных национальных проектов, сформулированная Президентом России В. Путиным (2005 г.), Основные направления деятельности Правительства РФ до 2012 г. (2008 г.), Разработка мегапроектов, Основные направления деятельности Правительства РФ до 2018 г. (2015 г.).

Первым опытом применения проекта как инструмента реализации государственной политики является разработка и реализации приоритетных национальных проектов России. Использование данного инструмента хронологически можно связать с проведением первого этапа административной реформы (2003–2005 гг.). Несмотря на некоторую стабилизацию экономической ситуации страны, оставался ряд неразрешенных задач, препятствовавших устойчивому развитию государства. К примеру, важными проблемами экономики являлись отсутствие необходимой модернизации промышленной сферы производства, сохранение неактуальной структуры в экономике, низкий уровень наукоёмкости производства [64]. Обновление государственной политики с учетом использования новых технологий обуславливалось необходимостью преодоления существующих препятствий и построения устойчивой социально-экономической базы государства. В сфере экономики основными тактическими целями

государства являлись устранение глубоких различий социально-экономического развития регионов страны, и увеличение эффективности трат бюджета. В социальной сфере основные тактические цели – развитие человеческого потенциала, повышение уровня качества жизни, снижение «социального пессимизма» и другое [27]. Таким образом, выбор проекта как одного из инструментов осуществления ключевых мероприятий государственной политики, вероятно, был сделан из-за свойства проектов – решение конкретных задач в сжатые сроки. Также применение инновационных технологий государственного управления удачно вписывался в реализацию административной реформы страны. В своих выступлениях российский политик, экономист А. Дворкович отмечал, что термин «проект» становился синонимом использования «иных, новых методов работы и управления» [72]. Кроме того, проект стали использовать ввиду того, что на тот момент не существовала оформленная стратегия развития государства, которая могла бы предполагать неиспользование проекта как инструмента реализации государственной политики [64].

Для реализации основных положений Послания Президента Федеральному Собранию от 16 мая 2003 г., а именно, решения проблем малоэффективности государственного аппарата, неконкурентоспособности экономики и развития политической системы [87], была создана рабочая группа при Администрации Президента под руководством руководителя Администрации Игоря Шувалова. Основной задачей рабочей группы была разработка основных стратегических направлений развития России и, соответственно им, разработка содержания первых прототипов национальных проектов. Позднее еще создавались рабочие группы, которые занимались детальным изучением вопросов различных областей проблемы. Также к их деятельности были привлечены эксперты [62].

Составление «номенклатуры социально-экономических приоритетов» завершилось в конце лета 2005 года, и, как и планировалось, оформилось в виде национальных проектов [62]. О начале деятельности приоритетных национальных проектов впервые объявил Президент России Владимир Путин 5 сентября 2005

года на встрече с Правительством РФ, представителями Федерального Собрания и президиумом Государственного совета. В их число входили приоритетные национальные проекты «Здоровье», «Образование», «Жилье», «Развитие АПК», что соответствовало основным направлениям социально-экономического развития. В своем выступлении Президент отмечал, что работа по реализации приоритетных национальных проектов ведется уже 2 года [71], отмечая вовлеченность в процессы госаппарата и экспертных структур. Некоторые эксперты также отмечают, что в деятельность по разработке могли быть вовлечены и члены «партии власти», так как наблюдается сходство между долгосрочными проектами партии «Единая Россия» и приоритетными национальными проектами [54, с. 17].

Но, с принятием Указа Президента РФ «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» от 21 октября 2005 года состав руководителей и реализаторов приоритетных национальных проектов расширился. Кроме Главы государства, Правительства и окол властных аналитических центров, участие в реализации приоритетных национальных проектов стали принимать председатели партий «Единая Россия», КПРФ, «Справедливая Россия», ЛДПР, губернаторы нескольких субъектов, полномочные представители Президента в федеральных округах, федеральные министры, руководители общественных организаций, ректоры крупных вузов [2].

Приоритетные национальные проекты стали хорошим информационным поводом для СМИ, широко обсуждались практически все этапы реализации проектов. Исходя из этого, мы можем сформировать достаточно полное представление о процессах, методах, нормативно-правовом и организационном обеспечении, преимуществах и недостатках реализации приоритетных национальных проектов.

Проект, как инструмент реализации государственной политики, как было отмечено выше, требует определенной организационной структуры. Система,

созданная для реализации приоритетных национальных проектов, представляла собой некий симбиоз существующей бюрократической структуры и систем управления проектами из бизнес-сектора. В этой системе Совет по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике являлся центральным органом управления, своеобразный комитет управления портфелем проектов, т.е. совокупностью приоритетных национальных проектов. Его основная функция – принятие основополагающих решений по управлению каждым из проектов. Данный орган был создан в целях обеспечения взаимодействий между органами власти разных уровней, научных и общественных организаций, причастных к реализации приоритетных национальных проектов [3]. Совет выполнял координационную, аналитическую и информационную функцию в реализации проектов.

Также при Совете были созданы межведомственные рабочие группы, которые представляли собой некие проектные команды. Это номинально соответствовало методологии проектного управления. Каждая из рабочих групп возглавлялась министром профильного министерства и включала свой состав представителей власти, профессиональных, научных и общественных объединений [64]. Однако, точных сведений о руководителе портфеля проектов, лице, ответственном за текущее управление ими, не имеется. Публично власть не обозначала официального ответственного за реализацию приоритетных национальных проектов [64]. Автором программы приоритетных национальных проектов считается Президент В. Путин, и, соответственно, можно считать его основным контролирующим и координирующим звеном, но это официально не заявлялось. В целом приоритетные национальные проекты не имели прозрачного и широкого информационного освещения, на данный момент официальный сайт проектов принадлежит Партии Роста [81]. На наш взгляд отсутствие на сегодняшний день информации по некоторым пунктам реализации в информационном поле свидетельствует о «полутеневом» характере реализации приоритетных

национальных проектов, связанным, возможно, с нецелевым расходованием бюджета.

В таком случае сложно определить роль Президента и Правительства в реализации приоритетных национальных проектов. Правительство, в данном случае, координировало процессы реализации проектов, а также позднее выполняло функции центра информационно-технического обеспечения.

Также была создана «официальная» бюрократическая структура, курирующая реализацию приоритетных национальных проектов – Департамент приоритетных национальных проектов Правительства РФ.

Исходя из этого, на федеральном уровне структура управления приоритетными национальными проектами отличалась множественностью дублирующих компонентов состава. Это может трактовать как результат смешения бюрократической системы и системы управления проектами. Построение системы «горизонтального» управления было реализовано на практике лишь частично [64]. Включенные в систему управления проектами Правительства РФ и Департамента приоритетных национальных проектов свидетельствует о сохранении бюрократического подхода в управлении [45]. А. Дворкович предполагает, что использование именно такой многосоставной структуры объясняется масштабностью проектов и краткими сроками подготовки к реализации [72]. И, как следствие, можно сделать вывод о том, что кардинальной смены подходов к управлению государством, несмотря на применение новых инструментов, не произошло. В целом, работу по приоритетным национальным проектам, если ее соотнести с методологией проектного управления, можно назвать проектной лишь отчасти [72].

Во-первых, административная система не была профессионально готова к использованию проектного управления. Не было разработано методологии управления, нормативно-правовой базы, специально созданные органы реализации были встроены в бюрократическую структуру и во многом решения принимались Президентом. Во-вторых, отсутствовали нормативные правовые

акты по формированию и обеспечению приоритетных национальных проектов. Отсутствовало официальное внятное определение приоритетного национального проекта [64]. В-третьих, средства на реализацию на данные проекты не выделены отдельной строкой в бюджете, что свидетельствует о непрозрачности системы финансирования. Так же указываются и региональные бюджеты, в качестве финансирующих сторон, но о размерах вливаний открытой информации нет. Соответственно, нельзя точно говорить об эффективности реализации проектов, т.к. нет достаточной информации об объемах финансирования.

Однако при указанных недостатках в реализации приоритетных национальных проектов использовались и передовые технологии проектного менеджмента. Во-первых, это технология сетевого планирования реализации проекта. План-сетка представляет собой список мероприятий проекта с указанием сроков их исполнения. Во-вторых, отчетность приоритетных национальных проектов соответствовала общепризнанным стандартам проектного менеджмента. Сведения о ходе реализации и результатах проекта были представлены с указанием всех основных показателей, а также их представление имело систематический характер [64].

В целом, можно сказать, что приоритетные национальные проекты являлись первым опытом для бюрократического аппарата страны. Отмеченные недостатки организационного, правового и финансового обеспечения свидетельствуют о том, что власть при внедрении нового формата управления использовала привычные способы, не адаптированные под инструмент. Но данный опыт проектной работы стал катализатором системных преобразований и освоения проектного менеджмента. В полной мере, по мнению некоторых исследователей, была реализована только политическая цель приоритетных национальных проектов. После победы «Единой России» на выборах в Государственную Думу 2007 года и Д. Медведева на выборах Президента 2008 года, интерес к проектам стал утихать, а их приоритетность в политическом курсе снизилась [64]. В полном объеме добиться социальных целей не удалось.

Следующий этап развития проектного менеджмента в Российской Федерации связан с формированием проектов как инструмента реализации стратегических направлений государства.

После смены руководства страны в 2008 году сменился и стиль проводимой государственной политики. Необходимость постепенных, поэтапных, продуманных перемен [89] была продиктована нестабильной международной ситуацией (конфликт Россия – Грузия), мировым экономическим кризисом, внутренней ситуацией в стране (негативные демографические тенденции, неэффективная экономика и др.) [89]. Соответственно, была выбрана стратегия основательных и разносторонних преобразований. В качестве инструмента предлагалось и дальше использовать проект, т.к. предыдущий опыт реализации не показал явных негативных результатов, а также в организационной среде уже началось реформирование под данный инструмент.

17.11.2008 года было принято Распоряжение Правительства РФ об основных направлениях деятельности Правительства до 2012 года. И, в соответствии с этими направлениями, были разработаны 48 отраслевых проектов вместо 4 крупных приоритетных национальных проектов. Кроме того, проекты стали инструментом не только достижения ключевых целевых показателей, но и «точечного» решения среднесрочных задач политического и социально-экономического характера [4]. Новый перечень проектов затронул большее количество направлений и профильных министерств, среди которых образование, здравоохранение, экономическое развитие, туризм, природоохрана, система контрольно-надзорных органов, сельское хозяйство и др.

Однако эксперты отмечают, что данные проекты закрывали не все приоритеты стратегического развития России, либо обеспечивали реализацию некоторых только поверхностно [64]. Это может быть следствием того, что ни Стратегия инновационного развития РФ до 2020 года, ни Концепция социально-экономического развития РФ до 2020 года не содержат определенных и

формализованных целей деятельности. Принятый перечень проектов являлся инструментом реализации текущей деятельности федеральных органов власти.

Инициаторами проекта, предположительно (т.к. точной информации в открытом доступе нет), выступили так же, как и в случае с приоритетными национальными проектами представители федеральных органов исполнительной власти, представители экспертно-аналитических центров.

Исполнителями проектов выступили профильные министерства [5]. Исполнитель проекта, по логике методологии проектного управления, определял круг органов исполнительной власти – участников проекта. Участник проекта являлся одновременно и заинтересованной стороной, на которую могут влиять мероприятия и результаты проекта, и соразработчиком мероприятий проекта.

Команда проекта работала под руководством либо руководителя, либо заместителя руководителя органа исполнительной власти, ответственного за исполнение проекта, участники команды занимали должности не ниже директоров департаментов федеральных министерств и заместителей руководителей федеральных агентств и служб. Можно сделать вывод, что, как и при реализации приоритетных национальных проектов, проектные команды были сформированы по принципу существующей бюрократической структуры.

Органы государственной власти не были профессионально подготовлены к реализации проектного управления в соответствии со всеми стандартами. Это отражается не только в формировании проектных команд, но и в организации внутреннего документооборота. При разработке проектов формально не предполагалась работа по паспортам проектов. Документом, «легализующим» использование ресурсов по тем или иным мероприятиям проектов, являлось Распоряжение Правительства «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года». Данный документ включал информацию о проектах согласно типовым разделам проектных паспортов: цели, участники, даты реализации, количественные/качественные показатели, календарный план. Кроме того, к

данному документу готовились сопроводительные документы, которые хотя и во многом дублировали основную информацию [5]. Подобная практика «дублирования документов» отражала несогласованность экспертов и руководителей проектов по поводу основных принципов оформления проектной документации.

Однако в отличие от практики реализации приоритетных национальных проектов, по разработке и ведению проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства были разработаны и применены методические рекомендации. В данных документах содержался широкий спектр проектной терминологии, тем самым, впервые формализованный в российской практике.

Также одним из главных достижений в освоении методологии ведения проектной деятельности является внедрение практики управления рисками. Проектными командами принимались во внимание риски разного характера – макроэкономические, финансовые, трудовые, временные, специфические риски определенных сфер деятельности и т.д.

В целом, данный период развития проектного менеджмента в стране можно охарактеризовать как соответствующий основным признакам методологии проектного управления, в сравнении с этапом реализации приоритетных национальных проектов. Но все же, система реализации проектов по основным направлениям деятельности Правительства не отвечает предъявляемым стандартам проектного менеджмента. По сути, данные проекты, так же как и приоритетные национальные проекты, реализовывали функцию федеральных органов исполнительной власти. Они были направлены на выполнение необходимых мероприятий ведомств, а не на создание уникальных положительных практик в определенной сфере деятельности. Данные проекты продолжали носить более глобальный характер, т.е. цели проектов были масштабны и долгосрочны, вследствие чего проекты плавно переходили в статус федеральных программ. Однако в сравнении с приоритетными национальными

проектами, данные проекты внутри крупных направлений были дифференцированы и направлены на решение относительно локальных задач. К примеру, по социальному блоку были разработаны и реализованы проекты по разным направлениям деятельности: «Поддержка семьи», «Развитие пенсионной системы», «Развитие рынка труда» и «Поддержка социально незащищенных групп населения» [4].

Недостаток компетенций исполнителей проектов четко виден в сфере разработки и ведения проектной документации. По мнению некоторых авторов, реализация проектов не способствовала созданию эффективной экономики, отличающейся конкурентностью предпринимательской среды, повышением эффективности отраслей экономики и увеличением производительности труда, как это требовалось в Основных направлениях деятельности Правительства [44].

Среди достижений данного периода можно выделить следующие: во-первых, были предприняты попытки связать реализацию проектов со стратегическими направлениями развития страны. Во-вторых, впервые стала применяться проектная документация, хоть и не соответствующая стандартам. В-третьих, началась разработка и применение на практике методических рекомендаций по проектному управлению, где были отражены основные понятия и принципы реализации проекта.

Следующий период развития проектного управления связан с началом президентства В. Путина в 2012 году. Политическая обстановка в стране и мире не претерпела особенных изменений: общее ухудшение международной экономической ситуации, идеологическая борьба двух мировых держав США и России, отсутствие стабильности в экономике страны [88]. Одной из ключевых внешних целей в сложившейся ситуации была выбрана демонстрация потенциала и мощи страны на международной арене [42]. Такая стратегия действий требовала внутреннего социально-экономического развития, который, в данной ситуации, мог быть достигнут только благодаря комплексу краткосрочных и максимально эффективных мер, которые послужили бы катализатором модернизационного

движения в обществе [53]. Как и ранее, в качестве основного инструмента преобразований, был выбран проект [64]. Однако задача демонстрации силы в международном пространстве изменила характер инструмента.

Проектный подход к реализации государственной политики теперь ориентировался на мегапроекты. Мегапроект – это целевая программа или крупный инвестиционный проект, который состоит из совокупности взаимосвязанных проектов. Стоимость таких проектов – от 1 млрд. долл. США; трудоемкость – вовлеченность 15–20 млн. человек; сроки реализации – 5–7 лет и более. Цель таких проектов – развитие экономики, создание инфраструктурной сети, дающей развитие региону, реализация больших социально-экономических задач [40, с. 34].

Хотя решения о создании мегапроектов принимались еще во время окончания президентского срока Д. Медведева, активные этапы развития мегапроектов пришлось на период 2012–2016 гг. Поэтому уже с 2010 года реализацию начали такие мегапроекты, как строительство космодрома «Восточный», «Комплексное развитие Южной Якутии», «Ямал». А с 2012 года к мегапроектам добавились подготовка к саммиту АТЭС, Универсиада в Казани, XXII Зимние олимпийские игры в Сочи, Чемпионат мира по футболу FIFA и др. Однако мегапроекты, разработанные в целях реализации мероприятий государственной политики, предназначались для решения не всех приоритетных задач политической повестки дня. Формирование инновационной экономики, развитие человеческого потенциала, модернизация производства не являлись основными целями мегапроектов [64]. Мегапроекты результатами своей деятельности представляют собой инфраструктурные решения для некоторых регионов страны, и, как следствие, напрямую не влияли на решение социально-экономических вопросов. Одна из ключевых задач реализации мегапроектов – это привлечение инвестиций в регион [40]. К примеру, мегапроекты подготовка к саммиту АТЭС 2012 г., Универсиада в Казани 2013 г., Сочи–2014 г., Чемпионат мира по футболу 2018 г. предполагали не только демонстрацию потенциала и мощи страны конкурентам,

но и обновление материальной базы ряда регионов при участии негосударственного софинансирования, обеспечении работой строительных и инвестиционных компаний.

Самым успешным примером реализации проектного управления в этот период стала подготовка к XXII Зимним Олимпийским играм и XI Паралимпийским играм в Сочи в 2014 году. При подготовке мегапроекта «Сочи–2014» были профессионально реализованы все основные составляющие проектного менеджмента, что в итоге дало необходимый результат в поставленные сроки. Необходимость профессионально подойти к разработке и реализации проекта объясняется контролем со стороны международных организаций, органов власти и спонсоров. Также финансирование проектного управления и транслируемая руководством «приоритетность темы» позволили в полной мере реализовать ключевые требования методологии проектного управления [28]. Необходимые составляющие успешной реализации проекта: организационная структура, методическое обеспечение и проектная культура в мегапроекте «Сочи–2014» были реализованы следующим образом.

Организационная структура. В качестве главного исполнителя проекта была создана АНО «Оргкомитет Сочи», которая объединила 55 функциональных направлений деятельности. Создателем системы управления «Сочи-2014» являлся А. Бадин, который позднее стал одним из инициаторов внедрения проектного управления в Министерстве экономического развития России. Структурно система состояла из трех функциональных звеньев: Проектный комитет (высшее звено; ответственен за контроль всей деятельности); Центральный проектный офис (отвечал за разработку планов и мероприятий); Функциональный проектный офис (ответственен за контроль исполнения планов, ведение отчетности).

Методическое обеспечение. В Оргкомитете были разработаны разнообразные, разделенные по компетенциям нормативно-методические документы. Были разработаны регламенты основных координирующих структур, ведения отчетности, методические рекомендации по тактическому планированию,

управлению проектами и программами, а также совокупность словарей и справочников с основной терминологией [28].

Проектная культура. Впервые, за время использования проекта как инструмента реализации государственной политики было организовано массовое обучение исполнителей проекта. Было организовано 15 учебных программ для 40 групп сотрудников оргкомитета по проектному менеджменту и по основам менеджмента [28]. Наличие широких знаний о методологии применения инструмента, общей и частной терминологии создали в коллективе условия для формирования проектной культуры.

Однако у данного мегапроекта был существенный, с точки зрения методологии, недостаток – значительное превышение бюджета на реализацию проекта. Вместо официально заявленной стоимости в 214 млрд. руб., «Сочи–2014» обошелся в 324,9 млрд. руб. [66]. Согласно материалам Счетной палаты РФ, основные причины превышения бюджета связаны с увеличением общей суммы доходов АНО «Оргкомитет Сочи» в 2 раза. Остальные статьи расходов если и превышали заявочную норму, то в незначительных размерах.

Однако по материалам оппозиционно настроенного Фонда борьбы с коррупцией А. Навального названы иные суммы и причины превышения бюджета [93]. Доклад «Энциклопедия трат Сочи–2014» заявляет итоговую стоимость в 1,5 трлн. руб. Основные причины превышения бюджета: непрозрачный процесс выбора подрядчиков, изначально заниженная сумма контрактов большинства договоров, нецелевая трата средств (постройка храма, санатория и дороги к VIP-курорту «Лунная Поляна»).

Подготовка к Зимним Играм дала мощный толчок целенаправленному распространению проектного управления в деятельности органов власти [64]. Сочинский опыт разработки собственной разветвленной организационной структуры и методологической базы был пригоден для использования в органах государственной власти при совершенствовании системы проектного управления.

В целом, большинство мегапроектов достигли декларируемой цели – продемонстрировали на международной арене мощь и потенциал страны. Согласно материалам информационного агентства России ТАСС, многие зарубежные СМИ в целом положительно отзывались об уровне организации мероприятия, качестве подготовки волонтеров и оргкомитета, церемониальной составляющей процесса [74]. Также на данный момент актуальна тема проведения Чемпионата мира по футболу в России. Информационные источники России пишут о восторженных отзывах зарубежных СМИ о Чемпионате и сборной России [75]. Немецкое издание «Deutsche Welle» сообщали о проблемах со спонсорами на стадии подготовки Чемпионата, вызванных коррупционными скандалами Федерации футбола и «аннексией Крыма» [91]. Но, несмотря на это, Президент Международной федерации футбола Джанни Инфантино отзывается положительно об организации Чемпионата [77].

Результатами реализации данных мегапроектов с точки зрения социально-экономического развития России стали инфраструктурные решения только для регионов страны принимавших крупные соревнования. Соответственно, результаты данных проектов в целом не влияют на общий уровень социально-экономического развития страны, хотя стоят достаточно дорого. К примеру, бюджет Чемпионата мира по футболу, по предварительным подсчетам, составляет 643,5 млрд. руб. [76].

Современный этап развития проектного управления связан уже с официальным внедрением данных инструментов и на федеральном, и на региональном уровнях власти. Предпосылками к системному внедрению, по мнению некоторых авторов, является не только успешный опыт реализации данного принципа в период мегапроектов, но и использование программно-целевого подхода в государственном управлении в России и, соответственно, бюджет, сформированный по программному принципу [31].

Более того, внедрение проектного управления как ключевого инструмента повышения эффективности деятельности органов исполнительной власти

отражено в Основных направлениях деятельности Правительства РФ до 2018 года [6]. Официально о внедрении проектного управления в региональных органах власти заявил В. Путин на итоговой сессии Петербургского международного экономического форума в 2015 году [31].

В 2013 году на базе Министерства экономического развития РФ был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов РФ. В составе Совета представители не только органов государственной власти, но научных, образовательных и коммерческих учреждений [8]. Совет был создан для того, что решать задачи по методологическому, организационному и кадровому обеспечению проектного управления, в первую очередь, в органах исполнительной власти федерального уровня. Впервые Советом были разработаны методические рекомендации по внедрению проектного управления в органы исполнительной власти, утверждены распоряжением Министерства экономического развития от 14.04.2014 года. Данные рекомендации содержали основные подходы и принципы к организации, порядок внедрения проектного управления, типовые шаблоны и нормативные методические документы [9].

В данных методических рекомендациях были выделены основные понятия в сфере проектного управления. Среди основных понятий, с точки зрения системы проектного управления в органе государственной власти, являются:

Проектный комитет – коллегиальный контрольный орган при органе исполнительной власти, принимающий решения в части среднесрочного и долгосрочного планирования, запуска и контроля реализации проектов. Осуществляет управленческие функции при реализации проектов.

Проектный офис – структурное подразделение органа исполнительной власти, организует и контролирует проектную деятельность в органе исполнительной власти. Выполняет функциональную роль в реализации проектов.

Координатор проекта – должностное лицо органа исполнительной власти, которое несет ответственность за согласование основной документации проекта

(паспорт, план-график и т.д.) и исполнение контрольных мероприятий проекта. Входит в состав Проектного офиса.

Функциональный проектный офис – локальный проектный офис, созданный внутри крупного проекта. Либо блок заместителя руководителя органа исполнительной власти, внедряющего проектное управление [9].

Следующим этапом было принятие решения о системном внедрении проектного управления в органах государственной власти на территории России. Данное решение закреплено Указом Президента №306 от 30.06.2016 года по созданию Совета по стратегическому развитию и приоритетным проектам. Президиум данного Совета возглавляет Председатель Правительства РФ, а основной его задачей является разработка подходов к решению ряда задач по основным направлениям стратегического развития страны. Данным Советом был выделен перечень из 12 основных направлений стратегического развития Российской Федерации. К их числу относятся: здравоохранение, образование, ипотека и арендное жилье, ЖКХ и городская среда, международная кооперация и экспорт, производительность труда, малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, реформа контрольной надзорной деятельности, безопасные и качественные дороги, моногорода, экология, цифровая экономика.

В 2016 году также был образован Департамент проектного деятельности Правительства РФ, который выполняет функции Федерального проектного офиса. Ключевые задачи Департамента – формирование портфелей приоритетных проектов и программ, мониторинг и оценка реализации проектов. Также Департамент координирует взаимодействие федеральных ведомственных и региональных проектных офисов [92]. На данный момент на федеральном уровне реализуется 29 приоритетных проектов и программ. На данный момент внедрение и развитие проектного управления существует, по меньшей мере, в 54 субъектах Российской Федерации [68].

Оппозиционные политические силы к проектному управлению на данном этапе относятся негативно. Критика со стороны КПРФ касается неподготовленности органов государственной власти к использованию данного инструмента. «Пороками» российского проектного управления считаются хроническое отставание от графика, связанные с этим перерасходы средств, коррупционные скандалы. В целом, характеризуют его как очередной кабинетский тренд, который никак не сопрягается с реальной ситуацией [65]. Данная система управления представляется губительной для государственной инфраструктуры и экономики России. В этой связи, альтернативой является повестка КПРФ («20 шагов Грудина»), что и планируется быть основой для следующих избирательных кампаний КПРФ [79]. Партия Роста наоборот, стремится стать «Партией проектного управления» [86]. Б. Титов отмечает, что российское Правительство не приспособлено к проектному управлению, необходимо создавать отдельный орган по реализации деятельности [69].

В целом, становление системы проектного управления в России происходило достаточно долго. Проект как инструмент реализации государственной политики был применен впервые в 2005 году и стал синонимом преобразований в стране. Однако проекты, существующие только на федеральном уровне, мало влияли на социально-экономическую ситуацию в регионах и в целом, не давали желаемого результата. Это объясняется тем, что для использования данного инструмента в российской бюрократической системе слишком долго формировались организационные, методологические и кадровые условия. Только к 2016 году сложилась единая система органов проектного управления, транслируемая в регионы. В первые условные периоды развития проектной деятельности проекты, как новая практика в государственном управлении России, носили больше политический характер: использовались в избирательных кампаниях, в качестве демонстрации потенциала страны. Сформированная на сегодняшний день система может способствовать потенциальным изменениям в бюрократическом аппарате страны и планировании бюджета. Но данную систему подстраивали под

существующие реалии государственного аппарата и в таком виде транслировали в регионы. Поэтому статья мощным толчком к изменениям она может, на наш взгляд, при структурных изменениях в региональной специфике.

## **2.2 Использование проектного управления в социально-экономической политике Челябинской области**

В Челябинской области внедрение проектного управления началось в январе 2016 года. Куратор данного направления в области – заместитель Губернатора Челябинской области Р.У. Гаттаров. Пилотными площадками для внедрения проектной деятельности стали Министерство информационных технологий Челябинской области и Министерство экономического развития Челябинской области. В рамках этих структур были отработаны механизмы реализации проекта, сформированы проектные команды, 25% служащих повысили свою квалификацию в этой сфере [82]. По итогам работы пилотных площадок в 2016 году было принято решение об организации проектной деятельности на территории всей Челябинской области, используя федеральные рекомендации.

Соответственно, формальное внедрение проектного управления (организация деятельности, регламентируемой нормативными правовыми актами) началось только в 2017 году.

Распоряжением Правительства Челябинской области от 21.04.2017 года был утвержден План мероприятий по организации проектной деятельности в Челябинской области в 2017 году. Ключевыми мероприятиями по организации проектного управления в Челябинской области являются:

- разработка и утверждение Положения об организации проектной деятельности на территории области;
- определение лиц, ответственных за осуществление проектной деятельности в органах исполнительной власти;
- формирование Регионального стратегического комитета, Регионального стратегического офиса, ведомственных проектных офисов;

- разработка и утверждение методических рекомендаций по осуществлению проектной деятельности;
- формирование и утверждение перечня приоритетных проектов;
- организация дополнительного образования государственных гражданских служащих по программе повышения квалификации «Основы управления проектами».

Постановлением Губернатора Челябинской области от 21.04.2017 года был создан Региональный стратегический комитет. Данный комитет является постоянным совещательным органом при Губернаторе Челябинской области, основной целью создания которого является обеспечение взаимодействия органов государственной власти и органов местного самоуправления Челябинской области по вопросам стратегического развития Челябинской области и реализации приоритетных проектов области. Председателем Регионального стратегического комитета является Губернатор области. Членами комитета являются заместители Губернатора области, служащие аппарата Губернатора и Правительства Челябинской области, профильные министры, главы городов и члены общественных организаций, общее количество – 45 членов. Организационно-техническое обеспечение деятельности комитета остается в ведении Министерства экономического развития Челябинской области.

Постановлением Правительства Челябинской области от 29.06.2017 года было утверждено Положение о проектной деятельности в регионе. Также этим Постановлением предполагается внедрение проектного управления во всех муниципальных образованиях Челябинской области. Данным Положением регламентируются цели и порядок организации проектной деятельности в Челябинской области, вводится основная терминология, определяется организационная структура управления.

Постоянными органами управления проектной деятельностью в области являются Региональным стратегический комитет и региональный проектный офис. Региональный проектный офис является координационно-контрольным

органом, к полномочиям которого относится реализация организационного и методического сопровождения проектного управления. Структурным воплощением регионального проектного офиса в Челябинской области является Министерство экономического развития Челябинской области.

Для координации и контроля проектов по приоритетным направлениям развития Российской Федерации и стратегического развития Челябинской области создается временный орган управления проектной деятельностью при Региональном стратегическом комитете – Отраслевой проектный комитет.

Проектное управление в органах исполнительной власти и органах местного самоуправления Челябинской области осуществляют Ведомственные проектные комитеты и Ведомственные проектные офисы. Ведомственный проектный комитет, по аналогии с Региональным стратегическим комитетом, является постоянно действующим совещательным органом при органе исполнительной власти, органе местного самоуправления. К его основным функциям относится принятие управленческих решений, касательно управления проектами государственного органа власти, органа местного самоуправления и подведомственных им организаций, а именно решения, относящиеся к запуску, реализации, внесению изменений, приостановки, завершению и возобновлению проектов.

Ведомственный проектный офис является структурным подразделением органа исполнительной власти, органа местного самоуправления, которое организует и ведет проектную деятельность в ведомстве, а также участвует в содействии развитию проектно-ориентированной системы в ведомстве.

К временным органам управления проектной деятельностью, создаваемых в целях реализации конкретных проектов, относятся: отраслевые проектные комитеты, кураторы, руководители и администраторы проекта. Также в этих целях формируются команда проекта и экспертные группы.

На рисунке 2.1 представлена организационная структура проектного управления в Челябинской области

<b>Региональный стратегический комитет</b> Председатель – Губернатор Челябинской области Б.А. Дубровский
<b>Отраслевые проектные комитеты</b>

Ответственный за организацию проектной деятельности в Правительстве Челябинской области Заместитель Губернатора Челябинской области Р.У. Гаттаров
---

<b>Региональный проектный офис</b> Министр экономического развития Челябинской области С.А. Смольников
---

<b>Органы исполнительной власти Челябинской области</b>		<b>Органы местного самоуправления Челябинской области</b>	
Ведомственные проектные комитеты	Ведомственные проектные офисы	Муниципальные проектные комитеты	Муниципальные проектные офисы

Рисунок 2.1 – Организационная структура системы проектного управления в Челябинской области

Итогами внедрения проектного управления в Челябинской области стали:

1. Образование 7 отраслевых комитетов по 7 из 11 основных направлений развития РФ: Безопасные и качественные дороги, Образование, Моногорода, ЖКХ и городская среда, Экология, Реформа контрольной и надзорной деятельности, Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы.
2. Реализация на территории области в общей сложности 178 проектов: 2 отраслевые региональные программы, 7 отраслевых региональных проектов, 23 ведомственных региональных проекта и 146 муниципальных проектов.
3. Обучение в 2017 году на базе РАНХиГС 90 специалистов в области реализации проектов по программам «Основы управления проектами», «Стратегическое планирование и прогнозирование».
4. Запуск пилотной версии автоматизированной информационной системы проектной деятельности на базе 1С в области.

5. Формирование и запуск раздела о проектном управлении на сайте Правительства Челябинской области ([pravmin74.ru/pravitelstvo/proektnoe-upravlenie](http://pravmin74.ru/pravitelstvo/proektnoe-upravlenie)).

Распределение региональных проектов и программ по основным направлениям развития РФ и курирующие их ведомства Челябинской области представлены в Таблице 2.1 [14–22].

Таблица 2.1 – Структура отраслевых проектных комитетов по приоритетным проектам по основным направлениям стратегического развития Челябинской области.

Отраслевой проектный комитет	Проект/программа	Курирующий орган исполнительной власти
Безопасные и качественные дороги	Программа «Комплексное развитие транспортной инфраструктуры Челябинской агломерации»	Министерство дорожного хозяйства и транспорта
Моногорода	Программа «Комплексное развитие моногородов Челябинской области»	Министерство экономического развития
Образование	Проекты: 1. «Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий (Рабочие кадры для передовых технологий)»; 2. «Доступное дополнительное образование для детей»; 3. «Современная образовательная среда для школьников»	Министерство образования и науки
ЖКХ и городская среда	Проект «Формирование комфортной городской среды» на территории Челябинской области	Министерство строительства и инфраструктуры

Окончание таблицы 2.1

Отраслевой проектный комитет	Проект/программа	Курирующий орган исполнительной власти
Экология	Проект «Организация рекультивации мест размещения твердых коммунальных отходов на территории Челябинской области»	Министерство экологии
Реформа контрольной и надзорной деятельности	Проект «Реформирование контрольной (надзорной) деятельности в Челябинской области»	Управление государственной службы Правительства Челябинской области
Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Проект «Развитие сервисной модели поддержки малого и среднего предпринимательства в Челябинской области»	Министерство экономического развития

Внедрение проектного управления также сопровождается проведением соответствующей кадровой политики. Служащие участвуют в обучении по программам, связанными с проектной деятельностью, для приобретения необходимых компетенций и навыков для реализации проектов. В 2016–2017 годах количество государственных гражданских служащих в органах исполнительной власти, прошедших обучение составило 117 из 1980 человек [84]. Муниципальных служащих органов местного самоуправления, прошедших обучение в этих годах было 59 из 6788 человек. Число служащих, прошедших обучение, составляет 6% и 1% от общего числа. Это можно связать с тем, что проектное управление реализуется на территории области 2-й год, и не все министерства области имеют под контролем приоритетные проекты, соответственно, обучение для служащих этих ведомств не актуально.

База методических рекомендаций Челябинской области постоянно пополняется новыми документами. На сегодняшний день представлено 8 сборников рекомендаций, посвященных как структурной организации проектного управления в ведомствах, так и разработке и мониторингу проектов [83]. Все методические рекомендации разработаны в Региональном проектом офисе на

основе Национальных стандартов Российской Федерации по проектному менеджменту. Мониторинг реализации ведомственных проектов осуществляется с использованием автоматизированной информационной системы проектной деятельности (АИСПД).

Челябинская область является одним из первых регионов, где началось внедрение проектного управления в систему государственной региональной политики. И в настоящее время проектная деятельность региона на высоком уровне. Об этом свидетельствуют результаты конкурса профессионального управления проектной деятельностью «Проектный Олимп». Организатором данного конкурса является Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации, который занимается экспертной поддержкой и информационно-аналитическим сопровождением деятельности органов исполнительной власти на всей территории страны [67]. Целями конкурса являются широкое распространение инструментов проектного управления в государственном секторе, повышение уровня эффективности деятельности органов государственной власти, а также государственных компаний, оказывающих влияние на развитие экономик. В 2017 году Постоянное представительство Челябинской области при Правительстве Российской Федерации стало бронзовым призером конкурса «Проектный Олимп» в номинации «Управление комплексным проектом – Лучший проект года». Проектом-призером являлся проект организационных и кадровых изменений «КПД: креативность, профессиональность, действие», направленный на реструктуризацию Министерства экономического развития Челябинской области [78]. Данный проект является внутренним по отношению к организации (направленный на изменения конкретного ведомства) и структурным по содержанию, поэтому в качестве примера реализации проектного управления на территории области не подходит. В рамках проекта «КПД: креативность, профессиональность, действие» одной из задач являлось создание условий для оперативной реализации проектов развития региона. Результатом этой работы стал инфраструктурный проект

«Территория бизнеса». Данный проект является также финалистом конкурса лучших социально-экономических практик, реализуемых Агентством стратегических инициатив. В связи с положительной оценкой данной практики на федеральном уровне, предлагается рассмотреть реализацию проектного управления на территории Челябинской области на примере приоритетного проекта «Развитие сервисной модели поддержки малого и среднего предпринимательства в Челябинской области», частью которого является инфраструктурный проект «Территория бизнеса».

Основной целью проекта является увеличение к 2020 году количества субъектов малого и среднего предпринимательства (включая индивидуальных предпринимателей) до 44,38 субъектов на 1 тыс. человек населения, а также доли среднесписочной численности работников, занятых у субъектов малого и среднего предпринимательства, в общей численности занятого населения с 22,26% до 25 % путем развития системы поддержки малого и среднего предпринимательства, основанной на удобных и понятных сервисах по принципу «бизнес-ситуаций». Данный проект был запущен в декабре 2017 года, итоги будут подведены в апреле 2021 года [22].

Структурно данный проект входит в 9 региональных проектов, реализуется Министерством экономического развития Челябинской области под руководством отраслевого комитета (председатель Р. Гаттаров). Среди участников проекта представители Общероссийских общественных организаций «Опора России» и «Деловая Россия», представители Министерства экономического развития, представители фондов и ГБУ по развитию среднего и малого предпринимательства [14–22].

Так как проект реализуется только полгода, оценивать эффективность результатов не представляется возможным. Однако, можно сделать промежуточные выводы о результатах поставленной цели, анализируя эмпирические данные.

В цели проекта числится 2 основных пункта – увеличение количества субъектов малого и среднего предпринимательства и увеличение доли занятого населения в этих субъектах.

Согласно данным единого реестра субъектов малого и среднего предпринимательства Федеральной налоговой службы [73], количество субъектов малого предпринимательства, включая индивидуальных предпринимателей, равнялось 40,62 субъекта на 1 тыс. человек населения по состоянию на 10.01.2017 года. По данным паспорта проекта данный показатель к концу 2018 года должен составлять 42,96 единицы. По состоянию на 10 июня 2018 года данный показатель равен 42,89 единиц [73, 90]. Можно сделать вывод о том, что, несмотря на уменьшение количества населения Челябинской области с 2017 по середину 2018 года, количество субъектов малого и среднего бизнеса растет в соответствии с заданными показателями, что может свидетельствовать о результативности мероприятий проекта.

Доля суммы среднесписочной численности работников соответственно составляет 22% и 22,7% в начале 2017 года и апреле 2018 года [90]. Данные показатели так же свидетельствуют о положительной динамике реализации проекта.

Статистические данные также позволяют нам сделать вывод еще об одном важном показателе, на который направлены мероприятия проекта. Это вовлеченность субъектов малого и среднего предпринимательства в участие в тендерах на государственные закупки и увеличение доли этих закупок к 2020 году. На сегодняшний день делать выводы об увеличении доли закупок именно субъектов малого и среднего предпринимательства невозможно, так как в Челябинской области данные субъекты участвовать в тендерах на государственные закупки начали только в 2018 году. Количество заключенных контрактов по состоянию на 10 июня 2018 года равнялось двум.

Так же в паспорте проекта [22] существует план-сетка мероприятий, где указаны основные мероприятия, их результаты и контрольные точки. В

таблице 2.2 представлены мероприятия, контрольные точки, которых запланированы на окончание 2018 года и состояния данного вопроса на сегодняшний день.

Таблица 2.2 – План-сетка мероприятий проекта «Развитие сервисной модели поддержки малого и среднего предпринимательства в Челябинской области» (до 2019 года)

Мероприятия	Состояние	Контрольная точка
Внедрен агентский механизм АО «МСП Банк»	Данный механизм уже осуществляет свою деятельность [85].	31.12.2018
Создана Ассоциация экспортеров Челябинской области	Организация не создана и информации о мероприятиях к созданию в свободном доступе нет.	31.12.2018
Внедрен Экспортный стандарт АО «Российский экспортный центр»	На данный момент Челябинская область является одним из 22 регионов, которые являлись площадками для пилотного внедрения Регионального экспортного стандарта [70].	31.12.2018
100% муниципальных районов и городских округов Челябинской области утвердили подпрограммы развития субъектов малого и среднего предпринимательства	На сегодняшний день все 43 муниципальных образования области имеют утвержденные подпрограммы развития малого и среднего предпринимательства. С началом деятельности проекта программы утвердили 19 муниципальных образований, 24 образования утвердили данные программы в конце 2016 года.	31.12.2018
Создан и ведется в электронном виде реестр услуг и мер поддержки, предоставляемых организациям	Данный реестр создан и существует на базе сайта «Территории бизнеса» [85].	31.12.2018
Заключение соглашения о методическом и информационном взаимодействии с Федеральным агентством по делам молодежи «Росмолодежь»	В реестре нормативных правовых актов Министерства экономического развития Челябинской области данное соглашение не числится [80].	31.03.2018
Создано не менее двух Центров молодежного инновационного творчества	Постановлением Правительства Челябинской области №269-П от 20.06.2018 года утвержден порядок предоставления субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства на создание и обеспечение деятельности центров молодежного инновационного творчества.	31.12.2018

В результате анализа основных показателей проекта даже на начальном этапе его реализации можно говорить о положительной динамике результатов. Об этом свидетельствуют также и выполнение показателей, контрольными точками которых является конец 2018 года.

В целом, можно сделать вывод о том, что проектное управление на территории Челябинской области стабильно развивается. Создаются организационные структуры на региональном и муниципальном уровнях, стабильно реализуются крупные отраслевые проекты. Однако об эффективности применения проекта в качестве инструмента реализации государственной политики мы сможем говорить только по завершении данных проектов, оценив их соответствие реальных результатов запланированным, а также затраченные на реализацию средства.

### **2.3 Особенности проектного управления в Челябинской области**

Для выявления особенностей организации проектного управления на территории Челябинской области предлагается сравнить региональную систему проектного управления с федеральной. Региональные системы проектного управления других субъектов России хоть и выстроены по одной организационной структуре, но, тем не менее, имеют региональную специфику. Соответственно, выбор определенного субъекта для сравнения затруднен, что способствовало выбору федеральной системы проектного управления для сравнения.

Так как проект – инструмент, требующий особых условий для его реализации, а именно, организационная, методологическая и кадровая база, то сравнение систем проектного управления предлагается проводить исходя из этих особенностей проекта. Также в качестве критериев сравнения предлагается выбрать реализуемые проекты.

Таким образом, выделим критерии для сравнения:

- организационная структура;

- методическое обеспечение;
- приоритетные направления реализации проектов;
- характер реализуемых проектов.

#### Организационная структура.

В методических рекомендациях по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти, утвержденных распоряжением Министерства экономического развития РФ, содержатся типовые документы по организации деятельности и типовая структура организации. Она включает в себя региональный стратегический комитет, проектный офис и ведомственные проектные комитеты и офисы.

На федеральном уровне организационная структура проектного управления выглядит следующим образом: существует Совет по стратегическому развитию и приоритетным программам, президиум которого возглавляет Председатель Правительства РФ, Департамент проектной деятельности и ведомственные проектные комитеты и офисы.

На региональном уровне существуют следующие органы проектного управления: Региональный стратегический комитет, возглавляемый губернатором Челябинской области, Региональный проектный офис, ведомственные и муниципальные проектные офисы.

Совет выполняет функции определения основных направлений развития страны, в рамках которых реализуются приоритетные федеральные и региональные проекты, координирует реализацию данных проектов.

Региональный стратегический комитет образован в целях обеспечения взаимодействия между всеми субъектами (государственными и негосударственными), задействованными в реализации приоритетных региональных проектов и программ по основным направлениям стратегического развития.

Федеральным проектным офисом является Департамент проектной деятельности Правительства РФ. Функции регионального и федерального

проектных офисов одинаковы – реализация организационного и методического обеспечения проектной деятельности в органах исполнительной власти соответствующего уровня, осуществление контроль деятельности и принятия стратегических решений. И на федеральном, и на региональном уровне проектный офис существует при Министерстве экономического развития (соответствующего уровня).

Взаимодействия между уровнями (федеральный – региональный; региональный – уровень местного самоуправления) осуществляется и через Совет и Региональный стратегический комитет, и через проектные офисы. В Совете происходит согласование региональных приоритетных проектов и программ, в Региональном стратегическом комитет происходит согласование муниципальных проектов субъекта. Проектные офисы и на федеральном, и на региональном уровне призваны организовывать и контролировать деятельность по реализации проектной деятельности не только внутри ведомств Правительств, но и на уровнях ниже (региональный и муниципальный уровни).

Ведомственные и муниципальные проектные офисы и комитеты осуществляют проектную деятельность внутри своего направления, не обязательно в рамках основных направлений стратегического развития России.

В целом, организационная структура проектного управления в регионе повторяет федеральную структуру. Организация системы именно таким образом, по нашему мнению, облегчает процесс реализации системы проектного управления на всех уровнях. Но структура несовершенна внутри – некоторые функции проектных комитетов и проектных офисов пересекаются, иногда неясно, к какому из ведомств относится какой-либо практический вопрос реализации проектного управления.

Методическое обеспечение.

Методические рекомендации по реализации проектов регионального уровня составляются на основе федеральных методических рекомендаций. Основные принципы, структура и порядок реализации проектов, особенности реализации

проектного управления изложены в методических рекомендациях федерального уровня, которые разработаны на основе международных стандартов проектного управления. Региональные рекомендации могут отличаться в вопросах нормативной правовой базы, оформлении проектной документации, структурной организации проектного управления.

Приоритетные направления реализации проектов.

Советом были выделены 11 основных стратегических направлений развития страны: Здравоохранение, Безопасные и качественные дороги, Образование, Моногорода, Ипотека и арендное жилье, ЖКХ и городская среда, Экология, Реформа контрольной и надзорной деятельности, Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, Производительность труда, Международная кооперация и экспорт.

На федеральном уровне реализуются проекты по всем данным направлениям развития. Наиболее актуальными являются здравоохранение (8 реализуемых проектов), образование (5 проектов) и международная кооперация и экспорт (4 проекта).

На региональном уровне во всех субъектах, реализующих проектное управление, существуют приоритетные региональные проекты, реализуемые по данным направлениям развития страны.

В Челябинской области проекты реализуются только по 7 направлениям из 11; наиболее актуальными направлениями являются образование (3 реализуемых проекта), моногорода и безопасные и качественные дороги (по данным направлениям реализуются программы). Некоторые приоритетные региональные проекты являются частью приоритетных федеральных проектов (к примеру, проект «Дополнительное образование для детей»).

Внутри ведомств направление проектной деятельности ограничивается только рамками ведения министерств. На муниципальном уровне направления проектов также не ограничиваются, но требуют согласования.

Таким образом, в вопросе направлений проектной деятельности большее внимание уделяется только проектам, реализуемым по основным направлениям стратегического развития страны. И зачастую, только о данных проектах есть информация в широком доступе, только они имеют широкую информационную огласку и т.д. Ведомственные проекты и на федеральном, и на региональном уровне направлены или на внутреннюю реорганизацию органа исполнительной власти, или входят в комплекс основных мероприятий реализуемых Министерством.

Характер реализуемых проектов.

Масштабы проектов соответствуют уровню реализации – федеральные и региональные. Большинство приоритетных федеральных проектов требуют масштабирования на региональном и муниципальном уровнях. Оформление паспортов проекта на обоих уровнях одинаково. Сроки реализации проектов также примерно одинаковы – около 4 лет.

Бюджеты проектов значительно отличаются, как и масштабы целей (что связано с уровнем реализации). На федеральном уровне бюджет проекта состоит из источников федерального бюджета и внебюджетных источников, бюджеты региональных проектов состоят из источников федерального, регионального, местных бюджетов и внебюджетных источников.

По результатам сравнительного анализа можно сделать вывод о том, что проектное управление на региональном уровне не обладает значительными особенностями по сравнению с федеральной системой проектного управления. Это может быть связано с повсеместным внедрением проектного управления, под которое попала Челябинская область. Соответственно, была перенята с федерального уровня организационная структура. На данный момент проектное управление в области реализуется 2-й год и еще не сложилось региональных особенностей проектов или структуры, благодаря которым имелись бы отличительные черты.

## **Выводы по второй главе**

В целом, становление системы проектного управления в России происходило достаточно долго. Только к 2016 году сложилась единая система органов проектного управления, транслируемая в регионы. В первые условные периоды развития проектной деятельности (2005-2008 гг., 2009-2012 гг.) проекты, как новая практика в государственном управлении России, носили больше политический характер: использовались в избирательных кампаниях, в качестве демонстрации потенциала страны.

Проектное управление сегодня – своеобразный «бренд» Правительства России, синоним экономических преобразований и новых инструментов в государственном управлении. Однако строго соотнося российскую систему проектной деятельности с международными стандартами, ее можно назвать проектной лишь отчасти. Систему проектного управления подстраивали под существующие реалии государственного аппарата и в таком виде транслировали в регионы. Поэтому региональные системы проектного управления в большинстве своем не отличаются от федеральной структуры. Но, тем не менее, сформированная на сегодняшний день система может способствовать потенциальным изменениям в бюрократическом аппарате страны и планировании бюджета. Региональные системы проектного управления, с течением времени, приобретая особенности благодаря региональной специфике, могут стать мощным толчком к изменениям.

Однако проект как инструмент реализации государственной политики именно на региональном уровне проявляет свою специфику – точечное решение локальных проблем и создание уникального результата. На наш взгляд, именно на региональном уровне данный инструмент может реализоваться максимально эффективно, так как местные проблемы не отличаются крупным масштабом, соответственно, не требуют крупных денежных вливаний. Местные власти могут достаточно успешно справляться с этими проблемами, учитывая местную специфику, получать на выходе уникальный результат. Это эффективнее, чем

реализация федеральными органами программы для решения похожих проблем в нескольких субъектах.

## ЗАКЛЮЧЕНИЕ

В современной России в связи с переходом к применению программно-целевого подхода инструменты реализации государственной политики данного подхода приобретают популярность. К их числу относятся программы, планы, «дорожные карты», проекты.

Проект в настоящее время занимает позицию инструмента реализации государственной политики, поскольку представляет собой комплекс организуемых и исполняемых в соответствии с методологией проектного управления мероприятий, разработанных для достижения уникальной цели и реализуемых в условиях ограниченности ресурсов. Как управленческое средство проект подразумевает оформление разнородной деятельности в виде цепочки операций, направленных на получение уникального результата. Методология проектного управления предполагает применение «пошаговых инструкций» для ведения каждой операции по инициации, планированию, исполнению, контролю и мониторингу, завершению проекта.

Проектное управление в органах государственной власти представляет собой систему управления процессами и инструментами реализации ресурсов для достижения стратегических целей органа исполнительной власти. Проект, как инструмент, обладая особыми свойствами, предполагает наличие определенных условий для успешной реализации. К таким условиям относится, в первую очередь, организационное обеспечение проектной деятельности, то есть создание определенной структуры для реализации. Подобная структура имеет «горизонтальный» характер и не может сочетаться с бюрократической структурой. Проектное управление предполагает трансформацию организационной среды структур, осуществляющих государственную политику, что способствует становлению в ней проектной культуры.

В целом, становление системы проектного управления в России происходило достаточно долго. Только к 2016 году сложилась единая система органов проектного управления, транслируемая в регионы. В свою очередь, в

организационных средах российских органов власти, начинающих применять проект, отмечается низкий уровень проектной культуры, а также незавершенность институциональных изоморфных изменений в части использования инструмента. Тем не менее, практику проектного управления федеральных структур, осуществляющих государственную политику, отличает умеренный динамизм в развитии применения проекта.

В первые условные периоды развития проектной деятельности (2005-2008 гг., 2009-2012 гг.) проекты, как новая практика в государственном управлении России, носили больше политический характер: использовались в избирательных кампаниях, в качестве демонстрации потенциала страны.

Проектное управление сегодня – синоним экономических преобразований и новых инструментов в государственном управлении. Однако строго соотнося российскую систему проектной деятельности с международными стандартами, ее можно назвать проектной лишь отчасти. В российском административно-государственном аппарате деформация сущности инструмента происходит, как правило, вследствие:

- наличия у органов власти жесткой организационной структуры;
- отсутствия у чиновников необходимого объема профессиональных компетенций по управлению проектами.

Искажают сущность проекта, помимо прочего:

- оформление в виде проектов «текущей» деятельности органов власти;
- отсутствие в течение длительного времени основ нормативно-правового регулирования управления проектами;
- отсутствие адекватной проектному управлению формы финансового обеспечения их реализации;
- сложная сочетаемость бюрократических структур и проектных команд в реализации проектов;
- слабая распространенность в деятельности органов власти специализированных информационных систем по управлению проектами.

Систему проектного управления подстраивали под существующие реалии государственного аппарата и в таком виде транслировали в регионы. Поэтому региональные системы проектного управления в большинстве своем не отличаются от федеральной структуры. Но, тем не менее, сформированная на сегодняшний день система может способствовать потенциальным изменениям в бюрократическом аппарате страны и планировании бюджета. Региональные системы проектного управления, с течением времени, приобретая особенности благодаря региональной специфике, могут стать мощным толчком к изменениям.

Проект как инструмент реализации государственной политики именно на региональном уровне проявляет свою специфику – точечное решение локальных проблем и создание уникального результата. На наш взгляд, именно на региональном уровне данный инструмент может реализоваться максимально эффективно, так как местные проблемы не отличаются крупным масштабом, соответственно, не требуют крупных денежных вливаний. Местные власти могут достаточно успешно справляться с этими проблемами, учитывая местную специфику, получать на выходе уникальный результат. Это эффективнее, чем реализация федеральными органами типовой программы для решения похожих проблем нескольких субъектов одновременно.

## БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК

- 1 О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года: распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р (в ред. распоряжения Правительства РФ от 08.08.2009 № 1121-р) // КонсультантПлюс. - [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_82134/28c7f9e359e8af09d7244d8033c66928fa27e527/)
- 2 Указ Президента Российской Федерации «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов» от 21 октября 2005 г. №1226 // Российская газета – Федеральный выпуск №3908 (0). – <https://rg.ru/2005/10/25/president-sovet-dok.html>
- 3 Указ Президента Российской Федерации «О Совете при Президенте Российской Федерации по реализации приоритетных национальных проектов и демографической политике» от 31 августа 2012 г. №1248 (ред. от 4 января 2016 г.) // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_134672/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_134672/)
- 4 Распоряжение Правительства Российской Федерации «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» от 17 ноября 2008 г. № 1663-р (ред. от 14 декабря 2009 г.) // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_81994/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994/)
- 5 Постановление Правительства РФ «О порядке организации исполнения проектов по реализации Основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года» (вместе с «Положением о порядке организации исполнения проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года») от 17 октября 2009 г. №815 // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_93075/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_93075/)

- 6 Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция): постановление Правительства Российской Федерации от 14 мая 2015 г. № 2914п-П13 // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_179480/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_179480/)
- 7 План первоочередных мероприятий по организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации на 2016 и 2017 годы: распоряжение Правительства Российской Федерации от 15 октября 2016 г. № 2165-р // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_206010/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_206010/)
- 8 Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации» от 5 июня 2013 г. №304 (ред. от 28 ноября 2013 г.) // Кодекс. – <http://docs.cntd.ru/document/499027162>
- 9 Распоряжение Министерства экономического развития РФ «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти» от 14 апреля 2014 г. №26Р-АУ // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162120/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/)
- 10 Об утверждении Методических указаний по разработке и реализации государственных программ Российской Федерации: приказ Минэкономразвития России от 16 сентября 2016 г. № 582 (ред. от 15.03.2017) // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_205801/d4a727a4f59d8d5a00e188275166baa611271d5f/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_205801/d4a727a4f59d8d5a00e188275166baa611271d5f/)
- 11 Об утверждении методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: распоряжение Минэкономразвития России от 14 апреля 2014 г. № 26Р-АУ // КонсультантПлюс. – [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162120/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/)

- 12 О региональном стратегическом комитете: постановление Губернатора Челябинской области от 21 апреля 2017 г. №87 // Кодекс. – <http://docs.cntd.ru/document/446290223>
- 13 О плане мероприятий по организации проектной деятельности в Челябинской области в 2017 г.: распоряжение Правительства Челябинской области от 21 апреля 2017 г. №207-рп // Кодекс. – <http://docs.cntd.ru/document/450328133>
- 14 Паспорт программы комплексного развития транспортной инфраструктуры Челябинской агломерации: утвержден Губернатором Челябинской области Б.А. Дубровским 14 февраля 2017 г. // [http://www.economchelreg.ru/files/402/\\_\\_\\_\\_\\_1.pdf](http://www.economchelreg.ru/files/402/_____1.pdf)
- 15 Паспорт программы «Комплексное развитие моногородов Челябинской области»: утвержден Региональным стратегическим комитетом 14 августа 2017 г. // <http://www.econom-chelreg.ru/files/411/doc003.pdf>
- 16 Паспорт проекта «Доступное дополнительное образование для детей»: утвержден Региональным стратегическим комитетом 14 августа 2017 г. // <http://www.econom-chelreg.ru/files/411/edu.pdf>
- 17 Паспорт проекта «Организация рекультивации мест размещения твердых коммунальных отходов на территории Челябинской области»: утвержден Региональным стратегическим комитетом 14 августа 2017 г. // <http://www.econom-chelreg.ru/files/411/clear.pdf>
- 18 Паспорт проекта «Подготовка высококвалифицированных специалистов и рабочих кадров с учетом современных стандартов и передовых технологий (Рабочие кадры для передовых технологий)»: утвержден Региональным стратегическим комитетом 14 августа 2017 г. // <http://www.econom-chelreg.ru/files/411/kadr.pdf>
- 19 Паспорт проекта «Реформирование контрольной (надзорной) деятельности в Челябинской области»: утвержден Региональным стратегическим

- комитетом 14 августа 2017 г. // <http://www.economchelreg.ru/files/411/kontr.pdf>
- 20 Паспорт проекта «Современная образовательная среда для школьников»: утвержден Региональным стратегическим комитетом 14 августа 2017 г. // <http://www.econom-chelreg.ru/files/411/sre.pdf>
- 21 Паспорт проекта «Формирование комфортной городской среды» на территории Челябинской области»: утвержден Региональным стратегическим комитетом 14 августа 2017 г. // <http://www.econom-chelreg.ru/files/411/komf.pdf>
- 22 Паспорт проекта «Развитие сервисной модели поддержки малого и среднего предпринимательства в Челябинской области»: утвержден И.о. Губернатора Челябинской области Е.В. Рединым 14 декабря 2017 г. // [http://www.econom-chelreg.ru/files/421/2018/\\_\\_\\_\\_\\_1.pdf](http://www.econom-chelreg.ru/files/421/2018/_____1.pdf)
- 23 ГОСТ Р 54870-2011. Проектный менеджмент. Требования к управлению портфелем проектов. – Введ. 2012-09-01. – М: Стандартинформ., 2011. – 9 с.
- 24 ГОСТ Р ИСО 21500–2014. Руководство по проектному менеджменту. – Введ. 2014-26-11. – М: Стандартинформ, 2015. – 45 с.
- 25 Руководство к Своду знаний по управлению проектами (Руководство РМВОК) – 5-е изд. – М.: Олимп-Бизнес, 2013. – 240 с.
- 26 Акофф Р.Л. Планирование в больших экономических системах / Р.Л. Акофф; пер. с англ. Г. Б. Рубальский / под ред. И.А. Ушакова. – М.: Советское радио, 1972. – 223 с.
- 27 Алабин, Д.В. Механизмы и технологии реализации приоритетных национальных проектов в политическом процессе Российской Федерации: дис....канд. полит. наук / Д. В. Алабин. – Нижний Новгород, 2009. – 193 с.
- 28 Бадин, А. Внедрение проектного управления в Оргкомитете Сочи 2014 и Минэкономразвития России / 5-я международная молодёжная научно-

- практическая конференция «Молодежь и управление проектами 2015», материалы конференции. – С. 25-38
- 29 Барабашев, А. Г. Реформа государственной службы Российской Федерации в сравнительной перспективе / А.Г. Барабашев, Дж. Страуссман // Вестник Московского университета. Сер. 21. Управление (государство и общество). – 2005. – № 3. – С. 3–35.
- 30 Бондаревская, А.А. Управление проектной деятельностью на региональном уровне / А.А. Бондаревская // Экономика и управление: актуальные проблемы и поиск путей решения : материалы регион. науч.-практ. конф. молодых ученых и студентов. – Пермь, 2010. – С. 50–55.
- 31 Васильев, А.И. Организация проектного управления в органах государственной власти / А.И. Васильев, С.Е. Прокофьев // Управленческие науки.сер. Государственное и муниципальное управление.– 2016. – С. 44–52
- 32 Гаман-Голутвина, О.В. Меняющаяся роль государства в контексте реформ государственного управления: отечественный и зарубежный опыт / О.В. Гаман-Голутвина // Полис. Политические исследования. – 2007. – №4. – С. 24–45
- 33 Ганиева, А.А. Эффективность государственного управления в контексте проектного подхода / А.А. Ганиева // Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования: сб. науч. ст. – М.: Научный эксперт, 2009. – С. 162–169
- 34 Гончаров, В.В. Реализация приоритетных национальных проектов как социально-экономическая основа укрепления системы власти в России и сохранения её независимости и государственного суверенитета / В.В. Гончаров // Вестник Челябинского государственного университета. – 2010. – № 9 (190). – С. 22–26.
- 35 Грачев, М.Н. Политическое проектирование. Глобальное, национальное, региональное измерения: монография / М.Н. Грачев [и др.]: под ред. М.Н. Грачева, Н.А. Борисова. – М.: Мир философии. – 2016. – 464 с.

- 36 Грей, К.Ф. Управление проектами: Практическое руководство / Клиффорд Ф. Грей, Эрик У. Ларсон; пер. с англ. – М.: Дело и Сервис, 2003. – 527 с.
- 37 Дворецкий, И.Х. Латинско-русский словарь / И.Х. Дворецкий. – 2-е изд., переработ. и доп. – М.: Русский язык, 1976. – 1096 с.
- 38 Дегтярёв, А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений. Ч 1. Проблемное поле теории принятия политических решений / А.А. Дегтярёв // Полис. Политические исследования. – 2000. – № 1. – С. 159–170.
- 39 Дегтярёв, А.А. Принятие политических решений: Учебное пособие / А.А. Дегтярёв. – М.: КДУ, 2004. – 416 с.
- 40 Ершов, В. Ф. Классификация проектов по признаку масштаба / В. Ф. Ершов. – СПб.: Питер, 2005. – 358 с.
- 41 Ирхин, Ю.В. Проблемы реформирования государственной службы в России в зеркале общественного и экспертного мнений / Ю.В. Ирхин // Среднерусский вестник общественных наук. – 2007. – № 3. – С. 97–111.
- 42 Казанцев, В.О. Приоритетные национальные проекты / В.О. Казанцев. – М.: Вагриус, 2007. – 128 с.
- 43 Колчина, В.С. Политико-управленческие решения: особенности подготовки, принятия и реализации органами власти / В.С. Колчина // Вестник Поволжского института управления. – 2006. – С. 70–77
- 44 Красильников, Д.Г. Об уровне развития процессов управления проектами в исполнительных органах государственной власти Пермского края / Д.Г. Красильников, М.Н. Якимова//Стратегическое и проектное управление: сборник научных статей. – Пермь: Изд-во ПГУ, 2011. – С. 69–75.
- 45 Краснова, Е.А. Приоритетные национальные проекты и идеологическая функция государства / Е.А. Краснова // Вестник Челябинского государственного университета. – 2008. – № 14. – С. 71–77.

- 46 Ладенко, И.С., Логика целевого управления / И.С. Ладенко, Г.Л. Тульчинский. – Новосибирск: Наука, 1988. – 208 с.
- 47 Лоутон, А. Организация и управление в государственных учреждениях / А. Лоутон, Э. Роуз. – М.: Прогресс, 1993. – 218 с.
- 48 Любовный, В.Я. Целевые программы развития регионов: рекомендации по совершенствованию разработки, финансирования и реализации / В.Я. Любовный, И.Ф. Зайцев, А.Б. Воякина и др. – М.: Омега-Л, 2005. – 82 с.
- 49 Магданов, П.В. Интеграция структурно-функционального и программно-целевого подходов к управлению / П.В. Магданов // *Ars Administrandi*. – 2010. – т.2. – С. 5–15.
- 50 Магданов, П.В. Проблемы теории и практики стратегического планирования / П.В. Магданов // *Вестник Пермского университета*. – 2014. – вып. 1(20) – С. 77–89
- 51 Мазур, И.И. Управление проектами. 2-е изд. / И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, Н.Г. Ольдерогге. – М.: Омега-Л, 2004. – 664 с.
- 52 Малиновская, О.В. Бюджетирование, ориентированное на результат: мировой и российский контекст / О.В. Малиновская, И.П. Скобелева // *Финансы и кредит*. — 2011. – № 33. – С. 2–11.
- 53 Митрохина, Т.Н. Политический проект как категория политической науки / Т.Н. Митрохина // *Вестник Саратовского государственного социально-экономического университета*. – 2015. – № 2 (56). – С. 117–122.
- 54 Плисинова И. В. Основные направления реализации и перспективы модификации приоритетных национальных проектов на современном этапе: дис.... канд. полит. наук / И. В. Плисинова. – Ростов -на-Дону, 2011. – 161 с.
- 55 Райзберг, Б.А. Программно-целевое планирование и управление / Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко. – М.: ИНФРА-М, 2002. – 428 с.
- 56 Сморгунов, Л.В. Государственная политика и управление: учебник. В 2 ч. Ч. 1. Концепции и проблемы государственной политики и управления /

- Л. В. Сморгунюв [и др.]; под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2006. – 381 с.
- 57 Сморгунюв, Л.В. Государственная политика и управление: учебник. В 2 ч. Ч. 2. Уровни, технологии, зарубежный опыт государственной политики и управления / Л.В. Сморгунюв [и др.]; под ред. Л.В. Сморгунова. – М.: РОССПЭН, 2007. – 495 с.
- 58 Сморгунюв, Л.В. Политико-административное управление. Учебник / Л.В. Сморгунюв. – М.: РАГС, 2004. – 496 с.
- 59 Соловьёв, А.И. Государственная политика и управление: учебное пособие для вузов / под ред. А.И. Соловьёва. – М.: Аспект Пресс, 2017. – 480 с.
- 60 Троицкая, Е.А. Административная реформа в современной России в контексте концепции нового государственного менеджмента: дис. ... канд. полит. наук / Е.А. Троицкая. – Пермь, 2011. – 243 с.
- 61 Ускова, Т.В. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти / Т.В. Ускова, Е.Д. Копытова // Проблемы развития территории. – 2017. – вып.4(90). – С. 7–26
- 62 Шабанов, Я.В. Из истории разработки и принятия приоритетных национальных проектов / Я.В. Шабанов // Власть. – 2011. – №9. – С. 121–123
- 63 Шейн, Э.Х. Организационная культура и лидерство / Э.Х. Шейн; пер. с англ. В.А. Спивака. – СПб.: Питер, 2002. – 336 с.
- 64 Якимова, М.Н. Проект как инструмент реализации государственной политики в современной России: дис.... канд. полит. наук / М.Н. Якимова. – Пермь, 2017. – 227 с.
- 65 «Что сказал Мау». Сатирические заметки в газете «Правда». – <https://kprf.ru/funny/jokes/161445.html>
- 66 Анализ мер по устранению нарушений при подготовке и проведении XXII Олимпийских зимних игр и XI Паралимпийских зимних игр в г. Сочи. – [http://www.ach.gov.ru/press\\_center/news/21280](http://www.ach.gov.ru/press_center/news/21280)

- 67 Аналитический центр при Правительстве Российской Федерации. – <http://ac.gov.ru/about/>
- 68 АСИ представило методические рекомендации по внедрению механизмов проектного управления в регионах. – <https://asi.ru/news/41431/>
- 69 Борис Титов раскритиковал идею создать проектный офис в Правительстве. – <https://rost.ru/projects/presscenter/posts/boris-titov-raskritikoval-ideyu-sozdat-proektnyy-ofis-v-pravitelstve>
- 70 В Российском экспортном центре прошло совещание по подведению итогов пилотного внедрения Регионального экспортного стандарта. – [https://www.exportcenter.ru/press\\_center/news/v-rets-proshlo-soveshchanie-po-podvedeniyu-itogov-pilotnogo-vnedreniya-regionalnogo-eksportnogo-standa/](https://www.exportcenter.ru/press_center/news/v-rets-proshlo-soveshchanie-po-podvedeniyu-itogov-pilotnogo-vnedreniya-regionalnogo-eksportnogo-standa/)
- 71 Выступление Президента РФ В. Путина на встрече с членами Правительства, руководством Федерального Собрания и членами президиума Государственного совета (5 сентября 2005 года). – <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/23157>
- 72 Дворкович, А. В. Выступление на научно-практическом семинаре «Национальные проекты: тактическая технология или стратегический выбор?». – [http://www.politeia.ru/politeia\\_seminar/10/39](http://www.politeia.ru/politeia_seminar/10/39)
- 73 Единый реестр субъектов малого и среднего предпринимательства Федеральной налоговой службы. – <https://rmsp.nalog.ru/index.html>
- 74 Зарубежные СМИ о церемонии закрытия Олимпиады в Сочи. – <http://tass.ru/sport/998310>
- 75 Зарубежные СМИ пишут восторженные отзывы об открытии Чемпионата мира по футболу FIFA 2018 в России. – [https://www.1tv.ru/news/2018-06-15/347175-zarubezhnye\\_smi\\_pishut\\_vostorzhennye\\_otzyvy\\_ob\\_otkrytii\\_chempionata\\_mira\\_po\\_futbolu\\_fifa\\_2018\\_v\\_rossii](https://www.1tv.ru/news/2018-06-15/347175-zarubezhnye_smi_pishut_vostorzhennye_otzyvy_ob_otkrytii_chempionata_mira_po_futbolu_fifa_2018_v_rossii)
- 76 Затраты на ЧМ растут из-за санкций и коррупции. – [https://www.gazeta.ru/sport/2017/05/11/a\\_10668623.shtml#page1](https://www.gazeta.ru/sport/2017/05/11/a_10668623.shtml#page1)

- 77 Инфантино: все отзывы экспертов по подготовке ЧМ-2018 по футболу максимально положительные. – <https://russian.rt.com/sport/news/509008-infantino-otzyvy-podgotovka>
- 78 Конкурс Проектный Олимп. Опыт Челябинской области. – <http://pmolimp.ru/2018/best-practice/01500-Opyt-CHelyabinskoj-oblasti.html>
- 79 Консолидация либералов: отчет Медведева и план Кудрина. Информационно-аналитический обзор. – <https://kprf.ru/party-live/opinion/174851.html>
- 80 Министерство экономического развития Челябинской области. Нормативные правовые акты. – <http://mineconom74.ru/npa>
- 81 Официальный сайт Партии Роста. – <https://rost.ru/>
- 82 Официальный сайт Правительства Челябинской области. Краткая аннотация о проектном управлении. – <http://pravmin74.ru/kratkaya-annotaciya-o-proektnom-upravlenii>
- 83 Официальный сайт Правительства Челябинской области. Методические рекомендации. – <http://pravmin74.ru/metodicheskie-rekomendacii-0>
- 84 Официальный сайт Правительства Челябинской области. Реестр профессиональных кадров в области проектного управления. – <http://pravmin74.ru/reestr-professionalnyh-kadrov-v-oblasti-proektnogo-upravleniya>
- 85 Официальный сайт проекта «Территория бизнеса». – <https://xn--74-bkcdtbngab0dhyacwee4w.xn--p1ai/>
- 86 Платформа Партии Роста. – <https://rost.ru/page/platform>
- 87 Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (16 мая 2003 год). – <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/21998>
- 88 Путин В. В. Выступление и дискуссия на Мюнхенской конференции по вопросам политики безопасности, 10 февраля 2007 г., Мюнхен. – <http://kremlin.ru/events/president/transcripts/24034>

- 89 Россия, вперёд! Статья Дмитрия Медведева (10 сентября 2009 года). – <http://kremlin.ru/events/president/news/5413>
- 90 Федеральная служба государственной статистики. Трудовые ресурсы. – [http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat\\_main/rosstat/ru/statistics/wages/labor\\_force/#](http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/wages/labor_force/#)
- 91 ФИФА испытывает проблемы со спонсорами для ЧМ-2018 в России. – <https://www.dw.com/ru/фифа-испытывает-проблемы-со-спонсорами-для-чм-2018-в-россии/a-38485370>
- 92 Центр проектного менеджмента РАНХиГС. О Департаменте проектной деятельности. – <https://pm.center/projectmanagement/departament-proektnoy-deyatelnosti/>
- 93 Энциклопедия трат Сочи-2014. Отчет Фонда борьбы с коррупцией о расходах на Олимпиаду. – [http://sochi.fbk.info/md/file/sochi\\_fbk\\_report\\_1.pdf](http://sochi.fbk.info/md/file/sochi_fbk_report_1.pdf)
- 94 Gouverner par les instruments., Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (sous la direction de) / Paris: Presses de sciences Po, collection Gouvernances, 2004, 370 p.
- 95 Policy Instruments and Governance., Patrick Le Galès, The SAGE Handbook of Governance / London: SAGE Publications Inc., 2011, 142-157 p.
- 96 Public Policymaking: An Introduction. Front Cover., James E. Anderson. / Houghton Mifflin, 1994 - Political Science - 322 p.