

A paradigmatic shift in working with industrial heritage among specialists has taken place in the last decade, when any object, even if it is not a monument, begins to be considered valuable for the territory. This approach is new for the public, in whose eyes the old ruined factory hall or industrial site does not have aesthetic, functional or other attractiveness, even if it retains the “spirit of the place”. This is especially true of the heritage of the avant-garde and modernism, not only in Russia. Based on the cultural-landscape approach, the article analyzes the experience of development and socio-cultural projects for the rehabilitation of the industrial heritage of a number of countries with the participation of young people. The functions of ex-industrial objects in relation to the territory are highlighted, the irreducibility of working with them exclusively to residential buildings and art spaces, as is practiced in large Russian cities at the present time, is shown. The diversification of actions with industrial objects necessary for the development of any territory is possible by taking into account the trajectories and needs of young people who will have to live in a world of transformable and rethought heritage. Ways of involving young people in working with industrial heritage are proposed.

**Keywords:** industrial heritage, territorial development, heritage work paradigm, youth, youth involvement.

УДК 338.28

С. И. Глухова, Л. Н. Боронина

## ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В СФЕРЕ ПУБЛИЧНОГО УПРАВЛЕНИЯ

### Аннотация

На сегодняшний день накоплен существенный опыт по развитию проектного управления в государственном секторе. Каждый субъект РФ определяет собственную институциональную модель проектного управления. Как показывает практика, регионы демонстрируют различные успехи в области внедрения механизмов управления проектами, что обуславливает актуальность обобщения и оценки региональных практик внедрения проектного менеджмента. Основная задача авторов – осуществить сравнительный анализ региональных практик организации проектной деятельности в субъектах РФ. Методологической базой исследования является институциональный подход. Исследовательский анализ осуществлялся с применением методов анализа документов, организационного анализа, бенчмаркинга, анализа статистических данных.

**Ключевые слова:** проектное управление, институционализация, государственное управление, регионы, сравнительный анализ.

Современные социально-экономические реалии предъявляют к государственному управлению качественно новые требования к возложенным на него функциям. Ожидаемое повышение качества государственного управления сопряжено с внедрением подхода, цель которого заключается в обеспечении прозрачности расходования денежных средств, переходе на программно-целевой принцип бюджетирования, улучшения межведомственного взаимодействия.

Сравнительный анализ региональных практик организации проектной деятельности в субъектах РФ в рамках институционального подхода проводился по нескольким критериям: нормативно-правовое обеспечение проектной деятельности, организационные модели, использованные методологии проектного управления, типология внедряемых проектов, темпоральная динамика процесса институционализации проектного управления.

Внедрение проектной деятельности в большинстве регионов осуществляется в точном соответствии с федеральными нормативно-правовыми актами и регламентами [12, с. 114]. Для осуществления основного процесса «Управление проектами» реализуются вспомогательные процессы: система мотивации; обучение; система принятия решений и организационная поддержка; информационная система проектной деятельности [1]. На основе федеральной нормативно-правовой базы исполнительные органы государственной власти в субъектах РФ формируют свой пакет нормативно-правовых актов. Так, например, Белгородская область,

один из первых регионов, внедривших проектное управление в органах власти, имеет более объемную нормативно-правовую базу. Реализация принципов проектного менеджмента регламентируется постановлением Правительства Белгородской области «Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях» [4]. Нормативно-правовая база включает в себя не только основы регулирования проектного управления, но и содержит положения об оценке деятельности проектных офисов, рейтинге участников проектной деятельности, проведении конкурса на определение лучшего завершённого проекта в органах государственной исполнительной власти, органах местного самоуправления Белгородской области. Интересными для рассмотрения являются также акты, регулирующие порядок определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов [2]. Реализация нормативно-правовой модели Белгородской области способствует формированию транспарентной [14, с. 447] и эффективной системы проектного управления в регионе.

Организационный анализ показывает, что на региональном уровне в качестве инструментов организационной поддержки проектного управления созданы различные специализированные проектные структуры: проектные офисы, комитеты, департаменты, общественные советы. В Волгоградской области в Совет при Губернаторе Волгоградской области по реализации национальных и приоритетных проектов включены не только кураторы, руководители региональных проектов, органы исполнительной власти, но и депутаты Волгоградской городской Думы, депутаты государственной Думы Федерального Собрания РФ от Волгоградской области, представители Общероссийского народного фронта, Общественной палаты Волгоградской области, общественных организаций [3].

В Белгородской области сформирована система, которая включает в себя несколько функциональных модулей: обучение проектному управлению; организационно-методологическое сопровождение; экспертные комиссии по рассмотрению проектов; мониторинг в автоматизированной информационной системе; оценка компетенций, ранжирование служащих по опыту; стимулирование служащих за участие в проектной работе. Все модули регламентированы [7]. Нормативные акты организационно-методологического характера отвечают требованиям ГОСТ и международным стандартам Свода знаний по управлению проектами (PMBoK). Организационная модель органов проектного управления (рис. 1) предполагает разделение на 4 иерархических уровня: стратегический, тактический, оперативный, операционный.



Рис. 1. Модель проектно-ориентированной системы управления (рассчитано: [1])

Главным координатором проектного управления является Областной проектный офис. В его состав входят: руководитель отдела управления развитием, внедрением и развития

методологии; специалист по контролю и мониторингу проектов; специалист по кадровым ресурсам; специалист по автоматизированной информационной системе (АИС). Функции мониторинга и обучения сотрудников проектного офиса переданы на аутсорсинг в ОАУ «Институт региональной кадровой политики». В регионе успешно действует принцип «одного окна» при согласовании инвестиционных проектов.

Методологической основой организации проектной деятельности в субъектах РФ являются как традиционный проектный менеджмент (PMBoK), так и семейство новых гибких подходов Agile. Согласно последним рекомендациям Project Management Institute, современный руководитель проекта должен применять как классические методы проектного управления, так и более новые гибкие подходы, выбирая и комбинируя в зависимости от специфики проекта и организации. Чаще всего, ввиду привычной для органов власти высокой степени формализации управленческих процессов, в регионах используются классические методы проектного управления. Классические методы (и в целом справедливо) критикуются за неповоротливость и бюрократичность. Вместе с тем, у них есть ряд важных адаптивных механизмов, которые можно и нужно использовать при Agile-подходе [10]. Успешный опыт применения гибких технологий присутствует в Рязанской области. В регионе накопился большой опыт в применении технологий бережливого управления (Lean), использование которых сократили процесс прохождения конкретного документа с 35 до 8 дней. Экономический эффект составил 4 млн руб. в год [6, с. 72-73].

Симбиоз классических и гибких подходов демонстрирует практика применения проектных технологий в Управлении Пенсионного фонда г. Самара. Из Scrum был заимствован инкрементно-итерационный метод, базовые термины и определения, а также доска задач, диаграмма сгорания, бэклог продукта и бэклог спринта; из Kanban – принцип ограничения количества задач на одного человека, визуализация производственного потока на доске задач. Используются и элементы Lean и Six Sigma, включая принцип работы «Быстро и качественно», оптимизацию рабочего пространства и производственных процессов. Всего было реализовано порядка 17 проектов, из которых следует выделить проект БОТиК по созданию Производственной системы и контакт-центра Пенсионного фонда, что позволило сократить время приема без изменения качества предоставления услуги и обработки обращений граждан [6].

Типология проектных практик в контексте их тематики и проектного содержания в регионах очень разнообразная. Так, например, в Волгоградской области реализуется территориальный управленческий проект «Фабрика идей», суть которого заключается в вовлечении в генерацию идей органов исполнительной власти и органов местного самоуправления муниципальных образований Волгоградской области [9]. Из 132 проектных инициатив было рассмотрено 52, принято решение о запуске/открытии 21 проекта.

В Новгородской области в 2018 г. был разработан организационный проект «Вежливый чиновник», который занял второе место в номинации «Управление комплексными проектами в категории «Малые проекты» на конкурсе Проектный Олимп. Цель данного проекта – повышение качества и эффективности взаимодействия чиновников Новгородской области с населением путем создания системы дополнительного обучения, направленной на повышение коммуникативных компетенций чиновников. По словам разработчиков проекта, важной частью курса являются интерактивные видеоролики, которые позволяют специалистам, работающим с населением, почувствовать себя на месте клиента [8].

В Чувашской республике внедрен социальный проект «Во имя пациента». Цель проекта – ликвидация очередей и повышение удовлетворенности граждан. Каждый месяц одна из медицинских организаций проходит масштабную комплексную проверку как со стороны профессионального медицинского сообщества, так и со стороны широкой общественности. Аудит больницы длится три недели, в течение которых специально обученные «агенты здоровья» от молодежного правительства Чувашской Республики собирают и анализируют информацию о работе учреждения. Оценку работе больницы выставляют на открытой встрече министра здравоохранения Чувашской Республики с пациентами учреждения. Благодаря

проекту удалось добиться следующих результатов: с первого раза начали дозваниваться в регистратуру, в 2,2 раза уменьшилось число жалоб на регистратуру, выросла удовлетворённость пациентов на 10 % [11].

Темпоральный анализ институционализации проектного управления в субъектах РФ показывает, что процесс внедрения проектного подхода в регионах крайне неравномерен, в первую очередь, по срокам и интенсивности. Существуют общепризнанные лидеры – Белгородская область, Ленинградская область, Ханты Мансийский автономный округ – Югра, Приморский край [12, с. 80]. Существуют регионы, внедрившие систему управления проектами в сжатые сроки, в течение года. К ним относятся – Красноярский край, Ульяновская область, Свердловская область, Новосибирская область, Республика Крым. Часть регионов идет по эволюционному пути поэтапного развития системы управления проектами, реализуя двух-трехгодичные планы по организации проектной деятельности (Брянская область, Орловская область, Рязанская область и др.). Есть регионы, относящиеся к проектному управлению формально, ограничившись созданием проектных офисов и использованием минимального набора инструментов проектного управления (Республика Ингушетия, Республика Карелия, Республика Адыгея, Магаданская область, Еврейская автономная область).

Оценивая процесс институционализации проектного менеджмента в системе государственного управления, следует отметить успешность накопленного опыта по развитию системы проектного управления в государственном секторе. Каждый субъект РФ определяет собственную институциональную модель проектного управления, причем некоторые из них опережают федеральный центр и значительную часть российских регионов, доказав эффективность применения проектного управления в публичном секторе. Популяризации и продвижение проектных идей и технологий набирают силу. Проводятся конкурсы региональных проектов в исполнительных органах власти, осуществляется проектное обучение с целью создания генерации проектных кадров в органах государственной и муниципальной власти. Вместе с тем, наблюдается явное смещение акцентов в сторону создания организационной инфраструктуры проектного управления в ущерб использованию собственно проектных инструментов, которые позволяют оптимизировать процесс внедрения инноваций в триаде основных ресурсов и критериев эффективности любого проекта – сроков, затрат, результата/качества. Важной задачей является не просто формальное создание органов и минимального набора документации по управлению проектной деятельностью в соответствии с требованиями федерального проектного офиса, а построение эффективной и функционирующей системы реализации региональных проектов.

### **Библиографический список**

1. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти: распоряжение Минэкономразвития России от 14 апр. 2014 г. № 26 Р-АУ. Режим доступа: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_162120/cf478416198aa4fd1ae2dc0cc3413bf9e5bbcd5c/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/cf478416198aa4fd1ae2dc0cc3413bf9e5bbcd5c/)
2. Об утверждении порядка определения уровня профессионального соответствия проектных специалистов: Распоряжение Губернатора Белгородской области от 22 июня 2012 г. № 408-р. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/428551406>
3. Об организации проектной деятельности в Администрации Волгоградской области при реализации национальных проектов и приоритетных проектов Волгоградской области: Постановление Администрации Волгоградской области от 26 марта 2019 г. N 136-п. Режим доступа: <https://docs.cntd.ru/document/553220408>
4. Об утверждении Положения об управлении проектами в органах исполнительной власти и государственных органах Белгородской области, а также подведомственных им учреждениях и организациях: Постановление Правительства Белгородской области 31 мая 2010 года № 202-пп. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/424080691>

5. Зуденкова С. А. Возможности использования гибких методов в государственном управлении // Вестник университета. 2019. № 2. С. 18-22. Режим доступа: <https://vestnik.guu.ru/jour/article/view/1327>
6. Мгерян Н. А. Применение Agile в современном управлении // Современный город: власть, управление, экономика. 2019. Т. 1. С. 69-77. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=41803856>
7. Опыт внедрения проектного управления на примере Белгородской области: презентация с портала органов государственной власти Ярославской области. Режим доступа: <https://www.yarregion.ru/depts/der/Documents/Инвестиции/Национальный%20рейтинг%20ЯО/6%20Белгородская%20область%20Презентация%20по%20ПУ.pdf>
8. Паспорт проекта «Вежливый чиновник»: презентация с официального портала Правительства Новгородской области. Режим доступа: [https://mgu.novreg.ru/tinybrowser/files/sovet/deyatelnost/2018/01/4\\_prezentaciya.pdf](https://mgu.novreg.ru/tinybrowser/files/sovet/deyatelnost/2018/01/4_prezentaciya.pdf)
9. Паспорт проекта «Фабрика идей»: презентация с официального портала Правительства Вологодской области. Режим доступа: <https://clck.ru/UKsyu>
10. Потапова Е. Г. Навигатор цифровой трансформации: Agile-подход в государственном управлении: электронное издание. М.: РАНХиГС, 2019. 162 с. Режим доступа: [http://www.tadviser.ru/images/2/2d/2\\_5206608777846981648.pdf](http://www.tadviser.ru/images/2/2d/2_5206608777846981648.pdf)
11. Проект "Во имя пациента": официальный сайт Министерства здравоохранения Чувашской Республики. Режим доступа: <http://medicin.cap.ru/action/activity/organizaciya-medicinskoj-pomoschi-vzrosloму-nasele/proekt-vo-imya-pacienta>
12. Раменская Л. А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне // Фундаментальные исследования. 2018. № 1. С. 111-115. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=32401741>
13. Раменская Л. А. Исследование предпосылок роста зрелости организации проектной деятельности в государственном управлении на примере Свердловской области // В сборнике: Урал – XXI век: макрорегион неоиндустриального и инновационного развития. 2018. С. 79-85. Режим доступа: <https://elibrary.ru/item.asp?id=36679972>
14. Boronina L., Betta J. Transparency in Project Management – from Traditional to Agile. Proceedings of the Third International Conference on Economic and Business Management (FEBM 2018). AEBMR-Advances in Economics Business and Management Research. Vol 56. Pp. 446-449.

S. Glukhova, L. Boronina

## INSTITUTIONALIZATION OF THE PROJECT APPROACH IN THE SPHERE OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Abstract

There is significant experience has been accumulated in the development of project management in the public sector at present. Each subject of the Russian Federation defines its own institutional model of project management. As practice shows, the regions demonstrate various successes in the implementation of project management mechanisms, which determines the relevance of generalization and assessment of regional practices for the implementation of project management. The main task of the authors is to carry out a comparative analysis of regional practices of organizing project activities in the subjects of the Russian Federation. The methodological basis of the research is the institutional approach. The research analysis was carried out using the methods of document analysis, organizational analysis, benchmarking, and statistical data analysis.

**Keywords:** project management, institutionalization, public administration, regions, comparative analysis.