

## Опыт проектного управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне власти



**Екатерина Дмитриевна  
КОПЫТОВА**

Вологодский научный центр Российской академии наук  
Вологда, Российская Федерация  
e-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru  
ORCID: 0000-0001-6406-3148; ResearcherID: I-8190-2016



**Светлана Юрьевна  
ПАХНИНА**

Администрация города Вологды  
Вологда, Российская Федерация  
e-mail: pahnina.svetlana@vologda-city.ru

**Аннотация.** Проектное управление социально-экономическими процессами имеет важное стратегическое значение, поскольку является эффективным инструментом, позволяющим решать задачи в условиях ограниченных ресурсов и наблюдающейся нестабильности в рыночной экономике. Его использование на муниципальном уровне при реализации стратегий развития городов дает такие преимущества, как высокая гибкость при формировании перечня проектов; возможность выбора форм, методов, ресурсов и участников реализации проектов; гармонизация интересов, организация конструктивного диалога и объединение ресурсов различных социальных групп (власти, бизнеса, общества) и др. В связи с этим целью работы является исследование вопросов, связанных с использованием проектного управления в деятельности органов

**Для цитирования:** Копытова Е.Д., Пахнина С.Ю. (2023). Опыт проектного управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне власти // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 16. № 3. С. 159–182. DOI: 10.15838/esc.2023.3.87.8

**For citation:** Kopytova E.D., Pakhnina S.Yu. (2023). Experience in project management of socio-economic processes at the municipal level of government. *Economic and Social Changes: Facts, Trends, Forecast*, 16(3), 159–182. DOI: 10.15838/esc.2023.3.87.8

государственной власти и его развитием для достижения целей социально-экономического развития территорий. Изучены основные теоретические подходы к проектному управлению; представлена общая схема системы уровней и инструментов стратегического управления развитием территории. Проанализирован опыт проектного управления в г. Вологде, доказана эффективность его использования при реализации стратегии развития территории. Кроме того, представлены основные направления применения передовых управленческих технологий – реализация проектного управления на основе ESG-принципов. В него входит решение вопросов экологии (E – environmental), социальной ответственности (S – social) и управления кадрами (G – governance). В ходе анализа теоретических основ, отечественного опыта авторами выявлены направления развития проектного управления на основе ESG-принципов, существующие проблемы и предложен комплекс мер дальнейшего совершенствования проектной работы в сфере государственного управления в целях решения стратегических задач развития территорий. Информационной базой выступили труды отечественных и зарубежных ученых, специалистов в области проектного управления, данные официальных сайтов субъектов РФ. Применены методы анализа, сравнения, обобщения, выборки и группировки. Научные положения, изложенные в статье, могут быть полезны представителям власти и исследователям, интересующимся вопросами внедрения и использования проектного управления.

**Ключевые слова:** проект, проектное управление, государственное управление, муниципальные органы власти, крупный город, социально-экономическое развитие, ESG.

### Введение

Важнейшим фактором решения целого ряда проблем в социально-экономическом развитии территорий и улучшения качества и уровня жизни населения в условиях нестабильной политической обстановки и ограниченности ресурсов является повышение эффективности государственного управления на основе внедрения и применения новых методов и подходов к управлению. На сегодняшний день одним из самых используемых инструментов в реализации комплекса действий органов государственной власти выступает проектный метод.

Обширное обсуждение применения методологии проектного управления в деятельности органов власти началось в конце 2016 года, когда при Президенте РФ был создан Совет по стратегическому развитию и приоритетным проектам. При этом, как отмечает И.В. Винокуров<sup>1</sup>, внедрение данного инструмента в государственный сектор – это «фактически попытка смещения фокуса деятельности органов власти с исполнения поручений на достижение результатов».

<sup>1</sup> Начальник управления проектного менеджмента в государственном секторе Аналитического центра при Правительстве Российской Федерации.

Заметим, что целесообразность применения проектного управления в решении конкретных задач обоснована в работах ведущих отечественных ученых (Бодрунов, 2014; Селин, 2014). Так, А.И. Татаркин считает, что «организационной основой управления территориальным развитием может стать программно-проектный подход. На базе стратегических приоритетов региональной политики должны быть разработаны программы, охватывающие наиболее комплексные проблемы развития регионов. Решение же конкретных задач должно строиться исключительно на основе программно-проектного подхода» (Татаркин, 2012).

В то же время проектное управление имеет ряд особенностей, отличающих его от программно-целевого. В частности, проектный подход направлен на конкретный результат. При этом есть возможность определить степень личного вклада каждого участника проекта, эффективность его работы в целом и профессиональную компетентность, оптимизировать управленческие процессы, наладить более эффективное взаимодействие между его участниками. Весьма актуальным с методологической точки зрения является соблюдение принципов управления, в числе которых целе-

направленность, комплексность, системность, научная обоснованность. Происходящая трансформация программно-целевого метода в части использования сильных сторон проектного подхода призвана повысить качество целеполагания и эффективность государственного управления территориями.

Однако внедрение проектного управления в практику государственного управления является сложной комплексной задачей и сталкивается с рядом проблем. В частности, это связано с постоянными изменениями управленческих процессов, усилением роли жителей и представителей бизнеса, повышением значимости социальных проектов, низкой мотивацией госслужащих.

В связи с этим целью работы является исследование вопросов, связанных с использованием проектного управления в деятельности органов государственной власти и его развитием для достижения целей социально-экономического развития территорий.

Авторами последовательно решаются следующие задачи:

- изучить основные теоретические подходы к проектному управлению;
- раскрыть практические аспекты использования проектного управления;
- проанализировать опыт проектного управления на муниципальном уровне власти (на примере в г. Вологды);
- выявить направления развития проектного управления на основе применения передовых управленческих технологий (ESG-принципов);
- предложить комплекс мер дальнейшего совершенствования проектной работы в сфере государственного управления.

Научная новизна исследования заключается в обобщении системы взглядов на проектное управление как инструмент повышения эффективности государственного управления, а также обосновании проблем внедрения проектного подхода на муниципальном уровне власти и в целом в государственном секторе, требующих совершенствования научных подходов для их решения.

#### **Методы исследования**

Для выявления трендов развития проектного управления и разработки предложений по

его дальнейшему развитию использовались общенаучные методы исследования (логический, системный подходы, структурно-функциональный анализ и синтез), статистические (группировки, выборки, сравнения и обобщения), а также графические и табличные приемы визуализации данных.

Необходимость понимания сущности, социально-экономических эффектов от внедрения проектного управления, наблюдаемых на территории муниципального образования, обуславливает рассмотрение данной методологии управления с точки зрения нормативного подхода, на основании которого сформирована система уровней и инструментов управления социально-экономическим развитием территории и выдвинуты рекомендации по совершенствованию изучаемой системы.

Информационной базой исследования выступили труды отечественных ученых в области проектного управления и зарубежные публикации, характеризующие влияние проектного подхода к управлению на экономику различных стран. Помимо этого, использовались оперативные результаты работы Администрации г. Вологды, данные информационно-новостных порталов (ВологдаРФ, Эксперт РА).

#### **Теоретические аспекты исследования**

В фокусе внимания ученых (Д.А. Гайнанова, Н.Б. Грошевой, Г. Дитхелма (Дитхелм, 2004), А.М. Игнатовой, Д.Ю. Ревина, А.А. Рудакова, А.О. Скопина, А.А. Татаркина и др.) находятся прежде всего методологические аспекты проектного управления. Так, Д.А. Гайнанов (Гайнанов, 2015) представил алгоритм согласования интересов экономических агентов на каждом уровне взаимодействия (стратегическом, программном, проектном). Масштаб различных аспектов проектного управления в социально-экономическом развитии территорий представлен в работах П.С. Зеленского, А. Ковалева, И. Курдюмова. Например, предметом исследования в работе Н.Б. Грошевой<sup>2</sup> стала оценка влияния инновационных проектов на соответствующую территорию, а также условия и механизмы интеграции проектно-

<sup>2</sup> Грошева Н.Б. (2011). Методология интеграции проектного управления инновационной деятельностью в систему регионального управления: дис. ... д-ра экон. наук. Красноярск. 356 с.

го управления инновационной деятельностью в региональную социально-экономическую систему.

Проблематика использования данного подхода в сфере образования и науки как инструмента повышения эффективности государственного управления в целом отражена в трудах таких авторов, как Д.А. Прах, И.Н. Садовникова, Н.А. Гончарова, А.А. Гейзер, Л.М. Никитина и др.

Вопросам реализации проектов в рамках определенной территории России или ее региона посвящены работы В.Н. Лексина и Б.Н. Порфирьева, С.В. Последова, Е. Савченко, Д.А. Синявского и др.

Изучение теоретических основ использования проектного подхода в управлении территориями позволило выделить следующие преимущества его применения:

- достижение запланированных результатов в более короткие сроки;
- повышение эффективности использования ресурсов;
- выбор форм, методов, участников реализации проектов;
- обоснованность, своевременность и прозрачность принимаемых органами власти решений;
- соблюдение и сокращение сроков достижения результатов;
- улучшение вертикальных и горизонтальных внутри- и межведомственных связей;

– возможность организации конструктивного диалога между органами власти, бизнесом и населением в отношении социально значимых проектов.

Несмотря на наличие исследований и принятых нормативно-правовых актов в области проектного управления, имеется необходимость в систематизации теоретических основ данного инструмента; определении таких дефиниций, как «управление проектами» и «проектное управление»; обосновании места проектов в системе стратегического управления (табл. 1).

Так, например, И.Л. Сурат и А.В. Тебеткин (Сурат, Тебеткин, 2014) считают, что категория «проект» включает множество аспектов и активно применяется при описании разнообразных процессов в различных областях человеческой деятельности.

Как отмечает Т.В. Юрьева (Юрьева, 2015), проект представляет комплекс трудных, неповторяемых процессов или действий, которые разработаны заранее, учитывая конкретную ситуацию, определенный объем и запас ресурсов.

Представленные в таблице 1 формулировки позволили установить основную цель (достижение желаемого результата в пределах определенного срока при заданных условиях) и специфические черты проекта (четко определенная цель и срок завершения, ограниченность ресурсов, объединение усилий, уникальность элементов) (Ускова, Копытова, 2017).

Таблица 1. Теоретические подходы к определению категории «проект»

Нормативно-правовой документ	Определение
Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве России»	Проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, направленных на получение уникальных результатов в условиях временных и ресурсных ограничений
Project Management Body of Knowledge (PMBOK), Американский национальный стандарт «Свод знаний по управлению проектами»	Проект – временное предприятие (есть определенное начало и завершение), которое предназначено для создания уникальных продуктов, услуг или результатов
Deutsches Institut für Normung (Стандарт DIN 69901), Германия	Проект – намерение (предприятие), характеризующееся уникальностью условий в их совокупности (пример: формулировка цели; финансовые, временные, человеческие и другие ограничения)
PRojects In Controlled Environments 2 (PRINCE2), Великобритания	Проект – комплекс взаимосвязанных мероприятий, которые направлены на создание неповторимого продукта или услуги с учетом временных и ресурсных ограничений
Источник: составлено авторами.	

При этом если с принятием нормативно-правовой базы в сфере проектного управления значение экономической категории «проект» стало официально закреплено, то определения понятия «проектное управление» достаточно многочисленны и разнообразны (табл. 2).

В то же время в большинстве исследований понятие «проектное управление» трактуется как синоним «управления проектами», что является следствием недостаточной изученности их сущности, специфики и отличительных особенностей (табл. 3).

Таблица 2. Теоретические подходы к определению категории «проектное управление»

Авторы	Определение
Д.Ю. Ревин, П.С. Зеленский	Методология организации, планирования и координации материальных и человеческих ресурсов на протяжении всего жизненного цикла проекта, направленная на эффективное достижение целей проекта с помощью использования современных методов, техник и технологий управления
А. Ковалев, И. Курдюмов	Методология управления человеческими и материальными ресурсами и происходящими изменениями в ходе реализации проекта
Ю.И. Попов, О.В. Яковенко	Раздел теории управления, изучающий инструменты, которые заключаются в координировании ресурсов, обеспечении информационного сопровождения проекта, достижении целей, соблюдении стадий и сроков выполнения работ
Ю.Н. Лапыгин	Раздел теории управления социально-экономическими системами, который раскрывает инструменты, формы и методы эффективного управления происходящими изменениями
И. Ильинская	Совокупность взаимосвязанных организационных, экономических, юридических, научных, технико-технологических и других элементов, которые направлены на разработку и реализацию проектов
И.И. Мазур, В.Д. Шапиро, А.Г. Ивасенко, Я.И. Никонова, М.В. Каркавин	Способ организации, планирования и координации ресурсов на протяжении проектного цикла, направленный на эффективное достижение целей с использованием современных методов и технологий
В.В. Ильин, К. Тейт, П. Мартин	Деятельность по применению знаний, умений и навыков, средств и методов в проектной деятельности с целью достижения запланированных результатов и удовлетворения потребностей участников проекта
М.Л. Разу	Вид управленческой деятельности, который основан на формировании системной модели действий по достижению цели с учетом предварительного коллективного обсуждения
А.М. Либман	Приложение стратегических задач, способов и приемов для осуществления проекта
Project Management Institute	Совокупность знаний, умений и навыков, а также методов и инструментов организации проекта

Составлено по: (Ковалев, Курдюмов, 2001; Мартин, Тейт, 2006; Ревин, Зеленский, 2010; Oberlender, 2011; Wollmann, 2003); Попов Ю.И., Яковенко О.В. (2007). Управление проектами: учеб. пособ. М.: ИНФРА-М. 208 с.; Лапыгин Ю.Н. (2007). Управление проектами: от планирования до оценки эффективности: практическое пособие. М.: ОМЕГА-Л. 252 с.; Ильинская И. (2010). Работа на результат. Проектное управление. Вета-Пресс. URL: <http://www.betapress.ru/library/management-762.html>; Мазур И.И., Шапиро В.Д. (2001). Управление проектами: справоч. пособ. М.: Высшая школа. 875 с.; Ивасенко А.Г., Никонова Я.И., Каркавин М.В. (2009). Управление проектами: учеб. пособ. Ростов н/Д: Феникс. 330 с.; Ильин В.В. (2007). Проектный менеджмент: практ. пособ. М.: Альфа-Пресс. 264 с.; Разу М.Л. (2007). Управление проектом. Основы проектного управления: учебник. М: КНОРУС. 768 с.; Либман А.М. (2005). Проектный менеджмент: ускоренный курс: пер. с нем. М.: Дело и Сервис. 192 с.; A Guide to the Project Management Body of Knowledge (Руководство к своду знаний по управлению проектами) (2004) / Project Management Institut, 3-е изд. США. 388 с.

Таблица 3. Отличительные характеристики понятий «управление проектами» и «проектное управление»

Управление проектами	Проектное управление
Концентрируется на результатах проекта	Направлен на организацию управления проектами
Создается команда под каждый проект	Формируется структура, принимающая участие во всех проектах
Имеется бюджет проекта, ресурсы проекта, время исполнения проекта, риски проекта	Имеется бюджет проекта, создается и внедряется система управления проектами
Основной подход – проектный	Основной подход – процессный
Источник: (Кравец, Вертиль, 2021).	

Отличительной чертой данных экономических категорий выступает разница в предмете обсуждения: представители проектного управления обсуждают главным образом организационные нормы, затрагивающие последовательность работ. Сторонники управления проектами обсуждают не характеристику и последовательность действий, а планы, которые, по их мнению, представляют собой совокупность сроков и ресурсов, отклонения и контроль их выполнения.

Как отмечают ученые (Кравец, Вертиль, 2021), категория «управление проектами» концентрирует внимание на объекте. В качестве объекта «проектного управления» выступает управленческая деятельность<sup>3</sup> (Юрьева, 2015), опирающаяся на конкретные технологии ее реализации.

При этом в качестве цели для обоих понятий большинство авторов<sup>4</sup> (Ковалев, Курдюмов, 2001; Мартин, Тейт, 2006; Цогоев, 2016) выделяют достижение конкретных результатов с помощью применения современных методов, техник и технологий управления, людей, оборудования, материалов и денег.

Следовательно, за годы своего эволюционного развития концепция проектного управления поэтапно модифицировалась от подхода, характерного для крупных проектов, до комплексной методологии управления организационными процессами на всех уровнях власти (Кожевников, 2020).

#### **Практические аспекты использования проектного управления**

Заметим, что за рубежом проектное управление в деятельности органов государственной власти используется во многих сферах. Так, с целью разработки международных и национальных стандартов, проведения конференций и семинаров, продвижения лучшего опыта создана и функционирует Международная ассоциация управления проектами (IPMA). Так, Институтом управления проектами США

<sup>3</sup> Разу М.Л. (2007). Управление проектом. Основы проектного управления: учебник. М: КНОРУС. 768 с.; Мазур И.И., Шапиро В.Д. (2001). Управление проектами: справоч. пособ. М.: Высшая школа. 875 с.

<sup>4</sup> Мазур И.И., Шапиро В.Д. (2001). Управление проектами: справоч. пособ. М.: Высшая школа. 875 с.

разработан национальный стандарт «Руководство к своду знаний по управлению проектами» (англ. Project Management Body of Knowledge, PMBoK). Кроме того, в Новой Зеландии проектное управление используется в качестве системы «конкурирующих корпораций», когда исполнительные органы заключают друг с другом договор по оказанию услуг на конкурсной основе (Товб, Ципес, 2003; Филимонова, Русанов, 2011); в Великобритании проектный менеджмент используется в государственных организациях (Трофимова, Маковкина, 2016); в Японии – составляет основу государственной стратегии социально-экономического развития страны (Морозов, Смирнов, 2011; Crawford, 2002). При этом, по данным Японской ассоциации управления проектами, все проекты, которые осуществляются в рамках стратегии и программ развития территорий, оцениваются и осуществляются на основе методологии проектного управления (Грей, Ларсон, 2003; Щеголев, 2016).

В России инструменты проектного управления в процессе государственного планирования стали активно использоваться с 1920–1930-х гг. Например, ГОЭЛРО представлял собой классические принципы реализации проектного подхода; ликвидация неграмотности может рассматриваться как один из масштабных проектов в социальной сфере. С середины 1930-х годов зарождается методология оценки проектов – осуществляется разработка методов оценки, происходит их внедрение в практику. В начале 1970-х гг. стало зарождаться программное обеспечение в сфере управления проектами. Период 1980-х гг. характеризуется разработкой концепции программно-целевого управления. События 1990-х гг. послужили причиной спада в развитии проектного управления, в результате чего впоследствии (с 2000-х гг.) внедрялись уже не отечественные, а западные подходы к управлению проектами (Зябликова, 2022; Мироненко, Леонова, 2017).

В современной России возобновлению проектного управления на уровне государства способствовали инициативы Президента РФ в 2005 году по реализации первых национальных проектов: «Здоровье», «Доступное и комфортное

жилые – гражданам России», «Образование» и «Развитие агропромышленного комплекса (АПК)». При этом отметим, что приоритетные государственные задачи осуществлялись через федеральные целевые программы уже с 2002 года.

Проекты, предпринятые Президентом РФ, были направлены на изменение подходов к финансированию социально значимых сфер экономики, объединив и сосредоточив бюджетные и административные ресурсы, а также на повышение эффективности использования бюджетных средств и, как следствие, на обеспечение лучшего качества жизни населения и условий для формирования и развития человеческого капитала страны. Однако на практике оказалось, что нет конкретного механизма, направленного на мониторинг расходования бюджетных средств, именно в рамках национальных проектов.

Исправить такую ситуацию была призвана серия стандартов ГОСТ Р ИСО по управлению проектами, разработанная и принятая в 2011 году, что ознаменовало закрепление проектного управления как перспективного инструмента управления в региональных органах власти (Зябликова, 2022). Тем не менее, следует подчеркнуть направленность данных нормативно-правовых документов на коммерческий сектор. Следовать им, игнорируя особенности государственного сектора экономики, в некоторой мере нецелесообразно.

Национальные проекты полноценно заняли основополагающее место в социально-экономической политике государства после выхода Указа Президента РФ от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». Они направлены на приумножение функций государственных программ «как инструмента, наиболее тесно отражающего взаимосвязь ресурсного обеспечения и ожидаемых результатов и позволяющего постоянно оценивать эффективность бюджетных затрат на конкретные программные мероприятия» (Захарчук, Печеркина, 2021).

Заметим, что на сегодняшний день отечественная практика проектного управления характеризуется отставанием от мировых процес-

сов интеграции в проектно-ориентированное общество. Но всё же за последнее время на федеральном и региональном уровнях была создана благоприятная нормативно-правовая и институциональная среда для развития этого подхода в деятельности органов власти (Кожевников, 2020). Проектное управление экономикой становится инструментом реализации задач социально-экономического развития страны. Это обосновано тем, что стратегия развития страны конкретизируется рядом целевых показателей, для достижения которых разрабатываются национальные проекты, утвержденные в Указе «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года», впоследствии дополненном Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». При этом национальные проекты для практической реализации декомпозируются на федеральные и региональные проекты (Леонов, 2022).

В настоящее время проектная деятельность регулируется Постановлением Правительства РФ от 31 октября 2018 г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». Законом утверждена функциональная структура управления проектной деятельностью:

1. Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам.
2. Проектный комитет.
3. Проектный офис Правительства РФ / субъекта РФ.
4. Министерство экономического развития РФ (осуществляет мониторинг реализации проектов).

Согласно Постановлению, разработка и внедрение новой технологии управления национальными проектами позволят многократно сократить документооборот и повысить эффективность управления проектами. В связи с этим не менее актуальной, на наш взгляд, является задача внедрения проектного управления на муниципальном уровне власти, где результат работы оценивается не только вышестоящими инстанциями и контролирующими органами, но и непосредственно жителями территорий.

Однако передача национальных, федеральных и региональных проектов на уровень местного самоуправления сопряжена с рядом трудностей. С одной стороны, в Постановлении с самого начала констатировалось участие муниципальных образований в осуществлении региональных проектов. С другой стороны, данными положениями координация их участия в проектной деятельности до 2020 года в сущности и ограничивалась.

При этом понятие «муниципальный проект», схожее с федеральным и региональным проектами, Постановлением определено не было, что стало препятствием для включения муниципалитетов в региональные проекты, аналогично подключению региональных проектов к федеральным. Следовательно, муниципальной составляющей изначально уделялось мало внимания в процессе внедрения в стране системы проектного управления. Результатом было фактическое устранение муниципальных образований от участия в реализации национальных и федеральных проектов в 2018–2019 гг. (Зябликова, 2022).

Впоследствии была принята федеральная и региональная нормативная база (в том числе рекомендательного характера), устанавливающая правила участия муниципальных образований в реализации национальных и региональных проектов. Постановлением Правительства РФ от 17 марта 2022 г. № 391 опубликована новая редакция Положения об организации проектной деятельности в Правительстве РФ, в которой расширено участие муниципальных образований в реализации региональных проектов и конкретизированы формы этого участия. В частности, сформулирован механизм подключения муниципальных образований к вертикальной структуре проектной деятельности через систему проектных офисов. Это создало основу для системного взаимодействия муниципалитетов с субъектами РФ в данной сфере.

Как отмечают исследователи (Шулепов и др., 2020), проектный подход в управлении на муниципальном уровне позволяет объединить инициативы органов власти, бизнес-структур и населения, соединить их с существующими мерами государственной поддержки на фе-

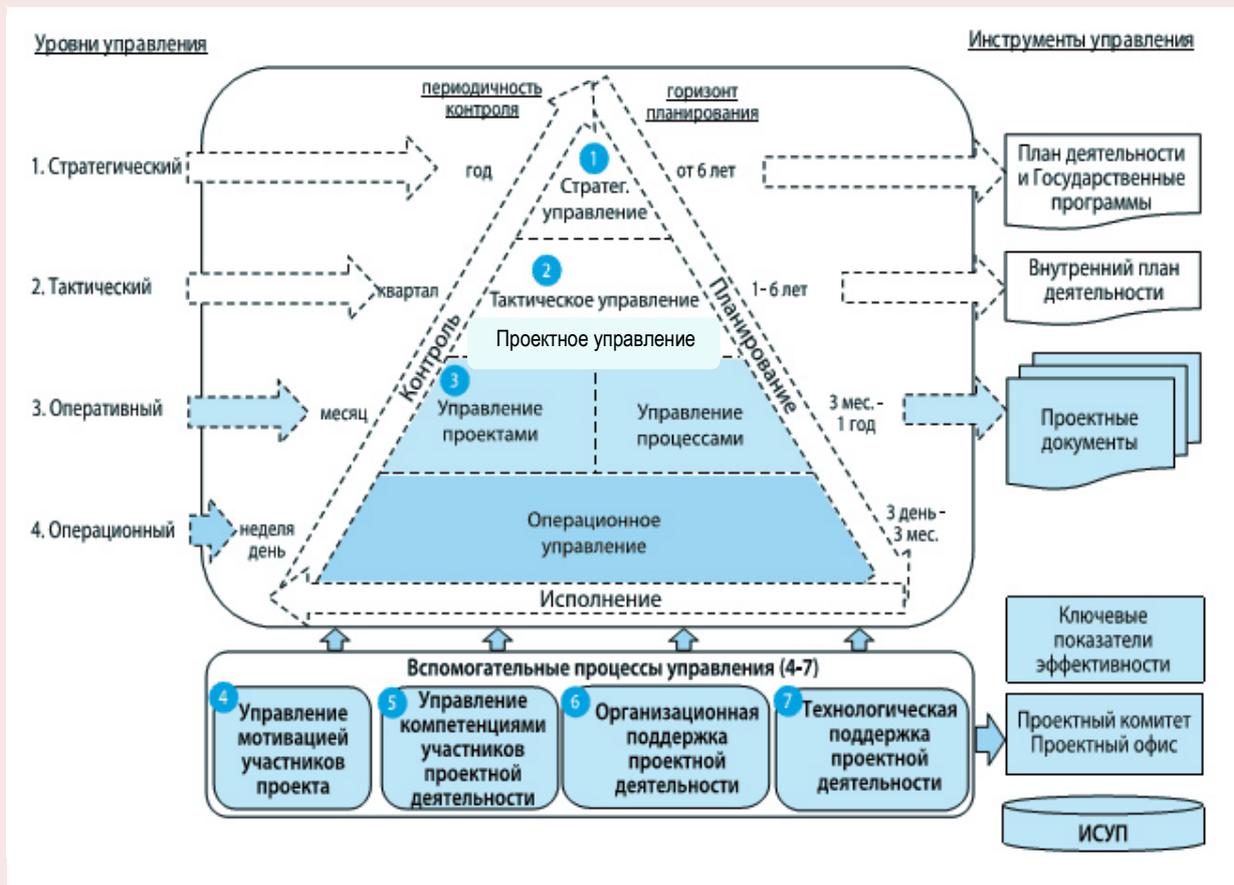
деральном и региональном уровнях. Несомненно, поведение представителей властных структур и жителей является одним из главных рычагов в развитии города, поскольку оно формирует отношение к городской среде, воздействует на социально-психологический климат в городе.

Заметим, что направления развития муниципального образования/города должны основываться на принципах, обозначенных в Федеральном законе «О стратегическом планировании в Российской Федерации» № 172-ФЗ. На наш взгляд, реализации стратегии развития территории будет способствовать создание многоуровневой системы планирования, включающей четыре уровня: стратегический, тактический, оперативный и операционный (рис. 1). Формирование такой системы позволяет в качестве одного из действенных инструментов реализации стратегии рассматривать разработку проектов на среднесрочный период и на один год (Ускова, Копытова, 2017).

Результаты проведенного ранее исследования, посвященного рассмотрению лучшего российского опыта проектного управления (Ускова, Копытова, 2017), позволяют сделать вывод о том, что данный процесс реализуется в рамках общего системного процесса территориального управления и наиболее эффективен на базе создания и функционирования специального органа. Поэтому, для того чтобы организовать работу на разных уровнях, в органах власти создаются проектные офисы. В их состав входят отраслевые и проектные менеджеры, а также кураторы от заказчика и исполнителя, взаимодействующие между собой. На основе информационной системы управления проектами (ИСУП) офисы выполняют следующие функции:

- участвуют в формировании целей и индикаторов выполнения программы, плана, проекта;
- готовят документацию и календарный план;
- обеспечивают руководство портфелями проектов, координируют усилия разных исполнителей, разрешают проблемные вопросы;
- выявляют и оценивают риски, оперативно реагируют на них;

Рис. 1. Система уровней и инструментов управления социально-экономическим развитием территории



Составлено по: (Ускова, Копытова, 2017); Пахнина С.Ю. (2023). Экостандарт Вологды как инструмент реализации стратегии развития города: доклад на конференции «Правовое регулирование «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития: национальный и международный опыт». 22 марта 2023 года, г. Вологда (МГЮА).

- контролируют выполнение процессов на всех этапах и соответствие их стандартам;
- обеспечивают контрактную деятельность, принимают результаты деятельности;
- отвечают за документооборот и подготовку отчетности.

Таким образом, следует отметить, что неотъемлемым элементом системы стратегического планирования являются проекты, которые становятся одним из эффективных инструментов реализации стратегии территориального развития. При этом на оперативном уровне

управления осуществляются обсуждение и контроль сроков и ресурсов проекта, в то время как тактический уровень предполагает организацию комплексной методологии проектного управления социально-экономическими процессами.

Проблематика нашего исследования объясняется парадоксом между стоящей задачей повышения эффективности государственного управления и недостатком рекомендаций, направленных на совершенствование проектного управления.

### Основные результаты исследования

Несмотря на выявленные недостатки и противоречия в нормативно-правовой сфере, есть блестящие примеры внедрения передовых управленческих технологий, которые доказывают возможность дальнейшего совершенствования проектной работы в сфере государственного управления, направленного на решение общенациональных стратегических задач. В частности, Белгородская, Волгоградская, Пензенская и Рязанская области в числе первых начали внедрять проектный подход и вошли в десятку лидеров по результатам оценки зрелости организации проектной деятельности в субъектах Российской Федерации.

Положительный опыт использования инструмента проектного управления в решении задач развития территорий имеется также в г. Вологде. Так, именно на проектных принципах была сформирована Стратегия комплексной модернизации городской среды муниципального образования «Город Вологда» на период до 2020 года «Вологда – комфортный город» (Стратегия-2020), утвержденная решением Вологодской городской Думы от 1 июля 2011 года № 715. Ее основу составили 178 проектов, согласованных с представителями предпринимательского сообщества и жителями, объединенных общей задачей повышения комфортности жизни в городе. При этом реализация проектов в рамках Стратегии-2020 началась в 2009 году (до момента утверждения параллельно с ее разработкой).

За период с 2010 по 2022 год количество осуществленных проектов увеличилось в 1,6 раза; количество организаций, участвующих в про-

ектах, – в 3 раза; количество осуществляемых мероприятий в рамках крупных проектов – с 20 до 122, т. е. в 6,1 раз (табл. 4). Однако количество участников проектов, в том числе представителей молодежи, снизилось соответственно на 54,4 и 35,7% в 2022 году по сравнению с 2010 годом, что свидетельствует о слабой заинтересованности и снижении степени вовлеченности жителей в данный процесс.

Вместе с тем именно совместные проекты становятся главным инструментом развития экономики территорий, привлечения инвестиций, повышения качества жизни населения.

Несмотря на то что в г. Вологде осуществляется ряд партнерских проектов органов власти и бизнеса, в частности модернизация общественного транспорта, реконструкция неиспользуемых помещений, обустройство прибрежных территорий и др. (табл. 5), участие бизнеса в решении социально-экономических проблем развития территорий может быть гораздо больше. Это подтверждается результатами ранее проведенных исследований и опросов (Копытова, 2017) и говорит о наличии негативных стереотипов, являющихся препятствием в развитии продуктивного диалога при проектном управлении экономикой территории.

Тем не менее реализация проектов на базе коллективного финансирования способна обеспечить положительный эффект для социально-экономического развития территории – осуществление крупных инвестиционных проектов, экономия бюджетных средств, снижение уровня безработицы и др. (табл. 6).

Таблица 4. Сводные показатели по реализуемым в г. Вологде социально значимым проектам

Показатель	2010 г.	2012 г.	2016 г.	2018 г.	2020 г.	2022 г.	2022 г. к 2010 г., раз
Количество проектов, ед.	5	25	17	7	10	8	1,6
Количество организаций-участников, ед.	15	65	40	40	43	45	3
Количество мероприятий	20	70	122	122	122	122	6,1
Количество участников проектов, тыс. чел.	11	53	4	4	4	5	0,5
в том числе представителей молодежи, тыс. чел.	7	16	3	3,5	3,5	4,5	0,6
Количество посетителей мероприятий, реализуемых в рамках проекта, тыс. чел.	10	20	7	7	7	10	-

Составлено по: данные оперативной информации администрации г. Вологды (vologda-portal.ru); (Ускова, Копытова, 2017).

Таблица 5. Совместные проекты органов государственной власти и бизнеса в г. Вологде

Наименование проекта, год реализации	Объем финансирования	Наименование инвестора	Кол-во создаваемых рабочих мест, чел.	Достижение запланированных результатов проекта
Вологда – снижение аварийности на улично-дорожной сети (2020, 2021, 2022)	158,5 млн руб.	Бюджетные средства и частные инвестиции	-	95%
Цифровая трансформация: центр городского управления (2020)	0 руб.	Бюджетные средства	-	100%
Создание Школы стрит-арта в г. Вологде (2021)	240,0 тыс. руб.	ИП Осиев В.Г.	-	100%
Первый фермерский рынок в г. Вологде	25,0 млн руб.	ООО «Универсам»	11	100%
Общественный транспорт города: модернизация и развитие	3,0 млн руб.	Бюджетные средства и частные инвестиции	-	100%
Сохранение объектов культурного наследия – деревянного зодчества (2020–2023)	490,0 млн руб.	Частные инвестиции	10	100%
Ревитализация реки Содемы с обустройством прибрежных территорий (2020–2024)	45 400,0 млн руб.	В том числе инвестиции МУПов 2,5 млн руб.	-	80%
Энергоэффективность и энергосбережение (2021–2023)	44,0 млн руб.	Бюджетные средства и частные инвестиции	2	80%
Зеленый каркас города (2021–2023)	3,5 млн руб.	АНО «Родной лес»	4	100%
Креативное пространство «САЛЮТ»	18,5 млн руб.	В том числе частные инвестиции 500,0 тыс. руб	2	100%

Составлено по: данные оперативной информации администрации г. Вологды (vologda-portal.ru).

Таблица 6. Наиболее крупные проекты, реализуемые на принципах партнерства власти и бизнеса в г. Вологде

Наименование проекта	Источники финансирования	Инициатор, участники	Объем инвестиций	Кол-во создаваемых рабочих мест, чел.	Сроки реализации
Реновация производственных площадей бывших заводов, находящихся в заброшенном состоянии	Внебюджетные источники	Администрация г. Вологды, 21 участник: ООО «Вологодский лес», ООО «ТехноОпт», ООО НПО машиностроения «Сварог», ГК «Бакор», ООО «Мегасервис», ООО «Сота», ООО «ВЗМК», ООО «Регион-Инструмент», ООО НПФ «Техпромсервис», ООО «СМН» и др.	4 млрд руб.	1000	2021–2030 гг.
Развитие электротранспорта города Вологды	Внебюджетные источники	Администрация г. Вологды, 15 организаций: Ассоциация владельцев электромобильного, беспилотного и подключенного транспорта и инфраструктуры Вологодской области, ГК «Логасофт», ООО «ССК», ПАО «Россети Северо-Запад», ООО «Авто-Альянс», ООО «Импульс», ООО «НордСити», ПАО «ТГК-2», ООО «Айти Чардж», АО «ВОЭК» и более 100 физических лиц	136,2 млн руб.	30	2021–2030 гг.

Составлено по: данные оперативной информации администрации г. Вологды (vologda-portal.ru).

Показательным примером является проект «Городская дисконтная карта «Забота», который реализуется органами власти вместе с представителями бизнес-среды. Проект способствует удовлетворению покупательского спроса малообеспеченных групп населения на товары и услуги ежедневного потребления. Он реализуется путем предоставления бизнесом скидок для граждан – держателей данной карты. За период с 2009 года число партнеров проекта увеличилось в 4,5 раза (табл. 7). Благодаря взаимодействию органов власти и организаций экономия держателей карт составила ориентировочно 200 млн рублей (Шулепов, Ускова, 2015). Выгода для бизнеса от участия в этом проекте заключается, во-первых, в увеличении товарооборота, за счет которого возрастает и доходность бизнеса. Во-вторых, это дополнительная реклама

и имидж, поскольку участие в социальных проектах увеличивает привлекательность организации у потребителя и среди бизнес-сообщества. Инициатором партнерских отношений выступают органы власти, в результате чего такое взаимодействие способствует исполнению возложенных на них полномочий.

Однако в настоящее время большинство проектов иницируется органами власти, что требует значительных усилий по привлечению бизнеса и населения. Вместе с тем при большом количестве проектов у органов власти недостаточно ресурсов для их реализации. По этой причине перспективным вариантом реализации проектного управления на муниципальном уровне является переход к модели, в которой население и бизнес будут также выступать инициаторами и участниками проектов (рис. 2).

Таблица 7. Показатели реализации проекта «Городская дисконтная карта «Забота»

Показатель	2009 г.	2012 г.	2014 г.	2016 г.	2018 г.	2020 г.	2022 г.	2022 г. к 2009 г., раз
Количество партнёров проекта, шт.	22	208	251	111	122	91	99	4,5
Количество точек реализации, шт.	86	506	590	168	190	163	170	1,98

Составлено по: данные оперативной информации администрации г. Вологды (vologda-portal.ru); (Ускова, Копытова, 2017).

Рис. 2. Организационная модель проектного управления экономикой г. Вологды



Источник: Пахнина С.Ю. (2023) Экостандарт Вологды как инструмент реализации стратегии развития города: доклад на конференции «Правовое регулирование «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития: национальный и международный опыт». 22 марта 2023 года, г. Вологда (МГЮА).

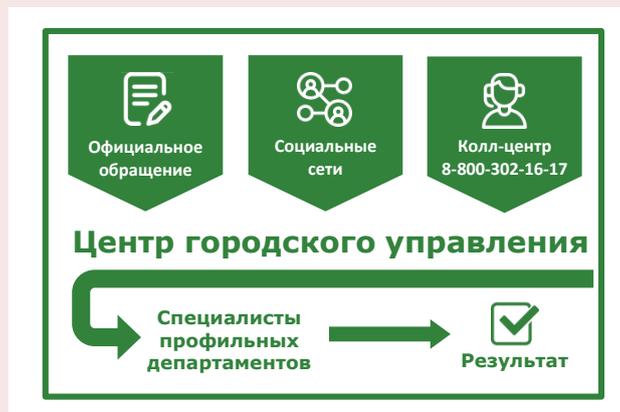
Недостаточное вовлечение граждан в реализацию проектной деятельности и низкий уровень активности молодежи определяет потребность в разработке эффективной и адекватной системы управления по привлечению участников к проектной деятельности. Активизация граждан в г. Вологде возможна посредством вовлечения их через конкурсы, гранты, общественные обсуждения, участие в международных экологических проектах («Чистые игры»), развитие системы дополнительного образования для детей и взрослых («Кванториум», ДНК им. Ильюшина ВоГУ, «Импульс», ИТ-КУБ) и др.

Кроме того, на наш взгляд, привлечению населения к развитию территорий будет способствовать созданный Центр городского управления, основная цель деятельности которого заключается в оперативном и компетентном реагировании на обращения граждан. Задачи центра состоят в повышении уровня удовлетворенности граждан за счет сокращения сроков обработки обращений; формировании для органов муниципального управления сводных аналитических данных по проблемам населения для принятия оперативных управленческих решений; совершенствовании механизмов «обратной связи» с населением, влияющих на оперативность решения городских проблем, а также направленных на предотвращение причин, способствующих их появлению.

В целях реализации указанных задач в г. Вологде разработана цифровая платформа для систематизации обращений граждан и оперативного реагирования на них. В рамках платформы объединен прием обращений, поступающих по разным каналам: официальные письма, группа ВК «Вологда в порядке», сообщения из социальных сетей, обращения по системе «Инцидент-менеджмент», звонки в городской call-центр. Также разработан и начал действовать аналитический сервис «Тепловая карта». Он является информационной основой для принятия управленческих решений, посредством которой поступающие обращения направляются специалистам профильных департаментов (рис. 3).

Однако, по нашему мнению, на сегодняшний день этого недостаточно. Следует отметить, что наличие целого комплекса экологических, экономических (низкие доходы жителей, существование отраслей из прошлого технологического уклада и др.), социальных (недостаточный уровень качества образования, медицинского обслуживания, высокий уровень миграции и др.) и экологических (глобальное изменение климата, сохранение экосистем и др.) проблем в развитии административных центров создает риски угасания российских городов. Это, в свою очередь, влечет за собой ключевые проблемы на уровне государства: потеря управляемости территориями на государ-

Рис. 3. Модель Центра городского управления г. Вологды



Источник: Пахнина С.Ю. (2023). Экостандарт Вологды как инструмент реализации стратегии развития города: доклад на конференции «Правовое регулирование «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития: национальный и международный опыт». 22 марта 2023 года, г. Вологда (МГЮА).

ственном уровне; снижение уровня национальной безопасности; потеря роли городов в каркасе страны, обеспечивающем экономическую безопасность; снижение социальной сплоченности; негативные экологические последствия и потеря биоразнообразия.

В то же время г. Вологда имеет проблемы, общие с подобными муниципалитетами: отрасли из прошлого технологического уклада в экономике города; бюджет города обеспечивает решение только минимальных задач по поддержанию инфраструктуры; высокая доля бюджетников в структуре занятых (более 30%); падение ВВП на душу населения и др.

Таким образом, меры по ликвидации бедности должны приниматься параллельно с усилиями по наращиванию экономического роста и решению целого ряда вопросов в области образования, здравоохранения, социальной защиты и трудоустройства, а также борьбы с изменением климата и защиты окружающей среды.

В связи с этим требуется дальнейшее развитие проектного управления социально-экономическими процессами. Мы считаем, что в современных быстро изменяющихся геополитических и макроэкономических условиях внешней среды актуальным будет использование проектного подхода в управлении территориями на основе ESG-принципов, которые заключаются в защите окружающей среды (E – environmental), создании благоприятных социальных условий, добросовестном отношении к сотрудникам и клиентам (S – social) и высоком качестве корпоративного управления (G – governance).

Именно такой подход позволяет одновременно решать комплекс задач и быстро реагировать на высокую скорость распространения экологических, социальных и общественных проблем на международном и локальном уровнях. В частности, внимание к вопросам здоровья, ликвидации нищеты и голода, уменьшения неравенства, предоставления качественного образования и др. внесет положительный вклад в развитие общества. Улучшение экологии на основе формирования ответственного отношения к природе, сохранения экосистем и т. д. обеспечит города и населенные пункты чистой питьевой водой, недорогостоящей и чистой энер-

гией. Гармонизация интересов и организация конструктивного диалога между участниками проекта позволят достичь существенных результатов в совершенствовании качества корпоративного управления.

Успешный опыт реализации проектов в г. Вологде позволил апробировать новую технологию проектного управления на основе ESG-принципов в ходе разработки стратегии развития «ЭкоВологда-2030». На базе созданной институциональной среды для реализации стратегии развития г. Вологды планируется осуществление проектов, разделенных по направлениям ESG, затрагивающих такие вопросы, как ревитализация малых рек, сохранение объектов культурного наследия, строительство энергокольца и др. (рис. 4).

Стоит отметить, что в рамках реализации стратегии развития г. Вологды органами власти поставлена задача сделать Вологду одним из самых экологически чистых городов России. Однако в экологической сфере города выявлена такая проблема, как крайне низкая озелененность территории (менее 10%)<sup>5</sup>. Наименее озелененными наряду с г. Вологдой являются также Оренбург, Калининград, Махачкала, Тюмень, Астрахань, Краснодар, Салехард, Анадырь. Для сравнения, в группу самых озелененных административных центров страны вошли Горно-Алтайск, Кемерово, Магадан, Мурманск, Пенза, Саранск, Ставрополь, Уфа, Ханты-Мансийск. В этих субъектах площадь зеленых насаждений составляет более 50% от общей площади города.

Понимая эти опасности, Администрация г. Вологды ведет активную работу по изменению сложившейся ситуации. Так, в июле 2022 года был утвержден Экологический стандарт областной столицы, разработанный при поддержке Российского экологического общества. Вологда стала первым городом в России, принявшим подобный документ, который на муниципальном уровне закрепляет внедрение на

<sup>5</sup> ESG-оценка развития российских городов: новые условия – новые задачи для территорий (2022) // АО «Эксперт РА». Июль 2022. URL: [https://raexpert.ru/researches/sus\\_dev/esg\\_city\\_development\\_2022/](https://raexpert.ru/researches/sus_dev/esg_city_development_2022/) (дата обращения 13.04.2023); расчеты агентства «Эксперт РА» по данным Росстата, ЕМИСС, веб-сайта citylifeindex.ru.

Рис. 4. Направления реализации проектов на период до 2030 года в соответствии с принципами ESG



Источники: Воропанов С.А. (2023). ESG-повестка и стратегия реализации: доклад на Международной конференции «Экология и общество: баланс интересов», г. Вологда, 27 апреля 2023 года; Пахнина С.Ю. (2023). Экостандарт Вологды как инструмент реализации стратегии развития города: доклад на конференции «Правовое регулирование «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития: национальный и международный опыт». 22 марта 2023 года, г. Вологда (МГЮА).

территории принципов ESG. Это своего рода общественный договор, добровольный для его участников. Он касается сохранения чистого воздуха, воды, природных территорий и благоприятной окружающей среды для жителей, совершенствования системы обращения с отходами, но достичь этого важно при дальнейшем экономическом и социальном развитии города.

Кроме того, существует такая проблема, как недостаточно развитая культура и практика раздельного сбора мусора. Одной из причин является низкий уровень знаний жителей и представителей бизнеса, а также их слабая заинтересованность в организации и использовании данного процесса. Поэтому необходимо формирование экологической культуры населения и гармоничного взаимоотношения человека и окружающей среды, включая принципы бережного отношения к природе, сохранение традиций этического отношения к природному наследию, знаний по рациональному использованию природных ресурсов.

Считаем, что к деятельности по экологическому просвещению нужно привлекать органы власти, природоохранные учреждения, обще-

ственные объединения и организации в сфере культуры, образования, спорта и туризма, а также средства массовой информации.

С целью организации непрерывного экологического просвещения полагаем необходимым развивать это направление на всех уровнях образования, а также в рамках просветительских программ для всех категорий населения. В качестве инструментов популяризации принципов ответственного отношения к окружающей среде можно использовать создание интернет-ресурсов, ведение страниц в социальных сетях, посвященных экологии г. Вологды; пропаганду важности сохранения природы, а также способов участия горожан в этом процессе; формирование образовательных программ по экологическому просвещению для различных категорий граждан: от воспитанников детских садов до пенсионеров; организацию и обеспечение доступности для населения эколого-просветительских центров; повышение степени вовлеченности жителей и бизнеса в решение конкретных экологических проблем города; разработку и внедрение просветительских передач по экологической культуре на радио и телеви-

зионных каналах, в печатных СМИ; организацию и проведение культурно-массовых экологических мероприятий; поддержку инициатив и проектов, целью которых является популяризация экологически ответственного образа жизни; размещение объективной и достоверной информации о состоянии окружающей среды (экологической информации) в г. Вологде в открытом доступе на официальных сайтах сети Интернет.

Таким образом, вклад каждого жителя способствует достижению общей цели социально-экономического развития территории. При этом главная задача органов власти заключается в создании условий для того, чтобы жители и бизнес выступали в качестве партнеров социально и эколого значимых инициатив. В частности, с целью создания экологически комфортных условий для проживания жителей г. Вологды необходимо развитие взаимодействия между органами власти и населением путем установления конструктивного диалога по вопросам экологии, поддержания гражданских инициатив в сфере охраны окружающей среды и природопользования, вовлечения горожан в решение экологически значимых вопросов (рис. 5).

На наш взгляд, в рамках развития проектного подхода в управлении экономикой г. Вологды на основе использования ESG-принципов могут быть реализованы следующие проекты.

1) Содействие развитию экологически ответственного бизнеса в г. Вологде.

В г. Вологде функционируют компании, которые производят уникальное оборудование для обеззараживания воды ультразвуком, оборудование для пылегазоочистки и утилизации отходов, теплоизоляционные материалы из вторичного пенопласта и т. д. Есть предприятия, которые переходят на 100% переработку отходов. Кроме того, открыты три новых направления подготовки в вузах г. Вологды для зеленой экономики и организованы обучающие курсы по основам ESG-бизнеса. В ходе реализации проекта будут созданы реестр и карта зеленых предприятий, а также особая экономическая зона промышленно-производственного типа (производство экспортоориентированной высокомаржинальной и импортозамещающей продукции).

Результатом данных мероприятий станет увеличение доли предприятий (до 90% к 2030 году), соответствующих принципам ESG, а также создание новых рабочих мест.

2) Экологическое просвещение жителей г. Вологды и их активное вовлечение в реализацию стратегии «ЭкоВологда».

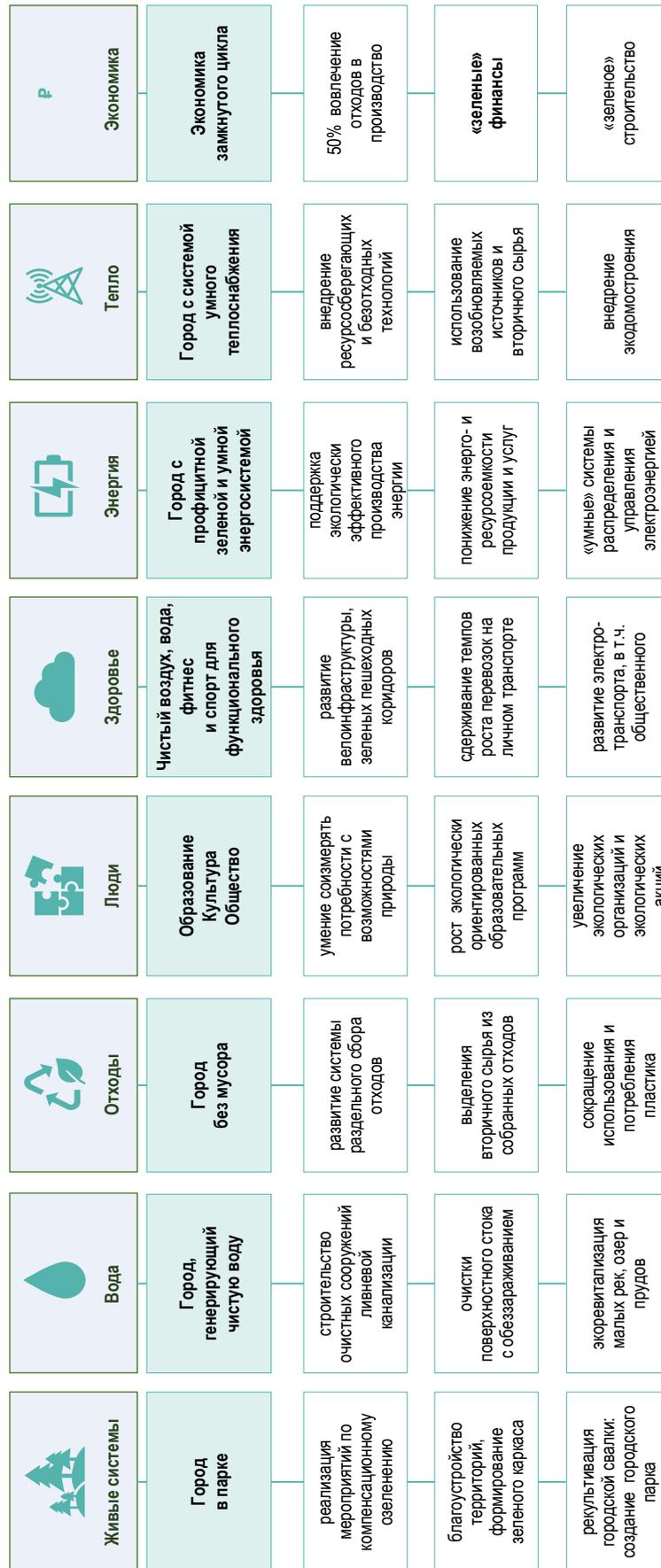
Суть проекта заключается в создании системы, направленной на формирование экологического мышления как базового навыка жителей города. Проект организуется в форме специальных событий, конкурсов, подразумевающих проведение бесед, лекций, встреч, круглых столов, посвященных принципам экологической ответственности каждого гражданина. В частности, разработаны специальные образовательные и воспитательные экопрограммы для детей «Зеленая школа»; созданы АНО Единый центр развития и поддержки экологических инициатив и проектов «ЭкоЛогика» и Ассоциация экологических отрядов; разработана интерактивная Карта экоточек города, на которой обозначаются экологические организации и эковолонтерские группы, а также пункты приема бумаги, пластика, батареек, крышек и т. д.

Результатом реализации проекта будет повышение индекса качества трудового потенциала населения (физическое здоровье, психическое здоровье, когнитивный потенциал, творческий потенциал, коммуникабельность, культурный уровень, нравственный уровень и др.). Кроме того, к 2030 году планируется увеличение на 20% числа экоориентированных образовательных программ; снижение на 30% потребления пластика; привлечение 25% активных горожан к реализации значимых проектов; а также организация и осуществление раздельного сбора и переработки мусора (100%).

3) Энергоэффективные городские предприятия и домохозяйства.

Экономическое развитие г. Вологды заключается в обеспечении потребителей необходимыми энергоресурсами при минимальных затратах на их производство, транспорт и распределение. Проект планируется реализовать во всех образовательных учреждениях через заключение энергосервисного контракта.

Рис. 5. Направления реализации проектов в экологической сфере г. Вологды



Источник: Пахнина С.Ю. (2023). Экостандарт Вологды как инструмент реализации стратегии развития города: доклад на конференции «Правовое регулирование «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития: национальный и международный опыт». 22 марта 2023 года, г. Вологда (МГОА); Воропанов С.А. (2023). ESG-повестка и стратегия реализации: доклад на Международной конференции «Экология и общество: баланс интересов», г. Вологда, 27 апреля 2023 года.

В результате реализации проекта к 2030 году планируется повышение энергоэффективности зданий на 20%; переход на 100% умное уличное освещение. Ожидается сокращение расходов муниципального бюджета и снижение расходов домохозяйств за счет энергоэффективных технологий в ЖКХ.

4) Корпоративная культура в Администрации г. Вологды.

По данным опроса CFA Institute, одним из ключевых барьеров использования ESG-критериев является неразвитая корпоративная культура<sup>6</sup>. В связи с этим актуальной будет реализация проекта, ориентированного на повышение вовлеченности работников в реализацию задач, стоящих перед Администрацией города, и их приверженности требованиям к служебному поведению и принципам профессиональной служебной этики.

Основными инструментами реализации проекта являются:

- разработка корпоративного логотипа (эмблемы) и девиза Администрации города;
- разработка Хартии муниципальных служащих;
- закрепление миссии Администрации города Вологды – «Обеспечение благополучия граждан» в Правилах внутреннего трудового распорядка;
- визуализация неофициальной символики Администрации города (стенд при входе в здание, таблички кабинетов, этикетки, значки и др.);
- разработка и проведение тренингов по командообразованию;
- организация и осуществление конкурсов «Лучший муниципальный служащий», «Лучший наставник»;
- привлечение сотрудников к корпоративным мероприятиям.

Результатами проекта «Корпоративная культура в Администрации г. Вологды» станут укрепление связей между сотрудниками и организацией, понимание принципов ответственности и повышение информированности о возможном участии в проектах по

развитию территории; формирование положительного имиджа представителей органов власти.

В качестве долгосрочных целей реализации предлагаемых проектов рассматривается формирование чувства патриотизма, ответственности за развитие территории, в том числе развитие экологической культуры, семейных ценностей среди молодежи и др. (рис. 6).

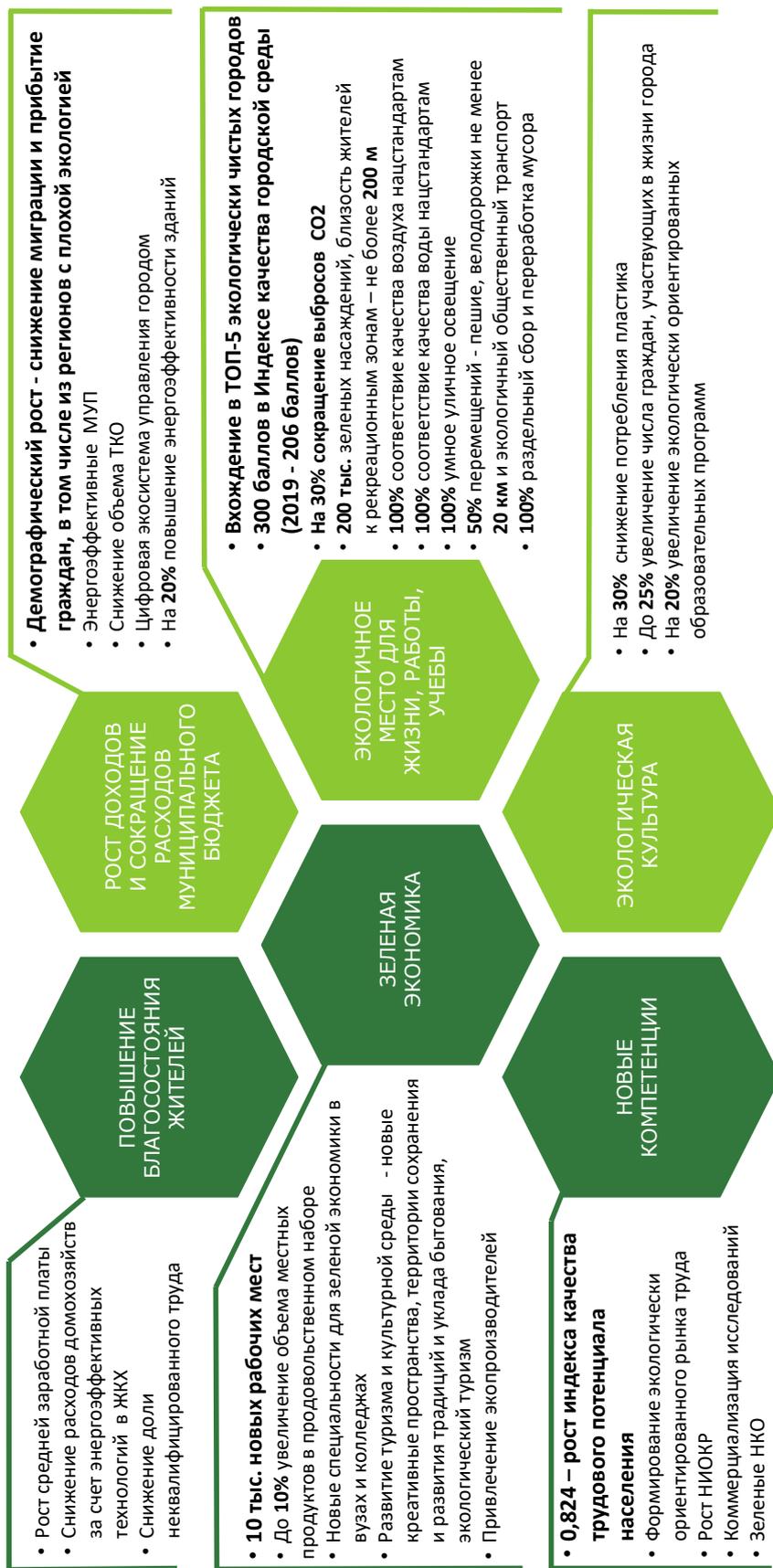
Немаловажная роль при реализации проектного подхода на принципах ESG в управлении крупным городом отводится бизнесу. Необходимо учитывать синергетический эффект – повышать экологическую активность хозяйствующих субъектов с помощью налогового стимулирования, поддержки внедрения «зеленых» технологий, помощи в добровольной экосертификации, экоаудите и пр. Недостаток квалифицированных кадров в данной сфере целесообразно компенсировать за счет создания новых рабочих мест в «зеленой» экономике, обновления производственных площадей, а также работы с учебными заведениями по открытию новых направлений подготовки для «зеленой» экономики. Привлечение дополнительных средств к реализации проектов возможно путем участия в федеральных проектах, конкурсах и грантах.

Вместе с тем следует учитывать, что проектное управление, свойственное органам государственной власти, отличается от реализации инициатив бизнесом: необходимость действовать в пределах нормативно-правового поля; подотчетность органам власти более высокого уровня; публичная отчетность и общественный контроль; привлечение государственного и местных бюджетов; масштабность проектов; направленность не на финансовую прибыль, а на социальный эффект.

Кроме того, органы государственной власти как г. Вологды, так и других муниципальных образований зачастую сталкиваются с трудностью формирования показателей результативности проекта из-за отсутствия утвержденной системы показателей мониторинга реализации проектов, а также быстрым изменением нормативно-правовой базы и ее несовершенством. Следует отметить, что отсутствует качественная статистическая инфор-

<sup>6</sup> CFA Institute, The Impact of ESG Factors on Capital Markets and Investment Practices, 2019.

Рис. 6. Планируемые эффекты от реализации проектов в рамках реализации Экостандарта г. Вологды



Источник: Пахнина С.Ю. (2023). Экостандарт Вологды как инструмент реализации стратегии развития города: доклад на конференции «Правовое регулирование «зеленой экономики» в контексте устойчивого развития: национальный и международный опыт». 22 марта 2023 года, г. Вологда (МГЮА).

мация для муниципальных образований по направлениям реализации национальных проектов в территориальном разрезе и разрезе видов муниципальных образований, необходимая для оценки достижения целей национальных проектов.

В целом по Российской Федерации, как отметил заместитель начальника Аналитического управления Аппарата Совета Федерации С.Л. Постников в своем докладе, можно выделить следующие проблемы проектного управления:

1) у государственных служащих отсутствует опыт участия в проектных организациях и понимание того, каким должно быть проектное управление;

2) отсутствуют знания о том, что такое уникальность и на каком уровне в реализации проекта, на какой иерархии эта уникальность завершается;

3) проектный офис Правительства Российской Федерации – это единственная в стране оргштатная единица с установленной структурой и фондом оплаты труда, созданная по всем правилам проектного управления; все остальные проектные офисы – это, по сути, временные рабочие группы;

4) имеется тенденция к тому, что созданные проектные офисы будут структурами, которые будут заниматься в основном отчетной деятельностью<sup>7</sup>.

Однако, несмотря на указанные трудности, понимание выгоды и включение ESG-повестки в социально-экономическое развитие муниципальных образований скажутся на их развитии положительно. Грамотное управление городом и развитие муниципального образования, реализация проектов, связанных с положительным воздействием на окружающую среду, развитие социальных отношений и иных направлений позволят улучшить технологии проектного управления и повысить ESG-статус городов.

<sup>7</sup> Кривов В.Д. (2019). Материалы семинара-совещания руководителей аналитических служб аппаратов законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации 3 апреля 2019 года // Совет Федерации. URL: <http://council.gov.ru/media/files/bDf1zHgJAFmccgwksMu6Ohz0eK5AEAkB.pdf> (дата обращения 16.05.2023).

Города с наиболее высоким уровнем ESG-развитости уже сейчас более привлекательны для населения и бизнеса, а в дальнейшем важность всех составляющих (экология, общество, качество управления) будет только усиливаться. Многие инвесторы заинтересованы в ответственном инвестировании и предпочитают территории, где органы власти разделяют их интерес и следуют экологическому поведению. Помимо этого, ответственный подход к экологии, решению управленческих задач и социальной сфере приводит к лучшей трансформации в текущих условиях.

Поскольку все заинтересованы в ответственном устойчивом развитии территорий, возникла необходимость в систематизации ESG-принципов на государственном уровне в рамках единого документа. В связи с этим в 2022 году на площадке ВЭБ.РФ был представлен проект ESG Хартии городов России – документа, содержащего основные принципы устойчивого развития города как элемент комплексной ESG-трансформации в России.

В настоящее время представителям глав городов необходимо активно участвовать в обсуждении проекта Хартии. Единый подход, с одной стороны, будет способствовать развитию взаимодействия городских администраций, бизнеса и населения; с другой стороны, позволит использовать лучшие практики для развития конкурентных преимуществ, повысить качество жизни в городах, при этом найти собственный путь в реализации повестки устойчивого развития территорий.

#### **Предложения и заключение**

Таким образом, вклад авторов в развитие теоретической и прикладной науки заключается в следующем.

1. В нестабильной геополитической и экономической ситуации в мире обеспечение экономического развития территорий как необходимого условия повышения качества жизни населения возможно за счет совершенствования методов управления.

2. Использование проектного управления на муниципальном уровне власти при реализации стратегий развития городов является оправданным и эффективным, при условии, что все проекты увязаны между собой и подчинены генеральной цели стратегии. При этом

всем заинтересованным сторонам: органам власти, бизнесу и жителям — необходимо повышать уровень доверия друг к другу. Это приведет к снижению издержек на реализацию совместных проектов и будет способствовать формированию конструктивного диалога между основными стейкхолдерами.

3. В связи с необходимостью поиска баланса интересов между экономическим развитием и сохранением природы, наращиванием экономического роста и решением комплекса вопросов в сферах образования, здравоохранения, социальной защиты и трудоустройства актуальным будет использование проектного подхода в управлении территориями на основе ESG-принципов. Именно такой подход позволяет одновременно решать комплекс задач: восстановление, рациональное использование и охрана природных ресурсов; обеспечение благополучия, безопасности и комфортной жизни человека; качественное решение управленческих задач.

4. В настоящее время реализация проектного подхода на базе ESG-принципов в управлении социально-экономическими процессами в России находится на начальной стадии внедрения и апробации на пилотных территориях<sup>8</sup> и сталкивается с рядом сложностей, требующих разработки комплекса мер, направленных на создание благоприятных условий для использования этого метода в деятельности органов власти.

*Во-первых*, в связи с неразвитостью информирования об актуальности перехода на принципы ESG и слабой заинтересованностью представителей государственных структур крайне важно масштабировать положительную практику в другие города. Мы считаем, что опыт г. Вологды по внедрению принципов ESG в практику проектного управления крупным городом является примером для других регионов и муниципалитетов.

*Во-вторых*, совершенствование проектного подхода в решении социально-экономических задач развития территорий требует формирования методического инструментария. В этом случае для разработки инструментов оценки эффекта от реализованных ESG-мероприятий нужно привлекать научное сообщество.

<sup>8</sup> Рынок ESG инвестирования в России: настоящее и будущее. Июль 2021. URL: <https://frankrg.com/>

*В-третьих*, необходимо организовать профессиональное обучение для повышения квалификации управленческих кадров в области реализации проектного управления на ESG-принципах с целью формирования кадрового потенциала, обладающего знаниями, навыками, компетенциями и способностью развивать территорию, используя современные методы управления, и обсуждать их внутри администрации города, с привлечением бизнеса и жителей.

5. Выявлено, что основными проблемами внедрения проектного управления в органах государственной власти выступают отсутствие гибкой системы управления и низкая мотивация сотрудников. Следовательно, чтобы сгладить риски и наиболее эффективно внедрить новые управленческие технологии, необходимо:

- разработать модель проектного управления, которая будет учитывать уникальные особенности органа власти, субъекта РФ / муниципального образования, в том числе сложившиеся управленческие традиции и опыт программно-целевого бюджетирования;

- сформировать пакет нормативно-правовых актов и методических документов, которые необходимы для непрерывного функционирования системы проектного управления;

- обеспечить взаимосвязь проектной деятельности в органах государственной власти муниципального образования / субъекта РФ с приоритетами, целями и задачами социально-экономического развития данной территории, отраженными в стратегических документах, с государственными программами и национальными проектами;

- совершенствовать уровень методического и информационного обеспечения участия органов государственной и муниципальной власти в реализации мероприятий в рамках национальных и других проектов;

- создать условия для стимулирования внедрения проектного управления в органах государственной власти субъекта РФ и муниципальных образованиях путем внедрения системы рейтингования и поощрения органов власти, муниципальных образований<sup>9</sup>.

<sup>9</sup> Моисеев И. (2017). Внедрение проектного управления в государственном секторе / ООО «БФТ». URL: <https://bftcom.com/expert-bft/3588/>

6. Часто из-за отсутствия должного взаимодействия основных участников реализация проектов сводится к осуществлению отдельных мероприятий, целесообразность которых неочевидна. Следовательно, одна из главных задач органов власти заключается в создании благоприятных правовых и организационных условий для расширения активного заинтересованного участия жителей, представителей бизнес-сообщества и властных структур в качестве партнеров социально и эколого значимых инициатив на местном уровне.

Несмотря на вышеизложенные трудности и сложную ситуацию в мире, проектный подход, претерпевая значительную трансформацию вслед за изменяющимися геополитическими и макроэкономическими условиями, открывает новые грани развития территорий.

Применение нового более современного вида управленческой деятельности способно дать заметный экономический эффект в виде улучшения качества и оперативности работ, повышения инвестиционной привлекательности государства в целом и его регионов, создания рабочих мест, роста ВВП. Другой положительной стороной этого является повышение действенности и открытости органов государ-

ственной власти, формирование благоприятной административной среды. Кроме того, грамотная организация проектного управления на базе ESG-принципов позволит сделать процесс управления проектами более предсказуемым, в результате чего органы власти смогут более рационально управлять имеющимися в их распоряжении ресурсами.

Таким образом, можно заключить, что использование проектного управления социально-экономическими процессами на муниципальном уровне власти позволяет достичь более высоких темпов развития территории. Для этого к разработке управленческих решений необходимо привлекать представителей различных социальных групп, ученых, обладающих высоким уровнем знаний, уникальными организационными компетенциями и успешным опытом.

В связи с этим органам государственной власти для достижения синергетических эффектов необходимо обеспечить равномерное развитие проектного подхода в управлении экономикой муниципального образования, что однозначно будет способствовать повышению темпов социально-экономического развития территории.

## Литература

- Бодрунов С.Д. (2014). Ресурсные преимущества России как основа высокотехнологичного экономического роста // Экономическое возрождение России. № 4 (42). С. 24–31.
- Гайнанов Д.А. (2015). Методологические аспекты реализации программно-проектного подхода в стратегическом управлении развитием территории // Управление экономикой: методы, модели, технологии: мат-лы XV Межд. науч. конф.: в 2-х т. С. 38–42.
- Грей К.Ф., Ларсон Э.У. (2003). Управление проектами: практическое руководство: пер с англ. М.: Дело и Сервис. 528 с.
- Дитхелм Г. (2004). Управление проектами. В 2 т. Т. I: пер. с нем. СПб.: Бизнес-пресса. 400 с.
- Захарчук Е.А., Печеркина М.С. (2021). Проектное управление: становление, проблемы и пути решения // Фундаментальные исследования. № 12. С. 138–143. URL: <https://fundamental-research.ru/ru/article/view?id=43166> (дата обращения 24.05.2023).
- Зябликова О.А. (2022). Реализация проектного управления в органах государственной власти // Вестник университета. № 5. С. 13–21.
- Ковалев А., Курдюмов И. (2001). Управление проектом по созданию интернет-сайта. М.: Альпина Паблишер. 337 с.
- Кожевников С.А. (2020). Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей // Проблемы развития территории. № 1 (105). С. 64–77. DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.5
- Копытова Е.Д. (2017). К вопросу о взаимодействии власти, бизнеса и общества в решении задач развития территорий // Экономические и социальные перемены: факты, тенденции, прогноз. Т. 10. № 5. С. 197–215. DOI: 10.15838/esc.2017.5.53.14

- Кравец Е.О., Вертиль Н.Н. (2021). Дефиниция понятий «управление проектами» и «проектное управление» // Вестник института экономических исследований. № 3 (23). С. 105–110.
- Леонов А.В. (2022). Организация проектного управления в органах государственной власти // Молодой ученый. № 14 (409). С. 101–104. URL: <https://moluch.ru/archive/409/90028/> (дата обращения 13.04.2023).
- Мартин П., Тейт К. (2006). Управление проектами: пер. с англ. СПб.: Питер. 224 с.
- Мироненко Н.В., Леонова Н.В. (2017). Эволюция развития проектного управления в России и за рубежом // Управленческое консультирование. № 6. С. 65–72. DOI: 10.22394/1726-1139-2017-6-65-72
- Морозов С.И., Смирнов Е.Б. (2011). Проблемы научного обеспечения стратегического планирования социально-экономического развития региона // Проблемы современной экономики. № 3. С. 188–191.
- Ревин Д.Ю., Зеленский П.С. (2010). Использование проектного подхода к управлению в России // Актуальные проблемы авиации и космонавтики. Т. 2. № 6. С. 119–121.
- Селин В.С. (2014). Возможности повышения энергоэффективности экономики северных регионов // Вопросы территориального развития. № 8 (18).
- Сурат И.Л., Тебеткин А.В. (2014). Современные тенденции развития проектного управления в экономических системах // Транспортное дело России. № 6. С. 36–40.
- Татаркин А.И. (2012). Пространственное развитие региональных и территориальных экономических систем с использованием программно-проектных подходов // Проблемы экономики. 2012. № 3. С. 71–80.
- Товб А.С., Ципес Г.Л. (2003). Управление проектами: стандарты, методы, опыт. М.: Олимп-Бизнес. 240 с.
- Трофимова О.М., Маковкина С.А. (2016). Внедрение стандартов управления проектами в государственном и муниципальном управлении // Вопросы управления. № 4 (22). С. 52–58.
- Ускова Т.В., Копытова Е.Д. (2017). К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти // Проблемы развития территории. № 4. С. 7–27.
- Филимонова Н.М., Русанов Р.Ю. (2011). Управление проектами как механизм реализации программ регионального развития // Известия высших учебных заведений. Серия: Экономика, финансы и управление производством. № 2. С. 119–121.
- Цогоев М.М. (2016). Современные подходы к определению понятия «Управление проектами» // Инновационная наука. № 4-2 (16). С. 52–57.
- Шулепов Е.Б., Задумкин К.А., Щербакова А.А. (2020). К вопросу использования проектного подхода в стратегическом управлении крупным городом // Проблемы развития территории. № 2 (106). С. 19–33. DOI: 10.15838/ptd.2020.2.106.2
- Шулепов Е.Б., Ускова Т.В. (2015). Современные методы управления крупным городом. Вологда: ИСЭРТ РАН. 195 с.
- Шеголев А.В. (2016). Повышение эффективности государственной экономической политики на основе внедрения проектного управления // Среднерусский вестник общественных наук. Т. 11. № 6. С. 440–445.
- Юрьева Т.В. (2015). Проектно-целевой подход и его роль в современной экономике // Современные технологии управления. № 6 (54). С. 71–76.
- Crawford J.K. (2002). *The Strategic Project Office: A Guide to Improving Organizational Performance*. New York: Marcel Dekker, Inc.
- Oberlender G.D. (2011). *Project Management for Engineering and Construction. 2nd edition*. New York: McGrawHill.
- Wollmann H. (2003). *Evaluation in Public-Sector Reform, Concepts and Practice in International Perspective*. Cheltenham/Northampton: Edward Elgar.

### Сведения об авторах

Екатерина Дмитриевна Копытова — кандидат экономических наук, научный сотрудник, Вологодский научный центр Российской академии наук (160014, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: [ekaterina-razgylina@yandex.ru](mailto:ekaterina-razgylina@yandex.ru))

Светлана Юрьевна Пахнина — заместитель мэра города Вологды, начальник Департамента экономического развития, Администрация города Вологды (160000, Российская Федерация, г. Вологда, ул. Козленская, д. 6; e-mail: [pahnina.svetlana@vologda-city.ru](mailto:pahnina.svetlana@vologda-city.ru))

Копытова Е.Д., Пахнина С.Ю.

## Experience in Project Management of Socio-Economic Processes at the Municipal Level of Government

**Abstract.** Project management of socio-economic processes is of considerable strategic importance, since it is an effective tool for solving problems in conditions of limited resources and instability in the market economy. The use of project management at the municipal level in the implementation of urban development strategies has the following advantages: high flexibility in the formation of a list of projects; ability to choose forms, methods, resources and participants in the implementation of projects; harmonizing interests, organizing constructive dialogue and pooling the resources of various social groups (government, business, society), etc. In this regard, the aim of the work is to investigate the use of project management in the activities of public authorities and its development to achieve the goals of socio-economic development of territories. We consider major theoretical approaches to project management and present a general outline of the system of levels and tools related to the strategic management of territory's development. We analyze the experience of project management in Vologda and prove the effectiveness of its use in the implementation of territory's development strategy. In addition, we propose main directions for the application of advanced management technologies – the implementation of project management based on ESG principles. It includes addressing environmental issues (E – environmental), social responsibility (S – social) and personnel governance (G – governance). Analyzing theoretical foundations and Russian experience, we identify directions for the development of project management based on ESG principles, reveal current problems and propose a set of measures for further improvement of project work in the field of public administration in order to address strategic tasks of territorial development. The information base includes the works of Russian and foreign scientists, project management specialists, and data from official websites of Russia's constituent entities. We use the following methods: analysis, comparison, generalization, sampling and grouping. The scientific provisions set out in the article may be useful to government officials and researchers interested in the implementation and application of project management.

**Key words:** project, project management, public administration, municipal authorities, large city, socio-economic development, ESG.

### Information about the Authors

Ekaterina D. Kopytova – Candidate of Sciences (Economics), Researcher, Vologda Research Center, Russian Academy of Sciences (56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: ekaterina-razgylina@yandex.ru)

Svetlana Yu. Pakhnina – deputy mayor of the city of Vologda, head of the Department of Economic Development, Vologda City Administration (6, Kozlenskaya Street, Vologda, 160000, Russian Federation; e-mail: pahkina.svetlana@vologda-city.ru)

Статья поступила 29.05.2023.