

УДК 32

DOI: 10.34670/AR.2020.46.6.114

Использование методологии Проектного подхода в реформировании жилищной политики

Арчакова Наталья Олеговна

Аспирант,
Северо-западный институт управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
197376, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Песочная набережная, 4;
e-mail: archakova.natalia@yandex.ru

Вульфович Ревекка Михайловна

Доктор политических наук, профессор,
Северо-западный институт управления,
Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ,
197376, Российская Федерация, Санкт-Петербург, Песочная набережная, 4;
e-mail: archakova.natalia@yandex.ru

Аннотация

Проектный подход является на сегодня одним из самых совершенных и апробированных в мировой практике, что создает благоприятные условия для заимствования передового опыта, быстрой адаптации к национальным условиям и эффективного применения в ключевых сферах государственного управления.

Практика применения инструментов проектного управления в управлении государством. Применение принципов проектного управления в государственном управлении безусловно позволяет обширнее детализировать распределение необходимого объема финансовых и нефинансовых ресурсов для точечного достижения запланированных целей в проектах. Успешное применения проектного подхода в государственном секторе Российской Федерации, а именно начиная с 2018 года и до 2024 года федеральными и исполнительными органами государственной власти реализуются 12 проектов, направленных на реализацию национальных целей государства, что позволяет сформировать четкую и прозрачную политику по ключевым направлениям экономического и социального развития страны. В вышеуказанном процессе предполагается связь и интеграция целей и результатов проектов с уже имеющимися или вновь созданными стратегиями развития, а также с государственными программами субъектов Российской Федерации.

Для цитирования в научных исследованиях

Арчакова Н.О., Вульфович Р.М. Использование методологии Проектного подхода в реформировании жилищной политики // Теории и проблемы политических исследований. 2019. Том 8. № 6А. С. 159-167. DOI: 10.34670/AR.2020.46.6.114

Ключевые слова

Проект, жилищная сфера, управление проектами, этапы проекта, реформы, мультипроекты, монопроекты, мегапроекты, государственное управление, политика, стратегия.

Введение

Жилищная политика, с ее связующим характером и вмешательством в различные сферы государственного управления, является неотъемлемым инструментом для достижения целей в области нескольких государственных политик и записана в документах по развитию пространства и социальной сферы государства [Большаков, 2018]. Однако сегодня Российская Федерация находится в ситуации, когда:

- не хватает жилья в местах, где спрос на жилье самый высокий;
- не хватает арендованных квартир, особенно таких, которые позволят социально уязвимым группам населения решить жилищную проблему;
- доля частного жилья очень высока, что увеличивает его физический износ;
- жилой фонд не соответствует энергетическим и функциональным стандартам современного общества;
- действующее законодательство не поддерживает развитие рынка аренды;
- низкая мобильность населения, с точки зрения готовности менять жилье в соответствии с потребностями в определенный период жизни.

Постоянно растущие требования общества к власти требуют поиска современных механизмов разрешения противоречий между частными и общественными интересами, индивидуальными и управленческими подходами к решению социально-экономических, политических, общественных проблем. Деятельность органов государственной власти обычно регламентирована нормативными документами и в большинстве случаев осуществляется в нормированной плоскости законодательного поля. Поэтому проектный подход становится крайне актуальной составляющей деятельности органов государственной власти, которые в новом формате готовы повысить эффективность и результативность своей работы, нести ответственность перед обществом за качество политик по ключевым сферам [Иванов, Бухвальд, 2018].

Главная задача при реализации проектов — это достижение реальных позитивных изменений в жизни граждан нашей страны, что предполагает консолидацию усилий всех уровней и ветвей власти, представителей общественности, науки и бизнес – сообщества.

Таким образом, роль государственной жилищной политики должна сводиться к эффективному управлению проектами – это позволяет сегодня являться одной из наиболее актуальных и прогрессивных управленческих технологий, которая продолжает быстро развиваться.

При активном проектном подходе вышеуказанные проблемы необходимо преобразовать в цели, для достижения которых требуется создать условия, а также разработать методы их успешного решения в соответствии с потребностями населения.

Государство, которое создает своим гражданам возможности и условия для предоставления им надлежащих жилищных и бытовых условий на разных этапах жизни, обеспечивает равные возможности для всех, повышает социальное обеспечение и способствует устойчивому

обновлению населения в условиях долгоживущего общества может характеризоваться как социальное государство [Добрина, 2018].

В контексте концепции проектного менеджмента под термином «проект» понимается система сформулированных задач, физических объектов, технологических процессов, технической и организационной документации, которые создаются и внедряются для реализации этих задач, а также совокупность материальных, финансовых и других ресурсов и управленческих решений по их выполнению [Александрова, Елисеева].

Методология проектного подхода предполагает разработку, реализацию и развитие проекта как сложной системы, которая воспроизводится и функционирует в динамической внешней среде. В качестве главных элементов проекта принято выделять четыре фазы (рис.1), которые последовательно чередуются в течение его жизненного цикла [Бирюкова, Толканева, 2018]:

- 1) концепция проекта (формирование замысла (идеи), постановка задач);
- 2) разработка и подготовка проекта;
- 3) реализация проекта;
- 4) завершение проекта.

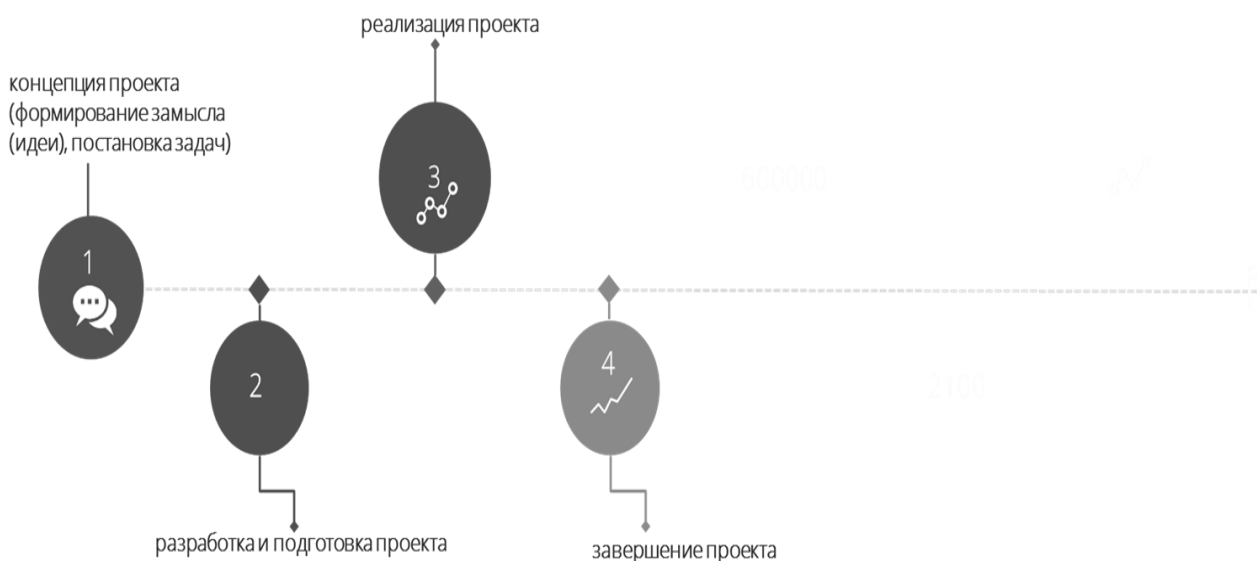


Рисунок 1. Основные фазы жизненного цикла проекта

Каждая из фаз, в свою очередь, характеризуется набором более или менее устойчивых элементов и определенной технологией выполнения, однако общая технология управления проектом остается относительно стабильной.

На сегодняшний день можно отметить, что реформы жилищной политики в общем виде – это взаимосвязанная совокупность различных по масштабам и сложности проектов: социальных, организационных, технических, инновационных и инвестиционных. Управление указанными проектами в этом смысле является неотъемлемой функцией государства. В зависимости от масштаба задач, решаемых на уровне государства, могут внедряться мегапроекты, мультипроекты или монопроекты.

Глобальные реформы в государстве или обществе наиболее целесообразно проводить на базе концепции мегапроекта, который включает программы со многими взаимосвязанными проектами, едиными целями, выделенными ресурсами и временными рамками. Эти программы

имеют макроэкономический характер. Менее масштабные проблемы могут формулироваться как мультипроекты, представляющие собой комплексные программы или проекты. И наконец, различные инвестиционные проекты можно реализовывать как монопроекты, которые имеют четко определенную цель (конечное состояние), ресурсы, сроки завершения, другие количественные и качественные характеристики.

Ярким примером применения проектного подхода в Российской Федерации на сегодняшний день является Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» (далее – Указ) [17], в рамках которого федеральными органами исполнительной власти разработаны и утверждены паспорта национальных проектов по 12 – ти направлениям: демография, здравоохранение, образование, жильё и городская среда, экология, безопасные и качественные автомобильные дороги, производительность труда и поддержка занятости, цифровая экономика, культура, малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы, международная кооперация и экспорт, наука, а так же (рис.2).



Рисунок 2. Основные направления Указа № 204

Цели и целевые показатели в каждом национальном проекте разбиты по годам начиная с 2018 по 2024 год. Работа по реализации Указа осуществляется, основываясь на принципах проектного управления, что положительно отражается на эффективности работы в рамках национальных проектов, при формировании которых по каждому соответствующему направлению осуществлена детальная проработка от обозначения задач до получения результатов, спланированы мероприятия и определены контрольные точки, что создает путь к достижению результатов национальных проектов, которые в совокупности обеспечивают достижение целей Указа.

Отмечу, что такой подход также формирует необходимый объем ресурсов, а самое главное – закрепляет ответственность должностных лиц за реализацию национальных проектов в целом.

При этом достижение целей, целевых показателей и решение задач национальных проектов обеспечивается путём исполнения сводного плана мероприятий по реализации национального проекта, состоящего из планов мероприятий по реализации федеральных проектов.

Соответственно разработка федеральных проектов предусматривает дальнейшую детализацию целей, целевых показателей национальных проектов. В свою очередь, региональные проекты, сформированные в субъектах Российской Федерации направлены на реализацию национальных и федеральных проектов и достижение соответствующих целей и показателей.

Эффект «открытого правительства» – это безусловная потребность населения сейчас. Считаю, что национальные проекты правильнее трактовать как направления, обозначающие ключевые задачи хозяйственного и социального развития, которые являются первостепенными в сегодняшнем историческом и политическом периоде Российской Федерации. Национальные проекты созданы для актуализации и модернизации не только экономической составляющей, но и укрепления политической стабильности в государстве. Такая открытая трансляция принятия политических решений в различных сферах позволяет сформировать позитивные взгляды у населения на деятельность органов власти разных уровней.

По мимо этого, национальные проекты четко позволяют формировать цели в государственном управлении и осуществлять общий мониторинг их достижения. Однако, по сравнению с моделями государственных программ, национальные проекты упрощают ведомственное взаимодействие по «горизонтали» и «вертикали» [Большаков, 2018]. В свою очередь, национальные проекты и государственные программы субъектов, а так же федеральные государственные программы находятся в синергии, так как финансирование элементов проектов учитывается органами государственной власти субъектов как на региональном, так и на федеральном уровне именно в государственных программах, но этот факт не означает замену функционала государственных программ на проектный функционал, так как между вышеуказанными институтами есть различия: – реализация государственных программ проводится согласно планам соответствующего ведомства или нескольких ведомств, а национальные проекты основываются на принципах проектного управления и реализуются на основе метода сквозного планирования [Иванов, Бухвальд, 2019].

В качестве примера можно привести применение инструментов проектного управления в жилищной политике крупного города (Санкт-Петербург). На сегодняшний день в регионе реализуется 2 вида проектов по вышеуказанному направлению:

1. региональные проекты субъекта в рамках реализации национального проекта «Жилье и городская среда»;
2. ведомственные проекты субъекта.

В рамках реализации первого вида проектов в регионе к 2024 году прослеживается позитивный тренд, связанный с усовершенствованием управления жилищной сферы крупного города, а именно:

- увеличение доли граждан, принимающих участие в решении вопросов дальнейшего развития городских территорий;
- повышение качества городской среды в целом;
- продвижение благоустройства территории, ремонт объектов недвижимого имущества;
- цифровизация городского хозяйства.

Что касается второго вида проектов региона, то можно отметить следующие позиции

применения политических решений по нескольким ключевым вопросам в управлении субъекта:

– реализация федерального законодательства, направленного на содействие и развитие различных форм кооперации для строительства жилья, в том числе жилищно-строительных кооперативов;

– организация квалифицированного исполнительного органа кооператива, прямо предусмотренного действующим законодательством;

– организация доступной системы кредитования членов жилищно-строительных кооперативов под залог пая кредитными организациями;

– предоставление доступного и комфортного жилья семьям, желающих улучшить свои жилищные условия, а также снижение стоимости одного квадратного метра жилья путем увеличения объема ввода в эксплуатацию жилья экономического класса.

Необходимо отметить о существовании рисков, связанных с изменением контрольных сроков утверждения проектов, с возможностью изменения мероприятий и их финансирования.

Заключение

Таким образом, проект как инструмент государственного и муниципального управления, становится максимально адаптированным к современным политическим условиям в управлении регионом и в значительной мере проявляется на всех уровнях публичной власти [Иванов, Бухвальд, 2019].

Целесообразность применения проектного подхода для разработки и осуществления программ и проектов в различных сферах государственного управления, учитывая сложность и многоаспектность проблем, характерных для каждой. Кроме того, существует круг задач, которые непродуктивно решать в рамках традиционных управленческих технологий и стандартных структур, в этом случае проектный подход может оказаться незаменимым, так как методы управления проектами являются гибкими, их можно применять в любых организациях и при этом в течение времени осуществления проекта корректировать в рамках организационной стратегии и стратегического управления процессами.

Библиография

1. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Национальные проекты России: региональное измерение // Этап: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С.37-53.
2. Александрова Е. Н., Елисеева А. Ю. Механизм государственно-частного партнерства в инфраструктурных проектах: национальные интересы и условия реализации // Экономика и предпринимательство. 2017. № 9–4 (86). С. 105–107.
3. Бирюкова Л. В., Толканева О. Г. Государственно-частное партнерство как механизм реализации региональных проектов // Вестник современных исследований. 2018. № 5.4 (20). С. 45–47.
4. Большаков С. О практиках проектного управления: опыт стран центральной и восточной Европы // Общество и экономика. 2018. № 9. С. 33–43.
5. Бухвальд Е. М. Стратегическое планирование - веление времени // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2014. № 6. С. 66– 84.
6. Добринина Л. Р. Развитие управления проектами в органах государственной власти // Экономика и управление: научно-практический журнал. 2018. № 4 (142). С. 136–139.
7. Дынник Д. И. Национальные проекты: основные положения и проблемы в управлении // Правовестник. 2018. № 6 (8). С. 11–13.
8. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Инвестиционные приоритеты в стратегиях социально-экономического развития регионов России // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 2. С. 31–47.
9. Иванов О. Б., Бухвальд Е. М. Стратегическое территориальное планирование в регионах России // ЭТАП: Экономическая Теория, Анализ, Практика. 2018. № 3. С. 7–21.

10. Андропова И.В., Зимин В.А. Реализация государственной жилищной политики в регионе // Гуманитарные, социально-экономические и общественные науки. 2015. №11-2. С.283-288.
11. Володин В.М., Питайкина И.А. Проектный подход в реализации социальных программ // Вестник Мордовского государственного университета. 2014. №4. С.146-154.
12. Дмитриев А.В. Методика внедрения проектного подхода в управление социальным развитием российских регионов // Интернет-журнал Науковедение. 2013. №1 (14). С.25.
13. Ковалева О.А. Перспективы и направления развития государственной жилищной политики в Российской Федерации: совершенствование законодательства на федеральном и региональном уровнях // Вестник Оренбургского государственного университета. 2014. №3 (164). С.18-23.
14. Лаврикова Ю.Г., Суворова А.В., Котлярова С.Н. Проблемы и варианты исчисления мультипликативных эффектов при реализации программно-проектного подхода к комплексному социально-экономическому развитию муниципальных образований // Экономический анализ: теория и практика. 2016. №5 (452). С.41-53.
15. Скульмовская Л.Г. Приоритетный национальный проект «Доступное жилье» как основной инструмент реализации региональных стратегий развития в области жилищной политики // Теория и практика общественного развития. 2012. №3. С.27-34.
16. Смирнов М.А. Повышение эффективности реализации государственных программ за счет проектного подхода // Финансы и кредит. 2016. №35 (707). С.37-48.
17. Якимова М.Н. Возможности и ограничения проектного подхода в контексте реализации нового государственного менеджмента // ARS ADMINISTRANDI. 2015. №1. С.16-27.
18. <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> // Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» // посещение 15.11.2019.
19. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78700/ // Федерального закона от 24.07.2008 № 161-ФЗ «О содействии развитию жилищного строительства» // посещение 09.10.2019.
20. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51058/ // 30.12.2004 № 215-ФЗ «О жилищных накопительных кооперативах» // посещение 09.10.2019.
21. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33764/ // Федеральный закон № 137-ФЗ от 25.10.2001 // посещение 09.10.2019.
22. <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/gilfond/> // посещение 15.10.2019.

Project approach in reforming housing policy

Natal'ya O. Archakova

Graduate student,
North-West Institute of Management,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
197376, 4, Pesochnaya embankment, Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: archakova.natalia@yandex.ru

Revekka M. Vul'fovich

Doctor of political science, Professor,
North-West Institute of Management,
Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration,
197376, 4, Pesochnaya embankment, Saint Petersburg, Russian Federation;
e-mail: archakova.natalia@yandex.ru

Abstract

The project approach is today one of the most advanced and tested in world practice, which creates favorable conditions for borrowing best practices and quick adaptation to national conditions and effective application in key areas of government.

Project Management Tools Practice in government.

Application of project management principles in public administration, of course, allows you to more extensively detail the distribution of the required amount of financial and non-financial resources for the targeted achievement of planned goals in projects.

Successful application of the project approach in the public sector of the Russian Federation, namely starting in 2018 and until 2024, the federal and executive bodies of state power are implementing 12 projects aimed at realizing the national goals of the state, which allows us to formulate a clear and transparent policy in key areas of the country's economic and social development.

The above process assumes communication and integration of goals and the results of projects with existing or newly created development strategies, as well as with state programs of the constituent entities of the Russian Federation.

For citation

Archakova N.O., Vul'fovich R.M. (2019) Ispol'zovanie metodologii Proektnogo podkhoda v reformirovani zhilishchnoi politiki [Project approach in reforming housing policy]. *Teorii i problemy politicheskikh issledovani* [Theories and Problems of Political Studies], 8 (6A), pp. 159-167. DOI: 10.34670/AR.2020.46.6.114

Keywords

Projectt housing, project management, project phases, reform, multiproject environment, mono-projects, mega-projects, governance, policy, strategy.

References

1. Ivanov O. B., Buchwald E. M. National projects of Russia: regional dimension // Stage: economic theory, analysis, practice. 2019. # 1. Pp. 37-53.
2. Alexandrova E. N., Eliseeva A. Yu. Mechanism of public-private partnership in infrastructure projects: national interests and conditions of implementation. *Economics and entrepreneurship*. 2017. No. 9-4 (86). Pp. 105-107.
3. Biryukova L. V., Tolkunova O. G. Public-private partnership as a mechanism for the implementation of regional projects // *journal of modern research*. 2018. No. 5.4 (20). Pp. 45-47.
4. Bolshakov S. on project management practices: experience of Central and Eastern Europe // *Society and economy*. 2018. No. 9. Pp. 33-43.
5. Buchwald E. M. Strategic planning-the dictates of time // *STAGE: Economic Theory, Analysis, Practice*. 2014. No. 6. P. 66– 84.
6. Dobrina L. R. Development of project management in public authorities // *Economics and management: scientific and practical journal*. 2018. No. 4 (142). Pp. 136-139.
7. Dynnik D. I. National projects: key issues and challenges in the management of Provestis. 2018. No. 6 (8). Pp. 11-13.
8. Ivanov O. B., Buchwald E. M. Investment priorities in strategies of socio-economic development of Russian regions // *STAGE: Economic Theory, Analysis, Practice*. 2018. No. 2. Pp. 31-47.
9. Ivanov O. B., Buchwald E. M. Strategic territorial planning in the regions of Russia // *STAGE: Economic Theory, Analysis, Practice*. 2018. No. 3. Pp. 7-21.
10. Andronova I. V., Zimin V. A. Implementation of the state housing policy in the region // *Humanities, socio-economic and social Sciences*. 2015. No. 11-2. Pp. 283-288.
11. Volodin V. M., Pitaykina I. A. Project approach in the implementation of social programs // *Bulletin of the Mordovian state University*. 2014. No. 4. Pp. 146-154.
12. Dmitriev A.V. Methodology for implementing the project approach in managing the social development of Russian regions // *Internet journal of science*. 2013. No. 1 (14). P. 25.
13. Kovaleva O. A. Prospects and directions of development of the state housing policy in the Russian Federation: improvement of legislation at the Federal and regional levels. *Vestnik of Orenburg state University*. 2014. No. 3 (164). Pp. 18-23.

14. Lavrikova Yu. G., Suvorova A.V., Kotlyarova S. N. Problems and options for calculating multiplicative effects in the implementation of the program-project approach to the complex socio-economic development of municipalities // Economic analysis: theory and practice. 2016. No. 5 (452). Pp. 41-53.
15. Skulmovskaya L. G. Priority national project "Affordable housing" as the main tool for implementing regional development strategies in the field of housing policy // Theory and practice of social development. 2012. No. 3. Pp. 27-34.
16. Smirnov M. A. Improving the efficiency of state programs implementation through the project approach // Finance and credit. 2016. No. 35 (707). Pp. 37-48.
17. Yakimova M. N. Opportunities and limitations of the project approach in the context of the implementation of the new state management // ARS ADMINISTRANDI. 2015. No. 1. Pp. 16-27.
18. <http://kremlin.ru/acts/bank/43027> // Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024" // visit 15.11.2019.
19. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_78700/ // Federal law No. 161-FZ of 24.07.2008 "on assistance to the development of housing construction" // visit 09.10.2019.
20. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51058/ // 30.12.2004 No. 215-FZ "on housing savings cooperatives" // visit 09.10.2019.
21. http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_33764/ // Federal law No. 137-FZ of 25.10.2001 // visit 09.10.2019.
22. <https://www.gov.spb.ru/gov/otrasl/gilfond/> // visit 15.10.2019.