

ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В УПРАВЛЕНИИ РАЗВИТИЕМ РОССИЙСКОЙ АРКТИКИ*

Владимир Николаевич Лексин¹, Борис Николаевич Порфирьев²

¹ ФБУН «Институт системного анализа РАН»
117312, г. Москва, проспект 60-летия Октября, 9

² ФГБУН «Институт народнохозяйственного прогнозирования РАН» (ИНП РАН)
117418, г. Москва, Нахимовский проспект, 47

¹ Доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник Института системного анализа РАН; научный сотрудник ФБГОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого» (Санкт-Петербург, 195251, ул. Политехническая, 29)
E-mail: leksinvn@yandex.ru

² Член-корреспондент РАН, доктор экономических наук, профессор, зам. директора ИНП РАН по науке; научный сотрудник ФБГОУ ВО «Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого», (Санкт-Петербург, 195251, ул. Политехническая, 29)
E-mail: b_porfiriev@mail.ru

Поступила в редакцию: 21.11.2015

Одобрена: 28.11.2015

* Статья подготовлена по результатам исследования, выполняемого при финансовой поддержке гранта Российского Научного Фонда (проект 14-38-00009) «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ» (Санкт-Петербургский политехнический университет Петра Великого). Авторы благодарят СПбПУ и РНФ за оказанную финансовую поддержку, благодаря которой были получены все основные результаты исследования.

Аннотация. *Обобщены полученные на основе системной методологии и частично опубликованные в 2014–2015 гг. результаты исследования по теме «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ», осуществляемого при финансовой поддержке Российского Научного Фонда. Указанные результаты включают: обоснование уникальности Арктической зоны Российской Федерации как предмета государственного управления, а также программы комплексного развития данной территории как мегапроекта переосвоения российской Арктики; анализ и оценку основных содержательных элементов и двух этапов реализации указанной программы; анализ проблем и обоснование специфики реализации проектного подхода в практике программно-целевого управления развитием Арктической зоны Российской Федерации. Кратко обсуждается и дается оценка опыта использования проектного подхода в практике российского государственного управления. Основной, значимый для обоснования системы организации и практики управления развитием Арктической зоны Российской Федерации, вывод статьи – результативность мегапроекта переосвоения этого региона в решающей степени определяется эффективным использованием программно-целевого подхода к управлению развитием Арктической зоны Российской Федерации, рассматриваемой как единый целостный предмет государственного управления. При этом координация действий всех субъектов такого управления базируется на единстве цели мегапроекта и исторически сложившихся и специально организованных для реализации этого мегапроекта хозяйственных, социальных и инфраструктурных связях.*

Ключевые слова: *проектный подход, программно-целевое управление, государственное управление, комплексное развитие, переосвоение, мегапроект, Арктическая зона Российской Федерации.*

Для ссылки: *Лексин В. Н., Порфирьев Б. Н. Проблемы и перспективы использования проектного подхода в управлении развитием российской Арктики // МИР (Модернизация. Инновации. Развитие). 2015. Т. 6. № 4. С. 10–18. DOI: 10.18184/2079-4665.2015.6.4.10.18*

Уникальность Арктической зоны Российской Федерации как объекта государственного управления

Несколько лет назад Арктическая зона Российской Федерации (далее для краткости Арктическая зона), включающая более 3,73 млн. кв. км материковой части, больших и малых островов с общей численностью постоянного населения, превышающей 2,4 млн. человек, была объявлена одной из приоритетных сфер государственной внутренней политики. Начало было положено принятием «Основ государственной политики

Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу», утвержденных Президентом РФ 18 сентября 2008 г. Несколько лет спустя содержание этого документа было существенно расширено в «Стратегии развития Арктической зоны Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности на период до 2020 года», утвержденной Президентом РФ 8 февраля 2013 г., и в государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года», утвержденной Постановлением Правительства РФ 21 апреля 2014 г. Почти одновременно с принятием указанного постановления (2 мая 2014 г.) Указом Президента РФ «О сухопутных территориях Арктической зоны Российской Федерации» был уточнен административно-территориальный состав Арктической зоны.

В результате был сформирован уникальный по масштабам и структуре объект государственного управления, на огромном пространстве которого сосуществуют административно-территориальные образования шести различных типов, пересекающиеся ареалы хозяйственной деятельности крупнейших корпораций и традиционного природопользования, распространенные и очаговые системы расселения, территории активного хозяйственного освоения и особого природоохранного статуса. При этом, сохраняя внутрироссийскую ориентацию на решение социально-демографических, экологических и экономических проблем Арктической зоны, обусловленную ее географической локализацией, целям и задачам управления этим уникальным объектом присуща также явно выраженная геополитическая, военно-стратегическая и геоэкономическая направленность [1, 2].

Можно уверенно утверждать, что в течение последнего тридцатилетия в России не было ни одного столь многоцелевого и структурно разнообразного объекта государственного управления, трудности реализации которого преумножены спецификой природно-климатических условий и неудачными попытками решения менее сложных управленческих задач такого типа. Это и стало одним из оснований проведения комплекса исследований по гранту Российского научного фонда «Программно-целевое управление комплексным развитием Арктической зоны РФ» (подробнее см. [3]).

В настоящей статье кратко резюмируются научные результаты, полученные авторами в процессе этих исследований, которые аргументировано доказывают необходимость более широкого и квалифицированного использования концепции и методов проектного подхода в государственном управлении развитием российской Арктики. В указанном контексте рассматриваются, во-первых, обосно-

ванность представления программы комплексного развития Арктики в качестве мегапроекта ее освоения. Во-вторых, опыт применения проектного подхода в практике российского государственного управления. При этом под проектным подходом понимается система методов организации управления объектами, которые являются или которые можно отождествить с проектами – намеченными к реализации целенаправленными действиями, осуществляемыми специально организованной структурой исполнителей («проектными офисами» или их аналогами) в установленные сроки с использованием расчетных – имеющихся или обоснованно прогнозируемых – ресурсов («бюджета проекта»). При этом организация и технологии управления проектом предполагаются адекватными сути такого объекта управления. В-третьих, особенности использования указанного проектного подхода в системе программно-целевого управления арктическим мегапроектом.

Программа комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации как мегапроект освоения Арктики

В наших исследованиях [4–8] показано, что намеченные Президентом РФ и Правительством РФ задачи «комплексного развития Арктической зоны Российской Федерации» являются исключительно сложными и многоцелевыми, причем формулировки этих целей и конкретизирующих их задач существенно изменялись, а их достижение и решение в полной мере по разным причинам оказалось невозможным.

Так, в уже упоминавшихся «Основах государственной политики Российской Федерации в Арктике на период до 2020 года и дальнейшую перспективу» были определены главные цели государственной политики Российской Федерации в Арктике. В их числе: *в сфере социально-экономического развития* – расширение ресурсной базы Арктической зоны РФ, способной в значительной степени обеспечить потребности России в углеводородных ресурсах, водных биологических ресурсах и других видах стратегического сырья; *в сфере военной безопасности, защиты и охраны государственной границы Российской Федерации, пролегающей в Арктической зоне РФ* – обеспечение благоприятного оперативного режима в этой зоне, включая поддержание необходимого боевого потенциала группировок войск (сил) общего назначения Вооруженных Сил РФ, других войск, воинских формирований и органов в этом регионе; *в сфере экологической безопасности* – сохранение и обеспечение защиты природной среды Арктики, ликвидация экологических последствий хозяйственной деятельности в условиях возрастающей экономической активности и глобальных изменений климата.

Далее; в сфере информационных технологий и связи – формирование единого информационного пространства Российской Федерации в ее Арктической зоне с учетом природных особенностей; в сфере науки и технологий – обеспечение достаточного уровня фундаментальных и прикладных научных исследований по накоплению знаний и созданию современных научных и геоинформационных основ управления арктическими территориями, включая разработку средств для решения задач обороны и безопасности, а также надежного функционирования систем жизнеобеспечения и производственной деятельности в природно-климатических условиях Арктики; и в сфере международного сотрудничества – обеспечение режима взаимовыгодного двустороннего и многостороннего сотрудничества РФ с приарктическими государствами на основе международных договоров и соглашений, участницей которых является Российская Федерация.

В этом же документе стратегического планирования были определены этапы достижения перечисленных целей и содержание этих этапов. Предполагалось, что на первом этапе (2008–2010 годы) будет обеспечено: (1) проведение геолого-геофизических, гидрографических, картографических и других работ по подготовке материалов для обоснования внешней границы Арктической зоны Российской Федерации; (2) расширение возможностей международного сотрудничества, в том числе для эффективного освоения природных ресурсов Арктической зоны Российской Федерации; (3) реализация целевых программ, финансируемых за счет средств бюджетов различных уровней бюджетной системы Российской Федерации и внебюджетных источников, включая формирование государственной программы развития Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года, в рамках которой в качестве базовых создаются высокотехнологичные производственно-энергетические и производственно-рыболовственные кластеры, особые экономические зоны; (4) реализация перспективных инвестиционных проектов в рамках государственно-частного партнерства, связанных со стратегическим развитием Арктической зоны Российской Федерации.

На втором этапе (2011–2015 годы) планировалось: (1) международно-правовое оформление внешней границы Арктической зоны Российской Федерации и реализация на этой основе конкурентных преимуществ России по добыче и транспортировке энергетических ресурсов; (2) решение задач структурной перестройки экономики в Арктической зоне Российской Федерации на основе освоения минерально-сырьевой базы и водных биологических ресурсов региона; (3) создание и развитие инфраструктуры и системы управления

коммуникациями Северного морского пути для решения задач обеспечения евразийского транзита и (4) завершение создания единого информационного пространства Арктической зоны Российской Федерации. На третьем этапе (2016–2020 годы) должно быть обеспечено превращение Арктической зоны РФ в ведущую стратегическую ресурсную базу России.

Кризис 2008–2010 гг. серьезно осложнил выполнение перечисленных ранее и явно завышенных планов. Однако, несмотря на это, в утвержденной Постановлением Правительства РФ в апреле 2014 г. государственной программе «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» были поставлены еще более амбициозные задачи.

Эти задачи выходят далеко за пределы решения проблемы перехода к современному обустройству полярного региона, полномасштабное вовлечение которого в национальную экономику еще совсем недавно казалось далекой перспективой. При этом для характеристики новой государственной политики развития российской Арктики нами предложено использовать понятие «перевосвоение», поскольку речь идет не о пионерном освоении («с чистого листа») – ведь в значительной степени Арктика уже освоена – а о качественно новом его этапе [4]. Это предполагает переосмысление концепции и условий функционирования ранее созданного хозяйственного потенциала и условий жизнедеятельности населения уникального макрорегиона, обогащение политики их развития новыми стратегическими решениями и их результатами (новыми объектами).

Анализ целей и задач развития российской Арктики на ближайшее пятилетие выявляет немало вопросов концептуально-методологического характера, связанных не столько с формулировками, сколько с содержанием этих целей и задач, которое, в свою очередь, должно определяться главной, стратегической целью или сверхзадачей освоения и комплексного развития Арктики. Она, как представляется, заключается в рациональном, эффективном использовании уникальных возможностей региона для динамичного развития и модернизации экономики России, обеспечивая при этом сохранение уникальной природы и самобытной культуры народов Севера как одной из ключевых макросистем глобальной системы, включая ее экологические, политические и экономические элементы и взаимосвязи.

Организацию и регулирование такого развития, охватывающего все виды хозяйственной, инфраструктурной, социальной и природоохранной деятельности в Арктической зоне и обеспечивающего долгосрочное функционирование этой зоны как

единого правового, экономического, социального и информационного пространства, может осуществлять только государство в рамках единого мегапроекта. Конечную задачу реализации мегапроекта можно сформулировать как переход к вышеупомянутому, качественно новому типу (модели) развития Арктического макрорегиона и России в целом.

Ее главными отличительными чертами являются: сбалансированность национальных и корпоративных интересов, применение наиболее жестких природоохранных и экологических норм и использование эффективных ресурсосберегающих технологий; рациональное сочетание мест постоянного проживания и временного нахождения людей с безусловным обеспечением современных условий их жизнеобеспечения и основных социально-бытовых и культурных потребностей. Кроме того, органическое включение восстанавливаемого военного присутствия в общую концепцию комплексного развития Арктической зоны; повсеместное и бесперебойное транспортное сообщение внутри этой зоны и за её пределами; реальное обеспечение прав малочисленных коренных народов Севера; особое государственное регулирование трудовых, бюджетно-налоговых, национальных и иных отношений.

Поставленная таким образом главная задача реализации рассматриваемого мегапроекта предполагает ее декомпозицию в виде системы подзадач и реализующих их конкретных мероприятий проектного типа. Так, установка на сохранение ресурсной ориентации значительной части экономики Арктической зоны – при активном создании новых перерабатывающих производств, реконструкции портовых сооружений, расширения и обновления сети аэродромов и т.п. – должна быть увязана с решением задач по созданию особых правовых, экономических и организационных условий развития малого и среднего бизнеса в добывающих и всех сопряженных отраслях и производствах. Кроме того, задач по разработке и внедрению новых технологий и видов техники для освоения материковых и морских месторождений полезных ископаемых и водных биологических ресурсов в арктических условиях (в том числе, покрытых льдом районах). Далее, задач по развитию транспортной сети на материковой части Арктической зоны; формированию парка авиационной техники, транспортных судов и судов рыбопромыслового флота на основе воссоздания и укрепления национальной материально-технической базы, проектированию и строительству новых отечественных видов транспорта, приспособленного к работе в экстремальных условиях; развитию объектов инфраструктуры федерального назначения, в том числе инфраструктуры Северного

морского пути, как национальной транспортной магистрали Российской Федерации в Арктике; государственной поддержке строительства атомного ледокольного флота, а также дизель-электрического ледокольного, способного осуществлять глубоководное бурение, аварийно-спасательного и вспомогательного флотов. Кроме того, задач по оптимизации численности населения и рационализации его расселения, регулированию рынков труда, миграционных процессов, трудовых отношений и заработной платы; совершенствованию компенсаторных механизмов удорожания жизнедеятельности и сохранения здоровья. Наконец, задач по рационализации структуры, объемов, правового и экономического обеспечения «северного завоза» с широким использованием местных источников энергии (включая возобновляемые) с поэтапным сокращением районов с ограниченными сроками завоза грузов; формированию системы контроля безопасности мореплавания за счет реализации комплекса мер по гидрометеорологическому и навигационному обеспечению в Арктической зоне Российской Федерации, и созданию системы безопасности для защиты территорий, населения и критически важных для национальной безопасности Российской Федерации объектов Арктической зоны от угроз чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Представленный выше пример перечня требующих согласования задач (подцелей) комплексного развития Арктической территории Российской Федерации включает лишь их небольшую часть только по одной из десятков программных позиций указанного развития. Он приведен исключительно для иллюстрации масштабов требуемой координации усилий (и соответствующего объема работ, включая информационное обеспечение) множества участников, интересы которых далеко не всегда совпадают.

Ранее [4] было показано, что только государство в состоянии разрешить возникающие при этом принципиальные противоречия, в том числе, между рыночно оправданным природопользованием и общественно значимым природосбережением, между интересами корпораций и малочисленных коренных народов Севера, между нормами международного и национального права и многие другие. Этого можно достичь на основе особой процедуры государственного программно-целевого управления с широким использованием проектного подхода, что обеспечивает согласование нескольких тысяч программных заданий в формате самостоятельных, но сопряженных во времени и по содержанию, и обеспеченных ресурсами проектов, которые разрабатываются и осуществляются как системно связанные части единого мегапроекта.

Опыт использования проектного подхода в практике российского государственного управления

В отечественной истории и в мировой практике все значимые социально-экономические решения в масштабах государства или регионов были реализованы на основе проектного подхода, чаще всего сопряженного с программно-целевым управлением. В СССР, в том числе РСФСР, таковыми были, например, освоение Северного морского пути, известные «атомный» и «космический» проекты, «освоение целинных и залежных земель» и строительство Байкало-Амурской магистрали.

В современной России проектное управление давно и успешно реализуется в частных и государственных компаниях, а так же в государственной и муниципальной практике реализации инвестиционных проектов. В последние годы при реализации государственных и международных проектов (в том числе связанных с инновациями и проведением НИОКР) проектный подход использовался в 18% случаев, при разработке и реализации проектов в сфере информационных технологий – 16%; в сфере промышленности и транспорта – 13%; энергетики – 11%; строительства и социальной сферы – 8%; телекоммуникаций – 5% и в СМИ и банковской сфере – 3% [9]. В 2013–2014 гг. Советом по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти при Минэкономразвития РФ с использованием отечественного и зарубежного опыта проектного управления были разработаны «Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти», утвержденные этим министерством 14 апреля 2014 года [10].

Использование проектного подхода требует существенной модернизации организационных структур и, главное, методологии и конкретных технологий работы федеральных и субфедеральных (региональных) органов государственной исполнительной власти с принципиально иным, чем в настоящее время, распределением обязанностей и уровнем ответственности отдельных исполнителей. Кроме того, с широким распространением аутсорсинга и обеспечивающих его договорных

отношений, специальных информационных программ и т.д.¹

Анализируя современное состояние и перспективы использования проектного подхода отечественные авторы [13]² отмечают, что ведущее место в развитии проектных принципов в практике государственного управления экономикой занимают Агентство стратегических инициатив, Сбербанк России, РАНХиГС, и, безусловно, пилотные площадки, которые решением Совета Минэкономразвития РФ по внедрению проектного управления в органах власти разделены на два уровня. Пилотные площадки первого уровня – это само Министерство экономического развития РФ, Минпромторг РФ, а также Пермский край, Белгородская и Ярославская области. К площадкам второго уровня отнесены Томская, Пензенская, Ульяновская и Вологодская области. Что касается составляющих основную часть инноваций в государственном управлении многочисленных проектов по формированию электронного правительства и информационного общества в России, большинство из них находится в пределах компетенции Министерства связи и массовых коммуникаций и реализуется силами Ростелекома.

Оставшаяся часть проектов относится к сфере компетенции Минэкономразвития РФ, которое, без сомнений, должно и фактически выступает лидером среди государственных ведомств по внедрению проектного управления, стимулируя распространение данного подхода в других структурах. Теперь в министерстве важные направления собственной деятельности описывают в виде проектов с формулировкой целей, задач, мероприятий и взаимосвязей между ними, что позволяет экономить время и бюджетные средства. По оценке ведущего эксперта в данной области, «расходы сокращаются на 15–20%, а достижение поставленных задач ускоряется на 15–30%» [14], что является немаловажным стимулом использования проектного подхода.

Специфические требования к государственному управлению, основанному на принципах проектного подхода, не являются препятствием для его использования на субфедеральном и муниципаль-

¹ Новейший зарубежный опыт изложен в работах [11, 12]. В последней книге, ее автор – руководитель PM Expert, одной из лидирующих российских консалтинговых компаний в сфере проектного менеджмента – подробно излагает положения пятой, последней, редакции РМВОК®, наиболее известного американского стандарта по управлению проектами. Книга также содержит ценные авторские комментарии и рекомендации, существенно дополняющие и обогащающие ее основное содержание, а так же русско-английский глоссарий по проектному управлению.

² Авторы приводят сведения о том, что термины проектного управления используются во всех без исключения компаниях с государственным участием и в 70% федеральных и субфедеральных органов исполнительной власти при том, что методологические инструменты управления проектами используют более 80: госкомпаний и 15–12% органов федеральной и субфедеральной (региональной) исполнительной власти.

ном уровня. Это подтверждает опыт вышеуказанных пилотных площадок, например, в Белгородской области¹, в которой за счет координации действий многочисленных участников проектов результативность запланированных работ существенно повысилась, а время их реализации сократилось 20–50%. Отмеченное обстоятельство весьма существенно для эффективной реализации арктического мегапроекта, охватывающего тысячи работ различного профиля, исполнители которых разделены корпоративными интересами и ареалами государственной и муниципальной власти в восьми субъектах Российской Федерации и нескольких десятках муниципальных образований российской Арктики.

Особенности и проблемы реализации проектного подхода в программно-целевом управлении развитием Арктики²

Как уже подчеркивалось, переосвоение российской Арктики может быть результативным только в том случае, если будет рассматриваться и планироваться (программироваться) в качестве единого целостного предмета государственного управления. При этом данный предмет будет пониматься как системно организованная общность множества скоординированных действий федеральных, региональных и муниципальных органов власти, корпораций, предпринимателей и институтов гражданского общества, объединяемых единством цели и естественно сложившимися и специально организованными хозяйственными, социальными и инфраструктурными связями.

К сожалению, утвержденная Правительством РФ 21 апреля 2014 г. государственная программа «Социально-экономическое развитие Арктической зоны Российской Федерации на период до 2020 года» состоит из набора отдельных и мало связанных между собой программных заданий ранее принятых федеральных и государственных программ, а также проектов федеральной адресной инвестиционной программы. По нашему мнению, не программа реализации мегапроекта должна собираться из частных заданий (фрагмен-

тов) ранее принятых частных программ и проектов, а последние должны быть пересмотрены, скорректированы и скоординированы в соответствии с целевыми установками и заданиями специально разработанной и самостоятельной программы переосвоения Арктики.

Для этого нужно, во-первых, провести экспертную переоценку всего массива ранее принятых решений на предмет их соответствия главной цели переосвоения Арктики и непротиворечивости друг другу с отбором наиболее результативных решений и дополнением этого массива новыми системообразующими решениями. Во-вторых, незамедлительно оценить системные и частные риски реализации мегапроекта с разработкой сценарных вариантов в зависимости от прогнозируемого влияния внешних и внутренних факторов и с определением приоритетных решений в предлагаемых обстоятельствах. В-третьих, учитывая, что в настоящее время в ряде регионов, входящих в состав официально утвержденной Арктической зоны России³, уже приняты (чаще всего, на период до 2020 г.) и реализуются собственные стратегии, программы и проекты социально-экономического развития, следует разработать и использовать механизмы их интеграции, обеспечивающие подчиненность главной цели мегапроекта, синхронизацию или необходимую последовательность выполнения, приоритетность использования ресурсов. В-четвертых, использовать технологии системной диагностики принимаемых решений с организацией постоянно действующего мониторинга реализации Арктического мегапроекта и его отдельных проектных составляющих при обязательности оценок их результативности и эффективности [6]. В-пятых, создать систему постоянного научного обеспечения Арктического мегапроекта как важнейшее условие обоснованности принимаемых решений и прогнозирования воздействия мегапроекта переосвоения российской Арктики и его проектных составляющих на все параметры арктической среды, жизнедеятельности аборигенного и иного населения, состояния всех природных ресурсов Арктической зоны и сопряженных территорий [8].

¹ Проектный подход там освоен как в областной администрации, так и на уровне муниципальных образований, организацию системы управления проектами создает департамент кадровой политики Белгородской области, а основным исполнителем является отдел организации проектного управления (проектный офис). После предварительной экспертной оценки каждого проекта принимается концепция и план его реализации, утверждаются паспорт и план управления проектом. Проекты, общее число которых превышает 1100 наименований с доминированием социальных (около 40%), экономических и технических (соответственно 25 и 20%), регистрируются в базе системы общего электронного документооборота «Электронное правительство Белгородской области», при помощи которой по контрольным точкам отслеживается весь ход реализации каждого проекта. См: [15].

² См. также: [16].

³ Мурманская область, города и районы Архангельской области, городской округ Воркута Республики Коми, г. Норильске Красноярского края, улусы Республики Саха (Якутия) и автономные округа.

Для реализации этих предложений необходимо в первоочередном порядке приступить к предусмотренным еще на стадии формирования «Основ государственной политики Российской Федерации в Арктике» созданию и обеспечению функционирования единой информационной системы разработки и реализации Арктического мегапроекта. В настоящее время их полноценное информационное обеспечение отсутствует, и для его организации следует использовать методологию создания и функционирования информационных систем поддержки крупнейших межотраслевых проектов, например, в сфере космонавтики. Основным принципом указанной методологии является опережающая разработка информационного запроса по каждой позиции программы разработки и реализации мегапроекта и по каждому его локальному проекту. Практика показывает, что при этом обнаруживается до трети объема пересекающихся массивов информации и примерно столько же информации, не содержащейся ни в одной доступной базе данных.

Созданный на такой базе информационный запрос, который будет дополняться и уточняться на всех этапах разработки и реализации мегапроекта, должен быть адресован специально созданному подразделению, наделенному правом получать всю необходимую информацию от федеральных, региональных и муниципальных органов власти, от государственных и частных корпораций и предприятий, от научных центров и т.д. В ближайшей перспективе (конец 2015 г.), принимая во внимание создание в марте 2015 г. правительственной Комиссии по вопросам развития Арктики (КВАРК), такое подразделение может быть организовано при ней или как часть КВАРК. В то же время, координационный статус комиссии и функциональная перегруженность ее членов обуславливают ее неполное соответствие критериям и требованиям программно-целевого управления Арктическим мегапроектом. В целях обеспечения результативности и эффективности программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны России в дополнение к КВАРК уже в начале 2016 г. представляется необходимым формирование *высшего органа со статусом федерального министерства*, все структуры которого, включая вышеупомянутое специальное информационное подразделение, работали бы на постоянной основе и занимались исключительно решением задач Арктического мегапроекта [7].

Одновременно следует соответствующим образом расширить функции статистических органов страны с внесением дополнений в существующую статистическую отчетность и с переходом на систему постоянного и незамедлительного обновления

статистической информации. Методологически обоснованным следует также считать создание специальной организационной структуры, способной в режиме он-лайн обслуживать на условиях свободного доступа все информационные потребности участников Арктического мегапроекта.

Разработка и реализация Арктического мегапроекта потребует организации постоянно и целенаправленно ведущихся научных исследований практически по всем направлениям современной науки. Для этого принципиально важна разработка новой и неограниченной по времени программы проведения фундаментальных и прикладных исследований и создание специальной организационной структуры целевого отбора предложений на проведение таких исследований, их финансирования и приема полученных результатов. Методологически оправданным является формирование вне- и межведомственных научных коллективов, специализированных на выполнении научного обеспечения Арктического мегапроекта. Самостоятельной частью научного обеспечения разработки и реализации арктического мегапроекта следует считать исследования, ведущиеся в научных подразделениях крупных корпораций и предприятий, ориентированных на работы в Арктической зоне, а также соответствующие исследования, выполняемые по заказу этих корпораций и предприятий в России и за рубежом.

Список литературы

1. Российская Арктика: современная парадигма развития. / под ред. акад. А.Т. Татаркина. СПб.: Нестор-История, 2014. 844 с.
2. Татаркин А.И. Современная парадигма освоения и развития Арктической зоны Российской Федерации. В сб.: Научно-технические проблемы освоения Арктики / Российская академия наук. М.: Наука, 2015. С. 307–334.
3. Стратегические приоритеты развития российской Арктики / Сб. научных трудов; под науч. ред. академика РАН В.В. Ивантера. М.: Наука, 2014. 368 с.
4. Ивантер В.В., Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Арктический мегапроект в системе государственных интересов и государственного управления. // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2014. № 6. С. 6–24.
5. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Переосвоение российской Арктики: вопросы методологии и организации // Российский экономический журнал. 2015. № 2. С. 84–104.

6. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Методологические основы системной диагностики сложившейся ситуации и проблем в Арктической зоне России // Проблемный анализ и государственно-управленческое проектирование. 2015. № 2. С. 47–59.
7. Лексин В.Н., Порфирьев Б.Н. Новое обустройство Арктики: вызов и социально-экономический ресурс будущего России // Проблемы теории и практики управления. 2015. № 6. С. 54–60.
8. Leksin V. and Porfiriev B. Scientific and Institutional Capacity for Complex Development of the Russian Arctic Zone in the Medium and Long Term Perspectives // Studies on Russian Economic Development, 2015, Vol. 26, No 6. P. 55–60.
9. Синявский Д.А., Моргунова Н.В., Омаров Т.Д. Исследование практики управления проектами в органах государственной власти и местного самоуправления // Экономика и управление. 2012. № 8 (93). С. 96–100.
10. «Об утверждении Методических рекомендаций по внедрению проектного управления в органах исполнительной власти». Распоряжение Минэкономразвития России от 14.04.2014 № 26Р-АУ [электронный ресурс] // Справочная правовая система «КонсультантПлюс». http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/КонсультантПлюс
11. Меридит Дж., Мантел С. Управление проектами. СПб.: Питер, 2014. 640 с.
12. Павлов А. Управление проектами на основе стандартов PMI PMBOK. Изложение методологии и опыт применения. М.: Бином, 2014. 272 с.
13. Золочевская Е.Ю., Кривошеева Т.Д. Функциональная характеристика российской системы управления государственными проектами // Вопросы управления. Уральский филиал РАНХиГС. Вып.6 (31), дек. 2014. С. 54–69.
14. Дементьев В.В. Проектное управление в системе стратегического управления // Бюджет. 2012. № 9. С. 32–35.
15. Сергачев В.А. Проектное управление в Белгородской области // Бюджет. 2012. № 7. С. 48–50.
16. Комков Н.И. Особенности механизмов программно-целевого управления комплексным развитием Арктической зоны РФ / Стратегические приоритеты развития российской Арктики. Сб. научных трудов; под науч. ред. академика РАН В.В. Ивантера. М.: Наука, 2014. С. 26–37.

M.I.R. (Modernization. Innovation. Research)

ISSN 2411-796X (Online)

ISSN 2079-4665 (Print)

MODERNIZATION

ISSUES AND PERSPECTIVES OF USING PROJECT-ORIENTED APPROACH IN THE RUSSIAN ARCTIC DEVELOPMENT MANAGEMENT POLICY

Vladimir Leksin, Boris Porfiriev

Abstract

Summarized are findings of the research study "Special-purpose program management of comprehensive development of the Arctic area of the Russian Federation" based on systems methodology, partially published in 2014-2015 and funded by the Russian Science Foundation. The findings above include substantiation of the uniqueness of the Arctic area of the Russian Federation as an object of public administration and public policy and that of the program of comprehensive development of this area as the Russian Arctic area redevelopment megaproject. The study outcomes also involve: analysis and assessment of the key substantive components and two implementation phases of the program above; analysis and substantiation of the specificity of using project-oriented approach in the practice of special-purpose program management of development of the Arctic area of the Russian Federation. Briefly discussed are and evaluation provided of the experiences of using project-oriented approach in practical public administration and public policy in Russia. The key finding of the paper, valuable for substantiation of the organizational system and practical issues of the policy above – efficiency of the megaproject of the region's redevelopment is significantly precipitated by effective application of the special-purpose program management approach to the development policy for the Arctic area of the Russian Federation. Within this context the area above is interpreted as a unique and integrated object of the public policy while coordination of every policy actor relies on the shared (single) target of the megaproject and economic, social and infrastructural ties both historically established and those specially designed and organized to implement this megaproject.

Keywords: project-oriented approach, special-purpose program management, public administration, governance, comprehensive development, redevelopment, megaproject, the Arctic area of the Russian Federation.

Correspondence: *Leksin Vladimir Nikolaevich, Institute of Systems Analysis, Russian Academy of Sciences (9, pr. 60-letiya Oktyabrya, Moscow 117312), Chief Research Fellow; and Peter the Great St.Petersburg Polytechnic University (29, Polytechnicheskaya street, St.-Petersburg, 195251), Research Fellow, Doctor of Economics, Professor, leksinvn@yandex.ru*

Correspondence: *Porfiriev Boris Nikolaevich, Institute of Economic Forecasting, Russian Academy of Sciences (47, Nakhimovskiy prospect, Moscow, 117418), Deputy Director for Research, and Peter the Great St.Petersburg Polytechnic University (29, Polytechnicheskaya street, St.-Petersburg, 195251), Research Fellow, Corresponding Member of the Russian Academy of Sciences (RAS), Doctor of Economics, Professor, b_porfiriev@mail.ru*

Reference: *Leksin V. N., Porfiriev B. N. Issues and perspectives of using project-oriented approach in the Russian Arctic development management policy. M.I.R. (Modernization. Innovation. Research), 2015, vol. 6, no. 4, pp. 10–18. DOI:10.18184/2079-4665.2015.6.4.10.18*

References

1. Rossiyskaya Arktika: sovremennaya paradigma razvitiya (2014), pod red. akademika A.I. Tatarkina, SPb, Nestor-Istoriya, 844.
2. Tatarin A.I. (2015). Sovremennaya paradigma osvoeniya i razvitiya Arkticheskoi zony Rossiyskoi Federatsii, Sbornik Nauchno-Tehnicheskie problemy osvoeniya Arktiki, Rossiyskaya Akademia Nauk, Moskva, Nauka, 307-334.
3. Strategicheskiye prioritety razvitiya rossiyskoy Arktiki (2014), pod red. akademika V.V. Ivantera. Moskva, Nauka, 368.
4. Ivanter V.V., Leksin V.N., Porfiriev B.N. (2014). Arkticheskij megaproekt v sisteme gosudarstvennyh interesov i gosudarstvennogo upravleniya, Problemnij analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovaniye, 6, 6-24.
5. Leksin V.N., Porfiriev B.N. (2015). Pereosvoenie rossiyskoi Arktiki: voprosy metodologii i organizatsii, Rossiyskiy ekonomicheskij zhurnal, 2, 84-104
6. Leksin V.N., Porfiriev B.N. (2015). Metodologicheskiye osnovy sistemnoi diagnostiki slozhivsheysya situatsii i problem v Arkticheskoi zone Rossii, Problemnij analiz i gosudarstvenno-upravlencheskoe proektirovaniye, 2, 47-59.
7. Leksin V.N., Porfiriev B.N. (2015). Novoe obutroistvo Arktiki: vyzov i sotsialno-ekonomicheskij resurs budushchego Rossii, Problemy teorii i praktiki upravleniya, 6, 54-60.
8. Leksin, V. and Porfiriev, B. Scientific and Institutional Capacity for Complex Development of the Russian Arctic Zone in the Medium and Long Term Perspectives // Studies on Russian Economic Development, 2015, Vol. 26, No 6. P. 55-60.
9. Sinyavskiy D.A., Morgunova N.V., Omarov T.D. (2012). Issledovaniye praktiki upravleniya proyektamy v organah gosudarstvennoi vlasti i mestnogo samoupravleniya, Ekonomika i upravleniye, 8(93), 96-100.
10. "Ob utverzdenii Metodicheskikh rekomendatsiy po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organah ispolnitelnoi vlasti" Rasporyazheniye Minekonomrazvitiya Rossii ot 14.04.2014 No 26P-AV [elektronniy resurs], Spravochnaya pravovaya sistema "KonsultantPlus".
http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_162120/КонсультантПлюс
11. Meredit Dj., Mantel S. (2014). Upravleniye proyektami, Spb, Piter, 640.
12. Pavlov A. (2014). Upravleniye proyektami na osnove standartov PMI PMBOK. Izlozheniye metodologii i opyt primeneniya, Moskva, Binom, 272.
13. Zolochevskaya B.Yu., Krivosheeva T.D. (2014). Funktsionalnaya karakterisitika rossiyskoi sistemy upravleniya gosudarstvennymi proyektami, Voprosy upravleniya. Uraljskiy filial RANH i GS, 6 (31), 54-69.
14. Dementiev V.V. (2012). Proektnoye upravleniye v sisteme strategicheskogo upravleniya, Budzhet, 9, 32-35.
15. Sergachev V.A. (2012). Proektoye upravleniye v Belgorodskoi oblasti, Budzhet, 7, 48-50.
16. Komkov N.I. (2014). Osobennosti mehanizmov programno-tselevogo upravleniya kompleksnym razvitiyem Arkticheskoi zony RF, Strategicheskiye prioritety razvitiya rossiyskoi Arktiki. Sbornik nauchnyh trudov. Pod nauch. red. Akademika RAN V.V. Ivantera, Moskva, Nauka, 26-37.