

УДК 338.2

DOI 10.18101/2304-4446-2019-3-49-55

ПРОГРАММНО-ПРОЕКТНЫЙ ПОДХОД В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЕМ РЕГИОНАЛЬНОГО ТУРИЗМА

© *Максанова Людмила Бато-Жаргаловна*

доктор экономических наук, доцент*

E-mail: lmaksanova@yandex.ru

© *Данилова Зинаида Андреевна*

доктор социологических наук, профессор*

E-mail: ziha@mail.ru

*Байкальский институт природопользования СО РАН

Россия, 670047, г. Улан-Удэ, ул. Сахьяновой, 6

В статье анализируются содержание и роль государственных программ и национальных проектов как ключевых инструментов государственного управления социально-экономическим развитием России и ее регионов. Рассматриваются вопросы интеграции методов проектного управления при разработке и реализации программных документов на основе программно-проектного подхода, целесообразность которого отражена в федеральной целевой программе «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)». Показано, что перспективы развития туристической отрасли в Российской Федерации тесно связаны с реализацией практически всех национальных проектов, хотя конкретные задачи и мероприятия в сфере туризма предусмотрены только в двух национальных проектах. Акцентируется необходимость своевременной синхронизации мероприятий национальных проектов с действующей системой региональных государственных программ в части определения региональных проектов, сроков, объемов финансирования, выбора целевых индикаторов развития туризма.

Ключевые слова: программно-проектный подход; государственные программы; национальные проекты; туризм; федеральная целевая программа (ФЦП).

Для цитирования:

Максанова Л. Б.-Ж., Данилова З. А. Программно-проектный подход в системе управления развитием регионального туризма // Вестник Бурятского государственного университета. Экономика и менеджмент. 2019. № 3. С. 49–55.

В современных экономических условиях наряду с усилением программно-целевого управления резко возрос теоретический и практический интерес к методам проектного управления как управленческим технологиям, ориентированным на достижение конечных результатов в условиях ограниченных ресурсов. Понятия «программа» и «проект» являются ключевыми управленческими категориями на уровне предприятий, муниципальных образований, регионов, страны. С 2011 г. важнейшим инструментом государственного управления социально-экономическим развитием России и ее регионов являются государственные программы, количество которых в 2019 г. по 5 направлениям достигло 43 (табл. 1).

Таблица 1

Государственные программы Российской Федерации¹

Направление государственных программ	Количество	Бюджет, млрд р.
Новое качество жизни	13	4 654,5
Инновационное развитие и модернизация экономики	18	1 769,6
Эффективное государство	4	1 482,1
Сбалансированное региональное развитие	6	1 007,9
Обеспечение национальной безопасности	2	нет данных
Итого	43	8 914,1

Наряду с госпрограммами особое место в системе государственного управления занимают национальные проекты, которые «отличаются более конкретным и развернутым целеполаганием, четко сформированной системой управления проектами и контролем за их фактическим исполнением, а также и бóльшим вниманием к вопросам ресурсной обеспеченности данных проектов и эффективности используемых на эти цели средств» [2]. В 2018 г. в России началась реализация 12 национальных проектов, каждый из которых содержит определенный перечень федеральных проектов, а также реализация комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г. (табл. 2).

Таблица 2

Национальные проекты Российской Федерации²

Приоритетное направление	Национальный проект	Федеральные проекты	Бюджет, млрд р.
Человеческий капитал	Здравоохранение	8	1 725,8
	Образование	10	784,5
	Демография	5	3 105,2
	Культура	3	113,5
Комфортная среда для жизни	Безопасные и качественные автомобильные дороги	4	4 779,7
	Жилье и городская среда	4	1 066,2
	Экология	11	4 041,0
Экономический рост	Наука	3	636,0
	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	5	481,5
	Цифровая экономика	6	1 634,9
	Производительность труда и поддержка занятости	3	52,1
	Международная кооперация и экспорт	5	956,8
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры		11	6 348,1

¹ Портал госпрограмм РФ [Электронный ресурс]. URL: <https://programs.gov.ru> (дата обращения: 25.04.2019).

² Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты [Электронный ресурс]. URL: <http://pnzreg.ru> (дата обращения: 29.04.2019).

Мы согласны с мнением Е. М. Бухвальда, что пока полной корреляции между национальными проектами и государственными программами не просматривается [2]. Более того, в отличие от госпрограмм национальные проекты не представлены в действующем законодательстве в качестве документа стратегического планирования. Вместе с тем считается, что с целью эффективной реализации государственных программ в стране начался переход к эффективному менеджменту — проектному менеджменту — на оперативном и операциональном уровнях управления [3]. Ряд исследователей относит управление программой к числу разновидностей мультипроектного управления и придерживается мнения об использовании методологии проектного управления целевыми программами¹.

На необходимость объединения эффективных положений и достижений методологии программно-целевого управления и проектно-ориентированного подхода обращается внимание с начала 2000-х гг., когда в рамках реформирования системы государственного управления (административная реформа) проектно-ориентированные технологии стали использоваться в решении общенациональных задач. В этом контексте появились разнообразные теоретические концепции программно-проектного управления как интегрированного методологического подхода, позволяющего объединить наиболее эффективные положения и достижения программно-целевого и проектного подходов [1; 5–7]. По мнению академика РАН А. И. Татаркина, «использование программно-проектного управления позволяет более обоснованно определять цели, «приземляя» их к конкретным потребностям населения и бизнес-структур территории, и на этой основе оптимально планировать инновационную, инвестиционную, образовательно-воспитательную и другие сферы деятельности регионов, отраслей и территорий» [7, с. 35].

В современной системе государственного управления социально-экономическим развитием РФ и ее регионов госпрограммы и национальные проекты занимают разное положение. Их общая главная особенность заключается в том, что они являются основным механизмом реализации стратегических государственных решений (рис. 1).

Государственная программа включает в себя федеральные целевые программы и подпрограммы, содержащие в том числе ведомственные целевые программы и основные мероприятия органов государственной власти. В то же время исследователи отмечают, что национальные проекты могут рассматриваться как новый, актуальный и адаптированный к вызовам времени вариант структуризации государственных (целевых) программ по приоритетным направлениям хозяйственного и социального развития страны [2].

Усиление роли госпрограмм в системе стратегического планирования на всех уровнях власти — федеральной, региональной, муниципальной — требует дальнейшего поиска эффективных моделей и инструментов реализации программных мероприятий. В содержательном аспекте именно проекты (большие и маленькие, инфраструктурные и социальные, тематические и отраслевые) являются наиболее успешным и эффективным инструментом решения программных задач. При

¹ Управление проектом. Основы проектного управления: учебник / коллектив авторов; под ред. М. Л. Разу. 3-е изд., перераб. и доп. М.: КНОРУС, 2016. 760 с.

этом понятие «проектная деятельность» все более стало использоваться в отношении и проектов, и программ [3].

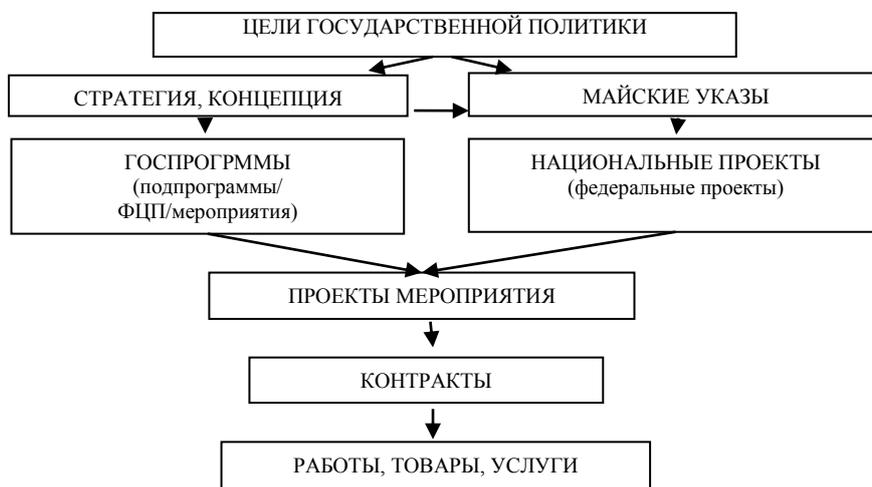


Рис. 1. Программно-проектный инструментарий управления социально-экономическим развитием. Источник: составлено авторами

К настоящему времени в России накоплен определенный опыт в формировании методологии программно-проектного управления на региональном, муниципальном и отраслевом уровнях. Активное изучение инновационных возможностей программно-проектного подхода началось с момента разработки первого стратегического плана г. Екатеринбурга, в котором соединились стратегическое программирование приоритетов развития города и проектная инициатива населения. Первый план, утвержденный решением городской думы 10 июня 2003 г., включал восемь стратегических направлений и содержащиеся в них стратегические программы. Основным инструментом его реализации стали стратегические проекты.

В контексте развития программно-проектного подхода наиболее показательны разработка и реализация ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)» (рис. 2). Структурообразующим элементом вышеуказанной программы является укрупненный инвестиционный проект (УИП), под которым понимается совокупность взаимосвязанных инвестиционных проектов по созданию объектов туристской и обеспечивающей инфраструктуры. Следуя логике программно-проектного подхода, ФЦП содержит ряд укрупненных инвестиционных проектов, которые являются временным предприятием (совокупностью действий) с конкретными участниками инвестиционной деятельности, объемами финансирования, этапами и результатами реализации инвестиционного проекта.

Укрупненные инвестиционные проекты инициируются и разрабатываются регионами в соответствии с требованиями ФЦП о конкурсном отборе проектов. Ресурсное обеспечение проектов осуществляется в рамках выделенных на программу средств. Результаты, полученные в ходе реализации УИП, определяют общие результаты программы. На федеральном уровне система управления ФЦП

образует «вертикаль» программно-проектного управления на единой нормативно-правовой и методологической основе. Федеральное агентство по туризму как государственный заказчик-координатор Программы несет ответственность за подготовку и реализацию ФЦП в целом, а также осуществляет текущее управление ее реализацией.

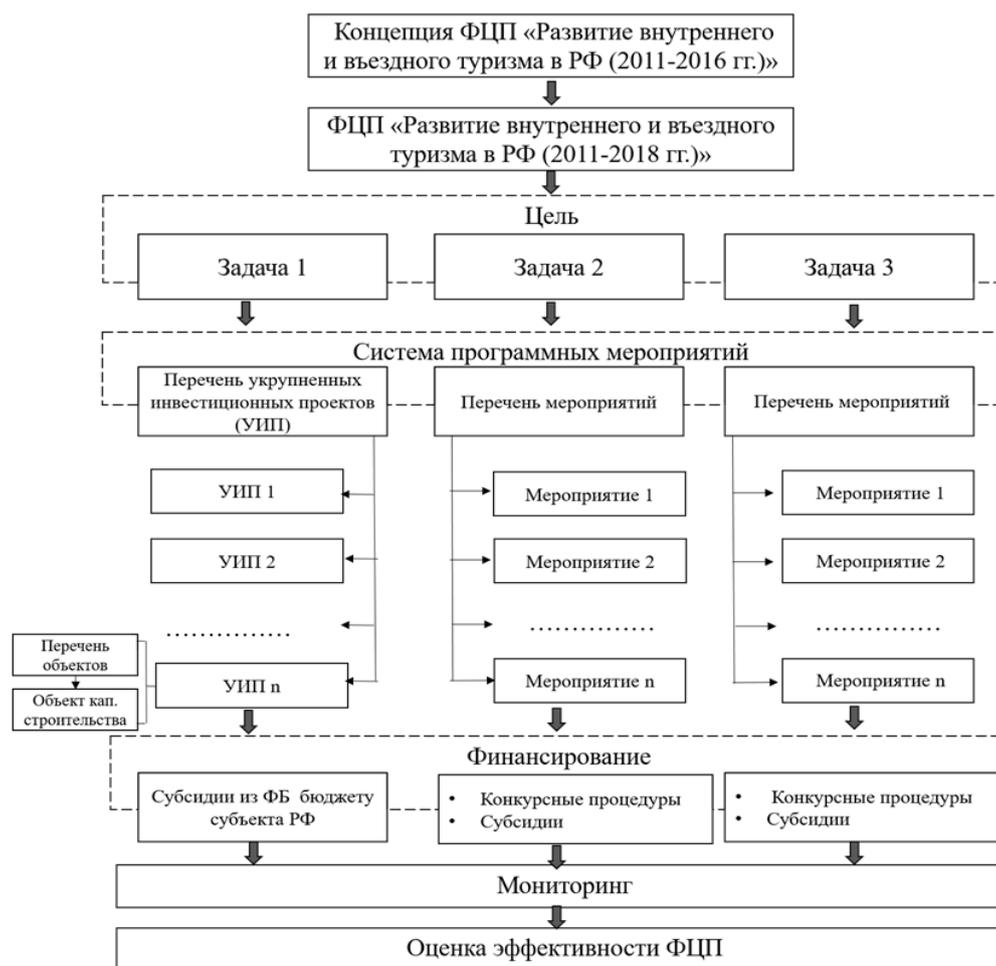


Рис. 2. Схема применения программно-проектного подхода к разработке и реализации ФЦП «Развитие внутреннего и въездного туризма в Российской Федерации (2011–2018 гг.)»
Источник: [4, с. 121].

На уровне каждого региона (по отдельному кластеру) сформирована «горизонталь» программно-проектного управления, включающая организацию полного комплекса работ по подготовке и реализации инвестиционных проектов согласно требованиям ФЦП и отражающая взаимодействие и ответственность региональных и муниципальных органов власти, инвесторов за эффективное достижение запланированных результатов. Однако практика подготовки и реализации проектов по созданию туристических кластеров выявила существенные пра-

вовые, экономические и административные трудности в связи с организацией проектной деятельности именно на уровне субъектов РФ и органов местного самоуправления [4, с. 104–125]. Создаваемые кластеры — это комплексные и сложные проекты, реализация которых осуществляется в условиях постоянных изменений нормативно-правовой базы и бизнес-среды, слабой межведомственной координации, недостаточного методического и кадрового обеспечения. Многие эксперты связывают возникшие проблемы с низким уровнем профессиональных навыков и знаний государственных служащих и недостаточностью их обучения проектным технологиям. В связи с этим при переходе на программно-проектную модель управления необходимо совершенствовать управление мотивацией участников проектов, управление компетенциями участников проектной деятельности, организационную и технологическую поддержку проектной деятельности.

Особенно важно использовать наработанный опыт проектной деятельности по созданию инфраструктуры туризма в рамках стартовавших национальных проектов, несмотря на то, что круг охватываемых ими вопросов и направлений носит сугубо отраслевой характер.

Здесь следует пояснить, что вопросы развития туризма на стыке различных отраслей затрагивают интересы предприятий разнообразных видов деятельности (транспорт, общепит, медицина, образование, связь и др.). Соответственно успех и перспективы развития внутреннего и въездного туризма в регионах страны тесно связаны с реализацией практически всех национальных проектов, которые, по сути, определяют ориентиры стратегического планирования для сферы туризма и упор на новые модели управления туристскими дестинациями и потоками.

Конкретные задачи и мероприятия в сфере развития туристической отрасли в Российской Федерации на период до 2025 г. предусмотрены в таких национальных проектах, как «Экология» (федеральный проект «Сохранение биологического разнообразия и развитие экологического туризма»), «Международная кооперация и экспорт» (федеральный проект «Экспорт услуг»).

В связи с вышеизложенным важнейшей задачей является своевременная синхронизация мероприятий национальных проектов с действующей системой региональных государственных программ в части определения региональных проектов, сроков, объемов финансирования, выбора целевых индикаторов развития туризма.

Учитывая, что роли и ответственность участников программно-проектного управления в сфере туризма разные, требуется обеспечить не только согласование интересов региона с интересами федерального центра, но и достичь межведомственного согласования и взаимодействия при целеполагании, приоритизации, планировании, проектировании, обосновании финансирования проектов разного тематического содержания (инвестиционные, образовательные, событийные, маркетинговые и др.). В этом случае региональные государственные программы и проекты становятся важнейшими управленческими документами, объединенными общей целью и координируемыми совместно в целях повышения общей результативности и управляемости.

Литература

1. Анимица Е. Г., Новикова Н. В., Сухих В. А. Программно-проектный подход — важнейший инструмент регионального развития // Известия Уральского государственного экономического университета. 2008. № 2(21). С. 50–57.
2. Бухвальд Е. М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2(132). С. 50–54.
3. Литвиненко А. Н. Проектное управление как инструмент реализации государственных программ // Ученые записки Санкт-Петербургского им. В. Б. Бобкова филиала Российской таможенной академии. 2017. № 1(61). С. 77–79.
4. Максанова Л. Б.-Ж. Региональный туризм: теория и практика управления: монография. Улан-Удэ: Изд-во БНЦ СО РАН, 2017. 300 с.
5. Маликова Д. М. Методологические основы программно-проектного управления производством оборонно-промышленного комплекса // Организатор производства. 2017. Т. 25, № 3. С. 37–46.
6. Тажитдинов И. А., Закиров И. Д. Методические аспекты разработки подходов к бюджетированию, основанному на принципах программно-целевого и проектного управления // Стратегическое планирование и аудит социально-экономического развития региона / под ред. И. А. Тажитдинова. М., 2012. С. 183–192.
7. Татаркин А. И. Пространственное развитие региональных и территориальных экономических систем с использованием программно-проектных подходов // Проблемы экономики. 2012. № 3. С. 71–80.

PROGRAM- AND PROJECT-BASED APPROACH IN THE SYSTEM OF REGIONAL TOURISM MANAGEMENT

Lyudmila B.-Zh. Maksanova
Dr. Sci. (Econ.), A/Prof. *
E-mail: lmaksanova@yandex.ru

Zinaida A. Danilova
Dr. Sci. (Sociol.), Prof. *
E-mail: ziha@mail.ru

*Baikal Institute of Nature Management SB RAS
6 Sakhyanovoy St., Ulan-Ude 670047, Russia

The article analyzes the content and role of state programs and national projects in government control of socio-economic development of Russia and its regions. We have considered the issues of integration of project management methods for development and implementation of program documents using program- and project-based approach, which practicability is reflected in federal target program «Development of Domestic and Inbound Tourism in the Russian Federation (2011–2018)». It is shown that the prospects for the development of tourism industry in the Russian Federation correlate with the implementation of almost all national projects, although only two of them concern specific tasks and activities in tourism sector. The emphasis is placed on the need for synchronization of national project activities with the current regional state programs in terms of determining regional projects, financing schedule, and choosing target indicators for tourism development.

Keywords: program- and project-based approach; government programs; national projects; tourism; federal target program (FTP).