

УДК 332.1

DOI: 10.34670/AR.2020.64.15.032

Методологические основы проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации

Иванова Татьяна Борисовна

Кандидат экономических наук, доцент,
Поволжский институт управления – филиал РАНХиГС,
410012, Российская Федерация, Саратов, ул. Московская, 164;
e-mail: Apuka-95@yandex.ru

Аннотация

В статье раскрыта необходимость применения основ проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации, которая обусловлена современными вызовами к системе публичного управления в России. Автором выделены следующие предпосылки проектного управления: обострение проблемы бюджетного дефицита, необходимость осуществления ускоренной модернизации и структурной перестройки национальной экономики для обеспечения национальной безопасности и международной конкурентоспособности страны, низкая эффективность административных органов. Отмечено, что критически значимой в таких условиях становится способность органов власти субъекта Российской Федерации к реализации государственных программ и своевременное достижение поставленных целей развития в условиях ограниченных ресурсов бюджета. В статье обозначено, что принципы проектного управления ориентированы на мобилизацию и оптимизацию ресурсов управления для достижения установленных целей государственных программ субъекта Российской Федерации в различных областях. Автор подчеркивает, что в условиях ограниченности ресурсов применение проектного управления способствует обеспечению концентрации государственных усилий на наиболее приоритетных направлениях развития, являющихся точками роста национальной экономики.

Для цитирования в научных исследованиях

Иванова Т.Б. Методологические основы проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2020. Том 10. № 2А. С. 313-322. DOI: 10.34670/AR.2020.64.15.032

Ключевые слова

Проектное управление, проект, управление, государственная программа, проектный подход.

Введение

Современный этап развития управления на уровне субъекта Российской Федерации характеризуется комплексным воздействием внутренних и внешних факторов, обуславливающих потребность поиска оптимальных и наиболее эффективных моделей управления. Сложившиеся экономические условия, в которых в настоящее время находится Российская Федерация, диктуют необходимость внедрения инновационных методов государственного управления, развития территорий. В числе таких инструментов управления на уровне субъекта Российской Федерации выступает проектный подход, нашедший свою реализацию в форме государственных программ. Следует отметить, что проектное управление становится очень востребованным во всем мире.

Проектное управление реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации представляет собой инновацию государственного управления, внедренную инициативой Президента РФ. Итогом применения проектного метода управления на уровне субъекта Российской Федерации является наличие реализованных государственных программ, разработка методологии достижения приоритетных целей посредством декомпозиции с общегосударственного уровня до уровня регионов и муниципалитетов.

Однако, в реализации проектного подхода на уровне субъекта Российской Федерации наблюдаются и негативные моменты, некоторые трудности, с которыми сталкиваются органы государственного и муниципального управления, население. Для их преодоления необходимо комплексное изучение данной темы и выявление перспективных направлений оптимизации управления на основе проектного метода.

Цель данной статьи заключается в анализе современных методологических основ проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации.

Основная часть

В современной России идет активное движение от простой реализации проектов к проектно-ориентированным компаниям, организациям, а также государственному управлению и обществу. Разнообразные методы проектного управления, распространенные за рубежом, постепенно внедряются и в российскую специфику управления.

В настоящее время к предпосылкам проектного управления можно отнести: обострение проблемы бюджетного дефицита, необходимость осуществления ускоренной модернизации и структурной перестройки национальной экономики для обеспечения национальной безопасности и международной конкурентоспособности страны, низкая эффективность административных органов. Критически значимой в таких условиях становится способность органов власти субъекта Российской Федерации к реализации государственных программ и своевременное достижение поставленных целей развития в условиях ограниченных ресурсов бюджета.

Однако, по мнению Т.Г. Костиной, Е.В. Закурдаевой и И.Г. Копьева, само появление проектного управления диктуется необходимостью провести глубокие преобразования в оборонной сфере, для которой и были разработаны основные подходы и методы в управлении проектами. В дальнейшем представленные инструменты стали активно применять в государственных организациях, а также в бизнесе [Костина, Закурдаева, Копьев, 2019, 16].

По нашему мнению, проектный подход – определенная система организации работы для решения конкретных проблем в условиях ограничения различных ресурсов (времени, финансов и т.д.).

При этом, если в толковом словаре советского времени проект понимается как «замысел, план», «предварительный текст документа», «совокупность документов», то современные авторы склонны к деятельностному подходу определения понятия «проект», то есть проект подразумевает не только планирование деятельности или формирование документов, но и непосредственно деятельность по осуществлению запланированного [Уткова, 2019].

В свою очередь, С.А. Кожевников отмечает, что технология проектного управления базируется на понятии «проект», являющимся весьма многоаспектным и характеризующимся основными признаками:

- наличие четкой цели, ориентированной на решение конкретной проблемы;
- четко ограниченные временные рамки реализации проекта;
- определенная уникальность, неповторимость;
- наличие команды проекта и т. п. [Кожевников, 2020, 69].

В данной статье под термином «проектное управление» будем понимать методику управления целями и задачами объекта посредством реализации точечных проектов в рамках единой стратегии.

Принципы проектного управления ориентированы на мобилизацию и оптимизацию ресурсов управления для достижения установленных целей государственных программ субъекта Российской Федерации в различных областях. В условиях ограниченности ресурсов применение проектного управления способствует обеспечению концентрации государственных усилий на наиболее приоритетных направлениях развития, являющихся точками роста национальной экономики [Фомченкова, 2019].

Для внедрения и развития проектного управления на государственном уровне 5 июня 2013 года был создан Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации [Приказ № 304, 2013]. На основе методических рекомендаций, разрабатываемых этим Советом, можно выделить следующие цели внедрения управления на основе метода проектов:

- достичь запланированных результатов в кратчайшие сроки;
- более эффективно использовать государственный и местный бюджеты;
- своевременно принимать решения, а также их обосновывать;
- улучшать межведомственные связи [Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах власти, www].

Следовательно, можно выделить отличия проектного управления от традиционного (рис. 1).

Методическая работа проектного управления для реализации госпрограмм субъектами РФ, по мнению Т.Г. Костиной, Е.В. Закурдаевой и И.Г. Копьева, содержит следующие этапы:

- 1) составление и уточнение перечня актуальных для России государственных программ;
- 2) подписание Правительством РФ Паспорта государственной программы, в котором будет отражаться разработка, реализация и оценка ее эффективности;
- 3) подготовка и утверждение Министерством экономического развития РФ «Методических указаний по разработке и реализации государственных программ» и др. [Костина, Закурдаева, Копьев, 2019, 16].

Методологическая основа проектного управления нашла своё отражение в утвержденном

31 октября 2018 года Постановлении Правительства Российской Федерации № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве России» [Постановление № 1288, 2018]. Ключевым новшеством данного документа, в отличие от существующей нормативно-правовой базы, регулирующей вопросы организации проектного управления в системе органов исполнительной власти, является четкое определение иерархии проектов.

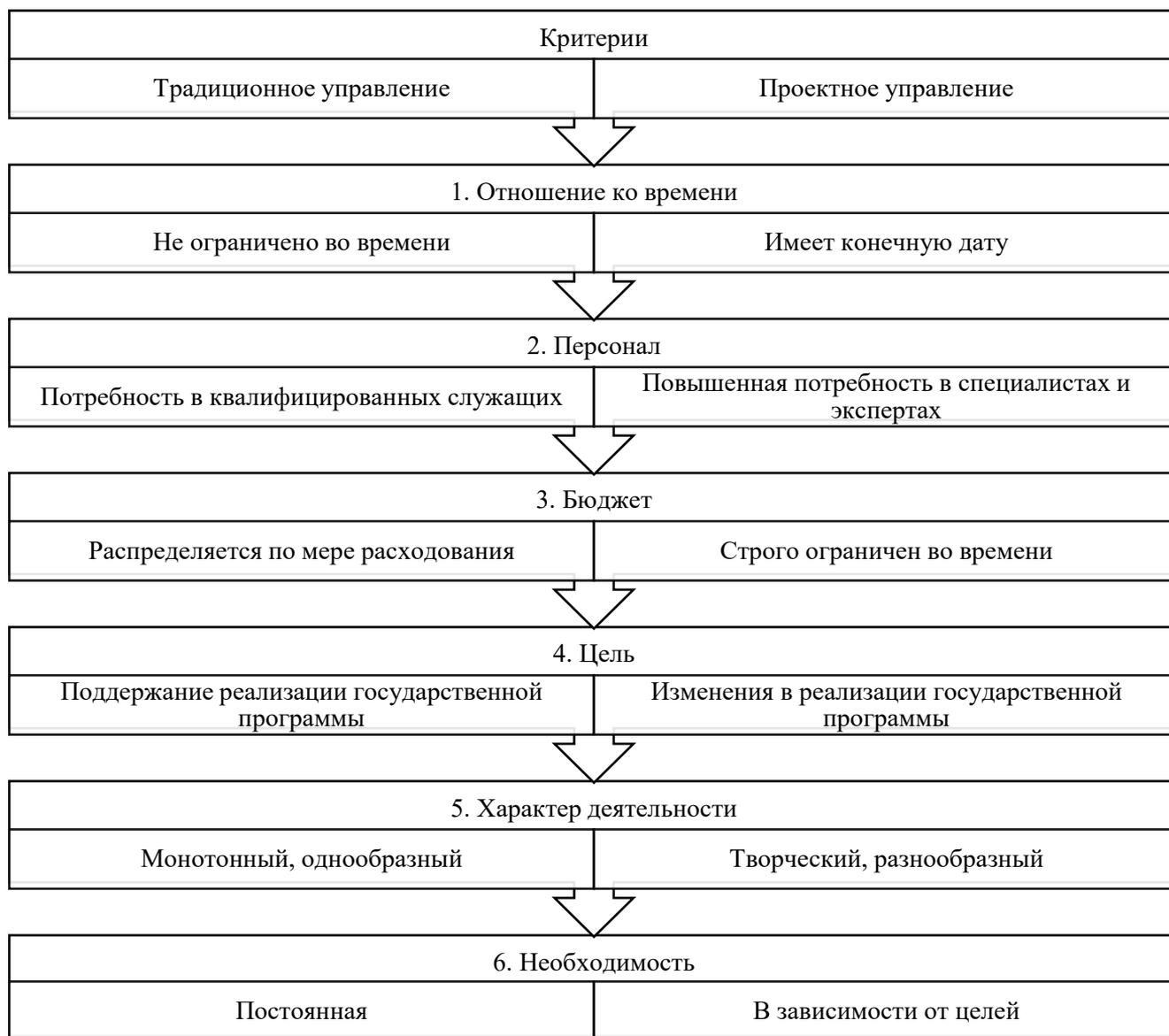


Рисунок 1 – Отличие проектного метода управления на уровне субъекта Российской Федерации от традиционного [Ускова, Копытова, 2017]

Исходя из этого, можно отметить, что в настоящее время делается существенный акцент на применении и внедрении методологии проектного управления для реализации государственных программ субъекта Российской Федерации. Государственные программы являются сложным набором целей и задач, инструментами политики государства, обеспечивающими стратегические приоритеты социально-экономического развития страны.

В Распоряжении Правительства Российской Федерации от 11 ноября 2010 года № 1950-р

представлен перечень госпрограмм нашей страны. Данные программы успешно реализуются по всей территории государства и охватывают разные сферы и отрасли экономики. Указанные программы можно разделить на пять условных блоков, представленных на рисунке 2.



Рисунок 2 – Государственные программы Российской Федерации [Распоряжение (с изм. на 18.02.2020 г.) № 1950-р, 2010]

Применять проектное управление при реализации обозначенных на рисунке 2 программ необходимо как для экономики и развития России в целом, так и для регионального уровня, поэтому необходимо постоянно пересматривать методологические основы и стандарты для того, чтобы они были актуальными.

Следовательно, при четко сформулированной методологии, проектное управление будет средством достижения поставленных целей и запланированного результата. Кроме этого, при помощи проектного управления становится возможным определение области ответственности участников на каждом этапе реализации государственной программы.

На основании вышеизложенного можно выделить особенности проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации (рис. 3).

Для эффективной реализации государственных программ, позиционируемых властями как драйвер развития экономики, социальной сферы, науки и инфраструктуры России до 2024 года, представим модель проектного управления на уровне субъекта Российской Федерации (рис. 4).

Как показало проведенное исследование, вопросу применения проектного подхода в государственном управлении Российской Федерации уделяется внимание в исследованиях современных авторов.

Тем не менее, в области проектной деятельности присутствуют негативные факторы, влияющие на результаты отдельных проектов. Среди них можно выделить такие, как: недостаток высококвалифицированных специалистов, невысокая заинтересованность

участников в проектном управлении, слаборазвитые методические основы и недостаточное взаимодействие между программами разных уровней.

<p>более жёсткое правовое регулирование деятельности государственных органов;</p>	<p>строгая субординация, предполагающая систематическую отчётность по вертикали власти;</p>	<p>расходуются, прежде всего, бюджетные средства;</p>
<p>открытость деятельности, публичный отчёт, общественный контроль при участии институтов гражданского общества;</p>	<p>направленность на достижение стратегических приоритетных для социума целей;</p>	<p>предпочтение получению социального эффекта от реализации проекта перед его прибыльностью.</p>

Источник: разработано автором

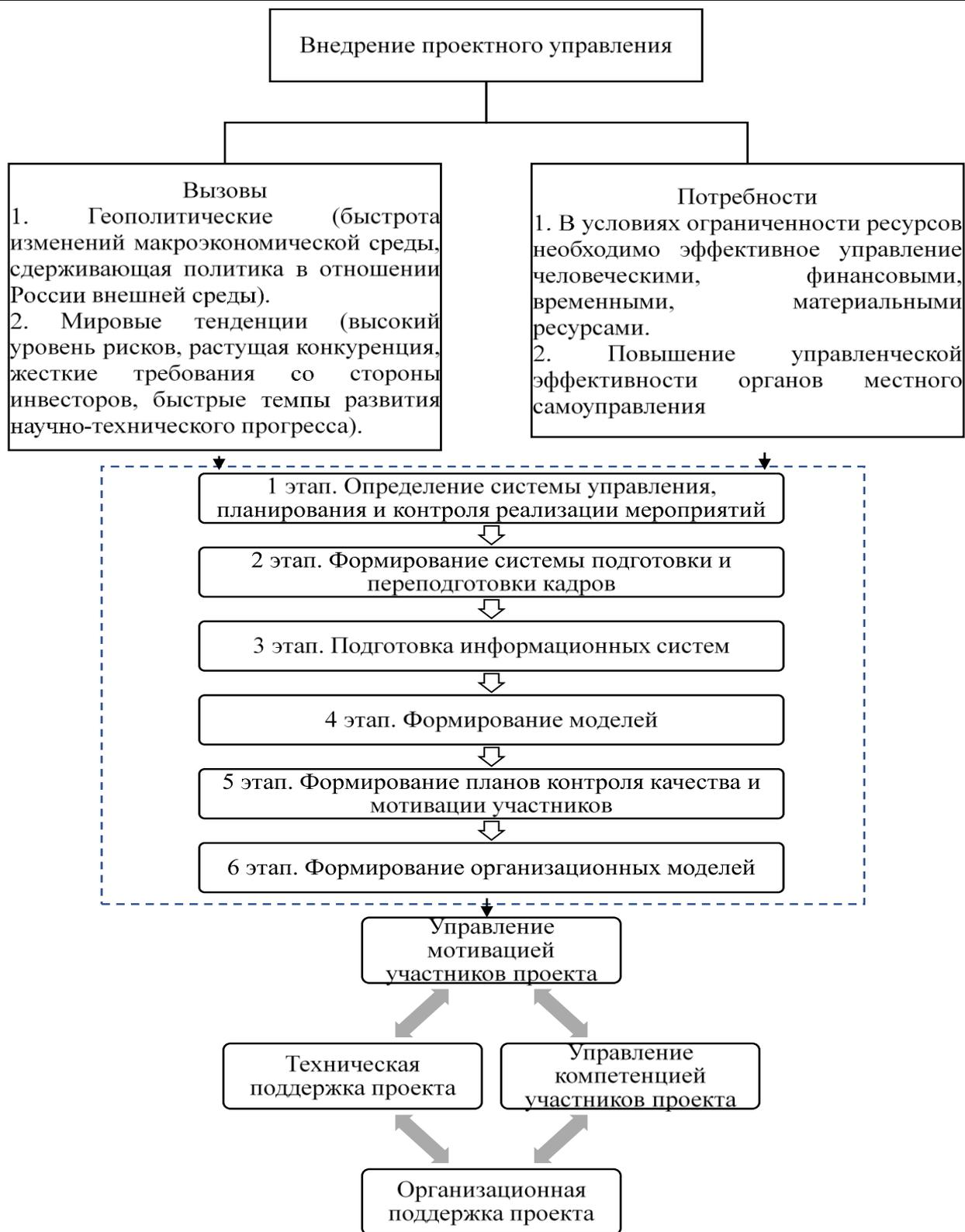
Рисунок 3 – Особенности проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации

Таким образом, с переходом на проектное управление в органах субъекта Российской Федерации появляются определённые проблемы, требующие решения:

1. На первое место можно поставить кадровые проблемы из-за отсутствия специалистов необходимого уровня.
2. Далее следует нежелание и непонимание изменений, которые инициируются в результате проектного управления.
3. На третье место можно отнести конфликты «двойного подчинения», которые возникают из-за параллельных использований разных подходов к управлению реализацией государственных программ.

Для предотвращения указанных проблем, уменьшения риска и наиболее эффективного внедрения новых управленческих технологий необходимо выполнить увязку национальных проектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами. Например, в Комплексном плане модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года целесообразно более детально конкретизировать связь региональных транспортных проектов с задачами по развитию экономики регионов России; в нацпроекте «Экология» – увязать цель по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий с Конвенцией о биологическом разнообразии и т. п. [Указ № 204, 2018].

На уровне субъекта Российской Федерации крайне важны более детальная проработка механизмов реализации нацпроектов через институт государственных программ, четкое обоснование магистральных федеральных и региональных инструментов достижения целевых показателей нацпроектов в «дорожных картах».



Источник: разработано автором

Рисунок 4 – Модель проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации

Например, в нацпроекте «Жилье и городская среда» следует тщательнее проработать варианты решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населенных пунктов, для которых использование механизма ипотеки при улучшении жилищных условий является проблематичным [Указ № 204, 2018]. Наряду с этим целесообразным видится более четко прописать по годам реализации запланированные в субъектах РФ меры по увеличению темпов жилищного строительства до целевого уровня, учитывая, что объемы строительства в России сокращаются несколько лет подряд и во многих регионах не достигли уровня 2014 года [Грозаву, Губин, 2019].

Проектный менеджмент в управлении на уровне субъекта Российской Федерации будет находить всё более широкое применение, так как обладает рядом неоспоримых преимуществ, прежде всего, это возможность концентрировать использование ресурсов для реализации государственных программ в четко обозначенных временных рамках, обоснованность и прозрачность принимаемых решений, высокая вероятность получения ожидаемого конечного результата.

Таким образом, одним из путей повышения эффективности социально-экономического развития страны является внедрение наряду с традиционными подходами к организации системы управления (функциональный и регламентный) методологии проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации.

Заключение

Стоящие перед Россией вызовы, заключающиеся, прежде всего, в необходимости обеспечения высоких темпов экономического роста, сокращения технологического отставания от развитых стран мира и высокого уровня и качества жизни населения на фоне санкций и нарастания нестабильности в мировой экономике, требуют повысить эффективность использования внутренних источников развития. Именно на решение этих задач направлены принятые в 2019 году в соответствии с Указом Президента РФ В.В. Путина № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» государственные программы, предполагающие осуществление значительных финансовых вложений преимущественно в отрасли магистральной, дорожной инфраструктуры и человеческого капитала. Вместе с тем в научном и экспертном сообществе продолжают оставаться острые дискуссии относительно возможных рисков и угроз достижения национальных целей в сложившихся условиях.

Полученные результаты исследования свидетельствуют о том, что основными направлениями совершенствования методологических основ проектного управления реализацией государственных программ субъекта Российской Федерации на данном этапе являются: повышение учета региональных составляющих и территориальных особенностей развития; более тщательная проработанность механизмов их реализации; качественная корреляция нацпроектов с государственными программами субъектов Федерации и муниципальными программами социально-экономического развития.

Библиография

1. Грозаву И.Г., Губин С.В. О применении проектного управления в деятельности органов местного самоуправления // Друкеровский вестник. 2019. № 2. С. 257-265.
2. Кожевников С.А. Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей // Проблемы развития территории. 2020. № 1 (105). С. 64-77.
3. Костина Т.Г., Закурдаева Е.В., Копьёв И.Г. Роль проектного управления в реализации приоритетных государственных программ // Международный научный журнал «Научные вести». 2019. № 5 (10). С. 15-19.

4. Методические рекомендации по внедрению проектного управления в органах власти [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://www.pmservices.ru/project-management-news/metodicheskie-rekomendacii-po-vnedreniyu-proektnogo-upravleniya-v-organax-vlasti/> (дата обращения: 10.02.2020).
5. Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве России» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (дата обращения: 14.02.2020).
6. Приказ Министерства экономического развития Российской Федерации от 5 июня 2013 года № 304 «О Совете по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://docs.cntd.ru/document/499027162> (дата обращения: 05.02.2020).
7. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р (ред. от 26.07.2019) «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106979/ (дата обращения: 17.02.2020).
8. Указ Президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 19.07.2018) «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (дата обращения: 28.01.2020).
9. Ускова Т.В., Копытова Е.Д. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти // Проблемы развития территории. 2017. № 4 (90). С. 7-27.
10. Уткова М.А. Проектное управление в системе устойчивого развития экономики региона // Вестник Алтайской академии экономики и права. 2019. № 2. С. 162-169.
11. Фомченкова Л.В. Управление процессом стратегического анализа и планирования на основе проектного подхода // Теория и практика общественного развития. 2019. № 1 (131). С. 44-48.

Methodological foundations of project management of the implementation of state programs of the subject of the Russian Federation

Tat'yana B. Ivanova

PhD in Economic, Assistant Professor,
Povolzhsky Institute of Management named after P.A. Stolypin –
of branch the Russian Presidential Academy of National Economy
and Public Administration,
410012, 164 Moskovskysya st., Saratov, Russian Federation;
e-mail: Apuka-95@yandex.ru

Abstract

The article reveals the need to apply the basics of project management for the implementation of state programs of the subject of the Russian Federation, which is due to modern challenges to the public administration system in Russia. The author identifies the following prerequisites for project management - an aggravation of the budget deficit problem, the need for accelerated modernization and structural adjustment of the national economy to ensure national security and international competitiveness of the country, and low efficiency of administrative bodies. It is noted that the ability of government bodies of a constituent entity of the Russian Federation to implement state programs and the timely achievement of development goals in conditions of limited budget resources becomes critical in such conditions. The article indicates that the principles of project management are focused on the mobilization and optimization of management resources to achieve the established goals of state programs of the subject of the Russian Federation in various fields. The author emphasizes that in conditions of limited resources, the use of project management helps to ensure the concentration of state efforts in the most priority areas of development, which are the points of growth of the national economy.

For citation

Ivanova T.B. (2020) Metodologicheskie osnovy proektnogo upravleniya realizatsiei gosudarstvennykh programm sub"ekta Rossiiskoi Federatsii [Methodological foundations of project management of the implementation of state programs of the subject of the Russian Federation]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 10 (2A), pp. 313-322. DOI: 10.34670/AR.2020.64.15.032

Keywords

Project management, project, management, state program, project approach.

References

1. Grozavu I.G., Gubin S.V. (2019) O primeneni proektnogo upravleniya v deyatel'nosti organov mestnogo samoupravleniya [On the application of project management in the activities of local authorities]. *Drukerovskij vestnik* [Drucker Bulletin], 2, pp. 257-265.
2. Kozhevnikov S.A. (2020) Problemy razvitiya proektnogo upravleniya v publicnom sektore v rakurse dostizheniya nacional'nyh celej [Problems of development of project management in the public sector from the perspective of achieving national goals]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of development of the territory], 1 (105), pp. 64-77.
3. Kostina T.G., Zakurdaeva E.V., Kopyov I.G. (2019) Rol' proektnogo upravleniya v realizacii prioritetnykh gosudarstvennykh program [The role of project management in the implementation of priority state programs]. *Mezhdunarodnyj nauchnyj zhurnal «Nauchnye vesti»* [International Scientific Journal "Scientific News"], 5 (10), pp. 15-19.
4. Metodicheskie rekomendacii po vnedreniyu proektnogo upravleniya v organah vlasti [Guidelines for the implementation of project management in government]. Available at: <https://www.pmservices.ru/project-management-news/metodicheskie-rekomendacii-po-vnedreniyu-proektnogo-upravleniya-v-organax-vlasti/> (accessed 10/02/2020).
5. Postanovlenie Pravitel'stva Rossijskoj Federacii ot 31 oktyabrya 2018 goda № 1288 «Ob organizacii proektnoj deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossii» [Decree of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 № 1288 "On the organization of project activities in the Government of Russia"]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/ (accessed 14/02/2020).
6. Prikaz Ministerstvo ekonomicheskogo razvitiya Rossijskoj Federacii ot 5 iyunya 2013 goda № 304 «O Sovete po vnedreniyu proektnogo upravleniya v federal'nyh organah ispolnitel'noj vlasti i organah gosudarstvennoj vlasti sub"ektov Rossijskoj Federacii» [Order of the Ministry of Economic Development of the Russian Federation dated June 5, 2013 № 304 "On the Council for the Implementation of Project Management in the Federal Executive Bodies and State Authorities of the Subjects of the Russian Federation"]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/499027162> (accessed 05/02/2020).
7. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 11.11.2010 № 1950-r (red. ot 26.07.2019) «Ob utverzhdenii perechnya gosudarstvennykh programm Rossijskoj Federacii» [Order of the Government of the Russian Federation dated 11.11.2010 № 1950-r (as amended on July 26, 2019) "On Approving the List of State Programs of the Russian Federation"]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_106979/ (accessed 17/02/2020).
8. Ukaz Prezidenta RF ot 07.05.2018 № 204 (red. ot 19.07.2018) «O nacional'nyh celyah i strategicheskikh zadachah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2024 goda» [Decree of the President of the Russian Federation dated 05/07/2018 № 204 (as amended on 07/19/2018) "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024"]. Available at: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_297432/ (accessed: 28/01/2020).
9. Uskova T.V., Kopytova E.D. (2017) K voprosu o vnedrenii proektnogo upravleniya v organah vlasti [To the question of the implementation of project management in government]. *Problemy razvitiya territorii* [Problems of development of the territory], 4 (90), pp. 7-27.
10. Utkova M.A. (2019) Proektnoe upravlenie v sisteme ustojchivogo razvitiya ekonomiki regiona [Project management in the system of sustainable development of the regional economy]. *Vestnik Altajskoj akademii ekonomiki i prava* [Bulletin of the Altai Academy of Economics and Law], 2, pp. 162-169.
11. Fomchenkova L.V. (2019) Upravlenie processom strategicheskogo analiza i planirovaniya na osnove proektnogo podhoda [Management of the process of strategic analysis and planning based on the project approach]. *Teoriya i praktika obshchestvennogo razvitiya* [Theory and practice of social development], 1 (131), pp. 44-48.