

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЕКТНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ В ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ (НА ПРИМЕРЕ ДЕПАРТАМЕНТА ДОРОЖНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ВОРОНЕЖСКОЙ ОБЛАСТИ)

Коды JEL: O38, R58, R42

Шахворостов Г. И., кандидат технических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

Глазков Е. Б., кандидат педагогических наук, доцент, декан факультета управления, экономики и права, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: glazkov-e@ranepa.ru

Гриднева С. В., магистрант, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: rf.gsv@mail.ru

Удалова Н. Е., кандидат философских наук, доцент кафедры государственного и муниципального управления, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ (филиал РАНХиГС), г. Воронеж, Россия

E-mail: udalovane2013@yandex.ru

SPIN-код: отсутствует

Поступила в редакцию 14.12.2021 Принята в редакцию 29.01.2022

Аннотация

Предмет. Государственная политика и местное самоуправление.

Тема. Совершенствование системы управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации (на примере департамента дорожной деятельности Воронежской области).

Цели. Разработка предложений по совершенствованию системы управления проектной деятельностью в департаменте дорожной деятельности Воронежской области.

Методология. Метод теоретического анализа, анализа нормативных правовых документов по теме исследования, изучения материалов научных и периодических изданий по теме исследования, метод компаративного анализа, статистический метод, метод сравнения, метод экономико-статистического анализа, метод организационного моделирования.

Результаты. В рамках анализа и оценки системы проектного управления в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации выявлены следующие проблемы: неисполнение показателей и результатов проектов, низкий процент освоения, отсутствие стабильности и планомерности в деятельности при реализации проектов. В ходе анализа реализации проектов департаментом дорожной деятельности Воронежской области также был отмечен ряд недостатков, свидетельствующих о неэффективности управления. Предлагаются следующие предложения: утверждение регламентирующих и административных документов по формализации проектной деятельности в органе власти, проведение обучения сотрудников, разработка модели оценки компетенций и положения по стимулированию участников проектной деятельности в департаменте.

Область применения. Система исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации.

Выводы. Проведённое исследование демонстрирует, что система управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации требует оптимизации. Необходимо планомерное развитие проектного менеджмента в органах власти с учетом систематизации собственного опыта и успешных практик других стран, тиражирования механизмов эффективной реализации проектов.

Ключевые слова: государственное управление, органы власти, проектный подход, национальные проекты, эффективность проектного управления.

**IMPROVEMENT OF THE PROJECT ACTIVITY MANAGEMENT
SYSTEM IN THE EXECUTIVE BODIES OF STATE POWER OF THE
SUBJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION (ON THE EXAMPLE
OF THE DEPARTMENT OF ROAD ACTIVITIES OF THE VORONEZH
REGION)**

JEL Codes: O38, R58, R42

Shakhvorostov G. I., Candidate of Technical Sciences, Associate Professor, Head of the Department of State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA branch), Voronezh, Russia

E-mail: shakhvorostov@mail.ru

Glazkov E. B., Candidate of Pedagogical Sciences, Associate Professor, Dean of the Faculty of Management, Economics and Law, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA branch), Voronezh, Russia

E-mail: glazkov-e@ranepa.ru

Gridneva S. V., Master's student, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (RANEPA branch), Voronezh, Russia

E-mail: rf.gsv@mail.ru

Udalova N. E., candidate of philosophical sciences, associate professor of the Department of State and Municipal Administration, Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (branch of RANEPA), Voronezh, Russia

E-mail: udalovane2013@yandex.ru

SPIN-code: none

Annotation

Subject. State policy and local self-government.

Topic. On the relevance of improving the management system of project activities in the executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation (on the example of the Department of Road Activities of the Voronezh Region).

Goals. Development of proposals to improve the project management system in the Department of Road Activities of the Voronezh Region. **Methodology.** Method of theoretical analysis, analysis of normative legal documents on the subject of research, study of materials of scientific and periodicals on the subject of research, method of comparative analysis, statistical method, comparison method, method of economic and statistical analysis, method of organizational modeling.

Results. As part of the analysis and evaluation of the project management system in the executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation, the following problems were identified: non-fulfillment of project indicators and results, low percentage of development, lack of stability and regularity in the implementation of projects. During the analysis of the implementation of projects by the Department of Road Activities of the Voronezh Region, a number of shortcomings were also noted, indicating the inefficiency of management. The following solutions are proposed: approval of regulatory and administrative documents on the formalization of project activities in the authority, training of employees, development of a competency assessment model and regulations to stimulate participants in project activities in the department.

Scope of application. The system of executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation.

Conclusions. The conducted research demonstrates that the management system of project activities in the executive bodies of state power of the subjects of the Russian Federation requires optimization. It is necessary to systematically develop project management in the authorities, taking into account the systematization of their own experience and successful practices of other countries, replication of mechanisms for effective project implementation.

Keywords: public administration, authorities, project approach, national projects, effectiveness of project management.

Введение

Высокое качество государственного управления — одно из важнейших условий устойчивого экономического роста, развития институтов социальной сферы, создания благоприятных условий для ведения предпринимательской деятельности, сбалансированного регионального развития. В целях модернизации системы государственного управления, ее оптимизации, повышения квалификации управленческих кадров и перехода к использованию современных информационных и управленческих технологий было принято решение о внедрении современных общепризнанных методов проектного управления [5]. Внедрение проектного подхода, активно применяемого как иностранными организациями, так и отечественными коммерческими предприятиями, стало вектором становления качественно нового государственного управления.

На сегодняшний день у исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, взявших на себя обязательства по применению проектного подхода в своей деятельности, существуют проблемы в виде неэффективной реализации региональных проектов. Таким образом, важное значение приобретает определение факторов, сдерживающих на данном этапе полноценное развитие системы проектного управления в органах власти.

Вышесказанное обуславливает актуальность выбранной темы исследования. Система управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации требует оптимизации.

Цель данного исследования состоит в разработке предложений по совершенствованию системы управления проектной деятельностью в департаменте дорожной деятельности Воронежской области. В ходе исследования необходимо решить следующие задачи:

— провести анализ теоретических, нормативно-правовых, практических аспектов проектного управления в деятельности исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации;

— оценить состояние системы управления проектной деятельностью в департаменте дорожной деятельности Воронежской области;

— определить направления, методы, инструменты обеспечения эффективной реализации системы управления в органе власти на основе проектного подхода;

— разработать предложения по совершенствованию системы управления проектной де-

ятельностью в департаменте дорожной деятельности Воронежской области.

Объектом исследования является департамент дорожной деятельности Воронежской области.

Предмет исследования — система управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации.

Проблематика и анализ системы управления проектной деятельностью в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации

Становление и развитие системы проектного управления в органах власти потребовало времени и комплексного подхода по установлению корреляционной зависимости между понятиями и механизмами реализации государственных программ и проектов, интеграции их составных элементов и унификации требований к их структурной декомпозиции, реорганизации органов управления, разработке и внедрению информационных технологий и инновационных методов взаимодействия компонентов системы.

Формирование нормативно-правовой и методологической основы проектного управления в государственном секторе также происходило постепенно, ориентируясь на направления государственной политики, уточняя в каждом последующем документе отработанные на практике положения, оценивая взаимосвязь документов федерального и регионального уровней. Совершенствование правовой базы происходит и в настоящее время под влиянием вызовов, формирующих как ограничения, так и новые возможности для развития. Национальные цели развития Российской Федерации отвечают на эти вызовы. Их структура представлена на рис. 1.

Траектория достижения национальных целей, определенных указами Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 [2] и от 21.07.2020 № 474 [3], закреплена в Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года [4], реализация которого обеспечивается посредством 80 федеральных проектов в рамках 15 национальных проектов. В регионах исполнительными органами государственной власти реализуется более 4000 региональных проектов в рамках федеральных проектов. Органами местного самоуправления реализуются проекты, являющиеся муниципальными составляющими региональных проектов.



Рис. 1. Структура национальных целей развития Российской Федерации [3]

Эффективность проектного управления измеряется эффективностью реализуемых проектов. Для определения эффективности проектов целесообразно опираться на понятие проекта и проводить анализ результатов проектов, сроков их достижения и затрат, понесенных на достижение результатов при реализации проектов. Перечисленные характеристики взаимосвязаны и определяют рамки проекта, являются его измерениями, критериями, по которым можно оценить любой проект [6].

Промежуточная оценка эффективности и результативности реализации проектов производится ежегодно, как и для других докумен-

тов стратегического планирования в государственном секторе.

Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2021 году составляют 10,4 % от общего объема расходов, в 2022 году — 11,6 %, в 2023 году — 11,5 % [1]. Однако, приоритет расходов федерального бюджета на период 2021—2023 годов на содействие достижению национальных целей развития и растущие объемы средств не являются следствием эффективного их использования в предыдущие периоды.

Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019—2021 гг. представлено в таблице 1.

Таблица 1

Исполнение расходов федерального бюджета на реализацию национальных проектов в 2019—2021 гг., % [10]

Наименование национального проекта (программы)	31.12.2019	31.12.2021	01.12.2021
А	1	2	3
Демография	95,5	98,0	79,7
Здравоохранение	98,0	96,1	67,1
Образование	91,0	86,4	57,3
Жилье и городская среда	93,8	99,7	64,2
Экология	66,3	97,6	61,7
Безопасные и качественные автомобильные дороги	97,1	98,7	84,3

Окончание табл. 1

А	1	2	3
Производительность труда	87,1	98,7	96,6
Наука	99,1	99,2	86,9
Цифровая экономика	73,4	97,0	53,0
Культура	99,0	98,5	71,7
Малое и среднее предпринимательство	93,1	96,9	89,3
Международная кооперация и экспорт	89,1	97,6	50,7
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	88,4	99,4	99,0
Туризм и индустрия гостеприимства	-	-	55,5
Всего	95,1	97,4	73,2

Так в 2019 году освоение средств федерального бюджета при реализации национальных проектов составило 91,5 %. Уровень исполнения расходов 6 национальных проектов оказался ниже среднего значения по стране. По итогам 2020 года расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов исполнены на 97,4 % от плановых объемов, причем 4 национальных проекта не достигли уровня указанного среднего значения. По данным Минфина России по состоянию на 01.12.2021 кассовое освоение средств федерального бюджета составило 73,2 % от годового плана. На этот раз 9 национальных проектов не достигли уровня указанного среднего значения [10].

При оценке результативности реализации национальных проектов можно отметить регулярную корректировку дорожных карт проектов, направленную на уменьшение плановых показателей и продление сроков реализации проектов по причине достижения обозначенных целей не в полном объеме. Более того, спустя полтора года после старта реализации национальных проектов было принято решение отложить достижение ряда показателей национальных проектов с 2024 года до 2030 года, скорректировав план их достижения с учетом изменившихся обстоятельств [7]. Изменения коснулись всех национальных проектов.

Таким образом, при принятии сроков реализации проектов за константу в календарный год и оперировании результатами анализа бюджета проектов и конечных продуктов, создаваемых при реализации проектов, можно говорить о существенных отклонениях от эффективной реализации проектов, и, следовательно, от эффективного управления проектами.

Механизмом достижения на территории регионов национальных целей развития является реализация региональных проектов, результативность которых в условиях текущего состояния хода достижения поставленных целей находится в зоне особого внимания федеральных ведомств, контролирующих органов и непосред-

ственно населения. Реализация органами власти региональных проектов усложняется наличием проблем, как спроецированных с федерального уровня, так и возникающих в каждом из регионов.

Так в Воронежской области в 2021 году реализуется 44 региональных проекта в рамках 11 национальных проектов [11].

По состоянию на 01.12.2021 кассовое освоение расходов бюджета Воронежской области составило 66,8 % от планового объема средств, предусмотренных на реализацию региональных проектов в регионе. При среднероссийском значении в 73,2 % Воронежская область занимает 57 место по освоению средств национальных проектов в рейтинге регионов по Российской Федерации и 13 место по Центральному Федеральному округу. Важно, что по итогам 2020 года регион занял 1 место по освоению средств национальных проектов как по ЦФО, так и по стране. В разрезе национальных проектов ситуация по исполнению расходов бюджета Воронежской области имеет разнонаправленную тенденцию. Так, при реализации 3 национальных проектов освоение средств регионом превысило среднее значение по стране по соответствующему проекту, а при реализации 8 — существуют значительные отставания от темпов освоения средств, заданных другими регионами. Более того, 3 проекта имеют исполнение бюджета менее 50 % [9]. Наглядно это отражено на рис. 2.

Выполнение полного комплекта показателей и результатов, определенных соглашениями о реализации региональных проектов и паспортами региональных проектов, по ряду проектов также оказалось для региона непосильной задачей.

Неисполнение показателей и результатов проектов, низкий процент освоения на конец года, существенное отставание от других субъектов Российской Федерации, отсутствие стабильности в деятельности при реализации проектов на территории Воронежской области — свидетельство неэффективного управления.

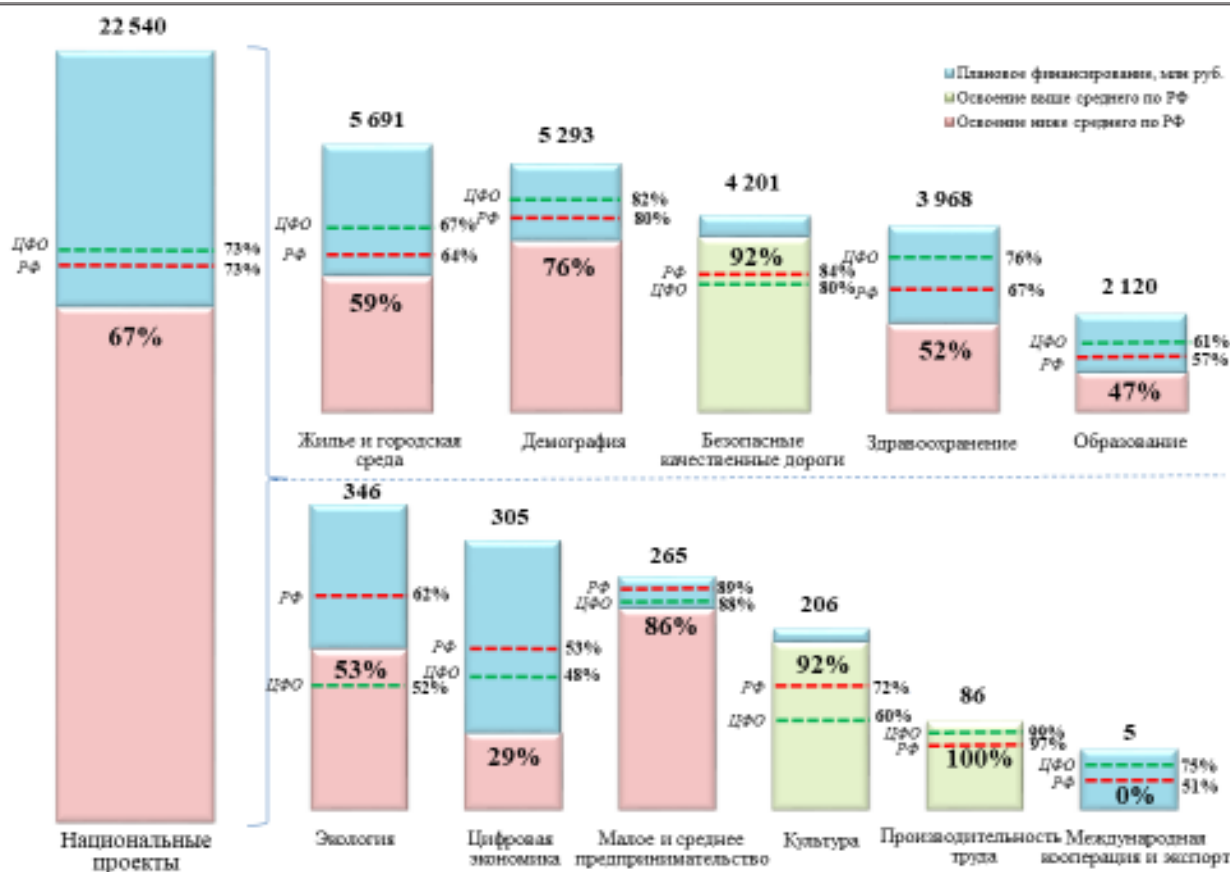


Рис. 2. Кассовое освоение национальных проектов на территории Воронежской области на 01.12.2021 [9]

Для углубленного анализа определен один из отраслевых органов власти Воронежской области, департамент дорожной деятельности Воронежской области, в практике проектного управления которого имеется опыт реализации как приоритетного проекта «Безопасные и качественные дороги» в период 2017—2018 годов, так и национальных проектов «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры в период 2019—2021 годов.

После двухлетней реализации приоритетного проекта департамент дорожной деятельности Воронежской области приступил к реализации национальных проектов с собственным опытом проектного управления, успешными практиками других субъектов Российской Федерации, положительными примерами взаимодействия органов управления проектной деятельностью с населением при создании института общественного контроля. Однако, не всеми управленческими технологиями удалось овладеть в полном объеме.

Так при мониторинге хода реализации департаментом дорожной деятельности Воронежской области региональных проектов в 2019—2021 годы были отмечены следующие недостатки:

— необеспечение необходимого взаимодействия органов власти различных уровней при планировании проекта, впоследствии повлекшее корректировку целей, сроков достижения результатов и возврат средств федерального бюджета;

— недостаточная детализация выполняемых мероприятий проекта при декомпозиции результатов, не позволяющая в ходе мониторинга оценить риски реализации проектов и предотвратить их наступление;

— несоблюдение сроков выполнения организационных мероприятий проекта, что влияет на сроки и качество выполнения последующих работ, закрепленных по критическому пути;

— низкий уровень контроля выполнения работ проекта подрядными организациями, приводящий к срыву своевременного исполнения контрактных обязательств;

— неполное освоение средств, предусмотренных на реализацию проектов.

Наличие погрешностей в деятельности департамента дорожной деятельности Воронежской области при реализации проектов — фактор недостатка внимания к качеству управления проектной деятельностью в органе власти. Таким образом, важное значение приобретает выработка государственной системой эффекта регулирования [8].

Предложения по совершенствованию системы управления проектной деятельностью в департаменте дорожной деятельности Воронежской области

Сложности осуществления проектной деятельности в департаменте дорожной деятельности Воронежской области и управления ею являются, в первую очередь, следствием отсутствия проектной культуры в органе власти, недостаточного уровня знаний и компетенций работающих с проектами сотрудников, отсутствия мотивации участников проектной деятельности, отсутствия регламентирующих и административных документов по формализации проектной деятельности в органе власти.

Таким образом, в целях преодоления проблем и выстраивания в департаменте системы управления проектной деятельностью, отвечающей требованиям современной экономической ситуации и государственной политики, необходимо следующее:

1. Разработка и утверждение положения по организации проектной деятельности в департаменте дорожной деятельности Воронежской области, определяющего порядок организации проектной деятельности и функциональную структуру системы управления проектной деятельности в органе власти.

2. Закрепление в должностных регламентах и должностных инструкциях сотрудников департамента функций по обеспечению проектной деятельности.

3. Проведение обучения руководства и сотрудников органа власти по управлению проектами с сертификацией по современным управленческим стандартам.

4. Разработка модели оценки компетенций участников проектной деятельности департамента.

5. Разработка положения по стимулированию участников проектной деятельности.

Реализация указанных мероприятий обеспечит формирование единого понятийного поля, необходимых навыков и знаний у всех сотрудников, позволит выстроить систему их качественного взаимодействия при реализации проектных и операционных процессов деятельности департамента, повысит общую исполнительскую дисциплину, что окажет положительное влияние на эффективность деятельности органа власти.

Заключение

Система управления проектной деятельностью — инструмент, позволяющий повысить результативность решаемых органом власти задач по достижению общественно-значимых результатов.

Необходимо планомерное развитие проектного менеджмента в исполнительных органах государственной власти субъектов Российской Федерации с учетом систематизации собственного опыта и успешных практик других стран и регионов, тиражирования механизмов эффективного управления проектами.

Информация о конфликте интересов

Мы, авторы данной статьи, со всей ответственностью заявляем о частичном и полном отсутствии фактического или потенциального конфликта интересов с какой бы то ни было третьей стороной, который может возникнуть вследствие публикации данной статьи.

СПИСОК ЛИТЕРАТУРЫ

1. О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов : Федеральный закон 08.12.2020 № 385-ФЗ.

2. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года : Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020) .

3. О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года : Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474.

4. Об утверждении Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года : Распоряжение Правительства Российской Федерации от 01.10.2021 № 2765-р.

5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2018 года (новая редакция) (утв. Правительством Российской Федерации 14.05.2015 № 2914п-П13).

6. *Боронина Л. Н.* Основы управления проектами: учеб. пособие / Л. Н. Боронина, З. В. Сенчук ; М-во образования и науки Рос. Федерации, Урал. федер. ун-т. — 2-е изд., доп. — Екатеринбург : Изд-во Урал. ун-та, 2016. — 134 с.

7. *Ильченко С. В.* Национальные проекты России и риски их реализации / С. В. Ильченко // Бизнес и дизайн ревю. — 2021. — № 2 (22). — С. 1.

8. *Сланченко А. Ю.* Оценка влияния внедрения проектного управления в органах государственной власти Российской Федерации на показатели результативности и эффективности их работы / А. Ю. Сланченко // Научные записки молодых исследователей. — 2020. — № 1 (8). — С. 77—88.

9. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации: Бюджет <http://budget.gov.ru/>.

10. Официальный сайт Минфина России <https://minfin.gov.ru/>.

11. Информационная система «Портал Воронежской области в сети Интернет» <https://www.govvrn.ru/>.

LITERATURE

1. On the Federal Budget for 2021 and for the Planning Period of 2022 and 2023 : Federal Law No. 385-FZ of 08.12.2020.

2. On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period up to 2024 : Decree of the President of the Russian Federation dated 07.05.2018 No. 204 (ed. dated 21.07.2020) .

3. On the National Development Goals of the Russian Federation for the period up to 2030 : Decree of the President of the Russian Federation No. 474 dated 21.07.2020.

4. On Approval of the Unified Plan for Achieving the National Development Goals of the Russian Federation for the Period up to 2024 and for the Planning period up to 2030 : Decree of the Government of the Russian Federation No. 2765-r dated 01.10.2021.

5. The main activities of the Government of the Russian Federation for the period up to 2018 (new edition) (approved By the Government of the Russian Federation on 14.05.2015 No. 2914p-P13).

6. *Boronina L. N.* Fundamentals of project management: textbook. manual / L. N. Boronina, Z. V. Senuk ; Ministry of Education and Science of the Russian Federation. Federation, Ural. feder. un-T. — 2nd ed., dop. — Yekaterinburg : Ural Publishing House. un-ta, 2016. — 134 p.

7. *Ilchenko S. V.* National projects of Russia and the risks of their implementation / S. V. Ilchenko // Business and design review. — 2021. — № 2 (22). — S. 1.

8. *Slanchenko A. Yu.* Assessment of the impact of the implementation of project management in public authorities of the Russian Federation on the performance and efficiency of their work / A. Yu. Slanchenko // Scientific notes of young researchers. — 2020. — № 1 (8). — Pp. 77—88.

9. Unified portal of the budget system of the Russian Federation: Budget <http://budget.gov.ru/>.

10. Official website of the Ministry of Finance of the Russian Federation <https://minfin.gov.ru/>.

11. Information system «Portal of the Voronezh region on the Internet» <https://www.govvrn.ru/>.