

DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.5

УДК 338.28 | ББК 65.050.22

© Кожевников С.А.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ ПРОЕКТНОГО УПРАВЛЕНИЯ В ПУБЛИЧНОМ СЕКТОРЕ В РАКУРСЕ ДОСТИЖЕНИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ¹



СЕРГЕЙ АЛЕКСАНДРОВИЧ КОЖЕВНИКОВ

Вологодский научный центр Российской академии наук

Россия, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а

E-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru

ORCID: 0000-0001-9063-6587; ResearcherID: I-8373-2016

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» национальные проекты, предполагающие осуществление значительных финансовых вложений преимущественно в отрасли магистральной, дорожной инфраструктуры и человеческого капитала. Вместе с тем в научном и экспертном сообществе продолжаются острые дискуссии относительно возможных рисков и угроз достижения национальных целей в сложившихся условиях. Цель работы – исследование проблем управления экономическим развитием России в ракурсе достижения национальных целей. Полученные результаты свидетельствуют о том, что ключевыми рисками реализации национальных проектов на данном этапе являются слабый учет региональных составляющих и

Для цитирования: Кожевников С.А. Проблемы развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей // Проблемы развития территории. 2020. № 1 (105). С. 64–77. DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.5

For citation: Kozhevnikov S.A. Problems of project management development in the public sector in the perspective of achieving national goals. *Problems of Territory's Development*, 2020, no. 1 (105), pp. 64–77. DOI: 10.15838/ptd.2020.1.105.5

¹ Статья подготовлена в соответствии с государственным заданием для ФГБУН ВолНЦ РАН по теме НИР № 0168-2019-0004 «Совершенствование механизмов развития и эффективного использования потенциала социально-экономических систем».

территориальных особенностей развития; недостаточная проработанность механизмов их реализации; слабая корреляция нацпроектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами и т. п. Наряду с этим, на наш взгляд, некоторые целевые показатели недостаточно обоснованы или весьма труднодостижимы. Система мониторинга реализации нацпроектов в настоящее время находится на стадии становления. Вместе с тем следует отметить, что национальные проекты, призванные обеспечить повышение качества жизни населения России на основе сбалансированного роста экономики, при условии доработки механизмов их реализации, эффективной интеграции в систему стратегического управления на региональном и муниципальном уровнях должны заложить основу динамичного развития страны, в том числе и за рамками 2024 года.

Национальные цели, национальные проекты, стратегия, регион, экономический рост, Россия, Вологодская область.

Введение

В сложившихся геополитических и экономических условиях, характеризующихся проведением санкционной политики со стороны западных стран по отношению к России, важной задачей для органов власти всех уровней является поиск механизмов роста отечественной экономики за счет внутренних источников. Осознавая тот факт, что введенные санкции могут быть долгосрочным дестабилизирующим фактором, на федеральном уровне приоритетным направлением реализации бюджетной политики обозначено осуществление государственных инвестиций с акцентом на отрасли инфраструктуры (транспортной, энергетической, ЖКХ и т. п.) и человеческого капитала в рамках внедрения проектного подхода в деятельность органов исполнительной власти².

После избрания В.В. Путина Президентом РФ на новый срок его указом № 204 от 7 мая 2018 г.³ были определены национальные цели и стратегические задачи развития Российской Федерации на период до 2024 года. К числу важнейших из них относится следующее:

– вхождение России в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых

при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции, на уровне, не превышающем 4%;

– создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и АПК, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами;

– улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно и др.

Следует отметить, что достижение данных национальных целей и решение стратегических задач весьма актуальны в условиях, в которых в настоящее время находится отечественная экономика. Так, наиболее благоприятным периодом для России были 2000–2008 гг., когда экономика росла в среднем на 6,9% в год, в результате чего удалось улучшить позиции России в мировом рейтинге стран по уровню ВВП с 12 до 6 места. Вместе с тем негативные последствия мирового финансово-экономического кризиса 2008–2009 гг., нарастание мировой напряженности и введенные западными странами по отношению к России санкции и ответные контрсанкции (2014–2015 гг.) привели к снижению ежегодных темпов роста национальной экономики, которые

² См.: Прогноз социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2024 года / Министерство экономического развития Российской Федерации. 2018. 95 с. URL: <http://economy.gov.ru/wps/wcm/connect/60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593/prognoz24svod.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=60223a2f-38c5-4685-96f4-6c6476ea3593>

³ См.: Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

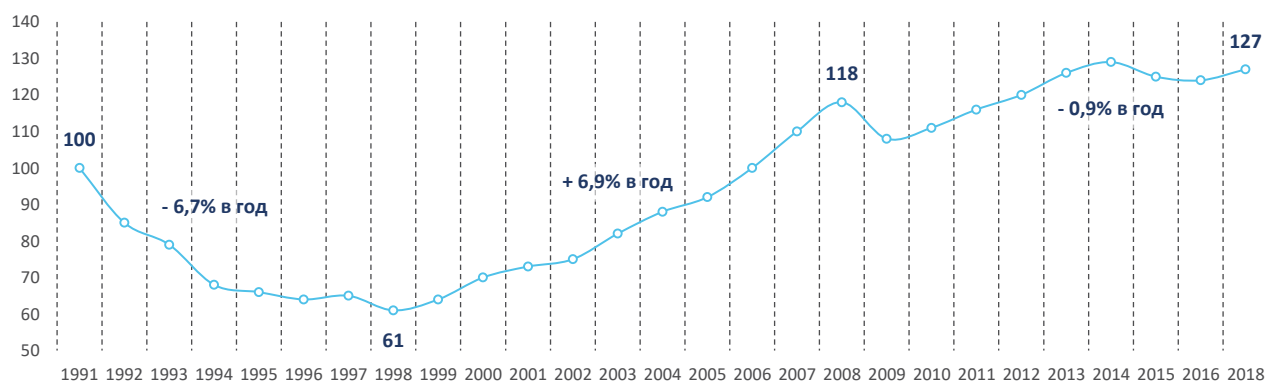


Рис. 1. Динамика ВВП России в 1991–2018 гг., % к 1991 году

Источник: данные Росстата.

Таблица 1. ВВП на душу населения в 1990–2018 гг.
(в постоянных ценах по ППС), тыс. долл. США / чел.

Страна	1990 г.	1998 г.	2000 г.	2008 г.	2010 г.	2018 г.	2018 г. к 1990 г., раз
Россия	20,6	11,9	14,0	24,0	23,3	25,3	1,23
США	36,8	42,8	45,7	50,3	49,5	55,6	1,51
ЕС	24,8	28,4	30,3	35,1	34,1	38,1	1,54
Германия	31,2	35,1	36,7	40,9	40,4	45,9	1,47

Источник: данные Всемирного банка.

в 2009–2018 гг. составили в среднем лишь 0,9%⁴ (рис. 1).

Несмотря на довольно высокие темпы роста экономики России в первой половине 2000-х гг., в настоящее время по среднему значению ВВП Россия довольно существенно отстает от развитых стран мира (в 2018 году значение данного показателя в России составляло 25,3 тыс. долл. США / чел., тогда как в Соединенных Штатах Америки – 55,6, в Германии – 45,9 тыс. долл. США / чел., табл. 1).

Причиной сложившейся ситуации, по мнению ведущих ученых (С.Ю. Глазьев, С.С. Губанов, В.В. Ивантер и др.), является экспортно-сырьевая модель отечественной экономики, резервы роста которой в существующих условиях весьма ограничены.

Об этом, в частности, свидетельствует развитие отечественной промышленности в постсоветский период. Так, по объему про-

мышленного производства не удалось превзойти уровень 1991 года: в 2018 году он составил 94,1% от базового периода; по обрабатывающим производствам – 92,5%. Довольно устойчиво развивается лишь сектор добычи полезных ископаемых, где почти на ¼ удалось превзойти объем производства 1991 года (рис. 2).

Наряду с определенной стагнацией объемов производства наблюдается снижение числа занятых в сфере промышленности в регионах страны. В частности, в Вологодской области количество работников в ведущих отраслях обрабатывающей промышленности региона (машиностроение и металлообработка, черная и цветная металлургия) в 1995–2018 гг. снизилось с 79,3 до 38,2 тыс. человек (рис. 3).

В целом за годы рыночных реформ в отраслевой структуре российской экономики произошли существенные изменения. Так,

⁴ По данному показателю в последние годы Россия существенно отстает от многих развитых и развивающихся стран мира (в 2019 году темпы роста экономики Китая составили 6,3%, Индии – 7,4%, США – 2,5%, Канады – 2% и т. д.).

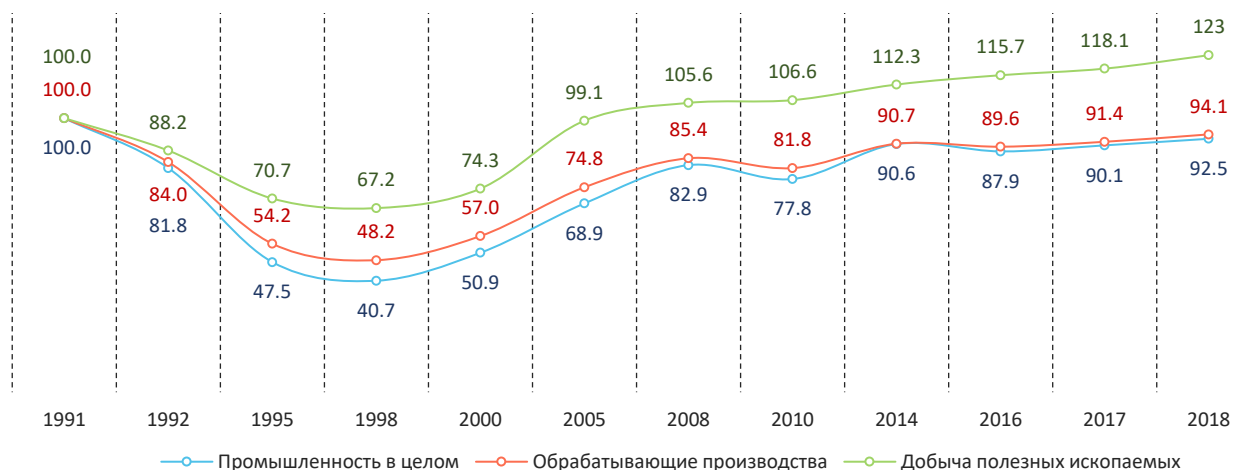


Рис. 2. Индекс промышленного производства в РФ (значение показателя за год), % к 1991 году
Источник: данные Росстата.

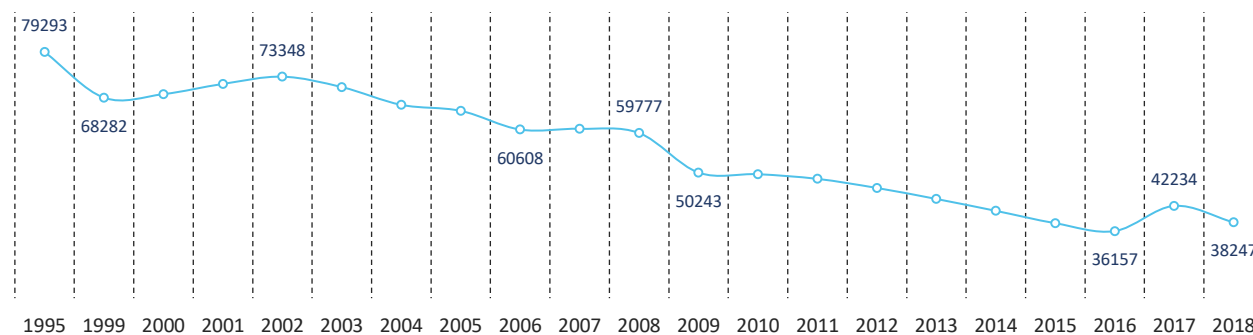


Рис. 3. Численность промышленных работников Вологодской области, чел.
Источник: данные Вологдастата.

в структуре валового выпуска сократилась доля продукции машиностроения (с 11,4 до 2,4%), сельского и лесного хозяйства (с 11,1 до 3,3%), легкой промышленности (с 6,5 до 0,2%). Возрос удельный вес предпринимательских услуг (прежде всего финансового посредничества и операций с недвижимым имуществом), добычи полезных ископаемых и торговли (табл. 2).

Следствием низкой общественной эффективности существующей экономической модели современной России является, прежде всего, то, что реальные располагаемые доходы населения с 1991 года выросли лишь на $\frac{1}{4}$, а в течение последних лет и вовсе наблюдается тенденция к их стагнации и снижению (рис. 4).

Таким образом, стоящие в настоящее время стратегические задачи, направленные на решение проблем социально-экономического развития России, обеспечение высокого

качества жизни населения и национальной безопасности страны, требуют консолидации усилий федеральных, региональных и местных органов власти, частного бизнеса и институтов гражданского общества для достижения национальных целей.

Целью работы является исследование проблем развития проектного управления в публичном секторе в ракурсе достижения национальных целей.

Заявленная цель предполагает постановку и решение следующих задач:

1. Исследование теоретико-методологических аспектов сущности и особенностей внедрения проектного управления в государственном секторе.

2. Анализ ключевых тенденций, проблем и рисков реализации национальных проектов РФ на период 2019–2024 гг.

3. Научное обоснование комплекса мероприятий по нивелированию существующих

Таблица 2. Структура валового выпуска РФ по отраслям в 1990 и 2018 гг., % к итогу

Отрасль	Валовой выпуск		
	1990 г.	2018 г.	2018 к 1990 г., +/-
Предпринимательские услуги*	6,4	17,1	10,7
Добыча полезных ископаемых	3,6	12,9	9,3
Энергетика	1,6	2,7	1,1
Государственное управление	5,0	7,6	2,6
Прочее	5,9	15,4	9,5
Оптовая и розничная торговля	10,0	14,3	4,3
Металлургия	4,0	2,4	-1,6
Образование	1,6	3,2	1,6
Строительство	7,7	6	-1,7
Пищевая промышленность	7,1	1,9	-5,2
Здравоохранение	2,3	3,4	1,1
Связь	1,5	1,0	-0,5
Деревообработка	1,9	0,3	-1,6
Химическое производство	5,7	1,0	-4,7
Транспорт	6,6	4,9	-1,7
Сельское и лесное хозяйство	11,1	3,3	-7,8
Машиностроение	11,4	2,4	-9,0
Легкая промышленность	6,5	0,2	-6,3

* К предпринимательским услугам отнесены:
– гостиницы и рестораны,
– финансовая деятельность,
– операции с недвижимым имуществом, аренда и предоставление услуг,
– предоставление прочих коммунальных, социальных и персональных услуг.

Источники: данные Росстата; Анализ и моделирование экономики на основе межотраслевого баланса: монография / В.А. Ильин [и др.]; под науч. рук. чл.- корр. РАН В.А. Ильина. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2017. 158 с.

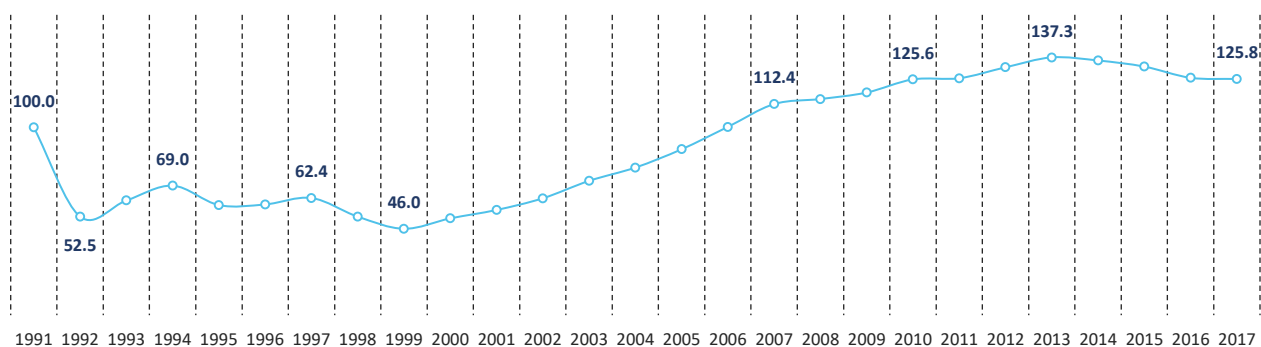


Рис. 4. Динамика реальных располагаемых доходов населения РФ, % к уровню 1991 года

Источник: данные Росстата.

ющих рисков, достижению национальных целей на региональном и муниципальном уровнях.

Теоретические и методологические аспекты исследования. Одним из путей

повышения эффективности управления социально-экономическим развитием страны является внедрение наряду с традиционными подходами к организации системы управления (функциональный и регламентный)

[1; 2] методологии проектного управления на всех уровнях власти, сочетающей в себе сильные стороны целого ряда других подходов (например, декомпозиция основной задачи на фазы, характерная для процессного подхода, и т. п.) [3–5].

Как свидетельствуют исследования [6–8], а также успешный мировой опыт, проектное управление позволяет обеспечить концентрацию и рациональное использование ограниченных ресурсов (финансовых, инвестиционных, человеческих, управленческих и др.) публичного и частного секторов; эффективное взаимодействие экономических субъектов (в том числе межведомственное), являющихся участниками реализации проекта. В частности, результаты исследований Международной ассоциации управления проектами свидетельствуют о том, что использование на практике инструментария проектного управления позволяет обеспечить экономию времени порядка 20–30% и затрачиваемых на осуществление деятельности средств на 5–20%⁵.

Технология проектного управления базируется на понятии «проект», являющемся весьма многоаспектным и характеризующимся следующими основными признаками:

- наличие четкой цели, ориентированной на решение конкретной проблемы;
- четко ограниченные временные рамки реализации проекта;
- определенная уникальность, неповторимость;
- ограниченность ресурсов (финансовых, временных и т. п.) на его реализацию;
- наличие команды проекта и т. п. [9–12].

При этом за годы своего эволюционного развития концепция проектного управления постепенно трансформировалась от подхода, присущего прежде всего крупным государственным проектам с техническим уклоном, до комплексной методологии управления организационными процессами на всех уровнях власти [13; 14].

В Российской Федерации за последние несколько лет на федеральном и региональном уровнях была создана довольно благоприятная институциональная и нормативно-правовая среда для развития проектного подхода в деятельности органов государственной исполнительной власти. На федеральном уровне профильным органом власти, осуществляющим поддержку процессов внедрения проектного управления, был определен Департамент стратегического управления, государственных программ и инвестиционных проектов Министерства экономического развития РФ. При Департаменте в 2013 году образован Совет по внедрению проектного управления в федеральных органах исполнительной власти и органах государственной власти субъектов РФ [3]. Органами, обеспечивающими управление реализацией проектов, являются созданные проектные офисы.

Утверждено Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 года № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве России». 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, введение понятия национального проекта [15].

Согласно постановлению, под национальным проектом понимается проект, обеспечивающий достижение целей и целевых показателей, выполнение задач, определенных Указом Президента Российской Федерации от 7 мая 2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».

В соответствии с этим указом были разработаны и находятся в настоящее время в фазе реализации 12 национальных проектов на 2018–2024 гг., а также Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры РФ до 2024 года.

⁵ Материалы VIII Международной конференции ПМСОФТ по управлению проектами «ПМСОФТ и Primavera – успешные инвестиции в промышленность и строительство».

Фактически указанные проекты можно сгруппировать по следующим направлениям развития⁶:

- человеческий капитал («Здравоохранение», «Образование», «Демография», «Культура»);

- экономический рост («Наука», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Цифровая экономика», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры»);

- комфортная среда для жизни («Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Жилье и городская среда», «Экология»).

Основные результаты исследования

Стоит отметить, что идея национальных проектов как курса на инвестиции в человека заявлена В.В. Путиным еще в 2005 году. Однако уже в 2009 году приоритетные нацпроекты («Здоровье», «Жилье», «Развитие АПК», «Образование») были преобразованы в государственные программы, а специальный департамент упразднен. При этом выполнить удалось не все целевые показатели. Так, одной из поставленных задач был рост ежегодного объема жилищного строительства в РФ к 2010 году до 80 млн кв. м, но в 2008 году объем жилищного строительства, по данным Росстата, составил лишь 64,1 млн кв. м, в 2010 году – 58,4 млн кв. м. Показатель в 80 млн кв. м оказался достигнут только по итогам 2014 года⁷.

Академик РАН С.Ю. Глазьев., анализируя нацпроекты середины 2000-х гг., отмечал отсутствие научно обоснованного, взвешенного подхода при их формировании, считая, по сути, данные документы «...пиар-акцией, а не реальными проектами». По его мнению, нацпроекты строились из практически обычных бюджетных мероприятий без четко

поставленных целей, реализовывались в условиях недофинансирования по сравнению с текущими потребностями [16].

Национальные проекты, позиционируемые властями как драйвер развития экономики, социальной сферы, науки и инфраструктуры России до 2024 года, уже на начальном этапе их реализации привели к острым дискуссиям среди ученых и экспертов ввиду как амбициозных целей и задач, стоящих перед данными проектами, так и наличия значительного количества рисков, ограничивающих возможность их эффективной реализации. При этом возникает вопрос: повторятся ли итоги приоритетных нацпроектов России образца 2000-х гг. или нацпроекты 2019–2024 гг. будут результативнее, учитывая возникшие у предшественников проблемы?

Как отмечают О.Б. Иванов, Е.М. Бухвальд, новое обращение к использованию такого инструмента, как национальные проекты, происходит в заметно изменившихся, менее благоприятных институциональных и экономических условиях. При этом сохраняется неопределенность в понимании места нацпроектов в системе стратегического планирования [17].

Анализ хода реализации национальных проектов в 2019 году, а также экспертных оценок Счетной палаты РФ позволяет выявить целый ряд существующих проблем.

Во-первых, это неполное использование в 2019 году выделенных на реализацию нацпроектов финансовых средств. В частности, за январь–сентябрь 2019 года было освоено лишь 52,1% от запланированного объема финансирования. Так, расходы на нацпроект «Повышение производительности труда и поддержка занятости» были профинансированы на 38,8%, «Экология» – 22,1%, «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – на 55,8% (рис. 5). Одной из причин такой ситуации, по мнению экспертов из Счетной палаты РФ, является неготовность регионов представить под финансирование

⁶ См.: Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты (на основе паспортов национальных проектов, утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 г.). М., 2019. 56 с. URL: <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOWAt2dzCIAietQjh.pdf>

⁷ История нацпроектов в России. URL: <https://tass.ru/info/6101471>



Рис. 5. Уровень исполнения расходов на нацпроекты в I–III квартале 2019 года, % от плана

Источник: В Счетной палате рассказали об освоении средств на нацпроекты.

URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/708666868>

проработанные проекты и необходимый пакет документов.

Во-вторых, набор целевых показателей в федеральных и региональных паспортах нацпроектов не всегда обеспечивает полный охват национальных целей. В связи с этим важной задачей является корректировка данных документов.

В-третьих, наблюдается несформированность комплексной системы мониторинга и контроля реализации национальных проектов, позволяющей получать информацию о ходе реализации национальных проектов, достижении их контрольных точек, результатов и показателей в оперативном режиме.

Предложения и заключение

С учетом итогов реализации предыдущих, содержания и целей новых нацпроектов, геополитической и геоэкономической ситуации в мире экспертами уже на начальном этапе отмечается, что в текущих документах не учтены особенности регионов РФ (диспропорции в их развитии, финансовых возможностях); наблюдается недостаточная проработанность нацпроектов; включение задач,

которые реализуются в повседневной работе органов власти; отсутствие корреляции нацпроектов с госпрограммами и др.

В таких условиях достижение национальных целей требует некоторой трансформации системы управления. Так, на федеральном уровне, а также в программах социально-экономического развития регионов и муниципалитетов необходимо заложить мероприятия, направленные на учет местных особенностей при реализации нацпроектов [18]. Например, целесообразно более подробно проработать комплекс инструментов, ориентированных на поддержку модернизации объектов коммунальной инфраструктуры на селе и увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой (в 2018 году на сельских территориях Вологодской области недоброкачественную питьевую воду употребляли 45% жителей). Аналогичные рекомендации можно отметить при реализации нацпроекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в части развития транспортной связи между малыми и удаленными населенными пунктами (табл. 3).

Таблица 3. Мероприятия по достижению национальных целей на региональном и муниципальном уровне

Мероприятия	Примеры
1. Учет региональных составляющих и местных особенностей развития при реализации нацпроектов в регионах	В нацпроекте «Экология» требуется более подробная проработка мероприятий, направленных на увеличение доли сельского населения, обеспеченного качественной питьевой водой; в нацпроекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» следует уделить большее внимание мерам, касающимся развития транспортной связи между малыми и отдаленными населенными пунктами, и т. п.
2. Более детальная проработка механизмов реализации нацпроектов	В нацпроекте «Жилье и городская среда» следует тщательнее проработать варианты решения жилищных проблем населения с низким уровнем доходов, жителей небольших населенных пунктов; необходима корректировка Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры (КП) в регионе, утвержденного в 2018 году, в соответствии с методикой ранжирования отдельных мероприятий транспортной части от 2019 года
3. Увязка нацпроектов с федеральными и региональными госпрограммами, международными документами	В Комплексном плане более детально конкретизировать связь региональных транспортных проектов с задачами по развитию экономики регионов России; в нацпроекте «Экология» увязать цель проекта по увеличению количества и площади особо охраняемых природных территорий с Конвенцией о биологическом разнообразии и т. п.
4. Более четкое обоснование магистральных федеральных и региональных инструментов достижения целевых показателей нацпроектов в «дорожных картах»	В нацпроекте «Жилье и городская среда» более четко прописать по годам реализации запланированные в регионе 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; В нацпроекте «Безопасные и качественные автомобильные дороги» – меры по снижению показателя «смертность от ДТП в расчете на 100 тыс. жителей» (в паспорте федерального нацпроекта – это сокращение в 3,3 раза)
5. Формирование на федеральном и региональном уровне системы статистического наблюдения и оперативного мониторинга за достижением целевых показателей нацпроектов	Например, в нацпроекте «Экология» не утверждена единая методика расчета ущерба от лесных пожаров; наблюдается некоторое несоответствие показателей Росстата с данными Росгидромета относительно количества городов с высоким и очень высоким уровнем загрязнения атмосферного воздуха и т. п.
Составлено по: [19].	

Важной задачей является также увязка 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. (так, общая площадь ООПТ Вологодской области – 6,2% от всей

площади территории региона; в соответствии с Конвенцией к 2020 году общая площадь наземных ООПТ должна составлять не менее 17%).

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

Например, в нацпроекте «Жилье и городская среда» следует тщательнее проработать варианты решения жилищных проблем на-

селения с низким уровнем доходов, жителей небольших населенных пунктов, для которых использование механизма ипотеки при улучшении жилищных условий является проблематичным. Наряду с этим целесообразным видится более четко прописать по годам реализации запланированные в регионах 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.

Важная задача – сохранение в нормативном состоянии существующего жилищного фонда и предотвращение процессов нарастания его ветхости и аварийности, поскольку, начиная с 1990-го года, объемы такого жилья в России росли стремительными темпами и к середине 2000-х гг., увеличившись более чем в 3 раза, достигли весьма ощутимых размеров – 99,9 млн кв. м (2012 год, *рис. 6*). При этом более быстрыми темпами растут объемы аварийного жилья. Существующие в настоящее время объемы капитального ремонта жилья не позволяют остановить процессы его ветшания и перехода в категорию аварийного. Так, если в 1990 году в целом по России было отремонтировано 29,1 млн кв. м,

то в последние годы объемы ремонтных работ находятся на уровне 3–8 млн кв. м.

Значительное внимание в нацпроектах уделяется инфраструктурному обустройству территорий («Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», «Безопасные и качественные автомобильные дороги»), где в настоящее время сконцентрирован целый ряд проблем. Существующая дорожная инфраструктура в регионах находится в неудовлетворительном состоянии и требует проведения значительного объема работ. Так, в 2018 году в среднем по России только 70% автодорог имели твердое покрытие (снижение на 18 п. п. по сравнению с 1990 годом), в Вологодской области – 58,9% (снижение на 28,1 п. п., *табл. 4*). Это является, в том числе, причиной высокой смертности от ДТП – 12,4 человек на 100 тыс. чел. населения (тогда как в Германии значение данного показателя, по информации ВОЗ, составило 4,1 чел., в Канаде – 5,8, Финляндии – 4,7, Норвегии – 2,7 и т. д.).

В рамках реализации мероприятий нацпроекта планируется снизить смертность населения в ДТП на 70% (с 13 до 4 погибших в расчете на 100 тыс. чел. населения, что бу-

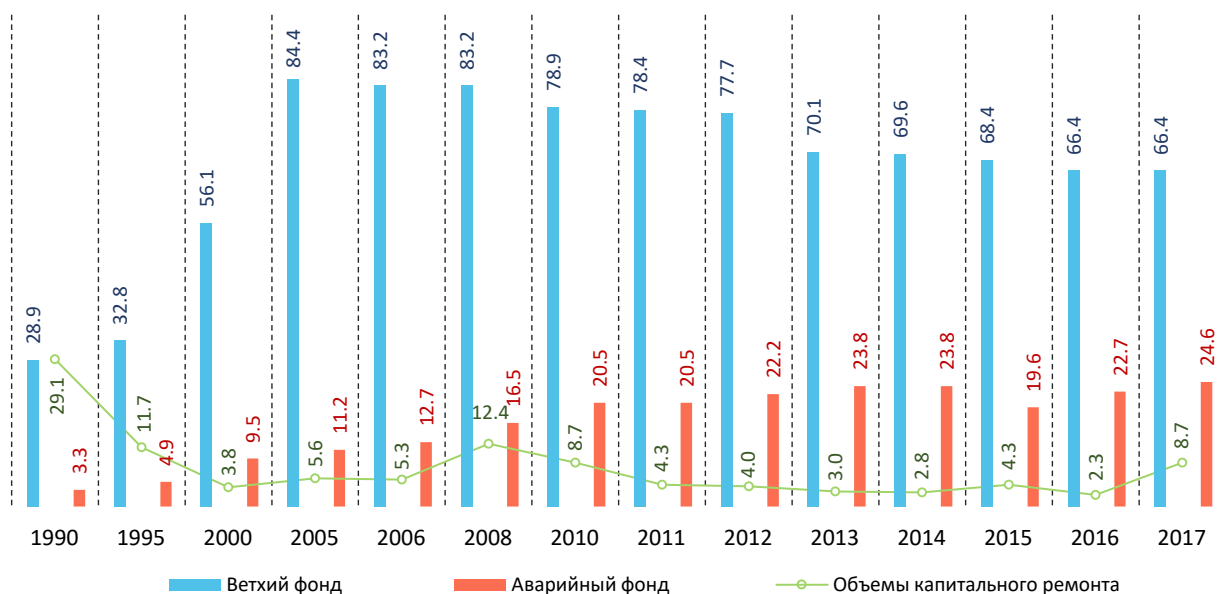


Рис. 6. Площадь ветхого и аварийного жилищного фонда и капитально отремонтированных помещений в квартирах жилых домов России в 1990–2017 гг., млн кв. м

Источник: данные Росстата.

Таблица 4. Показатели, характеризующие развитие дорожного хозяйства регионов РФ

Территория	1990 г.	2010 г.	2015 г.	2016 г.	2018 г.	2018 г. к 1990 г.
Удельный вес дорог с твердым покрытием в общей протяженности автодорог общего пользования федерального, регионального или межмуниципального и местного значения, %						
Российская Федерация	87,9	80,6	70,6	70,3	70,3	-17,6 п. п.
Мурманская область	92,1	95,1	94,1	94,6	95,3	3,2 п. п.
Калининградская область	100,0	94,1	89,3	86,7	86,6	-13,4 п. п.
Республика Коми	68,5	85,5	85,2	85,5	85,7	17,2 п. п.
Республика Карелия	87,8	83,4	79,1	79,5	79,4	-8,4 п. п.
Ленинградская область	99,4	93,6	78,0	77,9	78,8	-20,6 п. п.
Новгородская область	98,5	88,4	72,5	72,9	72,8	-25,7 п. п.
Псковская область	98,8	81,7	72,8	73,0	72,1	-26,7 п. п.
Ненецкий автономный округ	91,9	72,6	66,8	69,3	71,6	-20,3 п. п.
Архангельская область	75,6	61,9	63,1	62,3	61,8	-13,8 п. п.
Вологодская область	87,0	88,6	59,7	58,5	58,9	-28,1 п. п.
С 2012 г. – включая протяженность улиц						
Количество погибших в ДТП, чел. на 100 тысяч чел. населения						
Российская Федерация	23,9	18,7	15,8	13,9	12,4	51,9%
Ленинградская область	34,1	34,9	34,4	27,7	23,9	70,1%
Псковская область	33,2	26,6	27,8	21,7	19,3	58,1%
Новгородская область	31,2	33,9	27,3	23,7	18,6	59,6%
Вологодская область	18,1	16,1	11,6	10,3	12,2	67,4%
Республика Карелия	20,6	15,5	14,7	14,3	12,1	58,7%
Республика Коми	16,3	13,4	14,5	11,8	12,1	74,4%;
Калининградская область	29,6	16,7	17,3	17,3	11,1	50,9%
Архангельская область	18,0	15,9	11,9	12,9	11,0	61,1%
Мурманская область	10,8	12,3	7,3	8,0	8,9	82,4%

дет соответствовать уровню передовых стран Европы, достигнутому по итогам 2016 года). На наш взгляд, задача по сокращению смертности от ДТП в 3,3 раза за семь лет (2018–2024 гг.) выглядит слишком амбициозно, даже учитывая реализацию комплекса широкомасштабных мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения в этот период. За предшествующие девять лет (2009–2017 гг.) данный показатель сократился лишь в 1,6 раза (с 21,1 до 13,0).

Вместе с тем в соответствии с Транспортной стратегией Российской Федерации (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 22.11.2008 г. № 1734-р; ред. от 12.05.2018 г.) планировалось достичь следующих значений показателя «число погибших в дорожно-транспортных происшествиях на 100 тыс. чел.

населения»: в 2024 году – 13,3; в 2030 году – 10,7. В Стратегии безопасности дорожного движения в Российской Федерации на 2018–2024 гг. (утверждена Распоряжением Правительства РФ от 08.01.2018 г. № 1-р) в качестве целевого ориентира обозначено стремление к нулевой смертности в дорожно-транспортных происшествиях к 2030 году; в качестве ориентира на 2024 год устанавливается показатель социального риска, составляющий не более 4 погибших на 100 тыс. чел. населения. Это еще раз свидетельствует о необходимости инвентаризации всех стратегических документов и приведения их в соответствие с обозначенными Президентом РФ национальными целями [20].

Подводя итог, следует отметить, что национальные проекты, призванные обеспе-

чить повышение качества жизни населения России на основе сбалансированного роста экономики, при условии проработки механизмов их реализации могут стать мощным инструментом государственной политики. Предлагаемые в них комплексные преобразования должны заложить основу динамичного развития страны, в том числе и за рамками 2024 года. Таким образом, реализация столь значимых для страны проектов требует комплексного, системного анализа и эффективного управления возникающими рисками на всех этапах реализации.

Необходимо повышение роли Правительственной комиссии по экономическому развитию и интеграции РФ, Общественной палаты, общественных советов при органах исполнительной власти, бизнес-ассоциаций

как площадок открытого диалога власти, бизнеса и общественности при реализации обозначенного выше комплекса мероприятий по достижению национальных целей на региональном и муниципальном уровнях и минимизации существующих рисков. Важной задачей является организация системы мониторинга хода реализации национальных проектов в 2020–2024 гг.

Научная и практическая значимость работы заключается в том, что полученные результаты могут быть использованы органами государственной и муниципальной власти при совершенствовании механизмов реализации национальных проектов и эффективной их интеграции в систему стратегического управления на региональном и муниципальном уровнях.

ЛИТЕРАТУРА

1. Государственное стратегическое управление: монография / под. общ. ред. проф. Ю.В. Кузнецова. СПб.: Питер, 2014. 320 с.
2. Борисов С.А., Плеханов А.Ф. Сравнительный анализ проектного и процессного подходов в управлении инновационной деятельностью // Российское предпринимательство. 2013. № 13 (235). С. 91–96.
3. Кожевников С.А. Проектное управление как инструмент повышения эффективности деятельности органов государственной исполнительной власти // Вопросы территориального развития. 2016. № 5 (35). URL: <http://vtr.isert-ran.ru/article/2037>
4. Kendall G., Rollins S. *Advanced Project Portfolio Management and the PMO. Multiplying ROI at Warp Speed*. 2003. 448 p.
5. Beata Jałochaa, Hans Petter Kraneb, Anandasivakumar Ekambaramc, Grayna Prawelska-Skrzypekd. *Key competences of public sector project managers*, 2013, p. 246–257.
6. Ускова Т.В., Копытова Е.Д. К вопросу о внедрении проектного управления в органах власти // Проблемы развития территории. 2017. № 4 (90). С. 7–27.
7. Юрьева Т.В. Проектный подход как инструмент реализации стратегических целей // Экономические науки. 2014. № 11 (120). С. 7–10.
8. Пенчук А.В., Бегчин Н.А. Реализация программно-целевых инструментов на федеральном уровне: анализ, проблемы и перспективы // Аудит и финансовый анализ. 2016. № 2. С. 343–348.
9. Грей К.Ф., Ларсон Э.У. Управление проектами. М.: Изд-во «ДИС», 2003. 528 с.
10. Шестопалов П.Л. Выгоды и возможности проектного управления в органах государственной власти. М., 2015. 26 с.
11. *A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK® Guide) – Fifth Edition*. Available at: <http://www.pmi.org>
12. Reichard C. Education and Training for New Public Management. *International Public Management Journal*, 1998, no. 1 (2), pp. 177–194.

13. Crawford J.K. *The Strategic Project Office: A Guide to Improving Organizational Performance*. N. Y.: Marcel Dekker, Inc., 2002.
14. Johnson R., Kast F., Rozenzweig J. *The Theory and Management of Systems*. N. Y., 1967. Pp. 410–411.
15. Васильев А.И. Развитие инструментария проектного управления в федеральном органе исполнительной власти // Московский экономический журнал. 2019. № 2. С. 489–493. DOI 10.24411/2413-046X-2019-10006
16. Глазьев С.Ю. Национальные проекты: реальность и проблемы // Вестник Института экономики РАН. 2007. № 1. С. 32–35.
17. Иванов О.Б., Бухвальд Е.М. Национальные проекты России: региональное измерение // ЭТАП: экономическая теория, анализ, практика. 2019. № 1. С. 37–53.
18. Ильичева Л.Е., Лапин А.В. Разработка региональной стратегии: новые подходы и критерии // Власть. 2019. Т. 27. № 5. С. 80–89. DOI: <https://doi.org/10.31171/vlast.v27i5.6723>
19. Национальные проекты 2019–2024 гг.: Анализ и ключевые риски их реализации. Экономический блок: науч.-справ. изд. / В.А. Ильин [и др.]. Вологда: ФГБУН ВолНЦ РАН, 2019. 93 с.
20. Ворошилов Н.В. Основные характеристики и риски реализации национального проекта «Безопасные и качественные автомобильные дороги» // Вопросы управления. 2019. № 4 (59). С. 122–136.

ИНФОРМАЦИЯ ОБ АВТОРЕ

Сергей Александрович Кожевников – кандидат экономических наук, ведущий научный сотрудник, заместитель заведующего отделом, Федеральное государственное бюджетное учреждение науки «Вологодский научный центр Российской академии наук». Российская Федерация, 160014, г. Вологда, ул. Горького, д. 56а; e-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru

Kozhevnikov S.A.

PROBLEMS OF PROJECT MANAGEMENT DEVELOPMENT IN THE PUBLIC SECTOR IN THE PERSPECTIVE OF ACHIEVING NATIONAL GOALS

Russia is now facing the challenges that lie primarily in the need to ensure high economic growth, reduce the technological gap with the developed countries of the world and provide high level and quality of life of the population on the background of sanctions and the growing instability in the world economy. All these circumstances require improving the utilization of internal development sources. National projects adopted in in 2019 in accordance with the decree of the President of the Russian Federation Vladimir Putin № 204 “On the national goals and strategic objectives of the Russian Federation development for the period up to 2024” are aimed at the solution of these tasks and involve significant financial investments mainly in the industry of trunk road infrastructure and human capital. However, scientific and expert communities continue heated debates about the possible risks and threats of achieving national goals in the current conditions. The aim of the work is to study the problems of economic development management in Russia in the perspective of national goals. The obtained results indicate that the key risks of national projects implementation at this stage is weak consideration of regional components and regional characteristics of development; inadequate mechanisms for their implementation; weak correlation between national projects and the Federal and regional state programmes, international instruments, etc. Besides, a number of targets are insufficiently substantiated or very difficult to achieve, in our view. The system of monitoring of the national projects progress is currently being under development.

However, it should be noted that the national projects designed to improve the quality of the Russian population's life on the basis of balanced growth in the economy, subject to the finalization of the mechanisms for their implementation, effective integration into the system of strategic management at the regional and municipal levels, should lay the basis for the country's dynamic development, including the period after 2024.

National goals, national projects, strategy, region, economic growth, Russia, Vologda Oblast.

INFORMATION ABOUT THE AUTHOR

Sergey A. Kozhevnikov – Ph.D. in Economics, Leading Researcher, Deputy Head of Department, Federal State Budgetary Institution of Science “Vologda Research Center of the Russian Academy of Sciences”. 56A, Gorky Street, Vologda, 160014, Russian Federation; e-mail: kozhevnikov_sa@bk.ru