

DOI 10.31483/r-154663

Круглов Владимир Николаевич

**НЕКОТОРЫЕ АЛГОРИТМЫ ПРОГРАММНОГО ПОДХОДА
К УПРАВЛЕНИЮ ПРОЕКТАМИ
(НА ПРИМЕРЕ ЧЕЛЯБИНСКОГО РЕГИОНА)**

Аннотация: актуальность темы главы определяется безальтернативностью предлагаемого подхода при осуществлении национальных проектов, а также необходимостью постоянного совершенствования программного обеспечения данного процесса. Программы социально-экономического развития территорий сегодня комплексно реализуются в составе целого ряда национальных приоритетных проектов и позволяют в значительной мере не только повышать качество жизни местного населения, но и улучшать параметры экологического и иных системно-определяющих факторов. Методы научного исследования, использованные в главе, включают анализ, синтез, дедукцию, индукцию, абдукцию, классификацию. Многофакторный анализ позволил с достаточной степенью объективности оценить имеющиеся на сегодня «узкие места» и перспективы их возможной «расшивки». А самим предметом исследования стал поиск «узких мест» программного обеспечения проекта на примере показателей Челябинской области.

Ключевые слова: национальный проект, правоприменительная практика, регион, экономическое обоснование, многофакторный анализ, качество жизни населения, учёт и контроль, организационная структура, интеграция, целеполагание.

Abstract: the relevance of the topic of the chapter is determined by the lack of alternatives to the proposed approach in the implementation of national projects, as well as the need for continuous improvement of the software for this process. Today, socio-economic development programs for territories are being implemented in a comprehensive manner as part of a number of national priority projects, which significantly improve the quality of life for the local population and enhance environ-

mental and other system-determining factors. The research methods used in this chapter include analysis, synthesis, deduction, induction, abduction, and classification. A multifactorial analysis allowed us to assess the current «bottlenecks» and the prospects for their possible resolution with a sufficient degree of objectivity. The subject of the study was the search for «bottlenecks» in the project's software, using the indicators of the Chelyabinsk Region as an example.

Keywords: *national project, law enforcement practice, region, economic justification, multifactorial analysis, quality of life, accounting and control, organizational structure, integration, and goal setting.*

Возросший в последние годы интерес к проектному управлению в России стал причиной его повсеместного распространения и узнаваемости в менеджменте. Основой послужило принятие правительством России пакета нормативных документов, детально регламентирующих организацию проектной деятельности, структуру управления, стадии инициации, подготовки, реализации, мониторинга и закрытия приоритетных проектов. Исполнительным органам власти субъектов Российской Федерации настоятельно рекомендовано ввести проектное управление на региональном уровне.

Проектное управление представляет собой систему методов и инструментов, предназначенных для достижения результатов, представляющих ценность для заказчика, в условиях неопределенности и соблюдении определенных формальных ограничений [1, с. 241].

Деятельность органов власти, направленная на решение важнейших вопросов, связанных с развитием муниципального и регионального развития, невозможна без конструктивного диалога с местным сообществом. Комплексное развитие муниципального (регионального) социума возможно только в том случае, если органы местной власти в ходе своей деятельности будут учитывать мнение и интересы населения, а жители территории – проявлять активную гражданскую позицию. Вследствие этого разработана модель конструктивных коммуни-

каций между органами муниципальной власти и населением является одной из важных задач, требующих научного обоснования.

Вследствие проведения в Российской Федерации административной и бюджетных реформ, а также при внесении изменений в систему российского стратегического планирования, связанной с проведением в стране административной и бюджетно-финансовой реформ, появился новый инструмент госуправления экономикой, такой, как управление проектами.

Прошло уже немало времени, но по-прежнему не до конца изучено влияние всей системы госпрограмм на те или иные сферы социального или экономического регионального развития. Не до конца проработаны вопросы, связанные с анализом эффективности, учитывая весь спектр взаимовлияния всех программ, которые подлежат реализации в регионах [2, с. 62].

Вопросам госуправления социально-экономическим развитием посвящены работы А.Г. Атаевой, Г.В. Атаманчук, А.Г. Барабашева, С.Н. Большакова, Н.И. Глазуновой, И.И. Кохановской, О.В. Мартышина, АА. Проценко, Б.А. Райзберга, В. Е. Чиркина, Л.Ф. Шарова и др. Разнообразие аспектов оценки результативности и эффективности программ социально-экономического развития касаются работы М.В. Акиньшина, М.П. Афанасьева, Т. А. Егорова, В.Е. Зайцева и многих других авторов [3, с. 8].

В связи с этим актуальность рассматриваемой темы довольно высока, так как определение действующих механизмов планирования и реализации основных мероприятий национальных проектов позволяет выявить положительные и отрицательные стороны их дальнейшего протекания, что в итоге сложит комплексное впечатление об обоснованности внедрения элементов проектного управления в систему государственного и муниципального управления в нашей стране.

В основе реализации национальных проектов, как элементов осуществления стратегического развития государства лежит осуществление научно-исследовательской и опытно-конструкторской научной деятельности через управление инновационной составляющей проектного дела [4, с. 211].

Основная суть проектного метода – установить или отобрать наиболее приоритетные цели и задачи, на которые будут направлены бюджетные средства. Кроме этого, в рамках данного метода разрабатываются взаимоувязанные между собой мероприятия, направленные на их достижение в четко установленные сроки.

С 2012 года процесс активизации программно-целевого подхода начался с принятия программ. По замыслу это должно было реализовываться путем увязки целей развития с необходимыми ресурсами на основе реализации государственных программ. В итоге бюджет становился более ориентированным на конкретный результат [5, с. 111].

В регионах России процесс внедрения программно-целевого метода относится к 2010 году. В этом плане выделились Свердловская и Астраханская области, где в практику были внедрены первые госпрограммы. Затем, с 2015 года программы получили повсеместное распространение во всех субъектах страны. Однако касались они преимущественно социальной сферы, экономического развития и эффективного управления. Сейчас же, с течением времени, госпрограммы уже затрагивают разные сферы как социального, так и экономического развития и, что немаловажно, они являются основой планирования бюджетных ассигнований.

У каждой разрабатываемой государственной программы есть свои характерные особенности, которые отличают ее от других. Более того, каждая из программ характеризуется целостностью и индивидуальностью благодаря наличию соответствующего наименования, указанию исполнителей [6, с. 490].

Ряд авторов, к примеру, Левицкая Н.В., Савельев И.И. в качестве проблемы рассматривают недостаточный уровень научной обоснованности методик, на основе которых оценивается эффективность реализации разрабатываемых и реализуемых государственных программ. В подтверждении этой точки зрения, подчеркнем, что эффективность подлежит оценке по отдельно взятой программе.

Особый интерес представляют взгляды таких ученых, как А.Г. Бреусова и А.А. Кораблева, указывающие на то, что оценка эффективности программ – это база процесса управления изменениями, избежать которые нельзя [7, с. 471].

Проектное управление характеризуется следующими отличительными чертами:

– усовершенствованием механизма госуправления и обеспечением бюджетных поступлений от налогов и обязательных платежей, потраченных на реализацию госпрограмм за счет экономического роста;

– привлечением инвестиционных средств в экономическую сферу, защитой конкуренции и эффективным стимулированием предпринимательской активности предприятий и организаций, обеспечением постоянного увеличения объемов материального производства;

– регулированием сферы трудовых отношений, ростом и поддержанием занятости населения, оказанием помощи бедному населению и социально уязвимым слоям населения.

Рисунок 1 демонстрирует группировку государственных программ по характеру решаемых проблем, масштабу, срокам реализации, количеству исполнителей и срочности решаемых задач.

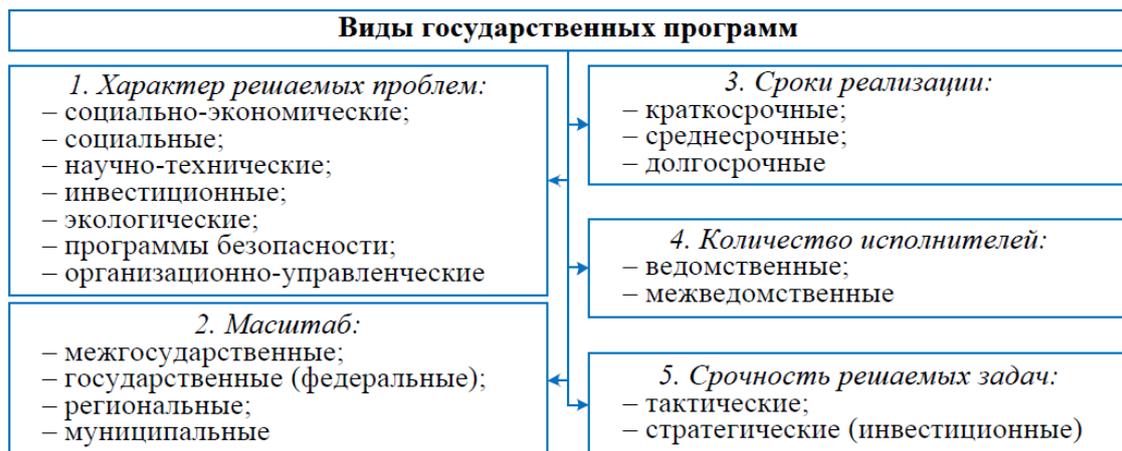


Рис. 1. Классификация (как вариант) видов государственных программ

В силу вышеизложенного, обобщим основные научные выводы и выделим проблемы сдерживающего характера, препятствующие процессу программного

бюджетирования. Во-первых, эта тенденция явно проработана слабо. Во-вторых, можно говорить о сложности выявления эффекта от процесса, так как зачастую достаточно проблематично установить был ли достигнут тот или иной результат в результате деятельности органов государственного и регионального управления. В-третьих, прослеживаются определенные недостатки в коммуникациях при разработке и реализации госпрограмм. Об этом, в частности, пишут М.П. Афанасьев, А.А. Беленчук и Н.Н. Шаш. В-четвертых, определенные трудности и проблемы возникают при реализации госпрограмм, обусловленные недоучетом особенностей, характерных для территориальных подсистем региона, которые могли бы быть заложены в основу госпрограмм. И, наконец, в-пятых, по-прежнему нет эффективных организационно-правовых, а также финансовых механизмов, которые можно применять при реализации государственно-частного партнерства.

Исходя из изученного передового опыта, отметим, что в субъектах Уральского федерального округа (далее-УрФО), куда входит и Свердловская область, реализуется 194 государственные программы. В числе лидеров по числу программ выделяется Курганская (43 госпрограммы) и Тюменская (36 программ) области. В обследуемом нами региона реализуется 29 государственных программ. Причем реализуемые программы как схожи между собой, так и есть абсолютно уникальные. Так, в регионах округа реализуется 51 похожая программы и 38 из них есть в подавляющем большинстве субъектов.

Если проводить структуризацию государственных программ, реализуемых в Уральском федеральном округе, то можно заметить, что большая их часть касается социальной сферы.

При этом проект включает в себя важные элементы, позволяющие структурировать процесс его протекания в системе. Кроме того, это упрощает деятельность ответственных и участвующих лиц в принятии и реализации проекта [8, с. 156].

Государственная социально-экономическая политика – одно из ключевых и многогранных направлений, охватывающее широкий круг вопросов, таких как

экология, здравоохранение, образование и другие аспекты жизни общества. Данная сфера характеризуется особой спецификой и разнообразием правовых регуляторов. Отличительной чертой социально-экономической политики является её ярко выраженная социальная направленность, проявляемая в заботе о благополучии населения, улучшении жизненного уровня граждан, развитии социальной инфраструктуры и повышении качества жизни.

Только недавно в российском законодательстве появилось новое понятие – «национальный проект Российской Федерации». Впервые оно прозвучало в выступлениях президента России Владимира Путина в 2005 году и приобрело официальный статус. Позднее был сформирован специальный Совет под председательством президента РФ для реализации приоритетных национальных проектов и демографической политики.

Поскольку национальные проекты не регулируются федеральными законами, их разработка и контроль осуществляются (в основном) на основании президентских указов [9, с. 89].

Проектная деятельность в Челябинской области регулируется специальным Положением, утвержденным Постановлением Правительства Челябинской области №358-П от 29 июня 2017 года. Последняя редакция данного Положения была принята 6 марта 2025 года (Постановление №250-П).

Документ устанавливает основные принципы организации проектной деятельности в регионе, определяет термины и понятия, используемые в данной сфере, а также порядок проведения проектов разного уровня: национальных, федеральных, региональных и ведомственных [10, с. 74].

Важную роль играют проектные комитеты, кураторы и руководители проектов, формирующиеся из высшего руководства области. Регулируются процедуры разработки, согласования и реализации проектов, включая контрольные точки, цели, задачи и целевые группы [11, с. 29].

Согласно Положению, проекты могут финансироваться из различных источников, включая федеральный и областной бюджеты, а также внебюджетные средства. В 2025 году значительное внимание уделялось внедрению инноваци-

онных подходов и привлечению внешних экспертов для оценки проектов [12, с. 104].

Основной задачей институциональных образований области является организация деятельности по реализации национальных проектов в регионе, координация деятельности органов исполнительной власти в сфере реализации национальных проектов, а также поддержка реализации проектов органами местного самоуправления. Также к задачам данного учреждения относятся ведение мониторинга и проведение анализа проектов, реализуемых в регионе, оказание информационной и методологической поддержки участникам проектов, сбор информации об опыте реализации проектов и ее обобщение, анализ лучших практик реализации проектов.

Достаточность и актуальность процесса обусловлена рядом факторов: необходимостью достижения запланированных результатов, соблюдением сроков, повышением эффективности использования ресурсов, а также улучшением межведомственного взаимодействия [13, с. 25].

Однако местное самоуправление представляет собой отдельную ступень проектного управления в рамках общегосударственной системы реализации национальных проектов. С одной стороны, оно является самостоятельным уровнем власти, реализующим местную политику в рамках государственной политики. С другой стороны, органы местного самоуправления имеют возможность участвовать в федеральных и региональных проектах для достижения целевых показателей или создавать собственные проекты для достижения аналогичных целей [14, с. 7].

В последнее время для мотивации инициативы на местах был принят целый ряд законов, который, однако, далеко не снял множество существующих проблем в данном направлении. В частности, дополнительные властные полномочия органов на местах далеко не всегда бывают подкреплены соответственным ресурсным потенциалом, без чего реализовать вновь полученные возможности становится просто-напросто невозможно. И главное методологическое противоречие между поставленными целями и имеющейся ресурсной базой

становится здесь тем «камнем преткновения», который невозможно преодолеть. И дело здесь не только в налоговых или финансовых ресурсах, а ещё и в кадровых, географических, климатических, административных и множества других. Программное обеспечение, носящее узковедомственный характер, здесь явно не подходит. Необходимо всестороннее, предельно прозрачное обсуждение существующих проблем и методов их решения во всех существующих вертикалях власти. Ряд имеющихся на этом пути недостатков и предполагаемые методы их искоренения отмечены в рисунке 2.

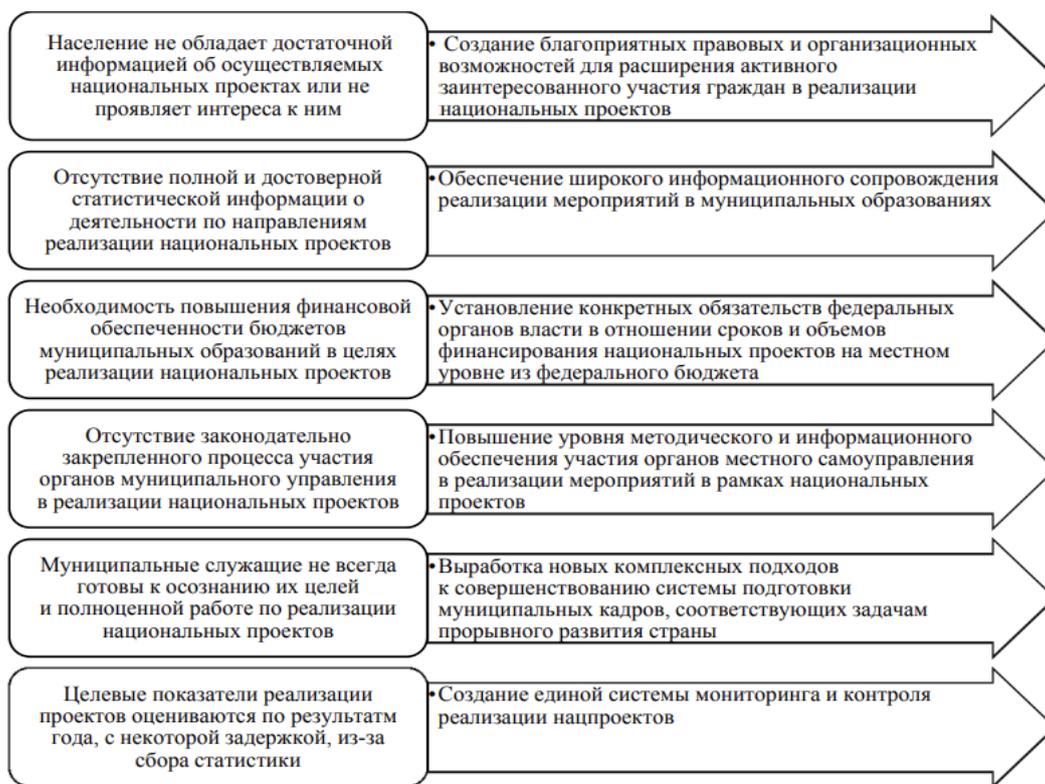


Рис. 2. «Барьеры» на пути проектного управления и возможные пути их дезактивации

На этом пути существует огромное число самых разнообразных реперных точек (которые нельзя игнорировать), в том числе: низкий уровень проектной культуры и зрелости проектного управления.

В настоящее время ведется дискуссия о целесообразности создания условий для комплексной оценки проектов, например, в виде экспертных комиссий, состоящих из внешних специалистов. С одной стороны, такая мера вполне со-

ответствует общепринятым подходам к реализации проектов. Однако, с другой стороны, уже действующий контроль и надзор за проектами в регионе, осуществляемый такими органами, как прокуратура, уже включает в себя проверку не только законности, но и целесообразности, а также эффективности реализации программ [15, с. 132].

Немаловажным вопросом является также повышение квалификации сотрудников органов публичной власти в области проектной деятельности, а также разработка и внедрение системы мотивации, стимулирующей активность и инициативность в реализации проектов. Данные меры могут дополнительно усилить позитивный эффект [16, с. 19].

На рисунке 3 представлен процесс управления проектами в Белгородчине. Стоит отметить, что согласование инвестиционных проектов там происходит по принципу «одного окна».



Рис. 3. Процессы и инструменты управления проектами

Структура федеральных проектов включает в себя региональный элемент, в котором достижение целевых показателей обеспечивается силами не только региональных органов исполнительной власти, но и силами исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления [17, с. 33].

Бюджет национального проекта можно видеть в рамках рисунка 4.



Рис. 4. Бюджет национального проекта

Повышение качества обитания в ареале является центральным компонентом для реализации целей национального проекта, поскольку без адекватной технической и инфраструктурной базы, отвечающей ожиданиям граждан, невозможно полноценное достижение поставленных задач.

Так, в период с 2019 по 2024 год включительно на финансирование федерального проекта предусмотрено выделение 84 миллиардов рублей, что составляет почти 75% от общего объёма финансирования. Отдельного рассмотрения заслуживают объёмы финансирования, полученные из различных источников, включая внебюджетные.

Более подробная схема источников финансирования представлена на рисунке 5.

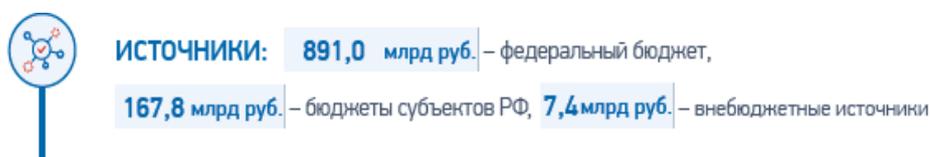


Рис. 5. Источники финансирования национального проекта
«Жилье и городская среда»

Подобное распределение средств обусловлено тем, что успешное выполнение целевых показателей федерального проекта «Культурная среда» в значи-

тельной степени зависит от эффективности функционирования учреждений культуры, их обустройства, ремонта и эксплуатации.

Важнейшие числовые показатели, запланированные к достижению к концу 2024 года в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды» приведены ниже (рисунок 6).

Эффективность проекта заключается в том, что федеральная инициатива позволила существенно улучшить качество городской среды во многих регионах России, включая благоустройство дворов, парков, улиц и общественных пространств [18, с. 7].

Большое внимание уделено вовлечению граждан в процесс принятия решений о благоустройстве, что способствует повышению удовлетворенности населения. Механизмы общественного обсуждения и голосования позволили учесть пожелания жителей при выборе объектов благоустройства, повысив доверие граждан к власти.



ПОКАЗАТЕЛИ

ФП «Формирование комфортной городской среды»

	Наименование показателя	План 2022	Факт 2022	План 2030
1	Количество благоустроенных общественных территорий	22 129	22 609	62 265
2	Реализованы проекты победителей Всероссийского конкурса, не менее ед.	400	473	1 680
3	Количество городов с благоприятной городской средой	545	545	894
4	Прирост среднего индекса качества городской среды по отношению к 2019 году, %	13%	13%	50 %
5	Доля городов с благоприятной средой от общего количества городов (индекс качества городской среды – выше 50%), %	49%	49%	80 %
6	Индекс качества городской среды	191	191	254
7	Доля граждан, принявших участие в решении вопросов развития городской среды, от общего количества граждан в возрасте от 14 лет, проживающих в муниципальных образованиях, на территориях которых реализуются проекты по созданию комфортной городской среды, %	20%	22,08%	30 %
8	Доля объема закупок оборудования, имеющего российское происхождение, в т.ч. оборудования, закупаемого при выполнении работ, в общем объеме оборудования, закупленного в рамках реализации мероприятий государственных (муниципальных) программ современной городской среды	90%	99,99%	90 %

Рис. 6. Важнейшие числовые показатели, запланированные к достижению к концу 2030 года в рамках проекта «Формирование комфортной городской среды»

Включение детей и молодежи в проектные мастерские и образовательные программы помогло формировать культуру бережливого отношения к городской среде.

Финансирование данного проекта со стороны Правительства России оказывает влияние и на государственный бюджет, так как результатом строительства жилья является повышение социальной удовлетворенности общества. В рамках данного проекта активно преобразуются городские пространства.

Министерством строительства и жилищно-коммунального хозяйства Российской Федерации предоставлены субсидии (идентификационный номер реестра: 06919PN8000) на реализацию программ формирования современной городской среды. Сумма выделенных субсидий составила 1 253 037 900 рублей.

Получателем субсидий является Министерство строительства и инфраструктуры Челябинской области.

Для формирования рейтинга оценки исполнения программ Министерством строительства и ЖКХ РФ были использованы ключевые показатели, которые демонстрируют уровень реализации программ в Челябинской области и конкретно в городе Челябинске. Графическое представление этих показателей и соответствующий рейтинг приведены на рисунке 7.

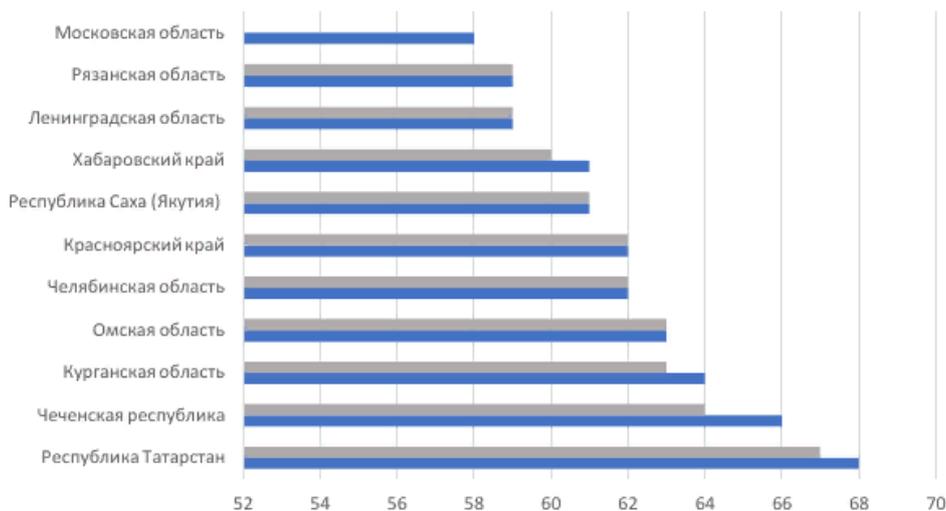


Рис. 7. Рейтинг регионов по выполнению приоритетного проекта «Формирование комфортной городской среды»

Ситуация с зелеными зонами в Челябинске усугубилась за последние годы из-за увеличения промышленных и антропогенных нагрузок. Многие парки и скверы нуждаются в постоянной заботе и восстановлении. Наблюдается плохая динамика ухода за деревьями и зелеными насаждениями: отсутствуют регулярные санитарные чистки, некоторые деревья достигли критического состояния и требуют удаления. Часть насаждений приблизилась к естественной старости, что делает необходимым особый уход или замену молодыми растениями.

В условиях современной геополитической и геоэкономической напряженности, вызванной действием западных санкций, главной задачей для всех уровней власти становится мобилизация внутренних ресурсов для стимулирования роста российской экономики. Признавая длительный дестабилизирующий эффект санкций, федеральный центр избрал курс на государственные инвестиции в инфраструктурные отрасли, такие как транспорт, энергетика и ЖКХ, а также в человеческий капитал, внедряя проектный подход в управление органами власти.

Как показывают результаты исследования, при проектной деятельности в наибольшей степени проявляются финансово-инфраструктурные эффекты, а наименее выраженными являются надзорные разрешительные и инновационные эффекты.

При этом благодаря пересечению мероприятий базовой программы и других программ становится возможным создание дополнительного финансирования всего спектра мероприятий базовой программы. Это, в свою очередь, является основанием для оптимизации и (или) перераспределения финансовых ресурсов на другие мероприятия базовой программы, которые не пересекаются с мероприятиями, определёнными другими программами региона.

Список литературы

1. Управление проектами: учебник и практикум для СПО / А.И. Балашов, Е.М. Рогова, М.В. Тихонова, Е.А. Ткаченко; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – М., 2020. – 383 с.

2. Бельчик Т.А. Проектное управление: учебно-методическое пособие / Т.А. Бельчик. – Кемерово: КемГУ, 2020. – 78 с.
3. Васильев А.И. Организация проектного управления в органах государственной власти / А.И. Васильев, С.Е. Прокофьев. – М.: Финансовый университет, 2018. – 8 с.
4. Гегедюш Н.С. Проектное управление в органах власти / Н.С. Гегедюш. – Гриф УМО ВО, 2018. – 186 с.
5. Ильин В.В. Проектный менеджмент: практическое пособие / В.В. Ильин. – М.: Интермедиатор, 2018. – 266 с.
6. Круглов В.Н. Инструменты государственного регулирования инновационного развития региона / В.Н. Круглов // Финансовая экономика. – 2019. – №1. – С. 489–491. EDN VTGELI
7. Круглов В.Н. Региональный опыт борьбы с бедностью: поиски и находки / В.Н. Круглов, Д.В. Тютин // Управленческий учёт. – 2021. – №3. – С. 462–471. EDN DXQNMH
8. Круглов В.Н. Бизнес-анализ планово-прогнозных динамических показателей субъектов хозяйственной деятельности: учебное пособие / В.Н. Круглов, Н.В. Харчикова; под общ. ред. В.Н. Круглова. – М.: Русайнс, 2023. – 180 с. EDN UMНUOQ
9. Круглов В.Н. Инновационная составляющая роста качества жизни территориальных и отраслевых кластеров Российской Федерации: монография / В.Н. Круглов, Л.А. Косогорова, В.С. Левинзон; под общ. ред. В.Н. Круглова. – Калуга: Эйдос, 2022. – 134 с.
10. Мигел А.А. Анализ благосостояния населения России / А.А. Мигел, Н.Ю. Трутнева // Экономика региона: новые вызовы: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 71–76.

11. Островская В.Н. Управление проектами: учебник для вузов / В.Н. Островская, Г.В. Воронцова, О.Н. Момотова. – 3-е изд., стер. – СПб.: Лань, 2021. – 400 с.

12. Преображенская Т.В. Управление проектами: учебное пособие / Т.В. Преображенская, М.Ш. Муртазина, А.А. Алетдинова. – Новосибирск: НГТУ, 2018. – 123 с. EDN XUDINF

13. Раменская Л.А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне / Л.А. Раменская. – Екатеринбург: Уральский государственный экономический университет, 2018. – 25 с.

14. Савченко Я.В. Проблемы внедрения проектного подхода в сфере государственного и муниципального управления / Я.В. Савченко, Н.С. Михайлова // Экономика и социум. – 2016. – 7 с.

15. Толстых Т.О. Управление проектами: учебник / Т.О. Толстых, Д.Ю. Савон. – М.: МИСИС, 2020. – 142 с.

16. Харченко К.В. Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях: учебное пособие / К.В. Харченко. – М.: Дело (РАНХиГС), 2018. – 166 с.

17. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: научный доклад / Е.С. Чаркина. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с. EDN ZXEQVF

18. Шкурко В.Е. Управление рисками проекта: учебное пособие для вузов / В.Е. Шкурко; под науч. ред. А.В. Гребенкина. – 2-е изд. – М.: Юрайт, 2020. – 182 с. EDN AWAORA

Круглов Владимир Николаевич – почётный работник сферы образования Российской Федерации, д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры менеджмента ЧОУ ВО «Институт управления, бизнеса и технологий», Калуга, Россия.
