

УДК 330.322

АРСЛАНОВ ШАМИЛЬ ДЖАВАДОВИЧ

к.э.н., доцент, старший научный сотрудник отдела социально-экономической политики региона, Институт социально-экономических исследований ДФИЦ РАН, Махачкала, Россия, e-mail: ars_dgu@mail.ru

DOI:10.26726/1812-7096-2021-10-148-153

АКТУАЛЬНЫЕ НАПРАВЛЕНИЯ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ УПРАВЛЕНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫМИ ПРОГРАММАМИ: РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТ

Аннотация. *Целью исследования* является попытка проанализировать процесс модернизации системы управления региональными программами как фактора повышения эффективности бюджетных расходов. **Методология исследования** основана на корректном использовании методов анализа и синтеза, а также систематизации, сравнения, экономического и логического анализа. **Результаты.** Проанализированы системы управления как национальными проектами, так и государственными программами, а также рассмотрена возможность интеграции национальных проектов в систему государственных программ. Определен алгоритм развития региональной системы управления государственными программами на основе синхронизации механизмов стратегического планирования и проектного управления. **Выводы.** Развитие региональной системы управления государственными программами с учетом интеграции механизмов стратегического планирования и проектного управления позволит сократить количество и срок процедур разработки, реализации и корректировки региональных государственных программ, а также повысить уровень достижения показателей реализации государственных программ и повысить эффективности бюджетных расходов.

Ключевые слова: национальный проект, государственная программа, стратегическое планирование, проектное управление.

ARSLANOV SHAMIL DZHAVADOVICH

Ph.D. in Economics, Associate Professor, Senior Researcher at the Department of Socio-Economic Policy of the region, Institute of Socio-Economic Research LAB RAS, Makhachkala, Russia, e-mail: ars_dgu@mail.ru

CURRENT DIRECTIONS OF MANAGEMENT SYSTEM DEVELOPMENT GOVERNMENT PROGRAMS: REGIONAL ASPECT

Abstract. *The purpose* of the study is an attempt to analyze the process of modernization of the regional program management system as a factor in increasing the efficiency of budget expenditures. **The research methodology** is based on the correct use of methods of analysis and synthesis, as well as systematization, comparison, economic and logical analysis. **Results.** The management systems of both national projects and state programs are analyzed, and the possibility of integrating national projects into the system of state programs is also considered. The algorithm of development of the regional system of state program management based on the synchronization of strategic planning and project management mechanisms is determined. **Conclusions.** The development of a regional state program management system, taking into account the integration of strategic planning and project management mechanisms, will reduce the number and duration of procedures for the development, implementation and adjustment of regional state programs, as well as increase the level of achievement of state program implementation indicators and increase the efficiency of budget expenditures.

Keywords: national project, state program, strategic planning, project management.

Введение. Согласно Перечню поручений Президента Российской Федерации по итогам совместного заседания Государственного Совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 23 декабря 2020 года, принят за основу Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, а национальные проекты (программы) и государственные программы должны быть скорректированы и приведены в соответствие с Единым планом.

В целях перевода государственных программ на проектные принципы управления, а также синхронизации подходов к разработке и реализации государственных программ и национальных проектов Правительством Российской Федерации принято постановление «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26 мая 2021 года № 786, а также распоряжение от 22 июня 2021 года № 1689-р [8, 9].

Целью исследования является всестороннее изучение предлагаемой системы управления государственными программами с позиции повышения эффективности бюджетных расходов.

Основная часть. На сегодняшний день ключевым инструментом достижения национальных идей признаются национальные проекты, хотя этот факт не подтвержден нормативно-правовым обеспечением, а также не определено место национальных проектов в системе документов стратегического планирования.

В то же время необходимо отметить, что сами паспорта национальных проектов были утверждены на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года.

Отличительной особенностью такого инструмента достижения национальных идей, как национальные (федеральные) проекты, является наличие особой системы управления, основанной на принятии управленческих решений в режиме реального времени и безотрывном участии в управлении национальными проектами Правительства РФ [5]. То есть каждому конкретному национальному проекту определяется исполнительный куратор из числа заместителей Председателя Правительства РФ и руководитель – из числа руководителей ФОИВ, являющихся членами Правительства.

Далее в систему управления входит проектный комитет, который непосредственно осуществляет управление проектом, а также реализовывает все необходимые согласования, возникающие в ходе реализации проекта. В полномочия проектного комитета также входит создание базовых рабочих групп, в чьи полномочия входит разработка проектов, необходимых для реализации проекта нормативно-правовых актов.

Специфической является и система финансирования национальных проектов. Базовым принципом финансирования национальных проектов является планирование всех расходов, которые обосновываются достижением намеченных результатов.

Другим принципом финансирования национальных проектов является многоканальность финансовых источников, то есть финансирование базируется на привлечении средств из всех уровней бюджетной системы РФ, а также внебюджетных фондов как на федеральном, так и на региональном уровне.

Транспарентность в распределении и расходовании привлеченных финансовых средств и оценка достигнутых результатов – еще один принцип, отражающий национальный проект [4].

Помимо перечисленных нами принципов управления национальными проектами, возможно и перераспределение финансовых ресурсов между отдельными мероприятиями, мерами, объектами, осуществляемое на основе изменения паспортов затрагиваемых проектов.

Реализация всех национальных проектов должна быть интегрирована в систему государственных программ к 1 января 2022 года [1]. И это не представляет большой сложности, поскольку у обоих инструментов имеется общий структурный элемент – федеральный проект. Любой национальный проект – это в первую очередь система федеральных проектов, которые включены в подпрограммы соответствующих государственных программ.

В то же время федеральные проекты, входящие в один и тот же национальный проект, в зависимости от определенной своей специфики и принадлежности могут быть в составе как одной, так и нескольких госпрограмм. Это, безусловно, может привести к усложнению системы управления реализацией такого проекта.

Распределение мероприятий одного национального проекта по нескольким государственным программам может существенно осложнить управление реализацией такого проекта. Так, например, в 2021 году бюджетом профинансировано около 24 государственных программ [1, 3], в структуре которых предусматривается комплексная реализация от 3 до 5 национальных проектов.

Поэтому практически все вопросы реализации национальных проектов не остаются без внимания Совета Федерации. Советом Федерации ФС РФ в документе «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по исполнению Федерального закона "О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов"» было рекомендовано Правительству РФ надлежало обеспечить эффективную корректировку соглашений с органами исполнительной власти регионов РФ о реализации региональных проектов, направленных на достижение целей, показателей и результатов национальных и федеральных проектов, для безусловного достижения национальных целей развития Российской Федерации [7].

В то же время необходимо отметить нормативно-правовой статус закрепления государственных программ. Так согласно Федеральному закону № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года [10] государственные программы РФ признаны одним из ключевых инструментов достижения приоритетов и целей социально-экономического развития страны.

Соответственно, государственные программы РФ создаются федеральными органами исполнительной власти в целях достижения установленных приоритетов и целей социально-экономического развития страны и обеспечения национальной безопасности РФ.

Государственные программы РФ базируются на стратегии социально-экономического развития РФ и иных отраслевых документах стратегического планирования РФ, а также на стратегии пространственного развития РФ и основных направлениях деятельности Правительства РФ.

Полный перечень госпрограмм утверждается распоряжением Правительства РФ, непосредственно перечень государственных программ РФ на 2021 год, утвержденный распоряжением Правительства РФ № 1950-р (ред. от 23.01.2021) [9] от 11 ноября 2010 года, содержит 46 государственных программ, из которых утверждены 43.

Все государственные программы разделены на 5 следующих направлений:

1. «Новое качество жизни» включает 10 госпрограмм.
2. «Инновационное развитие и модернизация экономики» включает 19 госпрограмм.
3. «Обеспечение национальной безопасности» включает 5 госпрограмм.
4. «Сбалансированное региональное развитие» включает 6 госпрограмм.
5. «Эффективное государство» включает 3 госпрограммы.

К завершению 2021 года Счетной палатой РФ по результатам проведенной экспертизы государственных программ отмечен комплекс недостатков их реализации, связанных с невозможностью определения зависимости между объемом ресурсного обеспечения государственных программ и значениями достигнутых показателей. Также отмечается многократное изменение состава показателей госпрограмм в ходе их корректировки, соответственно, ухудшение значений показателей [2].

Сам порядок разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ РФ утвержден постановлением Правительства РФ № 588 от 2 августа 2010 года «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» [6].

В целях преодоления недостатков системы управления государственными программами еще с 2018 года начато внедрение принципов проектного управления в рамках реализации пилотных государственных программ, а в 2021 году принято постановление Правительства РФ «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

По которому определяются следующие типы государственных программ:

1. Отраслевые – направленные на достижение установленных приоритетов и целей госполитики в конкретной отрасли социально-экономического развития.
2. Комплексные – направленные на достижение установленных приоритетов и целей госпо-

литики межотраслевого и территориального характера, входящие в задачи реализации двух и более государственных программ.

Установлено, что начиная с 2024 года:

1. Все комплексные государственные программы будут иметь строго аналитический характер.

2. Сократится количество и сроки процедур, необходимых для разработки, реализации, внесения изменений и оценки эффективности реализации государственных программ.

Также для всех государственных программ и их структурных элементов будут формироваться показатели, способные отражать итоговые социально-значимые экономические эффекты от реализации государственной программы.

В комплексную систему показателей войдут также:

1. Показатели Единого плана.

2. Показатели иных приоритетов социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности.

В целях обеспечения управления реализацией государственных программ Правительством Российской Федерации определяется куратор и формируется управляющий совет государственной программы.

Кураторы назначаются из числа заместителей председателя Правительства Российской Федерации. При принятии управленческих решений в рамках государственной программы (комплексной программы) в заседаниях управляющих советов принимают участие заместители председателя Правительства Российской Федерации, к сфере ведения которых относятся вносимые государственные программы (комплексные программы) изменения.

Управляющий совет выполняет следующие функции:

1. Координирует разработку и реализацию государственной программы.

2. Одобрять стратегические приоритеты, цели, показатели и структуру государственной программы.

3. Определяет ключевые параметры ведомственных проектов, комплекса процессных мероприятий.

4. Осуществляет на постоянной основе мониторинг и контроль реализации государственной программы.

5. Принимает решение о внесении изменений в государственную программу.

6. Несет ответственность за достижение целей / целевых показателей государственной программы.

Все выше нами перечисленное позволяет прийти к заключению о том, что после вступления в силу рассмотренного постановления Правительства РФ система управления государственными программами будет незначительно отличаться от действующей системы управления национальными проектами. Что по факту позволит обеспечить необходимые условия для синхронизации подходов к разработке и реализации национальных проектов и государственных программ РФ.

Участие субъектов РФ в реализации федеральных государственных программ определяется наличием в рамках федеральной программы целевых показателей (целей), результатов и мероприятий, относящихся к полномочиям субъектов Российской Федерации:

1. Указанные параметры государственной программы декомпозируются по субъектам Российской Федерации, устанавливаются требования по реализации соответствующих региональных программ.

2. Настраивается система управления, мониторинга и контроля за реализацией региональных программ в составе государственных программ субъектов РФ (с учетом введения сквозной бюджетной классификации и требований к формированию и исполнению планов-графиков реализации госпрограмм субъектов РФ).

3. Определяются механизмы финансовой поддержки субъектов РФ в целях достижения результатов федеральной программы.

4. Заключаются соответствующие соглашения с субъектами Российской Федерации.

В связи с чем актуализируются задачи исследования региональной специфики государственного управления и механизмов и ее корректировки согласно положению «О системе

управления государственными программами Российской Федерации», при установлении порядка разработки и реализации государственных программ, базовыми из которых является определение возможностей интеграции проектных принципов управления к разработке и управлению государственными программами.

Результаты. Необходимость исследования развития региональной системы управления государственными программами на основе интеграции механизмов стратегического планирования и проектного управления предполагает следующий алгоритм действий:

1) Исследование региональной специфики реализации и управления государственными программами:

– изучение регионального опыта подготовки, реализации и управления региональными программами;

– разработка предложений по совершенствованию системы управления региональными программами с учетом положения «О системе управления государственными программами Российской Федерации».

2) Определение возможностей синхронизации механизмов стратегического планирования и проектного управления как направления повышения эффективности бюджетных расходов:

– Изучение и поиск различных механизмов эффективной синхронизации стратегического

Литература

1. Бюджетный прогноз Российской Федерации на период до 2036 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhetyy_prognoz_2036.pdf (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

2. Заключение Счетной палаты Российской Федерации на проект Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/bb9/bb955e16ddb60ce8a85a7be0d45f604.pdf> (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

3. Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://government.ru/news/35168/> (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

4. Информационно-аналитический материал к круглому столу на тему «О синхронизации подходов к разработке и управлению государственными программами Российской Федерации и национальными (федеральными) проектами в целях реализации Указа Президента Российской Федерации от 21 июля 2020 года № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://council.gov.ru/media/files/YBWBJG1Zkma8AAqOyvoZd8jrrhx4qVWH.pdf> (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

5. Национальные проекты РФ. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <https://spending.gov.ru/nr/> (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

6. Постановление Правительства РФ № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26 мая 2021 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

7. Постановление Совета Федерации № 666-СФ «О предложениях Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации по исполнению Федерального закона «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов» от 25 декабря 2020 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://council.gov.ru/activity/documents/122801/> (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

8. Постановлением Правительства РФ № 588 «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации» от 2 августа 2010 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

9. Распоряжение Правительства РФ № 1689-р «О внесении изменений в Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р» от 22 июня 2021 г. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388265/ (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

10. Федеральный Закон № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» от 28 июня 2014 года. [Электронный ресурс]. Режим доступа: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения 11 октября 2021 г.), свободный. – Загл. с экрана.

References:

1. Byudzhetnyj prognoz Rossijskoj Federacii na period do 2036 goda. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2019/04/main/Budzhetyy_prognoz_2036.pdf (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.

2. *Zaklyuchenie Schetnoj palaty Rossijskoj Federacii na projekt Federal'nogo zakona «O federal'nom byudzhetе na 2021 god i na planovyy period 2022 i 2023 godov»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://ach.gov.ru/upload/iblock/bb9/bb955e16ddb60ce8a85a7be0d45f604.pdf> (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
3. *Zasedanie prezidiuma Soveta pri Prezidente Rossijskoj Federacii po strategicheskomu razvitiyu i nacional'nym projektam*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://government.ru/news/35168/> (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
4. *Informacionno-analiticheskij material k kruglomu stolu na temu «O sinhronizacii podhodov k razrabotke i upravleniyu gosudarstvennymi programmami Rossijskoj Federacii i nacional'nymi (federal'nymi) projektami v celyah realizacii Ukaza Prezidenta Rossijskoj Federacii ot 21 iyulya 2020 goda № 474 «O nacional'nyh celyah razvitiya Rossijskoj Federacii na period do 2030 goda»*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://council.gov.ru/media/files/YBWBjG1Zkma8AAqOyvoZd8jrrhx4qVWH.pdf> (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
5. *Nacional'nye projekty RF*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <https://spending.gov.ru/np/> (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
6. *Postanovlenie Pravitel'stva RF № 786 «O sisteme upravleniya gosudarstvennymi programmami Rossijskoj Federacii» ot 26 maya 2021 g.* [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
7. *Postanovlenie Soveta Federacii № 666-SF «O predlozheniyah Soveta Federacii Federal'nogo Sobraniya Rossijskoj Federacii po ispolneniyu Federal'nogo zakona «O federal'nom byudzhetе na 2021 god i na planovyy period 2022 i 2023 godov» ot 25 dekabrya 2020 g.* [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: <http://council.gov.ru/activity/documents/122801/> (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
8. *Postanovleniem Pravitel'stva RF № 588 «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizacii i ocenki effektivnosti gosudarstvennyh programm Rossijskoj Federacii» ot 2 avgusta 2010 g.* [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_103481/ (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
9. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF № 1689-r «O vnesenii izmenenij v Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 11.11.2010 № 1950-r» ot 22 iyunya 2021 g.* [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388265/ (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.
10. *Federal'nyj Zakon № 172-FZ «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federacii» ot 28 iyunya 2014 goda*. [Elektronnyj resurs]. Rezhim dostupa: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (data obrashcheniya 11 oktyabrya 2021 g.), svobodnyj. – Zagl. s ekrana.