

УДК 330.322

АРСЛАНОВА ХАДИЖАТ ДЖАВАДОВНА

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

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:10.26726/1812-7096-2022-1-34-38

ПРОБЛЕМЫ ИНТЕГРАЦИИ ПРОЕКТНЫХ ПОДХОДОВ И ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПРОГРАММ: ФЕДЕРАЛЬНЫЙ И РЕГИОНАЛЬНЫЙ АСПЕКТЫ

Аннотация. *Цель исследования* состоит в определении базовых проблемы интеграции государственных программ и проектных подходов как на федеральном, так и на региональном уровнях, основываясь на анализе изменяющейся системы управления государственными программами и национальными проектами. **Методология исследования** основана на корректном использовании методов анализа и синтеза, а также систематизации, сравнения, экономического и логического анализа. **Результаты.** Проанализированы проблемы синхронизации проектных подходов при интеграции национальных проектов и государственных программ. Определены основные направления развития системы управления государственными программами на основе интеграции принципов стратегического планирования и проектного управления. **Выводы.** Развитие региональной системы управления государственными программами с учетом интеграции механизмов стратегического планирования и проектного управления предполагает решение задачи преодоления имеющихся проблем и обеспечения максимально благоприятных условий для осуществления оптимальной интеграции в рамках реализации государственных программ.

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

ARSLANOVA KHADIZHAT DJAVADOVNA

Ph.D. in Economics, Researcher of the Department of Socio-Economic Policy of the Region, Institute of Socio-Economic Research of the Russian Academy of Sciences, Makhachkala, Russia,
e-mail: ars_nauka@mail.ru

ARSLANOV SHAMIL DJAVADOVICH

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

PROBLEMS OF INTEGRATION OF PROJECT APPROACHES AND STATE PROGRAMS: FEDERAL AND REGIONAL ASPECTS

Abstract. *The purpose* of the study is to identify the basic problems of integration of state programs and project approaches at both the federal and regional levels, based on the analysis of the changing management system of state programs and national projects. **The research methodolo-**

*gy is based on the correct use of methods of analysis and synthesis, as well as systematization, comparison, economic and logical analysis. **Results.** The problems of synchronization of project approaches in the integration of national projects and state programs are analyzed. The main directions of the development of the state program management system based on the integration of the principles of strategic planning and project management are determined. **Conclusions.** The development of a regional system of state program management, taking into account the integration of strategic planning and project management mechanisms, involves solving the problem of overcoming existing problems and providing the most favorable conditions for optimal integration within the framework of the implementation of state programs.*

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

Введение. Итогом прошедшего совместного заседания Государственного Совета Российской Федерации и Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 23 декабря 2020 г. стало принятие Единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. [1], что предопределило направление корректировки системы национальных проектов и государственных программ в соответствии с принятым планом.

Как следствие, Правительством РФ была утверждена и организационно-правовая трансформация системы управления государственными программами. Новая система управления госпрограммами направлена на трансформацию инструмента госпрограмм и предусматривает введение новых подходов к их разработке и реализации, включая изменение системы целеполагания, структуры и содержания госпрограммы, формирование системы управления госпрограммой и выделение комплексных госпрограмм.

Цель исследования состоит в определении базовых проблемы интеграции государственных программ и проектных подходов как на федеральном, так и на региональном уровнях, основываясь на анализе изменяющейся системы управления государственными программами и национальными проектами.

Основная часть. Корректировка системы национальных проектов и государственных программ в соответствии с Единым планом по достижению национальных целей развития РФ предполагает синхронизацию подходов к разработке и реализации государственных программ и национальных проектов. Для чего Правительством Российской Федерации принято постановление «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26 мая 2021 г. № 786, а также распоряжение от 22 июня 2021 г. № 1689-р [2,3].

Необходимость развития нового подхода к формированию государственных программ на основе их синхронизации с методами проектного управления подтверждается и Минфином РФ, который указывает, на то, что «одним из направлений повышения эффективности бюджетных расходов в 2021–2023 гг. должно стать развитие проектных принципов управления и, в частности, синхронизация подходов к разработке и управления государственными программами и национальными (федеральными) проектами» [4].

В то же время первый заместитель председателя Комитета по бюджету и финансовым рынкам Совета Федерации РФ Перминова Е.А. отмечает, что «курс на развитие проектных принципов управления подтвержден и, значит, на синхронизацию подходов к разработке и управлению государственными программами и национальными проектами» [5].

Однако принятие необходимого пакета нормативно-правовой документации не является единственным и однозначным механизмом реализации такой синхронизации. Безусловно формирование подобной синхронизации не может пройти «гладко» и «в сроки». Правительству РФ и всем федеральным органам исполнительной власти в процессе реализации синхронизации методов проектного управления и государственных программ не избежать уже имеющегося ряда проблем и задач, не решенных как при реализации национальных проектов, так и при формировании государственных программ.

Понимание предстоящих сложностей также подчеркнуто Перминовой Е.А., которая в рамках круглого стола 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 г. № 474 "О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г."» указала на то, что синхронизация между национальными проектами и государственными программами протекает неоднозначно, а, в частности, «Счетная палата неоднократно отмечала существенные недостатки как национальных проектов, так и государственных программ – это отсутствие зависимости между объемами ресурсного обеспечения и достигаемыми значениями показателей, многократные изменения состава и ухудшение значений показателей, низкая доля показателей, определяемых исходя из данных государственного статистического наблюдения» [5].

В рамках этого же круглого стола выделена и другая базовая проблема, присущая регионам в реализации государственных программ, – «отсутствие или недостаточность нормативных документов, методических рекомендаций, недоработка федеральными органами исполнительной власти в части плановых значений показателей, методик их расчета, отсутствие необходимой информации о фактических значениях» [5], что приводит к возникновению негативной избыточности между регионами и федеральным центром.

Решение этой проблемы должно лежать в плоскости совершенствования работы государственной информационной интегрированной системы управления общественными финансами (ГИИС) «Электронный бюджет» [6], а также комплексном развитии цифровизации государственного управления и взаимодействия с регионами, без которой по-настоящему синхронизировать госпрограммы и национальные проекты будет невозможно.

Рассмотрим измененную систему управления государственными программами и ее влияние на весь инструментарий реализации государственных программ.

Базовой новацией предлагаемой системы управления государственными программами становится использования принципиально новых подходов к их разработке и реализации [7].

В первую очередь, изменениям подвергается система целей и ориентиров, далее меняется структура и содержание государственной программы, далее меняются принципы и подходы к формированию самой системы управления государственными программами, после чего отдельно выделяются комплексные государственные программы.

Предлагаемые новации, корректирующие систему целей и ориентиров государственных программ, а также их системных элементов, предусматривают разворот направленности государственных программ на достижение национальных целей развития Российской Федерации, а также приведение в соответствии с критериями конкретности, измеримости, достижимости, актуальности и ограниченности во времени целей госпрограмм. Для чего целям государственных программ и задачам ее элементов устанавливаются показатели, направленные на выявление конечных общественно значимых социально-экономических эффектов. В число показате-

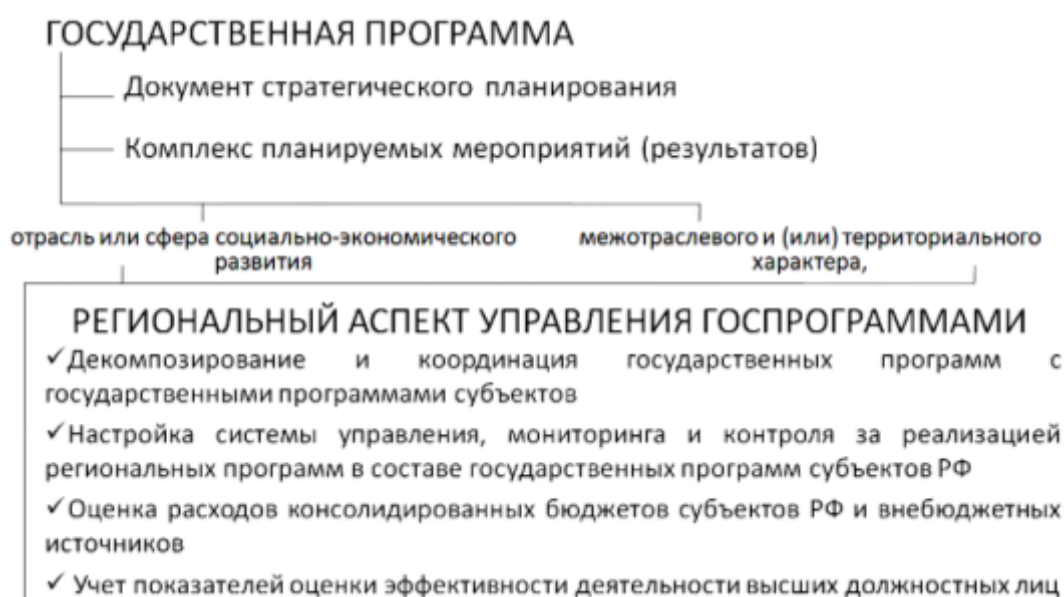


Рис. Структура и региональный аспект управления государственных программ

Отраслевые государственные программы соберут в себе все направления их развития, а также их бюджеты, что даст возможность максимально увеличить прозрачность и эффективность как бюджетных расходов, так и деятельность исполнительных органов государственной власти. Это поможет достичь сквозного выделения и связки конкретных мероприятий/результатов с показателями в сфере реализации комплексных государственных программ.

В итоге достигается возможность сквозной маркировки комплекса мероприятий/результатов в структуре государственной программы, соответствующих сферам реализации комплексных государственных программ. В свою очередь, в комплексных государственных программах получают отражение не только собственные мероприятия/результаты, финансируемые в рамках этой же государственной программы, но и будут представлены данные аналитического обзора по всем иным мероприятиям/результатам государственных программ, влияющих на сферу реализации комплексной программы.

Развитие процессов синхронизации системы мониторинга национальных проектов с организацией мониторинга национальных целей развития РФ предлагается возможным на основе унификации определений основных параметров государственных программ и национальных проектов, базируя контроль за исполнением на такой категории, как результат. Необходимо также «применение понятного и удобного формата представления приложений к утверждаемой части госпрограмм и дополнительных обосновывающих материалов к ним» [8], это даст возможность снизить негативную избыточность и привести государственные программы к более компактному и удобному формату.

Также необходимо осуществлять ведение паспортов национальных проектов и государственных программ и отчетности о ходе их реализации в ГИИС «Электронный бюджет», что также позволит достичь однократности ввода данных.

При этом сквозная маркировка (выделение) всех элементов реализуемых государственных программ и их мероприятий/результатов, относящихся к Единому плану и национальным проектам в ГИИС «Электронный бюджет», даст дополнительные возможности синхронизации проектных подходов при реализации государственных программ.

Результаты. Исследование процесса интеграции государственных программ и проектных подходов и меняющейся системы управления государственными программами в процессе формирования эффективной системы государственного управления позволило выявить следующие проблемы:

1. Уход от низкой информативности государственных программ к более компактному, структурированным документам стратегического планирования.
2. Преодоление закостенелости и неоперативности при утверждении и изменении государственных программ.
3. Снижение непомерного количества разноуровневых показателей, налаживание иерархии показателей национальных целей и «маркировки» наиболее важных.
4. Введение единых требований к мероприятиям/результатам государственных программ по аналогии с национальными проектами. Определение измеримых результатов реализации государственных программ.
5. Введение данных, утверждение и мониторинг паспортов госпрограмм и их структурных элементов в специальной подсистеме по государственным программам в «Электронном бюджете».

Выводы. На сегодняшний день государственные программы – это, во-первых, ключевой механизм, определяющий направления государственной политики в определенной сфере; во-вторых – комплекс взаимосвязанных инструментов по достижению стратегических целей и

Литература

1. Постановление Правительства РФ № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26 мая 2021 г. [Электронный ресурс]. – URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения 11 января 2022 г.).
2. 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]. – URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_1689/

- www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388265/ (дата обращения 11 января 2022 г.).
3. Совет Федерации. Е. Перминова провела круглый стол о синхронизации подходов к разработке и управлению государственными программами РФ [Электронный ресурс]. – URL : <http://council.gov.ru/events/news/126343/?hl=%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D1%85%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%20%D0%BA%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BA%D0%B5%20%D0%B8%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%A0%D0%A4/> (дата обращения 11 января 2022 г.).
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 г. № 474 О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» [Электронный ресурс]. – URL : <http://council.gov.ru/media/files/YBWBjGIZkma8AAqOyvoZd8jrrhx4qVWH.pdf> (дата обращения 11 января 2022 г.).
5. Арсланов, Ш. Д. Актуальные направления развития системы управления государственными программами : региональный аспект // Региональные проблемы преобразования экономики. 2021. № 10 (132). С. 148–153.
6. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL : http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=y09hg3nxt_289®ionId=45 (дата обращения 11 января 2022 г.).
7. Министерство экономического развития Российской Федерации. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. [Электронный ресурс]. – URL : https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyu_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossijskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html (дата обращения 11 января 2022 г.).
8. Бюджет. RU / Интеграция проектов в госпрограммы [Электронный ресурс]. – URL : <https://bujet.ru/article/334268.php> (дата обращения 11 января 2022 г.).

References:

1. Postanovlenie Pravitel'stva RF № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» от 26 мая 2021 г. [Электронный ресурс]. – URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_385064/ (дата обращения 11 января 2022 г.).
2. Rasporyazhenie Pravitel'stva RF № 1689-r «О внесении изменений в Rasporyazhenie Pravitel'stva RF от 11.11.2010 № 1950-r» от 22 июня 2021 г. [Электронный ресурс]. – URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_388265/ (дата обращения 11 января 2022 г.).
3. Совет Федерации. Е. Перминова провела круглый стол о синхронизации подходов к разработке и управлению государственными программами РФ [Электронный ресурс]. – URL : <http://council.gov.ru/events/news/126343/?hl=%D0%A1%D0%B8%D0%BD%D1%85%D1%80%D0%BE%D0%BD%D0%B8%D0%B7%D0%B0%D1%86%D0%B8%D1%8F%20%D0%BF%D0%BE%D0%B4%D1%85%D0%BE%D0%B4%D0%BE%D0%B2%20%D0%BA%20%D1%80%D0%B0%D0%B7%D1%80%D0%B0%D0%B1%D0%BE%D1%82%D0%BA%D0%B5%20%D0%B8%20%D1%83%D0%BF%D1%80%D0%B0%D0%B2%D0%BB%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D1%8E%20%D0%B3%D0%BE%D1%81%D0%BF%D1%80%D0%BE%D0%B3%D1%80%D0%B0%D0%BC%D0%BC%D0%B0%D0%BC%D0%B8%20%D0%A0%D0%A4/> (дата обращения 11 января 2022 г.).
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 г. № 474 О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 г.» [Электронный ресурс]. – URL : <http://council.gov.ru/media/files/YBWBjGIZkma8AAqOyvoZd8jrrhx4qVWH.pdf> (дата обращения 11 января 2022 г.).
5. Арсланов, Ш. Д. Актуальные направления развития системы управления государственными программами : региональный аспект // Региональные проблемы преобразования экономики. 2021. № 10 (132). С. 148–153.
6. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL : http://budget.gov.ru/epbs/faces/page_home?_adf.ctrl-state=y09hg3nxt_289®ionId=45 (дата обращения 11 января 2022 г.).
7. Министерство экономического развития Российской Федерации. Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 г. и на плановый период до 2030 г. [Электронный ресурс]. – URL : https://www.economy.gov.ru/material/dokumenty/edinyu_plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celej_razvitiya_rossijskoy_federacii_na_period_do_2024_goda_i_na_planovyy_period_do_2030_goda.html (дата обращения 11 января 2022 г.).
8. Бюджет. RU / Интеграция проектов в госпрограммы [Электронный ресурс]. – URL : <https://bujet.ru/article/334268.php> (дата обращения 11 января 2022 г.).