

НАЦИОНАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ РОССИИ: ЭКСПРЕСС-ОЦЕНКА ПРИОРИТЕТНОГО ИНСТРУМЕНТА ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ ОБЩЕНАЦИОНАЛЬНОГО МАСШТАБА

соискатель К. Г. Юрченко

Научный руководитель – д.э.н., профессор

И. В. Митрофанова

ФГАОУ ВО «Волгоградский государственный университет»,

г. Волгоград

Руководствуясь ориентирами перспективного и инновационного развития страны, улучшения демографической ситуации, повышения качества жизни населения и организации их проживания с комфортом на благоприятных условиях, раскрытия потенциала граждан Российской Федерации в мае 2018 года Владимир Путин своим указом установил национальные цели развития Российской Федерации (далее НЦ), приоритетным инструментом достижения которых можно считать национальные проекты России (далее НП). Направления НП также предложены Президентом страны в своём Указе.

Для каждой НЦ установлены целевые показатели, характеризующие их достижение, для каждого НП – его цели, задачи и целевые показатели.

Однако в ход действий вмешался ряд неблагоприятных и незапланированных событий международного и общегосударственного формата – речь идёт об ужесточении геополитической обстановки в связи с применением в отношении России санкций, ухудшении условий продажи российской нефти на международном рынке, а также санитарно-эпидемиологической обстановки на фоне пандемии COVID-19. Указанные факторы вызвали мощный спад деловой активности на фоне вынужденных ограничений, что привело к беспрецедентным мерам, направленным на борьбу с пандемией и выработку антикризисных мер поддержки экономики [1, с. 5–9].

Названные обстоятельства привели к необходимости внесения изменений, и Указом Президента РФ № 474 НЦ были отредактированы, а горизонт планирования расширен до 2030 года.

Анализ двух указов показал, что количество целей стало меньше, а выражены они в более общих формулировках. Несмотря на факт наличия серьезных причин, послуживших основанием для вносимых изменений, приходится отметить послабления от изначально установленных планов. Наиболее заметно это становится при анализе характеризующих достижение новых НЦ целевых показателей, например:

1) перенесено с 2024 года на 2030 год достижение повышения ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет;

2) НЦ, направленная на достижение стабильного естественного роста населения России, по сути преобразована в целевой показатель по устойчивому росту населения страны в целом. Однако такая формулировка существенно меняет смысл цели, когда достижение станет возможным не именно за счет естественного прироста (что является сложной, разносторонней задачей, решение которой связано с повышением рождаемости и ожидаемой продолжительности жизни), а, например, через учет миграционного притока;

3) ожидания о присутствии РФ в числе 5 передовых стран мира в области научных исследований и разработок снижены до топ-10 стран [2, с. 8–9].

При этом, несмотря на необходимость проведения трансформационных изменений по умеренности изначальных планов, от самой идеи прорывного развития руководство страны не отказалось.

В настоящее время в РФ реализуется 15 НП, каждый из которых соотносится с определенной отраслью или сферой. Более того, каждый НП связан с одной или несколькими НЦ и их целевыми показателями, на достижение которых он влияет. Таким образом, важен успех реализации каждого НП. В структуре НП содержатся федеральные проекты (далее ФП), необходимые для решения задач НП. Так, по оперативным данным на конец февраля 2023 года, исполняется 85 ФП, входящих в состав НП, которыми предусмотрено более 1300 различных результатов, запланировано не менее 11 тыс. объектов капитального строительства и многое другое.

При этом достижение общенациональных целей невозможно представить без территорий. Таким образом субъекты РФ участвуют в реализации НП через свои региональные проекты (далее РП), которых насчитывается порядка 3850. Вместе все указанные элементы создают единую организованную систему, масштаб которой можно оценить хотя бы по объему финансового обеспечения проектов, который за период 2019-2024 гг. приближается к 26 трлн рублей [3].

Что касается начала практики применения проектного управления в государственном секторе, то речь идёт о более ранних годах. Так, внедрение проектного менеджмента в среду публичной власти условно можно разделить на следующие этапы:

- с 01.01.2006 – реализация первых приоритетных НП: «Здоровье», «Образование», «Доступное и комфортное жилье - гражданам России», «Развитие агропромышленного комплекса (АПК)»;

- 2009 - 2012 годы – увеличение количества исполняемых проектов в связи с реализацией основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2012 года, когда их число выросло до 48 единиц [4];

- 2012 - 2018 годы – распространение практики использования проектов различного формата, в т.ч. мегапроектов, одним из ярких примеров является организация и проведение Зимней Олимпиады в Сочи в 2014 году [5]. Развитие правового и методологического обеспечения проектной деятельности;

- 2018 - н.в. – использование проектов в качестве полноценного инструмента государственного управления, их интеграция в действующую систему стратегического планирования.

Что касается организации проектной деятельности в государственных органах необходимо отметить, что данный вопрос претерпевал множество трансформаций по ходу внедрения и развития проектного менеджмента в работу различных ведомств и структур.

В настоящее время базовым документом, которым руководствуются государственные органы, можно считать Положение об организации проектной деятельности в Правительстве РФ, утверждённое Постановлением Правительства РФ от 31.10.2018 N 1288. Положение закрепляет ключевые нормы проектной деятельности, содержит понятийно-терминологический аппарат, детально характеризует работу над каждым из этапов жизненного цикла проекта, определяет направления деятельности Правительства РФ, реализуемые посредством проектных инструментов, приводит функциональную структуру с поименованным перечнем участников проектной деятельности и их функций.

Также Положением предусмотрен ввод в эксплуатацию специальных информационных систем проектной деятельности:

- подсистема управления НП государственной информационной системы управления финансами "Электронный бюджет" – в целях работы с паспортами проектов, запросами на их изменение, отчетами об их реализации и иными документами в рамках проектной деятельности;

- подсистема анализа реализации НП государственной информационной системы "Управление" – главным образом в целях анализа реализации проектов.

Кроме того, согласно Постановлению № 1288 органам государственной власти субъектов Российской Федерации подлежит осуществлять свою деятельность в области управления проектами в соответствии с нормами данного Положения. Следовательно, на региональном уровне организация проектной деятельности базируется на названных концептах.

В целом следует отметить всевозрастающую роль проектной деятельности для нужд государственного управления. И сейчас речь идёт не о локальном или точечном применении данного инструментария, а о его повсеместной интеграции и вплетении в действующую систему, причём на самом высоком уровне, начиная с вопросов стратегического планирования.

Так, ключевым документом, содержащим правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, был и остаётся Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации". С внедрением проектов, а главное повышением их статусной роли, критики не раз отмечали особенность полного отсутствия их упоминания в 172-ФЗ. Что давало основания ставить под сомнение их надёжность и наталкивало на мысли о краткосрочности использования данных механизмов и невозможности их полноценной адаптации под государственный формат.

Преломило ситуацию принятие Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в РФ (Указ Президента РФ от 08.11.2021 № 633), которыми НП были отнесены к документам стратегического планирования федерального значения, наравне с государственными программами Российской Федерации, по уровню планирования и программирования. Государственные программы, в отличие от проектов, давно являются важным элементом стратегирования и учтены в соответствующих нормативных правовых актах, регулирующих вопросы стратегического планирования, например, в вышеназванном 172-ФЗ.

Нельзя сказать, что до принятия Указа № 633 проекты были совсем брошены на произвол судьбы. Например, ФП, входящие в состав НП, отражаются (и так было с самого начала) как элементы в структуре государственной программы Российской Федерации, к сфере реализации которой они относятся. Им отведено и своё место в целевых статьях расходов федерального бюджета, для них предусмотрена необходимая бюджетная классификация, они фигурируют в законе о федеральном бюджете.

Также надлежит упомянуть о Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, утвержденном распоряжением Правительства РФ от 01.10.2021 № 2765-р. Данный документ в настоящее время фактически служит своеобразной «дорожной картой» по достижению НЦ страны. В нём консолидированы и структурированы все основные инструменты, направленные на достижение названных целей, включая НП. Так, в отношении каждого целевого показателя всех НЦ сформированы индикаторы факторов достижения на федеральном уровне и комплексы необходимых мероприятий.

Хотелось бы отметить, что на достижение НЦ направляются значительные финансовые и человеческие ресурсы, т.к. ожидается, что они принесут важные социально-экономические эффекты для общества. Для решения таких сложных и объемных задач на государственном уровне используются разнообразные методы и инструменты, приоритетными из которых являются именно НП.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Основные направления бюджетной, налоговой и таможенно-тарифной политики на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов: сайт. – URL : https://minfin.gov.ru/common/upload/library/2020/10/main/ONBNiTTP_2021_2023.pdf (дата обращения: 25.02.2023). – Режим доступа : непосредственный. – Текст : электронный.
2. Митрофанова, И. В., Юрченко, К. Г. Национальные проекты России: дайджест изменений, ожидаемых с 2021 года. – Текст : непосредственный // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. – 2021. – Т. 23, № 1. – С. 6–26. – DOI: <https://doi.org/10.15688/ek.jvolsu.2021.1.1>
3. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации. Национальные проекты : сайт. – URL : <https://budget.gov.ru/Национальные-проекты> (дата обращения: 25.02.2023). – Режим доступа : непосредственный. – Текст : электронный.
4. Распоряжение Правительства РФ от 17.11.2008 № 1663-р «Об утверждении основных направлений деятельности Правительства РФ на период до 2012 года и перечня проектов по их реализации» : сайт. – URL : http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_81994/ (дата обращения: 26.02.2023). – Режим доступа : непосредственный. – Текст : электронный.
5. На зависть и потеху всему миру: топ-10 мегапроектов современной России. 10.02.2021 : сайт. – URL : <https://smapse.ru/na-zavist-i-potekhu-vsemu-miru-top-10-megaproektov-sovremennoj-rossii/> (дата обращения: 26.02.2023). – Режим доступа : непосредственный. – Текст : электронный.