

УДК 336.5

**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЙ МЕТОД УПРАВЛЕНИЯ КАК ОСНОВА
РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ И ГОСПРО-
ГРАММ: ПОДРОБНОЕ ИССЛЕДОВАНИЕ И ПРИМЕРЫ В КУЗ-
БАССЕ**Карманов Степан Сергеевич
Сиренко Анастасия ВасильевнаКузбасский государственный технический университет
имени Т.Ф. Горбачева, Кемерово

В условиях ужесточения бюджетных ограничений, перехода к «модели бюджетного маневрирования» и необходимости достижения стратегических ориентиров, заданных Указами Президента Российской Федерации (включая национальные цели развития до 2030 года и на перспективу до 2036 года) [1][2], эффективность публичного управления становится критическим фактором устойчивости региональных социально-экономических систем. Кемеровская область - Кузбасс, как регион с высокой долей базовых отраслей, монопрофильной структурой экономики и повышенной антропогенной нагрузкой, выступает уникальной «площадкой», где проверка инструментов государственного управления на прочность происходит наиболее остро.

Опыт реализации национальных проектов в 2019-2024 годах показал: переход от сметного (затратного) принципа планирования к программно-целевому методу (ПЦМ) является не просто административной реформой, а базовым условием трансформации системы регионального управления. Именно ПЦМ позволяет выстроить жесткую логическую цепочку «ресурсы - мероприятия - общественно значимые результаты», преодолевая ведомственную разобщенность и обеспечивая концентрацию ресурсов на приоритетах. Вместе с тем, практическая реализация ПЦМ на уровне субъекта Федерации сопряжена с рядом системных вызовов: синхронизацией бюджетов, кадровым обеспечением проектной деятельности, необходимостью адаптации федеральных индикаторов к местной специфике. Это обуславливает потребность в глубоком анализе не только достижений, но и «узких мест» применения ПЦМ в конкретном регионе.

Сущность ПЦМ базируется на четырех китах: целеполагание, ресурсная обеспеченность, системность и персональная ответственность. В современной российской практике эта методология обрела жесткую иерархическую структуру, которая в Кузбассе выстроена с высокой степенью вертикальной интеграции[3].

- Иерархия документов и мероприятий выглядит следующим образом:
- Стратегия социально-экономического развития региона (базовый документ стратегического планирования).

- Национальные цели развития РФ (определяют «образ будущего»)

[1][2].

- Национальные проекты (федеральный уровень, задающий стандарты и финансирование).

- Государственные программы субъекта РФ (адаптация федеральной политики к региональной специфике).

- Региональные проекты (ядро реализации, где происходит трансформация целей в конкретные объекты, работы и показатели).

Ключевым принципом здесь является неделимость ответственности. В классической вертикали власти за результат отвечает министерство (например, Министерство транспорта). В проектной структуре за достижение конкретного показателя (например, «приведение в нормативное состояние мостового сооружения») отвечает руководитель регионального проекта, который может не быть министром, но наделен полномочиями «пробивать» межведомственные барьеры.

Кузбасс - уникальный регион с высокой концентрацией промышленности, монопрофильностью городов и сложной экологической обстановкой. Когда в 2019 году стартовал марафон национальных проектов, регион столкнулся с необходимостью кардинальной перестройки системы управления. Министерства, привыкшие работать в «функциональном» режиме (каждый занимается своей узкой сферой), были вынуждены перейти на «проектный» формат.

В регионе была создана проектная структура во главе с региональным проектным комитетом под руководством Губернатора. Были введены должности руководителей региональных проектов, а в министерствах - проектных офисов. Важной особенностью Кузбасса стало внедрение элементов «ручного управления»: ключевые показатели эффективности (KPI) министров сегодня напрямую привязаны к достижению показателей региональных проектов. Если Министр жилищно-коммунального хозяйства не обеспечил ввод объекта в рамках нацпроекта «Экология», это является прямым основанием для кадровых решений, что создает необходимый уровень турбулентности и ответственности[4][10].

Пример 1: Инфраструктура и безопасность - нацпроект «Безопасные качественные дороги» (БКД)

Дорожное хозяйство Кузбасса долгое время страдало от перегруженности, связанной с высокой плотностью большегрузного транспорта (угольные разрезы). До внедрения ПЦМ дорожный ремонт носил «лоскутный» характер: средства распределялись по районам по остаточному принципу, а качество работ зачастую было низким.

В рамках проекта БКД ПЦМ позволил изменить подход кардинально. Во-первых, была определена Кемеровско-Новокузнецкая агломерация как приоритетная зона. Вместо распыления средств, ресурсы сконцентрировали на ключевых транспортных артериях[11].

Мост через Томь в Кемерове (Кузнецкий мост): Это был объект много-летнего «долгостроя». Применение ПЦМ подразумевало жесткую «дорожную карту» с вехами[8]. Благодаря проектному подходу удалось синхронизировать действия Министерства транспорта Кузбасса, подрядчиков и муниципалитета. Вместо традиционного ежегодного выделения средств «на ямочный ремонт», была утверждена проектно-сметная документация сразу на весь объем реконструкции, что позволило привлечь долгосрочное финансирование из федерального бюджета и завершить объект в установленные сроки.

Ключевые магистрали Новокузнецка: В южной агломерации проектный подход позволил увязать ремонт дорог с развитием общественного транспорта. Показатель «доля дорожной сети в нормативном состоянии» стал целевым. Если в 2019 году в агломерации этот показатель составлял около 45%, то к 2024 году, по данным регионального проектного офиса, он был доведен до уровня свыше 85% (в рамках утвержденных индикаторов) [8].

ПЦМ в данном случае проявился через введение ответственности подрядчиков за жизненный цикл объекта (контракты с гарантийными сроками) и системный контроль через цифровую платформу «Эталонный бюджет», где отслеживался каждый этап работ.

Пример 2: Экология - нацпроект «Экология» (федеральный проект «Чистый воздух»)

Кузбасс, и особенно его южная агломерация (Новокузнецк, Прокопьевск, Кемерово), вошел в число пилотных территорий федерального проекта «Чистый воздух» (с 2025 года - расширенный федеральный проект «Чистый воздух» обновленного нацпроекта «Экологическое благополучие») [7].

Специфика Кузбасса в том, что экологическая проблема здесь - следствие сложного переплетения промышленности, ЖКХ и логистики. Сметный подход к экологии (установка одного фильтра на одной трубе) не давал эффекта. ПЦМ позволил реализовать комплексный подход, объединив в одном региональном проекте мероприятия Министерства природных ресурсов, Министерства ЖКХ и Министерства угольной промышленности[12].

Яркий пример - г. Топки (и прилегающие территории).

В рамках проекта была проведена модернизация угольной котельной, которая являлась одним из значимых источников выбросов. Но программный подход не ограничился заменой котлов. Была внедрена система квотирования выбросов:

Мониторинг: установлены автоматические датчики контроля качества воздуха (система «Экомониторинг»), данные стекаются в единый центр.

Модернизация: перевод частного сектора с угля на более экологичные виды топлива (газ, электричество) по специальным программам субсидирования.

Общественный контроль: в рамках проектных требований обеспечена доступность данных для жителей через мобильные приложения.

В Новокузнецке проектный подход выразился в разработке и утверждении Комплексного плана мероприятий по снижению выбросов (КПМ). Важной особенностью стала «привязка» инвестиционных программ крупных промышленных предприятий (ЕВРАЗ, СУЭК, РУСАЛ) к срокам регионального проекта. Если раньше модернизация предприятий шла по внутренним графикам бизнеса, то ПЦМ навязал синхронизацию: к 2026 году должны быть достигнуты целевые показатели снижения выбросов (на 20% от уровня 2020 года), что потребовало от эмитентов жесткого планирования капитальных затрат[7][12].

Пример 3: Экономика и занятость - нацпроект «Производительность труда»

Для Кузбасса, переживающего структурную перестройку экономики (снижение доли угольной отрасли, развитие машиностроения и сервисов), нацпроект «Производительность труда» стал инструментом диверсификации. ПЦМ здесь позволил не просто раздать деньги на переобучение, а внедрить культуру бережливого производства на конкретных предприятиях.

АО «Холдинговая компания «СДС-Маш» (Юрга): в рамках регионального проекта «Адресная поддержка повышения производительности труда на предприятиях» при содействии Регионального центра компетенций (РЦК) на предприятии был проведен глубокий анализ производственных потоков. Проектным методом (формирование рабочих групп, установление KPI для сотрудников) удалось сократить время протекания процесса при производстве карьерных экскаваторов на 30% и увеличить выработку на одного сотрудника на 25%[6].

Анжеро-Судженский электромеханический завод: Предприятие, обслуживающее угольную отрасль, столкнулось с проблемой длительного ремонта электродвигателей. Применение инструментов национального проекта (оптимизация складских запасов, стандартизация рабочих мест) в проектном формате позволило сократить время ремонта почти вдвое, что в условиях рыночной конкуренции стало решающим фактором.

Важно отметить, что в Кузбассе в рамках ПЦМ был реализован механизм «льготного займа» через Фонд развития промышленности, увязанный с обязательствами по росту производительности. Это создало синергию: предприятие получает деньги на модернизацию только при условии внедрения бережливых технологий и достижения измеримых результатов (выработка, выручка) [13].

Анализируя эффективность ПЦМ в Кузбассе, необходимо учитывать специфические вызовы региона, которые данный метод позволяет (или пытаются) купировать:

Монопрофильность и моногорода: Кузбасс - это концентрация моногородов (Прокопьевск, Ленинск-Кузнецкий, Анжеро-Судженск, Калтан и др.). ПЦМ здесь используется как инструмент «ручного управления». В отличие от стандартных госпрограмм, региональные проекты часто включают отдельные

«дорожные карты» для моногородов, увязывая средства Фонда развития моногородов (ВЭБ.РФ) с региональными бюджетами. Это позволяет точно снижать напряженность на рынке труда, создавая альтернативные (не угольные) рабочие места, что является прямой стратегической целью региона.

Антропогенная нагрузка: Экологические проекты в Кузбассе - это область, где ПЦМ доказал свою эффективность именно через межведомственное взаимодействие. Создание единого экологического оператора и проектных офисов в Новокузнецке и Прокопьевске позволило объединить усилия промышленников, власти и экологов, чего невозможно было достичь при функциональном разделении полномочий.

В Кузбассе создана система, где персональная ответственность закреплена не только за руководителем проекта, но и за куратором - профильным заместителем председателя Правительства. Внедрение региональной цифровой платформы управления проектами (интегрированной с системой «Электронный бюджет») позволило перейти к ежедневному мониторингу. Если в сметном подходе отчетность была квартальной, то в проектном - риск-менеджмент осуществляется в режиме реального времени. Задержка контрактации или срыв сроков поставки оборудования сразу «подсвечиваются» на проектных комитетах, где требуется объяснение причин и предъявление плана корректирующих действий.

Несмотря на очевидные преимущества, реализация ПЦМ на уровне субъекта Федерации сталкивается с системными проблемами, которые проявляются и в Кузбассе:

Разрыв федеральных индикаторов и региональной специфики. Федеральные проекты часто требуют достижения показателей, которые слабо коррелируют с реальными потребностями муниципалитетов. Например, формальное количество «отремонтированных квадратных метров» может не учитывать логистическую сложность объекта в горной части региона. Это порождает риск формализма, когда отчетность сдана (галочка поставлена), а качество жизни населения не изменилось.

Синхронизация финансовых потоков. Основной вызов для Кузбасса - это кассовый разрыв между федеральным бюджетом (поступления в рамках нацпроектов) и региональным бюджетом (софинансирование). Проектный принцип требует своевременного авансирования контрактов, чтобы подрядчики могли закупить материалы (особенно металл, цены на который волатильны). Задержки доведения лимитов из федерального центра часто ставят под срыв строительные сезоны, характерные для сибирского климата.

Кадровый дефицит. Проектное управление требует компетенций, отличных от классического госслужащего. Необходимы навыки фасилитации, управления рисками, работы с цифровыми панелями мониторинга. В регионе наблюдается дефицит квалифицированных проектных менеджеров, особенно на уровне муниципалитетов, где происходит непосредственная реализация объектов.

Подводя итог, можно с уверенностью утверждать, что программно-целевой метод в Кузбассе прошел стадию становления и сегодня является доминирующей парадигмой управления. Переход от «освоения средств» к «достижению целей» позволил региону, несмотря на сложную макроэкономическую конъюнктуру и структурную перестройку угольной отрасли, удержать социальную стабильность и обеспечить выполнение ключевых показателей национальных проектов.

Однако эволюция ПЦМ не завершена. Перспективы совершенствования лежат в трех плоскостях:

Усиление обратной связи (включение граждан). Сегодня оценка эффективности проектов часто носит ведомственный характер. Перспективным направлением является внедрение механизмов «инициативного бюджетирования» и регулярной социологической оценки (например, «результантность» - удовлетворенность качеством дорог или чистотой воздуха). В Кузбассе уже есть практика «проектных комитетов с участием общественности», но требуется ее масштабирование до уровня ключевых индикаторов.

Управление на основе данных (Data-Driven Governance). Необходим переход от отчетности в Excel к полноценной аналитике больших данных. Данные с датчиков экологического мониторинга, системы «Платон» (для учета нагрузки на дороги), данных налоговой службы (для оценки занятости) должны в реальном времени интегрироваться в панель управления проектами. Это позволит не констатировать провал, а прогнозировать риски и перенастраивать проекты на ходу.

Гибкость и адаптивность. В условиях текущей геополитической и экономической турбулентности (санкционное давление, СВО) жесткая конструкция паспортов проектов требует элемента «гибкости» (agile). Важно законодательно и методологически закрепить возможность оперативной перенастройки показателей и переброски ресурсов между мероприятиями без бюрократических проволочек, сохраняя при этом конечную стратегическую цель - повышение качества жизни населения Кузбасса.

Таким образом, программно-целевой метод доказал свою состоятельность как инструмент преодоления кризисов и системной трансформации экономики. Для Кузбасса, стоящего на пороге новой индустриализации и экологической реабилитации, дальнейшее совершенствование проектного управления становится не просто требованием федерального центра, а необходимым условием устойчивого развития региона.

1 Список литературы

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>
2. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020 № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/45726>
3. Закон Кемеровской области – Кузбасса от 26.12.2018 № 131-ОЗ «О стратегическом планировании в Кемеровской области – Кузбассе» (в действующей редакции). – URL: <https://publication.pravo.gov.r>
4. Национальные проекты Кузбасса : официальный интернет-портал / Администрация Правительства Кузбасса. – URL: <https://np.ako.ru/>
5. Национальный проект «Семья» : официальная страница / Национальные проекты Кузбасса. – URL: <https://np.ako.ru/projects/semya/>
6. Национальный проект «Производительность труда» : официальная страница / Национальные проекты Кузбасса. – URL: <https://np.ako.ru/projects/proizvoditelnost-truda-i-podderzhka-zanyatosti/>
7. Национальный проект «Экологическое благополучие» : официальная страница / Национальные проекты Кузбасса. – URL: <https://np.ako.ru/projects/ekologicheskoe-blagopoluchie/>
8. Национальный проект «Инфраструктура для жизни» : официальная страница / Национальные проекты Кузбасса. – URL: <https://np.ako.ru/projects/infrastruktura-dlya-zhizni/>
9. Парламент Кузбасса : официальный сайт. – Новости от 24.02.2025: «Комитет по социальной политике рассмотрел реализацию нацпроекта “Семья” в Кузбассе». – URL: <https://www.zskuzbass.ru/press-czentr/novosti/novosti-parlamenta/14816>
10. Администрация Беловского муниципального округа : официальный сайт. – Новости от 02.11.2021: «Национальные проекты в Кузбассе». – URL: <https://www.belovorn.ru/news/news/10046/>
11. Министерство жилищно-коммунального и дорожного комплекса Кузбасса : официальный сайт. – URL: <https://gkh-kuzbass.ru/>
12. Министерство природных ресурсов и экологии Кузбасса : официальный сайт. – URL: <https://ecokem.ru/>
13. Министерство промышленности Кузбасса : официальный сайт. – URL: <https://prom-kuzbass.ru/>
14. Министерство труда и занятости населения Кузбасса : официальный сайт. – URL: <https://ufz-kuzbass.ru/>