

УДК 331.225.3:330.131.7

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА В СИСТЕМЕ ГОСУДАРСТВЕННОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО УПРАВЛЕНИЯ

Кузнецов Н.В., Котова Н.Е.

*Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации,
Москва, e-mail: nkuznetsov@fa.ru*

В статье анализируется опыт использования проектного подхода в системе государственно-го стратегического управления социально-экономическим развитием в РФ. Показано, что проектный подход способствует концентрации различных административных, финансовых и управленческих ресурсов на наиболее существенных и важных направлениях развития, реализация которых будет способствовать достижению стратегических национальных целей. Отмечено, что применение проектного подхода уже привело к существенному повышению эффективности государственного управления. Кроме того, показано, что выделение финансирования в привязке к конкретным проектам является эффективным инструментом контроля целевого расходования бюджетных средств и оптимизации бюджетных расходов. Рассмотрены ключевые проблемы, снижающие эффективность применения проектного подхода в органах государственной власти. Сделан вывод о том, что эффективность применения проектного подхода может быть существенным образом повышена при реализации следующих мероприятий: осуществлении перехода от чисто финансового планирования к ресурсно-финансовому; использованию при разработке проектов всех уровней инструментов моделирования и оценки рисков, более тесной интеграции системы проектного управления с системой государственного стратегического планирования и федеральной системой управления рисками, а также развитию кадрового потенциала и кадровой обеспеченности проектной деятельности.

Ключевые слова: государственный сектор, национальные проекты, проектный подход, социально-экономическое развитие, стратегическое управление

IMPROVEMENT OF THE PROJECT APPROACH IN THE SYSTEM OF STATE STRATEGIC MANAGEMENT

Kuznetsov N.V., Kotova N.E.

*Financial University under the Government of the Russian Federation,
Moscow, e-mail: nkuznetsov@fa.ru*

The article analyzes the experience of using the project approach in the system of state strategic management of socio-economic development in the Russian Federation. It is shown that the project approach contributes to the concentration of various administrative, financial and management resources on the most significant and important areas of development, the implementation of which will contribute to the achievement of strategic national goals. It is noted that the application of the project approach has already led to a significant increase in the efficiency of public administration. In addition, it is shown that the allocation of funding in relation to specific projects is an effective tool for monitoring targeted spending of budget funds and optimizing budget expenditures. The key problems that reduce the effectiveness of the application of the project approach in government bodies are considered. It is concluded that the effectiveness of the project approach can be significantly increased by implementing the following measures: making the transition from purely financial planning to resource and financial planning; the use of modeling and risk assessment tools in the development of projects at all levels, closer integration of the project management system with the state strategic planning system and the federal risk management system, as well as the development of human resources and staffing of project activities.

Keywords: public sector, national projects, project approach, socio-economic development, strategic management

Современная система государственного стратегического управления на всех ее уровнях, от федерального до местного, представляет собой сложный механизм, главной целью которого является достижение конкретных необходимых обществу результатов в среднесрочной и долгосрочной перспективе [1]. Правительство РФ долгие годы планомерно и целенаправленно выстраивало такой механизм, который сегодня уже принял свои законченные очертания. Так были определены стратегические национальные приоритеты определяющие глобальные векторы развития страны, утверждены ключевые документы стратегического планирования по основным направлениям,

разработан пакет национальных проектов, направленных на решение стратегических задач развития. При этом успешная реализация последних невозможна без полноценного внедрения в органах государственной власти соответствующего управленческого инструментария, основанного на проектном подходе (так называемого «проектного управления»). Именно проектный подход, по мнению специалистов, призван сегодня стать основным инструментом реализации государственной политики социально-экономического развития как на федеральном (например, [2]), так и на региональном и даже местном уровнях управления (например, [3]).

Сегодня происходит активное встраивание проектного подхода в систему государственного стратегического управления. В качестве основных целей декларируется повышение эффективности и открытости деятельности органов власти [4], а также повышение эффективности бюджетных расходов [5]. Однако в настоящий момент в среде ученых существуют различные, зачастую полярные, мнения как в отношении эффективности проектного подхода [6, 7], так и в отношении его роли и места в системе государственного управления [8, 9].

В статье ставится задача проанализировать опыт использования проектного подхода в системе государственного стратегического управления социально-экономическим развитием в РФ, выявить ключевые проблемы и наметить возможные направления их решения.

Материалы и методы исследования

В основе исследования лежит анализ системы управления социально-экономическим развитием страны в РФ, системный анализ опыта реализации государственных программ и проектов, а также анализ их методологического и нормативно-правового обеспечения.

Проектный подход как ключевой инструмент современной системы стратегического управления развитием страны

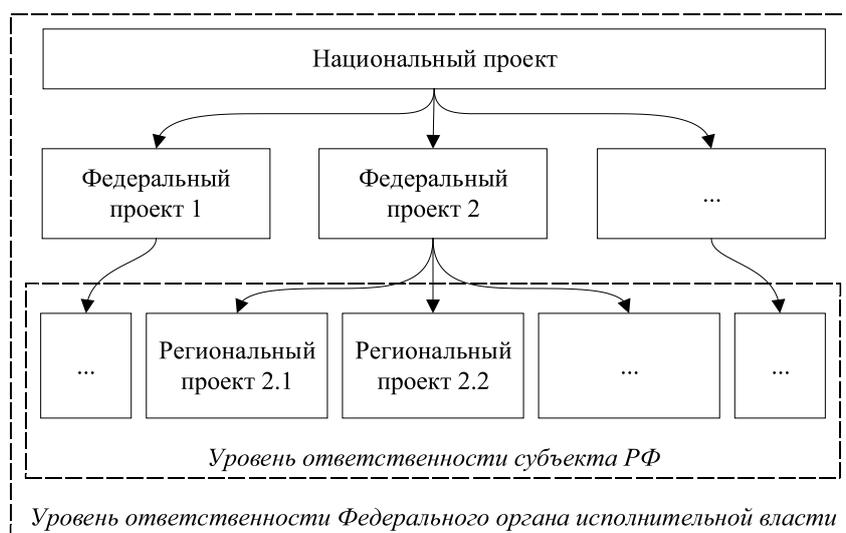
В основе государственного стратегического управления лежит система национальных целей, которая определяет основные

направления социально-экономического развития страны [10]. С целью их достижения реализована трехуровневая иерархическая система (рисунок).

Главным инструментом государственной политики для достижения высоких стандартов жизни на всей территории РФ являются национальные проекты, ускорение реализации которых поставлено Президентом РФ в приоритет. Каждый национальный проект закреплен за конкретным ответственным государственным органом (главным распорядителем бюджетных средств, имеющим право распределять средства проекта по исполнителям).

Национальные проекты, в свою очередь, представляют собой совокупность федеральных проектов, в рамках каждого из которых может быть задействовано произвольное количество субъектов федерации, реализующих собственные проекты регионального уровня. Именно в рамках проектов происходит аккумуляция финансовых ресурсов (в виде субсидий, ассигнований, межбюджетных трансфертов) и осуществляется последующая оценка эффективности их использования. Такой подход позволяет однозначно увязать выделяемые из бюджета средства с конечными целями и задачами стратегического развития.

Сегодня в России реализуется 13 национальных проектов, сгруппированных в три направления (табл. 1). Общий объем их финансирования за трехлетний период 2021–2023 гг. превысит 7,66 трлн руб. (в том числе в 2021 г. – более 2,24 трлн руб., в 2022 г. – более 2,61 трлн руб., в 2023 г. – более 2,79 трлн руб.) [11].



Трехуровневая система реализации стратегии социально-экономического развития страны (составлено автором)

Таблица 1

Распределение национальных проектов Российской Федерации по направлениям и ответственным органам государственной власти (составлено автором на основании [12])

Стратегическое направление	Национальный проект	Ответственный орган
Человеческий капитал	Здравоохранение	Министерство здравоохранения
	Образование	Министерство просвещения
	Демография	Министерство труда и социальной защиты
	Культура	Министерство культуры
Комфортная среда для жизни	Безопасные и качественные автомобильные дороги	Министерство транспорта
	Жилье и городская среда	Министерство строительства и жилищно-коммунального хозяйства
	Экология	Министерство природных ресурсов и экологии
Экономический рост	Наука и университеты	Министерство науки и высшего образования
	Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Министерство экономического развития
	Производительность труда и поддержка занятости	Министерство экономического развития
	Международная кооперация и экспорт	Министерство промышленности и торговли
	Цифровая экономика Российской Федерации	Министерство цифрового развития, связи и массовых коммуникаций
	Туризм и индустрия гостеприимства	Ростуризм

Основными инструментами управления проектами в государственном секторе сегодня являются [4]:

- паспорта проектов, определяющие их цели, задачи и ожидаемые результаты;
- дорожные карты проектов, определяющие сроки реализации входящих в них мероприятий и исполнителей, ответственных за их реализацию;
- отчеты о ходе реализации проектов, раскрывающие результаты, фактически достигнутые в ходе реализации проектов, позволяющие оценить их соответствие изначально заданным стратегическим целям и общую эффективность.

Теоретически использования этого набора инструментов должно быть достаточно для обеспечения качественного выполнения проектов и достижения установленных целевых показателей их результативности. Однако на практике использование проектного подхода сталкивается с рядом значительных сложностей, приводящих к существенным отклонениям фактически получаемых результатов от изначально планируемых, вплоть до их абсолютного несоответствия [13].

Проблемы использования проектного подхода в органах государственной власти и пути их решения

Начиная с 2014 г. в основу формирования государственного бюджета положен проектный подход (статья 172 БК РФ [14]).

Это позволяет классифицировать расходы бюджета по целям и задачам, а не только по типам затрат, как было принято в традиционном бюджетировании. При этом также существенно повышается прозрачность расходования бюджетных средств, что существенно упрощает оценку эффективности их использования, привязывая выделяемые финансовые ресурсы к конкретным результатам деятельности.

Большие масштабы, сложность и комплексность реализуемых проектов требуют особого контроля и ответственности. Совместными усилиями Росфинмониторинга и Федерального казначейства была сформирована система контроля, позволяющая осуществлять контроль эффективности расходования бюджетных средств, предупреждать риски их нецелевого использования, а также выявлять недобросовестных исполнителей. В частности, проводится регулярная (еженедельная) сверка движения денежных средств в части выделенных, освоенных, законтрактованных объемов, а также объемов средств, осуществляющих движение по кассе в разбивке по каждому нацпроекту, по министерствам и ведомствам [15].

Однако подход к формированию бюджета на основе проектного подхода оказался не лишённым недостатков. К наиболее существенному из них может быть отнесено несовершенство нормативного и методического обеспечения программно-целевого планирования, приводящее к сложности

переконвертации методологии планирования большинства расходов министерств и ведомств в программно-целевой метод. В такой ситуации существенного повышения степени контроля можно достигнуть при внедрении в проектный подход элементов ресурсного планирования и, в частности, формирования балансов ключевых ресурсов в натуральном выражении. При этом необходимо производить определение существующих ограничений по срокам, ресурсам, вкладу партнеров, объему производственных мощностей и т.п. как в рамках для национального проекта в целом, так и для каждого из составляющих ее федеральных и региональных проектов. Это позволит повысить обоснованность объемов ресурсов, выделяемых на реализацию национальных проектов, создать основу активного управления потоками ресурсов, предвосхитить дефицит отдельных видов ресурсов, тормозящий реализацию национальных проектов и эффективно противодействовать инфляционному росту требуемых объемов финансирования.

Следует также отметить, что проектный подход, функционируя в рамках долгосрочного интенсивного развития, характеризуется повышенной неопределенностью и рисковостью. Практика его использования в России уже показала, что недостаточный учет рисков на этапе формирования проектов может быть довольно критичным. Особенно ярко это проявилось в 2020 г., когда в условиях начавшейся пандемии новой коронавирусной инфекции государству в экстренном порядке пришлось изыскивать средства для обеспечения санитарных и эпидемиологических мероприятий, а также поддержки населения, перераспределяя их с ряда национальных проектов. При этом, как отмечают исследователи, в ряде случаев реальные условия выполнения проектов оказались даже хуже, чем самые пессимистические плановые сценарии [2].

В этой связи одной из ключевых задач развития проектного подхода должна стать его тесная интеграция с системой государственного мониторинга и управления рисками, в частности с внедряемой Министерством экономического развития России Федеральной системой управления рисками (ФСУР). Также рекомендуется на этапе формирования проектов активно использовать инструменты моделирования рисков.

Кроме того, попытка внедрения проектного подхода в органах власти в ряде случаев столкнулась с конфликтом интересов. Сегодня в стране существует множество институтов, занимающихся разработкой и реализацией проектов. При этом если национальные проекты сформированы обособленными один от другого, то федеральные и региональные проекты могут частично дублировать друг друга и даже вступать в противоречия по срокам и результатам. Отслеживание этих пересечений сегодня является существенной проблемой. Причина этого кроется в значительном увеличении числа одновременно реализуемых проектов, повышению их сложности и комплексности.

Для устранения этой проблемы необходимо чтобы система проектного управления формировалась как единое целое с системой государственного стратегического планирования, с учетом основополагающих принципов и правил последней (табл. 2).

Это позволит построить единую систему управления реализацией стратегии социально-экономического развития, включающую три категории:

- основная стратегия, включающая описание долгосрочных направлений, целей социально-экономического развития;
- проекты, раскрывающие пути достижения целей по конкретным направлениям;
- конкретные мероприятия, направленные на реализацию проектов на краткосрочный период.

Таблица 2

Система принципов, которую необходимо учитывать при разработке государственных проектов

Принцип	Сущность принципа
Учет федеральной формы государственного устройства страны	Принимаемые проекты могут учитывать региональные особенности, однако должны базироваться на единых требованиях к разработке и утверждению
Агрегирование проектов по направлениям	Должна быть предусмотрена возможность группировки проектов по основным направлениям, что позволит повысить контроль достижения целей социально-экономического развития, а также упростить процедуру их финансирования
Контроль сроков реализации проектов	Контроль реализации проектов в рамках различных горизонтов планирования должен быть распределен между основными органами государственной власти

Примечание: составлена автором.

Также необходимо отметить, что с точки зрения качества проектного управления в стране наблюдается значительная территориальная неравномерность. Если центральные и развитые промышленные регионы России могут позволить себе привлекать для управления проектами лучших специалистов, то другие регионы испытывают существенный «кадровый голод». Так, одной из самых крупных и функционально полных региональных структур проектного управления является Проектный офис Правительства Москвы. При этом аналогичные офисы на сегодняшний день еще не получили широкого распространения в других регионах [9].

Для решения этой проблемы необходимо предпринять комплекс мер по развитию кадрового потенциала проектной деятельности и обеспечения органов государственной власти всех уровней специалистами требуемой квалификации и компетенций. В частности, необходимо подготовить и внедрить стандарты среднего и высшего профессионального образования по использованию проектного управления в органах государственной власти, а также ключевым по направлениям основных долгосрочных национальных проектов. Кроме того, следует рассмотреть вопрос о формировании специализированных региональных проектных офисов на базе крупнейших региональных предприятий (как с государственным участием, так и полностью частных). Это будет способствовать большему включению бизнеса в реализацию государственных задач, а также создаст необходимые условия для реализации целей проектов с меньшими затратами бюджетных средств.

Заключение

Модель проектного управления способствует концентрации различных административных, финансовых и управленческих ресурсов на наиболее существенных и важных направлениях развития, реализация которых будет способствовать достижению стратегических национальных целей развития. Применение проектного подхода привело к существенному повышению эффективности государственного управления в РФ. Четкое формулирование национальных целей и их последующее дробление на разноуровневые проекты позволяет структурировать деятельность органов власти. Выделение финансирования в привязке к конкретным проектам дает возможность контролировать целевое расходование бюджетных средств. Закрепление персональной ответственности

за исполнителями позволяет максимально вовлечь их в процесс реализации проекта.

При этом, однако, система может быть существенным образом улучшена при реализации следующих мероприятий: осуществлении перехода от чисто финансово-планирования к ресурсно-финансовому; использованию при разработке проектов всех уровней инструментов моделирования и оценки рисков, более тесной интеграции системы проектного управления с системой государственного стратегического планирования и федеральной системой управления рисками, а также развитию кадрового потенциала и кадровой обеспеченности проектной деятельности. Также для того, чтобы система проектного управления заработала в полной мере, необходимо доработать нормативно-правовую базу. В частности, сегодня уже требуется актуализация целого ряда ведомственных и региональных нормативных актов, которые в значительной мере отстали от федерального законодательства.

Статья подготовлена по результатам исследований, выполненных за счет бюджетных средств по государственному заданию ФГБОУ ВО «Финансовый университет при Правительстве Российской Федерации».

Список литературы

1. Догадайло Е.Ю. Стратегическое планирование в Российской Федерации как механизм, определяющий национальные стратегические приоритеты в современных экономических условиях: развитие нормативного регулирования и поиск конституционно-правовых основ // Право и государство: теория и практика. 2019. № 2 (170). С. 29–35.
2. Бухвальд Е.М. Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации // Теория и практика общественного развития. 2019. № 2 (132). С. 50–54.
3. Черных Е.Н. Управление программами и проектами на региональном уровне // Журнал Бюджет. 2019. № 1 (193). С. 31–33.
4. Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации [Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 № 1288 (ред. от 24.06.2021)]. Собрание законодательства РФ. 05.11.2018. № 45. Ст. 6947.
5. Об утверждении Концепции повышения эффективности бюджетных расходов в 2019–2024 годах [Распоряжение Правительства РФ от 31.01.2019 № 117-р]. Собрание законодательства РФ. 11.02.2019. № 6. ст. 542.
6. Сороко Г.Я., Коготкова И.З. Развитие теории и практики проектного управления: роль научной школы Государственного университета управления // Вестник университета. 2019. № 8. С. 111–117.
7. Брагина Э.Н., Шилова Н.Н., Зенкина М.В. Эволюция концепции государственного управления и трансформация целевых показателей по уровням управления // Естественно-гуманитарные исследования. 2020. № 29 (3). С. 84–91.
8. Николаева Е.Е., Берендеева А.Б. Практика Проектного управления в национальной экономике России // Вестник Ивановского государственного университета. Серия: Экономика. 2019. № 4 (42). С. 86–96.

9. Абрамкина С.Р., Владыкина Л.Б., Лукин А.Н. Использование проектного метода в государственном и муниципальном управлении: от декларирования к результативности // Социум и власть. 2019. № 2 (76). С. 37–45.

10. Указ о национальных целях развития России до 2030 года // Официальный сетевой ресурс Президента России. 21 июля 2020 года. [Электронный ресурс]. URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 03.11.2021).

11. Объем финансирования нацпроектов в 2021 году составит 2,2 трлн рублей // ТАСС. [Электронный ресурс]. URL: <https://tass.ru/nacionalnye-proekty/9483409> (дата обращения: 03.11.2021).

12. Национальные проекты // Правительство Российской Федерации. [Электронный ресурс]. URL: [http://](http://government.ru/rugovclassifier/section/2641/)

government.ru/rugovclassifier/section/2641/ (дата обращения: 03.11.2021).

13. Кудрин исключил достижение национальных целей посредством нацпроектов // РБК. [Электронный ресурс]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/07/06/2019/5cfa13189a7947a381017303> (дата обращения: 03.11.2021).

14. Бюджетный кодекс Российской Федерации (часть третья) [Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 30.04.2021)]. Собрание законодательства РФ. 2008. 03 авг. № 31. ст. 3823.

15. О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения [Приказ Минфина России от 06.06.2019 № 85н (ред. от 29.07.2021)]. Официальный интернет-портал правовой информации www.pravo.gov.ru. 09.07.2019. № 0001201907090001.