

УДК 338.2:334.02

## ОСОБЕННОСТИ ПРИМЕНЕНИЯ ПРОЕКТНОГО ПОДХОДА ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОГРАММ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Кузнецов Н.В.

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

В статье рассматривается практика применения проектного подхода при реализации национальных программ в Российской Федерации. Показано, что проектный подход является основой для увязки государственного стратегического и бюджетного планирования, от эффективности которого сегодня напрямую зависит достижение целей социально-экономического развития страны. Отмечено, что по мере укрупнения и усложнения программ и повышения комплексности проектов возникает риск отклонения результатов выполнения программы от первоначально определенных стратегических целей. Рассмотрены ключевые принципы и особенности организации проектной деятельности при реализации национальных программ, а также ее методологическое и нормативно-правовое обеспечение. Показано, что в Российской Федерации сегодня реализована трехуровневая архитектура выполнения национальных программ, в рамках которой происходит распределение и закрепление ответственности по уровням управления. Рассмотрена двухфакторная модель отбора проектов для включения в национальную программу и этапы реализации проектов. Выявлены ключевые проблемы, возникающие на стадии подготовки и выполнения проектов, существенным образом снижающие эффективность реализации национальных программ. Сделан вывод о том, что система управления реализацией национальных программ нуждается в методологическом и нормативно-правовом совершенствовании.

**Ключевые слова:** государственное управление, национальные программы, проектный подход, регулирование, стратегическое планирование

## FEATURES OF THE APPLICATION OF THE PROJECT APPROACH IN THE IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROGRAMS IN THE RUSSIAN FEDERATION

Kuznetsov N.V.

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

The article discusses the practice of applying the project approach in the implementation of national programs in the Russian Federation. It is shown that the project approach is the basis for linking state strategic and budget planning, the effectiveness of which today directly depends on the achievement of the goals of the country's socio-economic development. It is noted that as the programs become larger and more complex and the complexity of projects increases, there is a risk of deviation of the results of the program from the initially defined strategic goals. The key principles and features of the organization of project activities in the implementation of national programs, as well as its methodological and regulatory support are considered. It is shown that in the Russian Federation today a three-tier architecture for the implementation of national programs has been implemented, within the framework of which responsibility is distributed and consolidated by management levels. A two-factor model for selecting projects for inclusion in the national program and stages of project implementation is considered. The key problems arising at the stage of preparation and implementation of projects are identified, which significantly reduce the effectiveness of the implementation of national programs. It is concluded that the management system for the implementation of national programs needs methodological, regulatory and legal improvement.

**Keywords:** public administration, national programs, project approach, regulation, strategic planning

В рамках реформирования бюджетного процесса были определены новые принципы бюджетирования, подразумевающие увязку государственных расходов с конкретными целями социально-экономического развития страны, что фактически означает необходимость создания системы, увязывающей государственное стратегическое и бюджетное планирование.

Первый практический шаг в этом направлении был сделан в 2014 г., когда изменения и дополнения, внесенные в Бюджетный кодекс Российской Федерации,

закрепили государственные программы как «основу для составления проектов бюджетов на очередной финансовый год и плановый период» [1]. Затем в 2018 г. Правительство Российской Федерации утвердило Постановление «Об организации проектной деятельности» [2], которым было введено понятие «национальной программы» как инструмента достижения национальных целей и обеспечения выполнения целевых стратегических показателей [3]. Позднее, в январе 2019 г., рассматривая пути повышения эффективности бюджетных рас-

ходов, Правительство еще раз подтвердило важность развития системы программно-целевого бюджетного планирования на основе национальных программ [4].

В Российской Федерации в настоящий момент реализуется 13 национальных программ, каждая из которых включает в себя от 3 до 11 федеральных проектов [5], общий объем финансирования которых до 2024 г. превышает 25,7 трлн руб. Следует отметить, что программы и проекты составляют порядка 80% расходов федерального бюджета и являются основным инструментом достижения поставленных президентом национальных стратегических целей. С этой точки зрения крайне важна налаженная взаимосвязь бюджетного планирования с циклами проектного и стратегического управления.

В то же самое время практическая реализация этого подхода столкнулась с рядом сложностей. Как показывают исследования (например, [6]), даже относительно недавно инициированные программы, по мере укрупнения и усложнения решаемых задач и повышения комплексности реализуемых проектов, могут утрачивать связь со стратегическими целями, для достижения которых они изначально были созданы. Таким образом, качественное исполнение национальных программ невозможно без развития и совершенствования методов управления, в основу которых положен проектный подход [7].

Цель исследования: проанализировать принципы и особенности применения проектного подхода при реализации национальных программ в Российской Федерации.

Выявить ключевые проблемы, снижающие эффективность реализации национальных программ.

### Материалы и методы исследования

Исследование основано на анализе сложившейся в России практики управления реализацией национальных программ, а также действующего методологического и нормативно-правового обеспечения проектной деятельности. При этом используется системный подход, методы научной абстракции, систематизации и формализации.

#### *Принципы и особенности организации проектной деятельности при реализации национальных программ*

Исполнение национальных программ обеспечивается путем реализации составляющих их федеральных проектов. При этом в рамках реализации федерального проекта могут быть задействованы несколько субъектов, реализующих региональные проекты различной направленности. Показатели национальных, федеральных и региональных проектов взаимосвязаны между собой. Так, национальные цели развития, а также цели и показатели национальных программ отражаются в целевых показателях федеральных проектов, которые в свою очередь детализируются и уточняются на уровне субъекта РФ (рис. 1).

Основные документы, определяющие правила и порядок реализации национальных программ, а также федеральных и региональных проектов, с их краткой характеристикой, представлены в табл. 1.

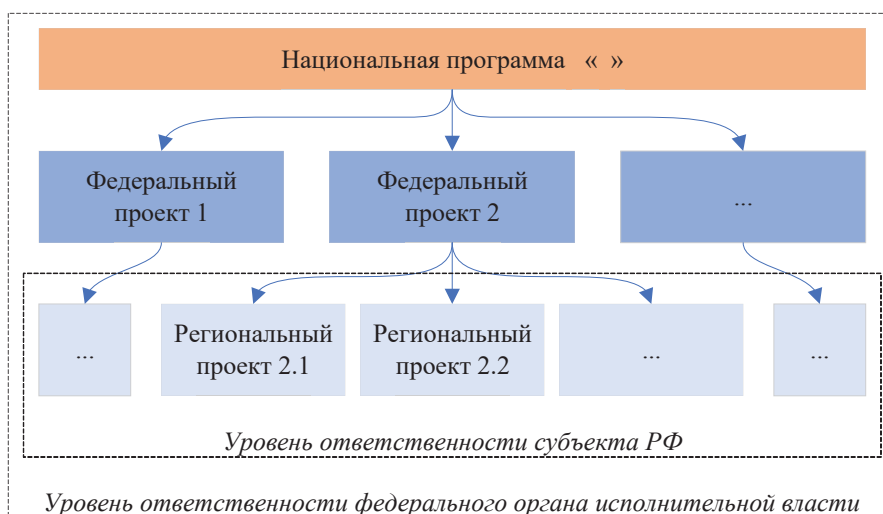


Рис. 1. Трехуровневая архитектура реализации национальных программ в РФ

Таблица 1

Документы, определяющие правила реализации национальных программ

Документ	Определяет
Постановление Правительства РФ «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [2]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Порядок организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации и функциональную структуру системы управления проектной деятельностью.</li> <li>• Порядок информационного взаимодействия участников проектной деятельности, механизмы сбора и обработки информации и данных, а также анализа реализации проектов на всех уровнях.</li> <li>• Порядок формирования, согласования, утверждения и представления паспортов национальных программ и федеральных, а также бюджета на их реализацию</li> </ul>
Методические указания по разработке национальных программ (проектов) [8]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Основные понятия, подходы и требования, используемые при разработке паспортов национальных программ и федеральных проектов.</li> <li>• Порядок и методологию заполнения форм паспортов национальных программ и федеральных проектов</li> </ul>
Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов [9]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Виды результатов федеральных и региональных проектов, стандартизированные контрольные точки федеральных и региональных проектов.</li> <li>• Порядок применения и изменения результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных и региональных проектов</li> </ul>
Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты и федеральные проекты [10]	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Порядок подготовки отчетов о ходе реализации национальных программ и федеральных проектов.</li> <li>• Порядок представления информации и подготовки отчетов о ходе исполнения проектов, а также запросов на изменение паспортов проектов.</li> <li>• Порядок и методологию подготовки итоговых отчетов о реализации национальных и федеральных проектов</li> </ul>
Методические рекомендации по подготовке региональных проектов (изданные ФОИВ в рамках курируемых ими национальных программ)	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Принципы и правила подготовки региональных проектов.</li> <li>• Порядок и методологию заполнения форм паспортов региональных проектов</li> </ul>

Организационную поддержку проектной деятельности осуществляют проектный комитет и проектные офисы. Проектный комитет – это постоянный коллегиальный орган исполнительной власти, который принимает управленческие решения планового характера и контролирует деятельность среднесрочных и долгосрочных периодов, осуществляет контроль реализации проектов, а также следит за достижением этапов и необходимых показателей проекта. Проектный офис осуществляет планирование проектной деятельности и надзор за ходом ее выполнения. Основные задачи проектного офиса: формирование и актуализация методологии, процессов и инструментов управления проектами, надзор и контроль над ходом реализации проектов, а также ведение необходимой аналитики. Органы управления национальными программами, федеральными и региональными проектами, а также исполняемые ими функции представлены в табл. 2.

Проектная деятельность, осуществляемая в рамках реализации национальных программ, характеризуется четырьмя фазами (рис. 2): иницированием, подготовкой, реализацией и завершением проектов [2].

На этапе иницирования в рамках конкретной национальной программы разрабатываются предложения по составу федеральных проектов. Для включения федерального проекта в состав национальной программы необходимо оценить его потенциальное влияние на достижение стратегических целей и задач, целевых и дополнительных показателей национальной программы. В ходе этапа подготовки разрабатываются паспорта национальной программы, федерального и регионального проектов. Структура паспортов проектов идентична в целях обеспечения их взаимности.

Разработка паспорта национальной программы осуществляется ее предполагаемым руководителем на основе предложений органов исполнительной власти различных

уровней, иных органов и организаций, являющихся предполагаемыми исполнителями программы. Паспорт национальной программы включает в себя наименование программы, срок ее реализации, перечень исполнителей, цели, целевые и дополнительные показатели по годам реализации, объем финансового обеспечения по годам и источникам финансирования.

Разработка паспорта федерального проекта осуществляется его предполагаемым руководителем на основе предложений органов исполнительной власти различных

уровней, иных органов и организаций, являющихся предполагаемыми исполнителями проекта. Паспорт федерального проекта разрабатывается в привязке к параметрам соответствующего национального проекта.

Реализация региональных проектов осуществляется в рамках специально заключаемых соглашений. При этом руководитель федерального проекта должен обеспечить соответствие соглашений о реализации региональных проектов паспорту федерального проекта.

Таблица 2

Распределение ответственности и функционала в рамках проектного подхода

Уровень управления	Орган управления	Исполняемые функции
Уровень Правительства РФ	Совет при Президенте РФ	Определение целей, целевых показателей и параметров национальных программ
	Президиум Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию	Утверждение паспортов национальных программ и федеральных проектов (не входящих в состав программ)
	Центр компетенций проектной деятельности	Экспертная и консультационная поддержка проектной деятельности
	Руководитель национальной программы	Достижение целей, показателей и результатов национальной программы
	Общественно-экспертный совет	Участие в разработке программ, подготовка заключений на паспорта программ
Федеральный уровень	Руководитель федерального проекта	Достижение целей, показателей и результатов федерального проекта
	Администратор федерального проекта	Мониторинг реализации федерального проекта и формирование отчетности
	Участники федерального проекта	Ответственные исполнители мероприятий и контрольных точек федерального проекта
Региональный уровень	Куратор регионального проекта	Достижение целей, показателей и результатов регионального проекта
	Руководитель регионального проекта	Достижение целей, показателей и результатов регионального проекта
	Администратор регионального проекта	Мониторинг реализации регионального проекта и формирование отчетности
	Участники регионального проекта	Ответственные исполнители мероприятий и контрольных точек паспорта проекта

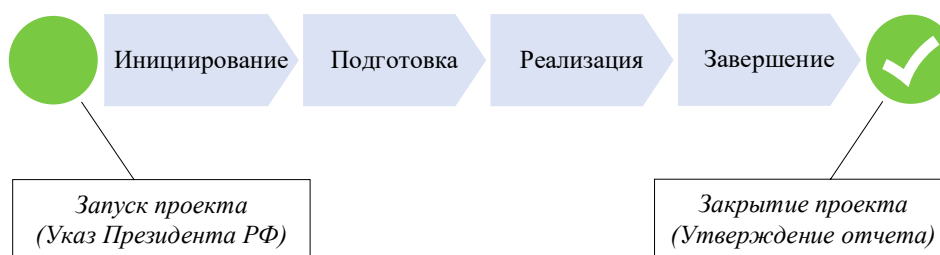


Рис. 2. Этапы реализации проектов в рамках выполнения национальных программ РФ

Органами исполнительной власти проводится работа по определению перечня проектов, которые необходимо реализовать в рамках национальной программы. С целью их отбора проводится ранжирование проектов по критериям «ценности» (то есть способности содействовать достижению целей национальной программы), «реализуемости» (то есть возможности его успешного выполнения с учетом рисков) и «финансирования» (то есть объему и графику государственных вложений в проект, необходимых для его реализации) [11]. Для включения в программу отбираются проекты, имеющие наибольшую ценность и наилучшую реализуемость. Для чего эти показатели оцениваются экспертным путем в баллах, после чего проекты распределяются по трем зонам (рис. 3): красной (3), желтой (2) и зеленой (1). Наиболее приоритетными являются проекты, находящиеся в зеленой зоне – они характеризуются высокой ценностью и высокой вероятностью успешной реализации («Проект 3» на рис. 3). Что же касается проектов, попадающих в красную зону – от них, как правило, рекомендуется отказываться («Проект 1» на рис. 3).

В процессе реализации федеральных и региональных проектов на регулярной основе производится их мониторинг. Цель мониторинга состоит в определении фактически достигаемых параметров проекта и оценке их отклонений от целевых параметров, утвержденных в паспортах проектов. Оценка реализации проектов осуществляется с использованием Информационной системы проектной деятельности (ИСПД), а также ежемесячных и ежеквартальных

отчетов, с включением достоверной информации о текущем ходе реализаций. Мониторинг позволяет сопоставить фактические результаты выполнения поставленных задач с плановыми и, в случае существенных отклонений, предпринять соответствующие корректирующие воздействия [7]. При этом все национальные программы, федеральные и региональные проекты ежегодно актуализируются в соответствии с циклом планирования в рамках очередного финансового года.

Завершение проекта осуществляется как планомерно, по итогам достижения поставленных целей и задач, так и досрочно, при принятии соответствующего решения президиумом Совета при Президенте РФ (если федеральный проект не входит в состав какой-либо национальной программы) или Проектным комитетом (если федеральный проект входит в состав национальной программы). На стадии завершения проекта руководитель формирует отчет о ходе его реализации, а также обеспечивает получение заключения Министерства экономического развития Российской Федерации и Общественно-экспертного совета [2]. Итоговый отчет утверждается Проектным комитетом. Если заверченный федеральный проект входит в состав национальной программы, то, после получения одобрения от проектного комитета, руководителем национальной программы осуществляется оценка достижения поставленных целей и показателей проекта, оценка эффективности расходования бюджетных средств в рамках проекта, а также оценка эффективности выполнения задач национальной программы в которую входит проект.

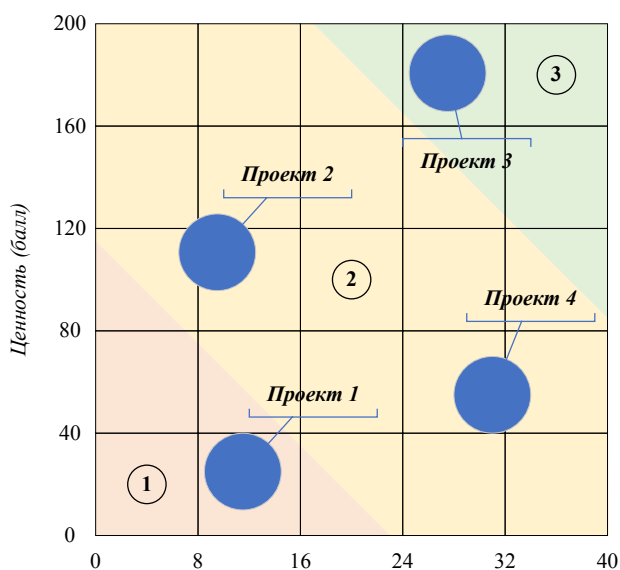


Рис. 3. Двухфакторная модель отбора проектов для включения в национальную программу



### Заключение

Анализ опыта применения проектного подхода позволяет выявить ключевые проблемы, существенным образом снижающие эффективность реализации национальных программ.

На стадии подготовки национальной программы одной из самых значимых проблем является недостаточная проработанность входящих в нее проектов, недооценка возможных рисков их реализации, а также неверная приоритизация. Так, используемая двухкритериальная шкала отбора проектов (рис. 3) предполагает, что наиболее ценные и высоко реализуемые проекты находятся в зеленой зоне, однако на практике существуют исключения, например, когда тот или иной проект реализуется в интересах обеспечения выполнения стратегии (например, стратегии национальной безопасности). Необходимо производить отбор «правильных проектов» – направленных на достижение национальных целей и решение стратегических задач.

В ходе выполнения проектов ключевой проблемой становится необходимость обеспечения достоверности оперативно получаемой информации и данных о состоянии проекта. При этом часто с момента первичной идентификации какой-либо проблемы по проекту до момента ее решения проходит много времени, в течение которого государственный бюджет, а вместе с ним и все общество, будет терпеть ущерб. Также хотелось бы отметить, определенные коммуникационные проблемы между участниками процесса, выражающиеся в недостаточной осведомленности и непонимании некоторыми участниками своей роли и функциональных задач в рамках процесса. При этом последняя проблема иногда усугубляется принципиальным нежеланием некоторых участников проектной деятельности тратить свое время на выстраивание взаимодействия. Кроме того, можно заметить определенное разночтение в трактовке ключевых методических принципов, используемых в процессе подготовки проектов, что в особенности проявляется при переходе от федерального к региональному уровню. Предпринимаемые органами исполнительной власти меры хотя и способствуют улучшению координации работы министерств и ведомств, однако в глобальном масштабе явно недостаточны.

Очевидно, что базирующаяся на проектом подходе система управления реализацией национальных программ нуждается в дальнейшем методологическом, нормативно-правовом и технологическом совершенствовании. При этом в качестве одного

из направлений повышения ее эффективности может стать развитие Информационной системы проектной деятельности с целью усиления роли оперативной аналитики на всех уровнях управления.

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

### Список литературы

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации (Ч. 3) [Федеральный закон от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 01.07.2021)]. Собрание законодательства РФ, 03.08.1998, № 31, ст. 3823.
2. 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.
3. О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года [Указ президента РФ от 07.05.2018 № 204 (ред. от 21.07.2020)]. Собрание законодательства РФ, 14.05.2018, № 20, ст. 2817.
4. 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.
5. Национальные проекты / Правительство Российской Федерации [Электронный ресурс]. URL: <http://government.ru/tugovclassifier/section/2641/> (дата обращения: 06.07.2021).
6. Анализ реализации разработанных планов правительственной программы «Цифровая экономика Российской Федерации»: отчет о НИР (Пер. № НИОКТР: АААА-Б20-220022690031-5. Пер. № Результатов: АААА-А19-119112690109-4.). М.: Государственный университет управления, 2019. 419 с.
7. Ручкин А.В., Шеметова Н.К. Оценка уровня зрелости организации проектной деятельности в органах исполнительной власти в Российской Федерации: анализ методик // Вопросы управления. 2019. № 1 (37). С. 86–95.
8. Методические указания по разработке национальных проектов (программ) [утв. Президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 14.10.2019 № 12]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_339394/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_339394/) (дата обращения: 06.07.2021).
9. Методические указания по применению типов результатов и стандартизированных контрольных точек федеральных проектов [утв. Правительством РФ 22.03.2019 № 2523п-П6]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_321561/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_321561/) (дата обращения: 06.07.2021).
10. Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты [утв. президиумом Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и национальным проектам, протокол от 03.12.2018 № 14]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318559/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318559/) (дата обращения 06.07.2021).
11. Об утверждении Методических рекомендаций по проведению ранжирования проектов (программ) и ведомственных целевых программ с учетом оценки достижения целей государственных программ Российской Федерации [Приказ Минэкономразвития России от 15.11.2017 № 607]. URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_284067/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_284067/) (дата обращения: 06.07.2021).