

УДК 338.2

DOI: 10.34670/AR.2022.23.92.024

Государственные программы и национальные проекты России – синергетический эффект интеграции инструментария

Юрченко Каринэ Григорьевна

Соискатель,
кафедра экономической теории, региональной экономики
и предпринимательства,
Волгоградский государственный университет,
400062, Российская Федерация, Волгоград, Университетский пр., 100;
e-mail: yur.karina@mail.ru

Аннотация

В статье исследованы особенности формирования и реализации государственных программ Российской Федерации, государственных программ субъектов РФ, национальных, федеральных и региональных проектов для обеспечения достижения национальных целей развития РФ, установленных Президентом РФ (далее НЦ). Произведена оценка реализуемых Правительством РФ основных направления деятельности и единого плана по достижению НЦ. Проанализировано законодательство РФ, регулирующее вопросы формирования и реализации программ и проектов в РФ. Представлены общие понятия рассматриваемых инструментов (в том числе органы управления, элементы (структура), принципы формирования), дана характеристика их роли при стратегическом планировании и управлении. Рассмотрены ожидаемые в ближайшем будущем изменения по углублению интеграции данных инструментов, усилению взаимосвязи программно-целевого и проектного принципов планирования. Описаны принцип финансового, в том числе бюджетного обеспечения программ и проектов, особенности их бюджетной классификации. Авторами проведен анализ и представлен результат корреляции НЦ и национальных проектов, а также государственных программ РФ и интегрированных в них федеральных проектов в контексте федерального бюджета на 2021 год. Указана роль субъектов РФ в достижении НЦ, обозначены принципы тождественности осуществляемой с рассматриваемыми инструментами деятельности на региональном уровне.

Для цитирования в научных исследованиях

Юрченко К.Г. Государственные программы и национальные проекты России – синергетический эффект интеграции инструментария // Экономика: вчера, сегодня, завтра. 2022. Том 12. № 1А. С. 198-213. DOI: 10.34670/AR.2022.23.92.024

Ключевые слова

Национальные цели развития Российской Федерации, национальные проекты, государственные программы, федеральные проекты, стратегическое планирование.

Введение

Вызовы, с которыми в последние годы сталкивается общество, в том числе в вопросах устойчивости мировой и региональной экономики, заставляют пересматривать функционирующие системы, критически их анализировать на предмет действенности. Глобальность требуемых изменений предполагает системный подход, пересмотр стратегических механизмов.

К таким изменениям определенно можно отнести издание в 2018 году Указа Президента РФ, определяющего национальные цели развития Российской Федерации (далее – НЦ) на период до 2024 года, которые в июле 2020 года были частично пересмотрены и в новой редакции пролонгированы к достижению на период до 2030 года (Указ Президента РФ № 204, 2018; Указ Президента РФ № 474, 2020).

В соответствии с данными указами обеспечить достижение поставленных целей, в первую очередь, призваны специально разработанные по трем направлениям («Человеческий капитал», «Комфортная среда для жизни» и «Экономический рост») национальные проекты (программы) (далее – НП), которых на данный момент насчитывается 15 единиц [Единый портал бюджетной системы ..., 2021]. Кроме того, для обеспечения достижения общественно значимых результатов и выполнения задач НП и их показателей разработаны и утверждены федеральные проекты (далее – ФП), входящие в состав НП. Для обеспечения достижения показателей и результатов ФП, которые относятся к законодательно установленным полномочиям субъекта РФ, а также к вопросам местного значения муниципальных образований, расположенных на территории указанного субъекта РФ, разработаны и утверждены региональные проекты (далее – РП) (Постановление Правительства РФ № 1288, 201).

Правительством РФ утверждены основные направления деятельности на период до 2024 года (далее – ОНДП), предусматривающие механизмы и ресурсное обеспечение достижения НЦ [Основные направления деятельности Правительства РФ ..., 2018].

Так, деятельность Правительства РФ в ближайшие годы главным образом сконцентрирована на достижении НЦ, что, в свою очередь, планируется обеспечить посредством реализации государственных программ РФ (далее – ГП РФ) и государственных программ субъектов РФ (далее – ГП субъектов РФ) и входящих в них федеральных (региональных) проектов и иных мероприятий, сбалансированных по срокам, ожидаемым результатам и параметрам ресурсного обеспечения.

ОНДП предусмотрено, что для каждой НЦ необходимо разработать план ее достижения, который будет содержать путь выхода на целевые уровни, учитывать обстоятельства, оказывающие влияние на достижение НЦ, а также перечень ГП РФ (включая входящие в их состав ФП), к сферам реализации которых относится управление соответствующими факторами.

Следует отметить, что, несмотря на факт, что ОНДП являются ключевым документом стратегического планирования Правительства РФ на период до 2024 года, определяющим основные механизмы, меры и действия по реализации своих полномочий, они не приведены в соответствие с новыми формулировками НЦ.

Например, ОНДП предусмотрено, что достижение НЦ «вхождение РФ в число пяти крупнейших экономик мира, обеспечение темпов экономического роста выше мировых при сохранении макроэкономической стабильности, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%» будет обеспечено посредством следующих ключевых программ и проектов:

- НП: «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Повышение производительности труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Образование», «Наука»;
- ГП РФ: «Развитие образования», «Развитие транспортной системы», «Информационное общество (2011-2020 годы)», «Экономическое развитие и инновационная экономика», «Развитие атомного энергопромышленного комплекса», «Обеспечение государственной безопасности», «Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности», «Развитие авиационной промышленности на 2013–2025 годы», «Развитие внешнеэкономической деятельности», «Содействие занятости населения», «Энергоэффективность и развитие энергетики».

Кроме того, согласно ОНДП, на достижение указанной НЦ направлена государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2013-2020 годы, комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры до 2024 года.

Однако НЦ в редакции Указа Президента РФ от 21.07.2020 № 474 рассматриваемую НЦ не содержат. Кроме того, изменились и наименования некоторых вышеуказанных документов. Так, исключение мероприятий по поддержке занятости соответствующим образом отразилось на наименовании НП, в новой редакции – «Производительность труда». Преобразовано наименование НП в «Безопасные качественные дороги». В связи с разработкой Минобрнауки России единого НП в сфере высшего образования и науки на 2021–2030 годы новое название НП – «Наука и университеты» [Митрофанова, Юрченко, 2021]. Также продлен период реализации ГП РФ «Информационное общество до 2024 года, а с марта 2019 года изменено наименование ГП РФ – «Развитие энергетики» (Распоряжение Правительства РФ № 1950-р, 2010, 2021). Срок реализации государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия также продлен, до 2025 года.

Таким образом, ОНДП не актуализированы, следовательно, Правительством РФ не приняты исчерпывающие меры по исполнению указа Президента РФ в части приведения своих актов в соответствие с указом. При этом Правительством РФ в соответствии с Указом Президента РФ от 21.07.2020 № 474 разработан единый план по достижению НЦ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года (далее – Единый план).

Так, Единый план (в редакции от 1 октября 2021 года) содержит действующие НЦ и характеризующие их достижение к 2030 году соответствующие целевые показатели [Единый план по достижению национальных целей ..., 2021]. Более того, в отношении каждого показателя Единым планом определены индикаторы факторов достижения, по которым установлены плановые значения (ежегодно до 2024 года, а также на 2030 год), а также комплексы мероприятий, направленные на достижение показателей, с указанием их характеристики и документов.

Например, в рамках НЦ «Комфортная и безопасная среда для жизни» определен целевой показатель «создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100% и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза».

Единым планом в отношении данного показателя предусмотрены следующие индикаторы с

ожидаемыми к достижению значениями (таблица 1).

Таблица 1 - Индикаторы показателя «Создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, обеспечивающей сортировку отходов в объеме 100 процентов и снижение объема отходов, направляемых на полигоны, в два раза» с ожидаемыми к достижению значениями

Индикаторы	2020 год (факт)	2021 год (оценка)	2022 год	2023 год	2024 год	2030 год
Сводный индекс обработки (сортировки), утилизации и захоронения твердых коммунальных отходов, %	12,4	17,2	21,1	25,6	32,9	100
Доля твердых коммунальных отходов, направленных на обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, %	21,4	26,6	32,7	39,7	50,2	100
Доля направленных на утилизацию отходов, выделенных в результате раздельного накопления и обработки (сортировки) твердых коммунальных отходов, в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, %	3,9	6,2	7,6	9,2	12,1	49,5
Доля направленных на захоронение твердых коммунальных отходов, в том числе прошедших обработку (сортировку), в общей массе образованных твердых коммунальных отходов, %	96,1	93,8	92,4	90,8	87,9	49,8

Комплекс мероприятий, направленный на достижение вышеуказанного показателя, содержит, в том числе, следующие документы: ФП «Комплексная система обращения с твердыми коммунальными отходами»; ГП субъектов РФ; дорожную карту по введению раздельного накопления и сбора твердых коммунальных отходов; ФП «Научное обеспечение экологической деятельности, экологическое воспитание и просвещение»; Концепция совершенствования института расширенной ответственности производителей и импортеров товаров и упаковки; ФП «Экономика замкнутого цикла».

Как видно, достижение НЦ планируется за счет организации комплексного, всестороннего воздействия на соответствующие сферы, с использованием инструментов, имеющих различную специфику функционирования, в целях получения максимального эффекта от их применения.

Обзор источников

В связи с тем, что рассматриваемые инструменты относятся к сфере государственного управления, наилучшим образом понимание особенностей их формирования и использования может быть получено при изучении законодательства РФ.

Кроме того, наглядная информация о рассматриваемых инструментах представлена на дашбордах портала ГП РФ (<https://programs.gov.ru/>) и Едином портале бюджетной системы РФ «Электронный бюджет» (<http://budget.gov.ru/>).

В соответствии с указанными ресурсами, в настоящее время функционирует 46 ГП РФ по 5 направлениям: Инновационное развитие и модернизация экономики; Новое качество жизни; Эффективное государство; Сбалансированное региональное развитие; Обеспечение

национальной безопасности.

Данные ГП РФ содержат в себе более 2000 показателей, а их финансовое обеспечение составляет порядка 70% федерального бюджета [Портал государственных программ ..., 2021]. В отношении проектов на текущий момент утверждено 15 НП, 80 ФП и порядка 3700 РП с объемом финансового обеспечения за 2019–2024 годы порядка 25000 млрд рублей, в том числе за счет федерального бюджета, консолидированных бюджетов субъектов РФ, бюджетов государственных внебюджетных фондов и внебюджетных источников.

В качестве основных характеристик проектов и программ необходимо отметить следующее. В целях обеспечения взаимодействия органов государственной власти всех уровней, органов муниципальной власти, общественных объединений, научных и других организаций при рассмотрении вопросов, связанных со стратегическим развитием РФ и достижением НЦ при Президенте РФ создан совещательный орган – Совет при Президенте РФ по стратегическому развитию и НП – который образован вследствие преобразования Совета при Президенте РФ по стратегическому развитию и приоритетным проектам.

Основными задачами Совета являются: подготовка предложений Президенту РФ по определению и актуализации НЦ и соответствующих целевых показателей; установление концептуальных параметров для утверждения НП; организация взаимодействия государственных и муниципальных органов, экспертного и предпринимательского сообществ по вопросам, связанным с достижением НЦ и реализацией НП; анализ и оценка достижения НЦ, в том числе в регионах, подготовка предложений Президенту РФ, направленных на улучшения в рассматриваемых областях, а также по развитию прогрессивных способов целевого и проектного управления; организация мониторинга достижения НЦ и соответствующих целевых показателей, в том числе на уровне регионов; оценка достижения целевых показателей социально-экономического развития РФ.

Для решения текущих вопросов деятельности Совета формируется президиум Совета. Состав президиума Совета утверждается Президентом РФ. Председателем президиума Совета является Председатель Правительства РФ.

К основным вопросам деятельности Президиума Совета можно отнести: утверждение паспортов НП; принятие решения о начале и завершении (в том числе досрочном) реализации НП, утверждение основных предварительных и окончательных результатов их реализации, а также внесение в них изменений; мониторинг и оценка реализации НП, а также достижения ключевых показателей проектной деятельности (Указ Президента РФ № 444, 2018, 2021).

В целях осуществления проектной деятельности в Правительстве РФ и федеральных органах исполнительной власти формируются органы управления проектной деятельностью.

НП определяются Президентом РФ. Инициирование ФП может осуществляться Правительством РФ, а также по поручению Президента РФ, решению Совета или его президиума, или куратора НП. Основанием является потенциал его влияния на достижение общественно значимых результатов и (или) выполнение задач, показателей НП.

Подготовка НП и ФП основывается на принципах: отражение в паспортах НП их влияния на достижение НЦ; отражение в паспортах НП и входящих в их состав ФП общественно значимых результатов, непосредственно влияющих на улучшение качества жизни граждан и условий ведения предпринимательской деятельности; обоснование эффективности, достаточности и необходимости предлагаемых результатов ФП, а также оценка их воздействия на достижение показателей НП и показателей ФП; получение в приоритетном порядке результатов ФП, способствующих уменьшению стоимости реализации остальных результатов;

осуществление анализа востребованности, а также стоимости и источников финансового обеспечения содержания объектов имущества, создаваемых (приобретаемых) в рамках реализации НП и ФП.

Паспорт НП содержит его наименование, общественно значимые результаты и показатели (со значениями по годам реализации), перечень и общие сведения о ФП в его составе, сроки реализации и объем финансового обеспечения НП, информацию о кураторе, руководителе и администраторе НП, а также иные сведения. Паспорт ФП содержит его наименование, общественно значимые результаты, задачи и показатели НП, на достижение которых направлен ФП, дополнительные показатели, значения показателей и результатов ФП по годам реализации и субъектам РФ, контрольные точки, сроки реализации и объемы финансового обеспечения ФП, информацию о кураторе, руководителе и администраторе ФП, а также иные сведения.

Для достижения запланированных показателей и результатов НП и ФП руководителями ФП и РП заключается соглашение о реализации на территории субъекта РФ РП, направленного на обеспечение достижения соответствующих показателей и результатов.

ГП РФ, ГП субъектов РФ, муниципальные программы утверждаются, а сроки их реализации определяются соответственно Правительством РФ, высшим исполнительным органом государственной власти субъекта РФ, местной администрацией муниципального образования. Разработка и реализация ГП РФ осуществляется определенным Правительством РФ ответственным исполнителем (федеральный орган исполнительной власти, иной главный распорядитель средств федерального бюджета) совместно с соисполнителями и (или) участниками ГП РФ.

При формировании ГП РФ учитываются цели и задачи НП, реализуемых в соответствующих сферах. Значения целевых показателей (индикаторов) ГП РФ должны учитывать показатели прогноза социально-экономического развития РФ. Целевые индикаторы и показатели ГП РФ должны количественно отражать путь ее реализации, решение основных задач и достижение целей ГП РФ.

Перечень государственных программ РФ утверждается Правительством РФ.

ГП РФ включают в себя: подпрограммы, содержащие: ведомственные целевые программы; ФП и (или) их отдельные мероприятия; основные мероприятия, федеральные целевые программы.

ГП РФ включает различные элементы, в том числе: паспорта ГП РФ и ее подпрограмм, федеральных целевых программ; приоритеты и цели государственной политики в соответствующей сфере, включая региональную составляющую; перечень и характеристики структурных элементов подпрограммы с указанием сроков их реализации и ожидаемых результатов, и данные о корреляции результатов их выполнения с целевыми индикаторами и показателями ГП РФ; перечень и сведения о целевых индикаторах и показателях ГП РФ с детализацией ожидаемых к достижению значений по годам ее реализации; информацию по финансовому обеспечению ГП РФ (с детализацией по распорядителям средств, структурным элементам подпрограмм, а также по годам реализации ГП РФ); правила предоставления субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ в рамках ГП РФ (при наличии); план реализации ГП РФ на очередной финансовый год и плановый период (Постановление Правительства РФ № 588, 2010, 2021).

Сами подходы к формированию ГП субъектов РФ, муниципальных программ, РП во многом тождественны федеральному уровню.

Методика исследования

Для понимания особенностей функционирования данных инструментов целесообразно провести перекрестное сравнение отдельных аспектов. Несмотря на то, что в ряде источников НП отнесены к стратегическим инструментам и документам стратегического планирования, нормативно такой статус за ними не закреплен. А вот понятие государственной программы, причем любого уровня (ГП РФ, ГП субъекта РФ, муниципальная программа), определяется как документ стратегического планирования, состоящий из комплекса планируемых мероприятий, взаимосвязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам, и инструментов государственной политики, направленных на достижение приоритетов и целей государственной политики в сфере социально-экономического развития РФ (субъекта РФ, муниципального образования) (Федеральный закон № 172-ФЗ 2014, 2020). Собственно, один из принципов стратегического планирования – программно-целевой принцип – означает именно разработку государственных программ и определение объемов и источников их финансирования. Роль государственных программ в стратегическом планировании достаточно емко обозначена. Например, прогноз социально-экономического развития РФ на долгосрочный период должен содержать оценку макроэкономического эффекта от реализации ГП РФ.

С учетом вышеизложенного, а также масштабности НЦ, планировать их достижение через реализацию ГП (и ФП как их составных элементов) выглядит достаточно разумным и обоснованным решением.

Переплетение программно-целевого метода и проектной деятельности выражается не только в интеграции ФП в ГП РФ. В настоящее время в качестве пилотных уже реализуются ГП РФ («Развитие здравоохранения», «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», «Развитие транспортной системы», «Комплексное развитие сельских территорий») и иные государственные программы (развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия, эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса РФ), сформированные на принципах проектного управления.

Пилотная государственная программа состоит из проектной и процессной частей. В проектную часть входят ФП, ведомственные проекты и отдельные мероприятия ФП. Процессная часть состоит из ведомственных целевых программ и при необходимости отдельных мероприятий. При формировании целей пилотной государственной программы учитываются цели НП, соответствующие сфере реализации пилотной государственной программы.

К соисполнителям пилотной государственной программы относятся государственные органы и организации, представители которых определены руководителями ФП, ведомственных проектов, а также разработчики предусмотренных пилотной государственной программой ведомственных целевых программ, являющиеся главными распорядителями средств соответствующего бюджета.

Порядок разработки, реализации и оценки эффективности таких пилотных программ регулируется отдельным нормативным правовым актом Правительства РФ (Постановление Правительства РФ № 1242, 2017, 2021). Более того, начиная с 2022 года, реализация всех ГП РФ будет осуществляться по-новому. Так, федеральный законодатель вводит следующие типы ГП РФ:

- государственная программа – предметом является достижение приоритетов и целей государственной политики, в том числе национальных НЦ, в рамках конкретной отрасли или сферы социально-экономического развития и обеспечения национальной безопасности РФ;
- комплексная программа – предметом является достижение приоритетов и целей государственной политики межотраслевого и (или) территориального характера, в том числе НЦ, затрагивающих сферы реализации нескольких государственных программ.

Разработка и реализация таких государственных программ (комплексных программ) будет основываться на ряде принципов, основополагающими из которых являются: включение всех инструментов и мероприятий, в том числе организационные мероприятия, комплекс мер по осуществлению контрольно-надзорной деятельности, улучшение нормативного регулирования отрасли, налоговые, таможенные, тарифные, кредитные и иные инструменты; выделение в структуре государственной программы (комплексной программы): проектов, создаваемых и исполняемых в соответствии с законодательством об организации проектной деятельности; процессных мероприятий, реализуемых непрерывно либо на периодической основе; определение ответственного должностного лица за исполнение каждого структурного элемента; введение обозначений для мероприятий (результатов), относящихся к сферам реализации комплексных программ.

В рамках проектной части государственной программы (комплексной программы) будут реализовываться направления в формате проектной деятельности. В рамках процессных мероприятий – иные направления, в том числе: выполнение государственных заданий на оказание государственных услуг, предоставление отдельных видов межбюджетных трансфертов, оказание мер социальной поддержки отдельным категориям населения, осуществление текущей деятельности казенных учреждений, предоставление целевых субсидий государственным учреждениям и иное (Постановление Правительства РФ № 786, 2021).

Результаты исследования

Для понимания результативности использования такого механизма, как интеграция ФП в ГП РФ, что фактически является объединением двух концепций – программно-целевой метода планирования и проектной деятельности – следует оценить фактическое положение дел, сложившееся вследствие принятых мер.

По мнению авторов, одной из основных причин интеграции проектов в программы являлась необходимость упорядочивания механизмов их финансового обеспечения за счет бюджетных источников.

Бюджетные ассигнования на реализацию НП и ФП в очередном финансовом году и плановом периоде планируются в соответствии с порядками составления проекта федерального бюджета и проектов бюджетов государственных внебюджетных фондов РФ, с учетом установленного Президентом РФ условия о приоритетности направления средств на реализацию НЦ.

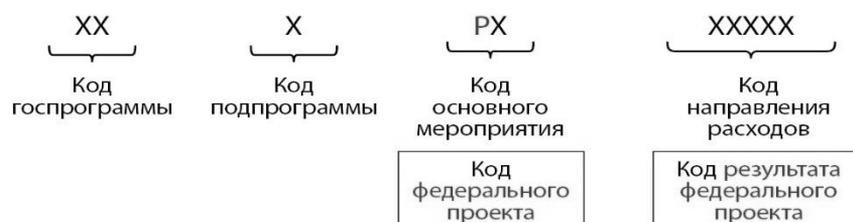
Правительством РФ в рамках проектной деятельности осуществляются следующие мероприятия финансово-бюджетной направленности: бюджетные инвестиции и субсидии на осуществление капитальных вложений в объекты государственной собственности РФ; юридическим лицам; субсидии (иные межбюджетные трансферты) из федерального бюджета бюджетам субъектов РФ; целевые субсидии государственным учреждениям в целях

осуществления капитальных вложений, операций с недвижимым имуществом, приобретения нефинансовых активов, а также реализации иных мероприятий, отвечающих критериям проектной деятельности; осуществление стимулирующих налоговых расходов.

Объем финансового обеспечения государственных (муниципальных) программ утверждается законом (решением) о бюджете по соответствующей каждой программе целевой статье расходов бюджета. Государственные программы утверждаются в соответствии с Бюджетным кодексом РФ, в котором, как следует отметить, НП не упоминаются.

Таким образом, возник вопрос о необходимости включения проектов в действующую бюджетную классификацию РФ.

В настоящее время ФП включены в ГП РФ (на региональном уровне – аналогично) в качестве структурных элементов на уровне основных мероприятий подпрограмм (Рисунок 1).



Примечание. Составлено по [Национальные проекты, госпрограммы ..., 2019].

Рисунок 1 – Включение ФП в ГП РФ

Законодательно установлены коды основных мероприятий целевых статей расходов, их наименования и соответствующие им полные наименования ФП в составе НП, например, для ФП «Современная школа» – 000E100000, для ФП «Развитие экспорта медицинских услуг» – 000N800000 (Приказ Минфина России № 85н, 2019, 2021).

Автором проведен анализ корреляции НЦ и НП, результат представлен в таблице 2.

Таблица 2 - Национальные цели развития РФ и обеспечивающие их достижение национальные проекты

Наименование НЦ	Наименование НП
Сохранение населения, здоровье и благополучие людей (4 целевых показателя)	«Образование» «Туризм и индустрия гостеприимства» «Здравоохранение» «Демография» «Безопасные качественные дороги»
Возможности для самореализации и развития талантов (6 целевых показателей)	«Культура» «Цифровая экономика РФ» «Образование» «Туризм и индустрия гостеприимства» «Наука и университеты» «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года»
Комфортная и безопасная среда для жизни (6 целевых показателей)	«Жилье и городская среда» «Экология» «Туризм и индустрия гостеприимства» «Безопасные качественные дороги»

Наименование НЦ	Наименование НП
Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство (5 целевых показателей)	«Цифровая экономика РФ» «Образование» «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» «Туризм и индустрия гостеприимства» «Производительность труда» «Здравоохранение» «Безопасные качественные дороги» «Наука и университеты» «Международная кооперация и экспорт» «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года» «Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года»
Цифровая трансформация (4 целевых показателя)	«Цифровая экономика РФ» «Туризм и индустрия гостеприимства»

Составлено по: Указ Президента РФ № 474, 2020: Единый портал бюджетной системы ..., 2021.

Как следует из данных таблицы 2, НП неравномерно распределены в отношении установленных НЦ. Так, на достижение НЦ «Цифровая трансформация» направлено всего два НП, а для НЦ «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» – перечень из 11-и НП.

При этом, как отмечено ранее, финансирование проектов осуществляется через их интеграцию в программы. На примере федерального бюджета на 2021 год авторами оценен уровень финансирования ФП и формат их распределения по ГП РФ, результат представлен в таблице 3.

Таблица 3 - Распределение федеральных проектов по государственным программам РФ, оценка уровня их финансирования из федерального бюджета на 2021 год

№ п/п	Наименование ГП РФ, бюджетные ассигнования на 2021г., млн руб.	ФП в составе, бюджетные ассигнования на 2021г., млн руб.	Доля расходов на ФП в ГП РФ, %
1	Развитие здравоохранения 965 077,2	10 ФП (8-НП "Здравоохранение", 2-НП "Демография") 245 202,7	25,4%
2	Развитие образования 383 767,1	11 ФП (1-НП "Культура", 2-НП "Цифровая экономика РФ", 7-НП "Образование", 1-НП "Демография") 176 580,7	46,0%
3	Социальная поддержка граждан 2 004 241,7	2 ФП (НП "Демография") 664 727,2	33,2%
4	Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ 255 119,5	8 ФП (2-НП "Цифровая экономика РФ", 4-НП "Жилье и городская среда", 1-НП "Экология", 1-НП "Демография") 159 851,8	62,7%
5	Содействие занятости населения 135 624,9	4 ФП (2-НП "Цифровая экономика РФ", 1-НП "Образование", 1-НП "Демография") 8 853,4	6,5%

№ п/п	Наименование ГП РФ, бюджетные ассигнования на 2021г., млн руб.	ФП в составе, бюджетные ассигнования на 2021г., млн руб.	Доля расходов на ФП в ГП РФ, %
6	Обеспечение общественного порядка и противодействие преступности	1 ФП (НП "Безопасные качественные дороги")	
	739 314,6	9 234,8	1,2%
7	Развитие культуры	3 ФП (НП "Культура")	
	130 026,7	19 673,0	15,1%
8	Охрана окружающей среды	6 ФП (НП "Экология")	
	78 216,8	44 232,5	56,6%
9	Развитие физической культуры и спорта	1 ФП (НП "Демография")	
	64 701,8	24 831,9	38,4%
10	Экономическое развитие и инновационная экономика	11 ФП (4-НП "Цифровая экономика РФ", 4-НП "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы", 1-НП "Демография", 2-НП "Производительность труда")	
	625 977,7	63 811,5	10,2%
11	Развитие промышленности и повышение ее конкурентоспособности	7 ФП (3-НП "Цифровая экономика РФ", 1-НП "Экология", 1-НП "Наука и университеты", 2-НП "Международная кооперация и экспорт")	
	468 056,6	44 951,5	9,6%
12	Развитие электронной и радиоэлектронной промышленности	2 ФП (НП "Цифровая экономика РФ")	
	85 728,7	2 072,0	2,4%
13	Космическая деятельность России	1 ФП (НП "Цифровая экономика РФ")	
	203 882,6	1 023,1	0,5%
14	Развитие атомного энергопромышленного комплекса	6 ФП (1-НП "Экология", 1-Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, 4-НП "Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года")	
	135 404,8	71 331,2	52,7%
15	Информационное общество	6 ФП (НП "Цифровая экономика РФ")	
	278 715,7	132 886,3	47,7%
16	Развитие транспортной системы	12 ФП (5-НП "Безопасные качественные дороги", 7-Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры)	
	1 042 385,7	407 735,8	39,1%
17	Государственная программа развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия	2 ФП (1-НП "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы", 1-НП "Международная кооперация и экспорт")	
	256 174,9	52 481,0	20,5%

№ п/п	Наименование ГП РФ, бюджетные ассигнования на 2021г., млн руб.	ФП в составе, бюджетные ассигнования на 2021г., млн руб.	Доля расходов на ФП в ГП РФ, %
18	Развитие рыбохозяйственного комплекса	1 ФП (НП "Международная кооперация и экспорт")	3,3%
	13 781,2	461,6	
19	Развитие внешнеэкономической деятельности	2 ФП (НП "Международная кооперация и экспорт")	12,8%
	85 444,1	10 897,3	
20	Воспроизводство и использование природных ресурсов	2 ФП (НП "Экология")	8,6%
	52 487,6	4 508,9	
21	Развитие лесного хозяйства	1 ФП (НП "Экология")	18,3%
	46 790,3	8 572,3	
22	Обеспечение обороноспособности страны	1 ФП (НП "Безопасные качественные дороги")	0,1%
	1 468 724,6	1 000,0	
23	Развитие Северо-Кавказского федерального округа	2 ФП (1-НП "Образование", 1-НП "Демография")	5,7%
	17 459,4	1 000,0	
24	Управление государственными финансами и регулирование финансовых рынков	3 ФП (НП "Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы")	0,05%
	1 596 879,7	719,5	
25	Научно-технологическое развитие РФ	8 ФП (3-НП "Цифровая экономика РФ", 4-НП "Наука и университеты", 1-НП "Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года")	13,4%
	806 147,8	108 197,5	

Составлено по: Федеральный закон № 385-ФЗ, 2020.

Как отмечено ранее, в настоящее время в России реализуется 46 ГП РФ, следовательно, ФП инсталлированы практически в каждую вторую из них. При этом, как можно наблюдать из данных таблицы 3, какого-либо системного подхода в распределении ФП по ГП РФ не наблюдается. Впрочем, определенная закономерность все-таки есть: ГП РФ и ФП, имеющие межотраслевое влияние, «загружены» (и распределены соответственно) более дифференцировано по отношению к моноотраслевым, узконаправленным аналогам. Например, в ГП РФ «Информационное общество» «погружены» 6 из 7-и ФП, входящих в состав НП «Цифровая экономика РФ», а ФП из НП «Экология» главным образом отражены в соответствующих их тематике ГП РФ («Охрана окружающей среды», «Воспроизводство и использование природных ресурсов», «Развитие лесного хозяйства»). При этом такие социально значимые и (или) масштабные ГП РФ, как «Развитие образования», «Обеспечение доступным и комфортным жильем и коммунальными услугами граждан РФ», «Экономическое развитие и инновационная экономика» охватывают широкий спектр ФП и НП.

В части финансовой составляющей изучаемого вопроса устоявшейся корреляции не наблюдается. Более того, если проанализировать общую сумму бюджетных ассигнований на приведенные в таблице 3 ГП РФ и ФП, то доля последних составляет всего 19%, не рассматривая расходы на другие ГП РФ, в которые ФП не интегрированы. Это скорее свидетельствует о

сохранении за проектами статуса управленческого инструмента для получения уникального, прорывного результата в условиях ограниченности временных и финансовых ресурсов. При этом преобладающая доля мероприятий государственных программ все же относится к процессным процедурам.

Региональная практика в отношении рассмотренных в статье инструментов и практики их применения схожа с федеральным уровнем, а региональное законодательство, регулирующие соответствующие вопросы, зачастую основано на аналогичных документах федерального значения, которые субъектам РФ рекомендовано применять в своей практике. Таким образом, обеспечивается преемственность на всех уровнях вертикали власти.

Заключение

В настоящее время и в ближайшей перспективе наблюдается модернизация инструментов и механизмов стратегического планирования и управления, что в первую очередь связано с необходимостью обеспечения достижения НЦ и целевых показателей, их характеризующих. В указанных целях на первоочередной план выходят такие инструменты как ГП РФ и НП, а также ФП, их составляющие.

В целях усиления данных инструментов, их воздействия на соответствующие сферы, каждый из них в той или иной степени дополняется другим: так, проект, являясь инструментом, в первую очередь ориентированным на получение конкретного результата в условиях ограничения времени и ресурсов, для поддержания его правового статуса в системе государственных ориентиров интегрирован в ГП РФ, имеющую более четкую, прописанную позицию в законодательстве РФ, включая бюджетное законодательство. С другой стороны, ГП РФ, на протяжении долгого времени ассоциирующиеся с реализацией процессных мероприятий, общепринятой целью которых было формирование мероприятий для возможности их отражения в целевых статьях расходов бюджета, меняют свою структуру, предусматривая проектную «прорывную» часть.

Безусловно, данные изменения не только федерального значения, ведь достижение НЦ невозможно без участия регионального и муниципального уровня. Как отмечено ранее по тексту, для достижения НЦ разработаны НП, которые в свою очередь фактически реализуются через ФП и РП, последние из которых являются сферой ответственности субъектов РФ, что, по сути определяет прямую зависимость между эффективностью деятельности регионов и достижением НЦ. Определенную аналогию можно провести и в отношении ГП РФ, ряд показателей которых распределен по регионам и закреплён в соответствующих ГП субъектов РФ. Кроме того, по аналогии с ГП РФ, в ГП субъектов РФ в качестве основных мероприятий интегрированы РП.

Справедливо отметить, что такой подход, заключенный в переплетении разноформатных инструментов, привлечении всех уровней вертикали власти, направлен на максимизацию результата в целях достижения установленных Президентом РФ НЦ.

Библиография

1. Единый план по достижению национальных целей развития РФ на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года. URL: https://www.economy.gov.ru/material/file/ffccd6ed40dbd803eedd11bc8c9f7571/Plan_po_dostizheniyu_nacionalnyh_celeuy_razvitiya_do_2024g.pdf
2. Единый портал бюджетной системы Российской Федерации «Электронный бюджет». Национальные проекты.

URL: http://budget.gov.ru/epbs/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page585.jspx?regionId=45&_adf.ctrl-state=kxoem48a8_54

3. Митрофанова И.В., Юрченко К.Г. Национальные проекты России: дайджест изменений, ожидаемых с 2021 года // Вестник Волгоградского государственного университета. Экономика. 2021. Т. 23. № 1. С. 6-26.
4. Национальные проекты, госпрограммы, национальные цели. Как они скоординированы. URL: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/217440313>
5. Основные направления деятельности Правительства Российской Федерации на период до 2024 года (утв. Правительством РФ 29.09.2018). URL: <http://government.ru/news/34168/>
6. Портал государственных программ Российской Федерации. URL: <https://programs.gov.ru>
7. Постановление Правительства РФ от 31.10.2018г. № 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации».
8. Постановление Правительства РФ от 02.08.2010 № 588 (ред. от 14.05.2021) «Об утверждении Порядка разработки, реализации и оценки эффективности государственных программ Российской Федерации».
9. Постановление Правительства РФ от 12.10.2017 № 1242 (ред. от 14.05.2021) «О разработке, реализации и об оценке эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации» (вместе с «Правилами разработки, реализации и оценки эффективности отдельных государственных программ Российской Федерации»).
10. Постановление Правительства РФ от 26.05.2021 № 786 «О системе управления государственными программами Российской Федерации» (вместе с «Положением о системе управления государственными программами Российской Федерации»).
11. Приказ Минфина России от 06.06.2019 № 85н (ред. от 15.04.2021) «О Порядке формирования и применения кодов бюджетной классификации Российской Федерации, их структуре и принципах назначения».
12. Распоряжение Правительства РФ от 11.11.2010 № 1950-р (ред. от 28.05.2021) «Об утверждении перечня государственных программ Российской Федерации».
13. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года».
14. Указ Президента Российской Федерации от 21.07.2020г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года».
15. Указ Президента РФ от 19.07.2018 № 444 (ред. от 20.07.2021) «Об упорядочении деятельности совещательных и консультативных органов при Президенте Российской Федерации» (вместе с «Положением о Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам»).
16. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ (ред. от 31.07.2020) «О стратегическом планировании в Российской Федерации».
17. Федеральный закон от 08.12.2020 № 385-ФЗ «О федеральном бюджете на 2021 год и на плановый период 2022 и 2023 годов».

State programs and national projects of Russia: Synergy effect of tool integration

Karine G. Yurchenko

Applicant,
Department of Economic Theory, Regional Economy and Entrepreneurship,
Volgograd State University,
400062, 100, Universitetskii ave., Volgograd, Russian Federation;
e-mail: yur.karina@mail.ru

Abstract

The article examines the features of the formation and implementation of state programs of the Russian Federation, state programs of the constituent entities of the Russian Federation, national, federal and regional projects to ensure the achievement of national development goals of the Russian Federation established by the President of the Russian Federation (hereinafter NC). An assessment

was made of the main areas of activity implemented by the Government of the Russian Federation and a single plan to achieve the NC. The legislation of the Russian Federation, which regulates the formation and implementation of programs and projects in the Russian Federation, is analyzed. The general concepts of the instruments under consideration (including the governing bodies, elements (structure), principles of formation) are presented, and their role in strategic planning and management is characterized. The changes expected in the near future to deepen the integration of these tools, strengthen the relationship between program-target and project planning principles are considered. The principle of financial, including budgetary support of programs and projects, features of their budgetary classification are described. The authors analyzed and presented the result of the correlation of the NC and national projects, as well as the state programs of the Russian Federation and the federal projects integrated into them in the context of the federal budget for 2021. The role of the subjects of the Russian Federation in achieving the NC is indicated, the principles of identity of the activities carried out with the considered instruments at the regional level are indicated.

For citation

Yurchenko K.G. (2022) Gosudarstvennye programmy i natsional'nye proekty Rossii – sinergeticheskii efekt integratsii instrumentariya [State programs and national projects of Russia: Synergy effect of tool integration]. *Ekonomika: vchera, segodnya, zavtra* [Economics: Yesterday, Today and Tomorrow], 12 (1A), pp. 198-213. DOI: 10.34670/AR.2022.23.92.024

Keywords

National development goals of the Russian Federation, national projects, state programs, federal projects, strategic planning.

References

1. *Edinyi plan po dostizheniyu natsional'nykh tselei razvitiya RF na period do 2024 goda i na planovyi period do 2030 goda* [A unified plan to achieve the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2024 and for the planned period up to 2030]. Available at: https://www.economy.gov.ru/material/file/ffccd6ed40dbd803eedd11bc8c9f7571/Plan_po_dostizheniyu_natsionalnyh_celej_razvitiya_do_2024g.pdf [Accessed 12/12/2021]
2. *Edinyi portal byudzhetoj sistemy Rossijskoj Federatsii «Elektronnyi byudzhet»*. Natsional'nye proekty [Unified portal of the budget system of the Russian Federation: Electronic budget. National projects]. Available at: http://budget.gov.ru/epbs/faces/oracle/webcenter/portalapp/pagehierarchy/Page585.jsp?regionId=45&_adf.ctrl-state=kxoem48a8_54 [Accessed 12/12/2021]
3. *Federal'nyi zakon ot 28.06.2014 № 172-FZ (red. ot 31.07.2020) «O strategicheskom planirovanii v Rossijskoj Federatsii»* [Federal Law No. 172-FZ of June 28, 2014 (as amended on July 31, 2020) “On Strategic Planning in the Russian Federation”].
4. *Federal'nyi zakon ot 08.12.2020 № 385-FZ «O federal'nom byudzhete na 2021 god i na planovyi period 2022 i 2023 godov»* [Federal Law No. 385-FZ of 08.12.2020 “On the federal budget for 2021 and for the planned period of 2022 and 2023”].
5. Mitrofanova I.V., Yurchenko K.G. (2021) Natsional'nye proekty Rossii: daidzhest izmenenii, ozhidaemykh s 2021 goda [National projects of Russia: a digest of changes expected from 2021]. *Vestnik Volgogradskogo gosudarstvennogo universiteta. Ekonomika* [Bulletin of the Volgograd State University. Economics], 23, 1, pp. 6-26.
6. *Natsional'nye proekty, gosprogrammy, natsional'nye tseli. Kak oni skoordinirovany* [National projects, state programs, national goals. How are they coordinated?]. Available at: <https://news.myseldon.com/ru/news/index/217440313>
7. *Osnovnye napravleniya deyatel'nosti Pravitel'stva Rossijskoj Federatsii na period do 2024 goda (utv. Pravitel'stvom RF 29.09.2018)* [The main areas of activity of the Government of the Russian Federation for the period up to 2024 (approved by the Government of the Russian Federation on September 29, 2018)]. Available at: <http://government.ru/news/34168/> [Accessed 12/12/2021]
8. *Portal gosudarstvennykh programm Rossijskoj Federatsii* [Portal of state programs of the Russian Federation]. Available

at: <https://programs.gov.ru> [Accessed 12/12/2021]

9. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 31.10.2018g. № 1288 «Ob organizatsii proektnoi deyatel'nosti v Pravitel'stve Rossiiskoi Federatsii»* [Decree of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 No. No. 1288 “On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation”].
10. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 02.08.2010 № 588 (red. ot 14.05.2021) «Ob utverzhdenii Poryadka razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii»* [Decree of the Government of the Russian Federation of August 2, 2010 No. 588 (as amended on May 14, 2021) “On Approval of the Procedure for the Development, Implementation and Evaluation of the Effectiveness of State Programs of the Russian Federation”].
11. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 12.10.2017 № 1242 (red. ot 14.05.2021) «O razrabotke, realizatsii i ob otsenke effektivnosti otdel'nykh gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii» (vmeste s «Pravilami razrabotki, realizatsii i otsenki effektivnosti otdel'nykh gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii»)* [Decree of the Government of the Russian Federation of October 12, 2017 No. 1242 (as amended on May 14, 2021) “On the development, implementation and evaluation of the effectiveness of certain state programs of the Russian Federation” (together with the “Rules for the development, implementation and evaluation of the effectiveness of certain state programs of the Russian Federation”)].
12. *Postanovlenie Pravitel'stva RF ot 26.05.2021 № 786 «O sisteme upravleniya gosudarstvennymi programmami Rossiiskoi Federatsii» (vmeste s «Polozheniem o sisteme upravleniya gosudarstvennymi programmami Rossiiskoi Federatsii»)* [Decree of the Government of the Russian Federation of May 26, 2021 No. 786 “On the Management System for State Programs of the Russian Federation” (together with the “Regulations on the Management System for State Programs of the Russian Federation”)].
13. *Prikaz Minfina Rossii ot 06.06.2019 № 85n (red. ot 15.04.2021) «O Poryadke formirovaniya i primeneniya kodov byudzhetnoi klassifikatsii Rossiiskoi Federatsii, ikh strukture i printsipakh naznacheniya»* [Order of the Ministry of Finance of Russia dated 06/06/2019 No. 85n (as amended on 04/15/2021) “On the Procedure for the Formation and Application of Budget Classification Codes of the Russian Federation, their Structure and Principles of Appointment”].
14. *Rasporyazhenie Pravitel'stva RF ot 11.11.2010 № 1950-r (red. ot 28.05.2021) «Ob utverzhdenii perechnya gosudarstvennykh programm Rossiiskoi Federatsii»* [Decree of the Government of the Russian Federation of November 11, 2010 No. 1950-r (as amended on May 28, 2021) “On approval of the list of state programs of the Russian Federation”].
15. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 07.05.2018g. № 204 «O natsional'nykh tselyakh i strategicheskikh zadachakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2024 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 “On national goals and strategic objectives for the development of the Russian Federation for the period up to 2024”].
16. *Ukaz Prezidenta Rossiiskoi Federatsii ot 21.07.2020g. № 474 «O natsional'nykh tselyakh razvitiya Rossiiskoi Federatsii na period do 2030 goda»* [Decree of the President of the Russian Federation No. 21.07.2020 No. 474 “On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030”].
17. *Ukaz Prezidenta RF ot 19.07.2018 № 444 (red. ot 20.07.2021) «Ob uporyadochenii deyatel'nosti soveshchatel'nykh i konsul'tativnykh organov pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii» (vmeste s «Polozheniem o Sovete pri Prezidente Rossiiskoi Federatsii po strategicheskomu razvitiyu i natsional'nym proektam»)* [Decree of the President of the Russian Federation of July 19, 2018 No. 444 (as amended on July 20, 2021) “On streamlining the activities of advisory and advisory bodies under the President of the Russian Federation” (together with the “Regulations on the Council under the President of the Russian Federation for Strategic Development and National Projects”)].