

УДК 334.025

ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ УПРАВЛЕНИЯ ПРИОРИТЕТНЫМИ НАЦИОНАЛЬНЫМИ ПРОЕКТАМИ КАК МЕХАНИЗМ РЕАЛИЗАЦИИ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ИНТЕРЕСОВ*В. Б. Батиевская***INSTITUTIONALIZATION OF PRIORITY NATIONAL PROJECTS AS A MECHANISM FOR THE IMPLEMENTATION OF STATE AND REGIONAL ECONOMIC INTERESTS***V. B. Batievskaya*

Мероприятия по реализации приоритетных национальных проектов (ПНП) в регионах не дают существенных качественных и структурных изменений, не обладают эффектом синергии и комплиментарности. Это связано с отсутствием полноценной институциональной основы реализации проектов, отражающей систему государственных и региональных экономических интересов. Баланс интересов участников ПНП достигается путем институционализации их взаимодействия в правовом, информационном и инфраструктурном аспекте при главенствующей роли государства.

Actions of the authorities for the implementation of priority national projects do not give good results. Lack of institutional framework for interaction is the reason. All institutions should take into account national and regional economic interests. Balance of interests must be in legal regulation, information exchange and in the structure of markets and firms.

Ключевые слова: проектное управление, экономический интерес, институционализация, государственное регулирование.

Keywords: project management, economic interest, institutionalization, government regulation.

В последние годы вышли в свет работы различной научной направленности, в которых подчеркивается значимость правового, информационного, финансового, структурно-организационного обеспечения реализации приоритетных национальных проектов. Вместе с тем институционализация отношений, связанных с проектным управлением в региональной и муниципальной социально-экономической системе как самостоятельная проблема, пока недостаточно изучена и осмыслена. Практика показывает, что отдельные направления приоритетных национальных проектов не достигают системного эффекта и комплиментарности в силу отсутствия продуманной институциональной основы. В этом случае стихийно возникающие «институциональные пустоты» социально-экономической среды заполняются неформальными институтами, а экономические интересы хозяйствующих субъектов – участников государственных проектов реализуются в частном секторе экономики.

Автор рассматривает институционализацию государственного управления приоритетными национальными проектами как социально-экономический процесс формирования определённого набора формальных и неформальных целей, ценностей, норм, традиций, взаимосвязей, принципов функционирования.

Практика реализации приоритетных национальных проектов в регионах показывает, что создание системы проектного управления в структурно-организационном аспекте в подавляющем большинстве случаев ограничивается созданием советов, комиссий и рабочих групп при исполнительной ветви региональной власти. Основными функциями этих структур являются: мониторинг хода реализации проектов, координация проектных мероприятий, организация их софинансирования из региональных и местных бюджетов и другое. В отдельных регионах

(Ханты-Мансийский автономный округ) к организации управления приоритетными национальными проектами привлекаются научные и консалтинговые организации, которые обеспечивают координацию связей и взаимодействий по проектам; осуществляют экспертную оценку проектных мероприятий и материалов, представленных на конкурсы; выявляют победителей, информируют общественность об условиях и порядке проведения экспертизы, ее результатах [6].

При этом нормативно-правовые акты субъектов Федерации содержат нормы права с размытой диспозицией и отсутствием санкций. Это значит, что правовой базис для формализации, структурирования, упорядочения взаимодействия между субъектами, задействованными в национальных проектах, не может служить основанием для создания эффективной институциональной среды и требует доработки.

Перечисленные структуры и их дискретные действия в своей совокупности не образуют полноценной институциональной основы реализации проектов, не задают побудительных мотивов для взаимодействия их участников, не обеспечивают синергичного функционирования социально-экономической системы региона.

Таким образом, проблема создания институциональной основы управления приоритетным национальными проектами, способствующей эффективной реализации экономических интересов государства на всех уровнях управления, относится к числу наиболее сложных и до сих пор, не решенных проблем. Для того, чтобы создаваемая институциональная среда была эффективна, задавала систему стимулов (положительных и отрицательных с точки зрения позитивного и негативного мотивирования), направляла деятельность участников проекта по оптимальному руслу, необходимо чтобы она опира-

лась на государственный экономический интерес. То есть перед моделированием идеальной институциональной системы регионального управления социально-экономическим развитием, необходимо определить сущность государственных экономических интересов в этой связи. Государственные интересы трактуются как необходимость обеспечения безопасности общества, сохранения его целостности и независимости; устойчивого социально-экономического развития, сопровождающегося повышением качества жизни населения.

Региональные экономические интересы являются результатом децентрализации системы управления российской экономикой и представляют собой подсистему экономических интересов российского государства, интегрирующую интересы субъектов, хозяйствующих в рамках определенного административно-территориального образования с учетом его хозяйственно-экономических, климато-географических и природно-ресурсных особенностей в рамках государственной экономической целостности [2, с. 35 – 37].

Обеспечение эффективного управления проектами предполагает реализацию экономических интересов государства, регионов и муниципалитетов, образующих многоуровневую динамическую систему, путем разрешения противоречий объективного и субъективного характера, в основе которых лежит:

- разнообразие экономических отношений и потребностей различных субъектов, многосубъектность каждой из разновидностей интересов;
- нерациональность экономического поведения ряда субъектов рыночного хозяйства;
- отсутствие согласованности в экономической политике мезо- и макроуровней.

Для системы экономических интересов, как и для любой системы с внутри- и межсистемным взаимодействием элементов, помимо противоречий, характерна и общность ее составляющих. Основанием общности интересов служит объективное явление, обусловленное тем, что, вступая в отношения обмена, данный субъект экономической деятельности удовлетворяет какую-то потребность другого, то есть их интересы и усилия по удовлетворению этих интересов соединяются. Сущность гармоничного сочетания экономических интересов заключается в достижении такого положения, чтобы деятельность каждого экономического субъекта, направленная на удовлетворение его собственных частных потребностей, в то же время способствовала реализации интересов всего общества.

Только государство, объективное положение которого позволяет ему охватывать деятельность всех сфер общества, способно поддерживать баланс между всеми составными элементами хозяйственного механизма, обеспечивающими успешную реализацию проекта. Баланс интересов субъектов экономической деятельности достигается путем институционализации процессов взаимодействия при главенствующей роли государства, которая реализуется благодаря выполнению следующих инструментально-конструирующих функций:

- обеспечение правовой основы функционирования экономических субъектов;
- информационное обеспечение, координация взаимодействия между субъектами проекта;
- создание и поддержание инфраструктуры, на которой базируется деятельность по реализации проектов, включающей производственно-хозяйственную, социальную и финансовую компоненты;
- устранение и компенсация недостатков рыночного хозяйственного механизма и другое.

Первым признаком институционализации социально-экономических взаимоотношений при реализации национальных проектов является их **нормативно-правовая закреплённость на всех уровнях управления**. Отдельные аналитики-правоведы [1], рассматривая проблемы законодательства различных субъектов федерации, выделяют серьёзную проблему – его методологическую дефектность. Во многих регионах практикуется упрощённый подход к законотворчеству, неправильно определяются предмет законодательного регулирования и форма правового акта, осуществляется примитивное дублирование федеральных норм, отсутствуют механизмы реализации принимаемых документов. В настоящее время источники права, регулирующие приоритетные национальные проекты, представляют собой комплекс подзаконных нормативно-правовых актов, принятых федеральными, региональными и муниципальными органами исполнительной и законодательной власти. Большинство этих документов страдают излишней декларативностью и неопределённостью, содержат описательные положения, юридическая регламентация имеет незавершённый характер: механизмы реализации их положений, права, обязанности и ответственность субъектов не устанавливаются с должной конкретностью и определённостью. Более того, их количество не способствует четкой координации системы управления, а, напротив, служит источником правовых коллизий. В качестве примера приведем нормативно-правовую базу, содержащую акты, регулирующие правоотношения по формированию и реализации целевых программ в одном из субъектов Федерации (Кемеровская область) [3]:

- федеральное законодательство содержит 1513 документа,
- региональная база только по Кемеровской области – 2013 документа,
- отраслевой уровень (на примере здравоохранения) – 1122 документа.

Отсутствует Федеральный закон, который включал бы в себя основные и факультативные цели и задачи государства по приоритетным национальным проектам; методы достижения этих целей; перечень органов государственной власти и местного самоуправления, отвечающих за реализацию проектов, определение их прав и обязанностей; меру ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение возложенных на них обязанностей.

Мерой, способствующей ликвидации пробелов и несоответствий, исключению правовых коллизий,

дублирования норм в федеральном и региональном законодательстве автор считает кодификацию регионального законодательства. Успешной кодификации будет способствовать создание центра правовой информации с функцией экспертизы законопроектов, систематизации методического материала, аккумуляции законодательной базы, надзорной практики и в итоге организации правового сопровождения национальных проектов на уровне региона. Необходима разработка регионального отраслевого классификатора, основанного на принципе конституционного разграничения предметов ведения между Российской Федерацией, ее субъектами и муниципальными образованиями в сфере программно-целевого регулирования развития региона.

Следующим признаком институционализации социально-экономических отношений, связанных с государственным управлением реализацией приоритетных национальных проектов, является появление и дальнейшее закрепление форм и способов взаимодействия участников работ и мероприятий. Немаловажное значение в этом плане носит информационное обеспечение, т. е. возможность и простота получения сведений о том, как и с помощью какого механизма участник проекта сможет воспользоваться предназначенными для него благами. Современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью *информационной среды*, представляющей совокупность:

- информации,
- информационной инфраструктуры,
- субъектов, осуществляющих сбор, формирование, распространение и использование информации,
- системы регулирования возникающих при этом отношений.

Эффективность реализации приоритетных национальных проектов будет напрямую зависеть от состояния информационной среды, которая, исходя из видов и способов представления информации, особенностей ее преобразования и обращения, может быть представлена в следующих блоках:

- поиск, формирование и представление исходной и производной информации;
- формирование информационных ресурсов, подготовка информационных продуктов, предоставление информационных услуг;
- создание и применение информационных технологий и средств их обеспечения;
- запрос, получение и потребление информации;
- создание и применение средств и механизмов информационной безопасности.

Деятельность государства при реализации приоритетных национальных проектов должна осуществляться на принципах информационной открытости, что выражается в доступности информации, представляющей правовой, политический, экономический, финансовый и общественный интерес. В настоящее время проведение аналитической работы затруднено отсутствием на всех уровнях управления

консолидированной унифицированной информационной базы, включающей не только ряд количественных параметров реализации проектов, но и набор экономических индикаторов, измерителей социально-значимых результатов по каждому национальному проекту. Общедоступной информацией являются лишь тезисы декларативного характера, а так же укрупненные, безликие цифры, отражающие в самом общем виде размер финансирования проектов и ряд натуральных показателей (квадратные метры введенного в эксплуатацию жилья, количество единиц закупленного медицинского оборудования и т. п.).

Создание информационной составляющей институциональной среды по обсуждаемому направлению должно включать комплекс организационно-технических мероприятий, затрагивающих стадии создания, представления, преобразования и обращения информации:

- в области создания исходной и производной информации необходимо разработать систему экономических измерений по каждому приоритетному проекту, уточнить источник получения каждого показателя, при необходимости доработать существующие формы отраслевой статистической отчетности;

- в области формирования информационных ресурсов и подготовки информационных продуктов необходимо разработать форматы интегрированных баз данных, а также регламенты передачи сведений между элементами системы проектного управления;

- в области предоставления информационных услуг и обеспечения гласности реализации проектов необходимо создание информационных технологий и средств их обеспечения, способных предоставить правомерный доступ к ресурсам всех заинтересованных субъектов при обязательном условии обеспечения надежной информационной безопасности.

В качестве положительного примера развития этого элемента институциональной среды можно привести систему здравоохранения, где в данном направлении уже планируются определенные действия. Разрабатываемая в настоящий момент в каждом субъекте РФ «Программа модернизации здравоохранения субъекта Российской Федерации на 2011 – 2012 годы» содержит блок, посвященный проблеме внедрения современных информационных систем в здравоохранение [5]. Основной целью мероприятий по информатизации системы здравоохранения должно стать обеспечение эффективной информационной поддержки системы здравоохранения, граждан в рамках процессов управления медицинской помощью и ее непосредственного оказания. Результатом производимых мероприятий должно стать создание регионального сегмента информационной системы, содержащей данные об оказанной медицинской помощи и ресурсном обеспечении здравоохранения, наполнение которого осуществляется медицинскими организациями на основании первичных данных.

Следующий признак, дающий возможность оценить степень институционализации государст-

венного управления – *создание и поддержание инфраструктуры*, на которой базируется вся деятельность по реализации проекта, включающей производственно-хозяйственную, социальную и финансовую компоненту.

Инфраструктура государственного управления приоритетными национальными проектами имеет две четко структурированные составляющие:

- производственно-хозяйственная компонента представлена самостоятельными хозяйствующими субъектами разной организационно-правовой формы, которые являются получателями программных средств и исполнителями программных мероприятий;

- социальная компонента представлена обществом, носителем социальных проблем, подлежащих решению при помощи программно-целевого планирования.

Финансовая же компонента механизма реализации приоритетных национальных проектов, а также государственного проектного управления, не имеет должной институциональной основы.

Институционализация процесса государственного управления приоритетными национальными проектами в финансовом аспекте подразумевает спланированные, рассчитанные и предписанные действия по обеспечению исполнимости, адресности использования и устойчивости государственных финансов, направленных на поддержку приоритетных направлений социально-экономического развития страны. Эти действия выполняют структуры и институты, законодательно наделённые функциями, обязанностями и полномочиями по управлению государственными финансами: бюджетно-налоговая, банковская, страховая системы, казначейство и др.

Претворение в жизнь национальных проектов должно опираться на использование основного финансового средства государственного регулирования экономики – государственный бюджет и внебюджетные фонды. Финансирование национальных проектов должно рассматриваться в общем контексте текущего этапа бюджетной реформы, суть которой сформулирована как «от управления затратами к управлению результатами».

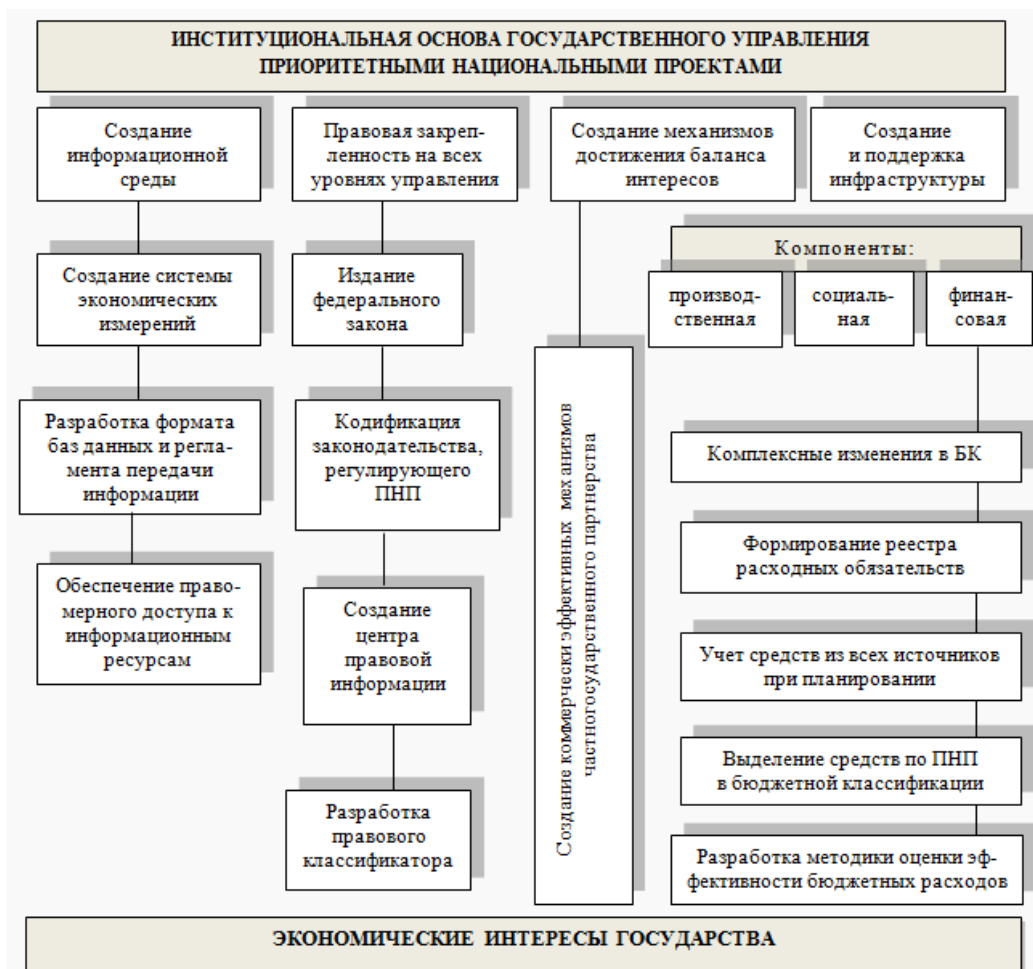


Рис. Комплекс мер по институционализации ПНП в контексте реализации государственных интересов

Бюджетно-налоговая система должна обеспечить достаточную финансовую основу реализации

государственных функций по управлению проектами путем:

– изъятия необходимой и достаточной части финансовых ресурсов, обеспечивающих проектные мероприятия, из сферы производства в сферу бюджетного потребления;

– согласования частных (корпоративных) интересов и интересов всего общества, а также государственных интересов макро- и мезоуровней.

Однако органы государственного управления Федерального и регионального уровней, формально признавая принципы бюджетно-налогового федерализма, в своей правоприменительной практике от них отступают, что приводит к несогласованности в действиях, неточностям в процессе бюджетного планирования, судебным разбирательствам.

Для снятия подобных противоречий в русле институционализации финансовых взаимоотношений между участниками приоритетных проектов необходимы комплексные изменения в Бюджетном кодексе РФ, направленные на приведение его в соответствие с современными требованиями и принципами эффективного управления государственными финансами, в том числе и направленными на реализацию приоритетных национальных проектов. Необходимо также сформировать реестр расходных обязательств и обеспечить его практическое применение при формировании бюджетов всех уровней. При планировании должны учитываться средства бюджетов всех уровней, государственных внебюджетных фондов и средства из иных источников, направляемые на реализацию проектных мероприятий. Необходимо обеспечить большую прозрачность расходования бюджетных средств. Все указанные средства должны быть особо отражены в бюджетной классификации. Целесообразно также утвердить методики оценки эффективности расходов региональных бюджетов в рамках исполнения как собственных, так и делегированных органам государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий. Такая оценка должна проводиться ежегодно, а ее результаты – публиковаться уполномоченными федеральными органами исполнительной власти.

К следующей инструментально-конструирующей функции государства в процессе институционализации взаимодействия участников проектов относится создание механизмов достижения баланса их интересов, а также устранение и компенсация негативного влияния законов рынка на их финансово-хозяйственную деятельность. Показателем успешной реализации этих функций является существование организаций, удовлетворяющих свои корпоративные интересы и достигающих свои коммерческие цели с использованием легитимных форм и способов участия в проектах.

Примером подобного конструктивного взаимодействия между органами государственного управления и бизнес-структурами является деятельность ОАО «Внешторгбанк» по реализации приоритетных национальных проектов, которая основывается на соответствии реализуемых проектов ресурсным возможностям и продуктовой политике ОАО «Внешторгбанк».

Участие ОАО «Внешторгбанк» [4] в приоритетном национальном проекте «Доступное жилье» реализуется через цели:

- содействие государству в решении важной задачи социально-экономического развития России;
- создание коммерчески эффективных механизмов частногосударственного партнерства;
- расширение присутствия ВТБ на основных сегментах финансового рынка (корпоративного кредитования, ипотеки, инвестиционно-банковских услуг и др.);
- выход на новые региональные рынки и (или) увеличение масштабов операций на существующих;
- упрочение репутации ВТБ как социально ответственного банка общенационального масштаба.

Обобщая вышеизложенные подходы к созданию институциональной основы государственного управления приоритетными национальными проектами, автор предлагает комплекс мероприятий, позволяющих (рис.):

- повысить управляемость социально-экономической системы;
- снизить транзакционные издержки, возникающие при взаимодействии ее элементов;
- обеспечить прозрачность и простоту доступа к информации, служащей основой для управленческого анализа и принятия решений;
- привлечь ресурсы бизнес-структур к решению важнейших социально-значимых проблем государства;
- в конечном итоге повысить эффективность проектных мероприятий.

Литература

1. Белякова, Н. В. Нормативно-правовое регулирование механизма обеспечения приоритетных национальных проектов / Н. В. Белякова: автореф. дис. ... канд. юр. наук. – М., 2010. – 29 с.
2. Клейнер, Г. Б. Эволюция институциональных систем [Текст] / Г. Б. Клейнер. – М.: Наука, 2004. – 240 с.
3. Консультант Плюс. Справочно-правовая система. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.consultant.ru/>. Дата обращения: 12.05.2011.
4. Корпоративный журнал Внешторгбанка. Энергия успеха. № 4 (28) 2010. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://vtbmagazine.ru/>. Дата обращения: 07.04.2010.
5. Официальный веб-сайт Министерства здравоохранения и социального развития Российской Федерации. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.minzdravsoc.ru/download/modernizatsiya>. Дата обращения: 30.04.2011.
6. Официальный веб-сайт органов государственной власти Ханты-Мансийского автономного округа. [Электронный ресурс]. – Режим доступа: <http://www.admhmao.ru/>. Дата обращения: 12.09.2009.