

DOI 10.31483/r-112527

Круглов Владимир Николаевич**ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ РЕАЛИЗАЦИИ
ПРИОРИТЕТНЫХ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ МЕЗО-УРОВНЯ
(НА ПРИМЕРЕ ПРОДВИЖЕНИЯ НАЦПРОЕКТА «КУЛЬТУРА»
ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМОЙ ТУЛЬСКОГО РЕГИОНА)**

Аннотация: в связи с санкционным обострением со стороны недружественных государств по отношению к Российской Федерации наша страна вплотную стоит перед необходимостью тотального импортозамещения и внедрения системы инновационного менеджмента. Одним из его ключевых инструментов сегодня стала реализация приоритетных национальных проектов в субъектах хозяйственной деятельности. Проектный менеджмент становится приоритетной сферой деятельности практически во всех отраслях как производственной, так и непроизводственной структуры. Направление культуры при существовавшей прежде на уровне государства плановой экономике зачастую финансировалось по системе «остаточного принципа», что не могло не сказываться на конечных результатах. В системе новых подходов и ценностей положение начинает меняться. Проект «Культура» – среди ведущих национальных проектов. Автор рассматривает его программно-целевое (а также финансово-рейтинговое) обеспечение на примере институциональной системы Тульской области. В качестве базы исследования берутся статистические и монографические данные, законодательная база федерального и регионального уровня. С точки зрения системного, комплексного, процессного и ситуационного подходов даётся многофакторный анализ продвижения приоритетного национального проекта «Культура» в Тульском регионе. Учитывается тренд и ментальные особенности местных территорий при осуществлении системной работы по проектному управлению.

Ключевые слова: приоритет, национальный проект, программно-целевое обеспечение, институциональный фактор, региональная специфика, качество

жизни населения, бюджетные трансферты, экономическая обоснованность, методологическая база, инновационный менеджмент.

Abstract: *due to the aggravation of sanctions by unfriendly states towards the Russian Federation, our country is closely facing the need for total import substitution and the introduction of an innovation management system. One of its key tools today is the implementation of priority national projects in business entities. Project management is becoming a priority area of activity in almost all sectors of both production and non-production structures. The direction of culture in the previously planned economy at the state level was often financed according to the system of the «residual principle», which could not but affect the final results. In the system of new approaches and values, the situation is beginning to change. The Culture project is among the leading national projects. The author examines its program-targeted (as well as financial and rating) support on the example of the institutional system of the Tula region. Statistical and monographic data, the legislative base of the federal and regional levels are taken as the basis of the research. From the point of view of the system. A multifactorial analysis of the promotion of the priority national project «Culture» in the Tula region is given for complex, process and situational approaches. The trend and mental characteristics of local territories are taken into account when carrying out systematic work on project management.*

Keywords: *priority, national project, program and target support, institutional factor, regional specifics, quality of life of the population, budget transfers, economic feasibility, methodological base, innovative management.*

Актуальность рассматриваемой темы довольно высока, так как определение действующих механизмов планирования и реализации основных мероприятий национальных проектов позволяет выявить как положительные и отрицательные моменты их дальнейшей реализации, Цель исследования – выявление достоинств и недостатков деятельности Министерства Тульской области в реализации мероприятий национального проекта «Культура» в Тульской области. Проводится анализ системы планирования и хода реализации мероприятий

национального проекта «Культура» с участием регионального профильного Министерства. Рассматриваемая проблема исследования имеет свое отражение в трудах многих известных отечественных ученых в области организации и реализации проектного управления [1, с. 127].

Проектное управление в системе экономических ценностей всегда определялось как возможность и необходимость выделения мероприятий, методик, методологий и иных механизмов, направленных на организацию и реализацию проекта [2, с. 64]. Это своего рода управленческое воздействие субъектов управления на проект, являющегося объектом такого воздействия в данном случае. Принципы деятельности данного направления в своей совокупности можно отнести к первоочередным элементам внедрения и реализации проектов в управленческой системе. Все они характеризуют сущность протекания проектного управления.

Отдельно можно выделить следующие элементы развития проектного управления в управленческой системе [3, с. 8]:

- стратегический, который формирует взаимодействие между стратегическим и оперативным управлением в сфере реализации проектной деятельности;
- экономический, который включает в себя эффективность использования финансовой составляющей реализации проектной деятельности;
- консолидирующий, который формирует обоснованность принимаемых в проектной деятельности решений;
- коммуникативный, который согласует взаимодействие между всеми структурными элементами проектной деятельности управления;
- структурированный, который обеспечивает горизонтальное взаимодействие между составными компонентами проектной деятельности управления.

Стоит также отметить, что проектное управление осуществляется за счет выполнения определенной последовательности этапов:

- аналитического, как процесса анализа проблемных моментов в организации управления;

– целевого, как определяющего целевое значение и направление решения проблем управления.

Последний этап заключается в выявлении целевых ориентиров решения выявленных проблем в аналитическом этапе проектного управления. Для этого необходимо разработать дерево целей, на котором отразиться текущие проблемы деятельности управленческой системы и к ним те цели, способные данные проблемы разрешить [4, с. 112].

Инструментализационный подбор инструментов способствует решению поставленных целей проблем управления. Данный этап заключается в осуществлении подбора инструментов, которые смогут достичь поставленных целей, выделенных в целевом этапе для решения проблем, поставленных в аналитическом этапе. Инструменты должны быть уже ранее приняты и использованы при решении иных проблем в управленческой системе. В этом случае у системы есть опыт их применения, что минимизирует риск неправильного использования с позиции неподходящего выявления [5, с. 201].

Плановый этап заключается в составлении плана реализации поставленных решений для решения проблем, выделенных в аналитическом этапе. В данном случае ответственным лицам системы необходимо составить специализированный план, который бы мог в полной мере отразить последовательность достижения выявленных проблем ее функционирования. Для удобства можно составить схему и отразить как выявленные проблемы протекания системы, так и цели, инструменты использования к их решению [6, с. 489].

Бюджетный этап заключается в определении финансовой обеспеченности управленческой системы в сфере решения выявленных проблем ее функционирования в аналитическом этапе.

Управленческий этап выделяет ответственные органы и должностные лица, на которых возлагается обязанность осуществления проектного управления по решению проблем, выявленных в аналитическом этапе. Они также должны быть отражены на плановом этапе. Отдельно стоит выделить функциональные полномочия, правовое положение таких органов власти и должностных лиц,

что упростит контроль за их деятельностью в установленной сфере деятельности [7, с. 466].

Организационный этап включает в себя реализацию мероприятий по внедрению и протеканию проектов под воздействием проектного управления. Это наиболее значимый этап осуществления всего проектного управления, так как является завершающим и оценивающим. От правильности его соблюдения зависит общий характер обоснованности применения всех предыдущих этапов и протекания проектного управления по решению выявленных проблем управленческой системы в целом [8, с. 237].

Все эти этапы олицетворяют единую методику функционирования проектов в системе управленческой деятельности любой организации, предприятия. Особое внимание стоит уделить государственному управлению, так как проектная составляющая его деятельности должна ориентироваться на вышеперечисленные этапы содержания проектов [9, с. 14].

Проектное управление имеет особенности своего внедрения и реализации в любой управленческой системе. Оно строится на применении механизмов и методологии по обеспечению стратегического, социально-экономического развития государственного аппарата. Применяется при воздействии на проект с целью осуществления контроля и мониторинга за эффективностью его протекания [10, с. 74].

Прежде чем охарактеризовать организационно-правовые аспекты реализации национального проекта «Культура» в тульском регионе, необходимо кратко описать на основе чего был внедрен проектный подход и проектное управление в Российской Федерации. Ведь в нашей стране, вопрос повышения эффективности государственного управления стоил особо остро в связи с меняющимися условиями развития государства [11, с. 382].

На протяжении довольно длительного промежутка времени в России активно действовали различные концепции и программы стратегического развития. Первыми стратегическими ориентирами развития страны стали в своё время федеральные целевые программы (ФЦП), которые (кстати) реализуются и по

сей день. Однако постепенно они стали упраздняться и переходить в статус государственных программы. Это стало происходить в связи с тем, что ФЦП имели ряд недостатков, к которым можно отнести [12, с. 98]:

- низкое качество планирования целей и результатов программ;
- слабую связь государственной поддержки реализации программ и ее целевых показателей;
- слабо организованную систему целевых показателей программы.

Данные программы применялись и реализовывались за сет применения такой модели государственного управления как NewPublicManagement (NPM). Она активно использовалась и в зарубежных государствах [13, с. 25].

На смену данной модели пришла другая модель государственного управления – общественно-сетевая (сервисная модель, New Governance. Специфика этой модели заключалась в максимально объемном использовании широкого спектра элементов государственного управления. Именно в период развития данной модели в нашей стране впервые был внедрен проектный подход и стало осуществляться на его основе проектное управление [14, с. 7].

ГОСТы базируются на стандартах института управления проектами -PMI (Project Management Institute), которые включают в себя важные составляющие элементы организации любого проекта в системе государственного управления.

Организация внедрения первых национальных проектов произошло только после утверждения основополагающих нормативных актов в сфере организации в нашей стране проектного управления. Они получали при этом свои постоянные корректировки [15, с. 111].

Национальные проект включает в свой состав отдельные федеральные проекты, дополняющие сущностную характеристику его реализации. К ним, в частности, относят:

- федеральный проект «Культурная среда» – предоставление гражданам страны возможности для творческого развития и самореализации в соответствующих учреждениях культуры;

– федеральный проект «Творческие люди» – осуществление поддержки творческих инициатив населения;

– федеральный проект «Цифровая культура» – предоставление гражданам страны возможности для творческого развития и самореализации в соответствующих учреждениях культуры.

Перечень национальных проектов утверждается Указом Президента Российской Федерации, где окончательный их список формируется на заседаниях Президиума Совета. Если в ходе рассмотрения отчета Проектный комитет выявил недоработки в ходе реализации проектов, то проекты будут нуждаться в изменении своих паспортов. Таким образом, национальные проекты в РФ имеют как правовую, так и организационную основу своего внедрения и дальнейшего протекания.

Рассматриваемый нацпроект «Культура» осуществляет свою реализацию и на региональном (в том числе) уровне власти посредством регламентации соответствующих региональных проектов, которые заложены в его основу. Эти региональные проекты реализовывают отдельно взятые органы власти, в компетенцию которых входит достижение поставленных целевых ориентиров [16, с. 59].

В рамках рассмотрения реализации нацпроекта «Культура» в Тульской области задействованы следующие органы власти, ответственные за его выполнение:

- Министерство культуры Тульской области;
- департамент культуры Тульской области;
- отдел по искусству, образованию и культурно-досуговой деятельности департамента культуры Тульской области.

Для достижения поставленной цели выполняется следующий перечень задач:

- создание культурно-образовательного комплекса, включающего в себя различные культуры пространства (концентры залы, театральные, музыкальные школы и т. д.);

– обеспечение необходимыми инструментами, оборудованием и материалами детские музыкальные учреждения.

Организационная структура Министерства культуры Тульской области представлен на рисунке 1.



Рис. 1. Организационная структура Министерства культуры Тульской области.

Как видно из представленного рисунка, Министерство Культуры Тульской области состоит из:

- департамента культуры;
- отделов, подведомственных департаменту культуры -отдел развития музейно-выставочной деятельности и культурно познавательного туризма и отдел по искусству, образованию и культурно-досуговой деятельности;
- самостоятельных отделов – отдел организационной и финансовой работы и архивный отдел.

Правовая основа деятельности рассматриваемого органа власти основывается прежде всего на утвержденном Положении, которое определяет основные аспекты его функционирования в управленческой системе.

Перечень данных нормативных актов также утверждает сущностные основы деятельности представленного органа власти по реализации мероприятий нацпроекта «Культура» в соответствующем регионе страны [17, с.54].

Последним структурным подразделением, который осуществляет реализацию мероприятий нацпроекта «Культура» в Тульской области является отдел по искусству образованию и культурно-досуговой деятельности департамента культуры Тульской области, который входит в соответствующее министерство.

К основным функциям данного отдела можно отнести:

- выработку политики в сфере массового отдыха и совершенствования культурно-досуговой деятельности в районе;
- принятие участия в разработке программ и планов по организации досуга среди различных возрастных категорий граждан;
- разработку новых форм проведения культурно-массовых мероприятий для различных возрастных категорий граждан (детский, семейный досуг, молодежный отдых и мероприятий для старшего поколения) и т. д.

Отдельно также стоит отметить наличие подведомственных учреждений Министерства культуры Тульской области, которые также так или иначе участвуют в реализации мероприятий нацпроекта «Культура» в соответствующем регионе.

Средний балл эффективности данных институциональных учреждений по результатам независимой оценки государственных учреждений составил 91,5 из максимально возможных 100 баллов.

Среди негативных показателей – доступность услуг для инвалидов – 66 из 100 баллов. Тем не менее, все 5 организаций, проходивших процедуру независимой оценки, продемонстрировали высокие значения итоговых показателей – более 90 баллов из 100 возможных.

Таким образом, представленные органы власти и их подведомственные учреждения осуществляют мероприятия по реализации региональных проектов в рамках протекания нацпроекта «Культура» в Тульской области.

Под проект «Культура» в Тульской области взята субсидия, как вид межбюджетного трансферта, предоставленная Министерством культуры РФ Министерству культуры Тульской области в целях создания виртуальных концертных залов в культурно-досуговых учреждениях соответствующего субъекта РФ [18, с. 72].

Для осуществления предоставления данной субсидии было заключено соответствующее соглашение, которое составлено по типовой форме, установленной в Приказе Минфина России от 14 декабря 2018 г. №269н.

Данный договор предусматривает:

- взаимодействие сторон – определяет права и обязанности сторон по соглашению;

- ответственность сторон – устанавливает ответственность сторон при нарушении условий заключенного соглашения;

- иные условия – включает в себя дополнительные условия по данному документу, которые необходимо выделить в отдельной части соглашения.

- заключительные положения – определяет условия возникновения споров по соглашению между сторонами, а также порядка его изменения и расторжения.

- платежные реквизиты – указываются банковские реквизиты сторон (БИК, расчетный счет, лицевой счет, ИНН, КПП и т. д.);

- подписи сторон.

Среди договаривающихся сторон:

- распорядитель бюджетных средств – Министерство культуры РФ;

- получатель субсидии – Министерство культуры Тульской области.

Цель – создание виртуальных концертных залов в культурно-досуговых учреждениях Тульской области.

Анализируемое соглашение было заключено 16 декабря 2019 г. в г. Москва под порядковым номером – №054-17-2020-158. В рамках данного соглашения указано предоставление так называемого «Иного межбюджетного трансферта».

Данная субсидия осуществляется в целях достижения результатов федерального проекта по Тульской области. Его размер равен – 10 200 000 руб.

Министерство культуры РФ, как распорядитель предоставления соответствующей субсидии обязуется:

- предоставления в полном объеме иного межбюджетного трансферта бюджету Тульской области при соблюдении последним условий его предоставления;

- осуществлять контроль за соблюдением обязательств соглашения получателем субсидии;

- осуществлять мониторинг результатов реализации региональных проектов получателя субсидии и т. д.

При этом Министерство культуры Тульской области как получатель субсидии обязуется:

- обеспечить выполнение условий предоставления субсидии;

- обеспечение достижения значений результатов регионального проекта по субсидии;

- осуществить возврат средств распорядителю при нарушении требований использования.

На данный момент субсидия реализуется ее получателем, Министерством культуры Тульской области, в полном объеме. Формирование нового отчета о деятельности данного органа власти произойдет после определённого срока, в котором будут также отражены результаты реализации региональных проектов региона в рамках протекания национального проекта «Культура».

Таким образом, в рамках реализации нацпроекта «Культура» в Тульской области в соответствующем регионе действуют региональные проекты, которые имеют свою финансовую обеспеченность за счет предоставления субсидий из федерального бюджета. Тем самым удастся добиться высокого уровня финансовой обоснованности реализации региональных проектов в Тульской области в рамках протекания нацпроекта «Культура».

Таким образом, рассмотрены понятие, сущность проектного управления, факторы и особенности его внедрения в общественном секторе, выявлены организационно-правовые аспекты реализации национального проекта «Культура», проведена организационно-правовая характеристика Министерства культуры Тульской области, определено Министерство культуры Тульской области как исполнитель работ в рамках мероприятий национального проекта «Культура».

При этом особый упор делается на определении организационной и нормативно-правовой структуры, которые характеризуют функциональную возможность данного вида управленческого воздействия постепенно внедряться в жизнедеятельность государственного управления.

На территории рассматриваемого субъекта РФ действует перечень региональных проектов, реализующихся с целью достижения установленных задач в национальном проекте «Культура». Данные региональные проекты закрепляются за органами и подведомственными учреждениями, которые осуществляют мероприятия по достижению поставленных в них целевых ориентиров. Были выделены основные органы власти в Тульской области, которые осуществляют достижения поставленных мероприятий в региональных проектах региона в рамках протекания национального проекта «Культура»:

- Министерство культуры Тульской области;
- департамент культуры Тульской области;
- отдел по искусству, образованию и культурно-досуговой деятельности департамента культуры Тульской области.

Кроме того, были выделены отдельные государственные культурные учреждения (ГКУ), которые также так или иначе участвуют в достижении поставленных целей и задач региональных проектов Тульской области. Отдельно было отмечено, что для того, чтобы данные проекты протекали максимально успешно, они должны иметь достойный уровень своего финансового обеспечения на реализацию тех мероприятий, которые в них непосредственно и заложены.

В этом случае в дело вступает организация функционирования межбюджетных трансфертов, цель деятельность которых заключается в предоставлении

бюджетам финансовой помощи друг другу. Так, в рамках реализации региональных проектов в Тульской области в сфере протекания национального проекта «Культура» заключены соглашения о предоставлении данных трансфертов непосредственно между Министерством культуры РФ и Министерством культуры Тульской области.

Они направлены на выполнение поставленных задач в их паспортах. Было рассмотрено такое соглашение, которое реализуется на данный момент времени и направлено на создание виртуальных концертных залов в культурно-досуговых учреждениях Тульской области. В рамках достижения данной задачи регионального проекта «Цифровая культура» Тульской области были выделены субсидии из федерального бюджета в размере 10 200 000 руб.

Таким образом, данная конкурентная процедура должна обеспечить высокий уровень финансовой обеспеченности реализации не только рассматриваемого национального проекта «Культура» в Тульской области, но и ряда других. В большинстве случаев проблемы протекания таких масштабных мероприятий – это именно наличие финансовой ограниченности уровня власти, особенно, если брать уровень местный. Функционирование предоставления подобных межбюджетных трансфертов позволит «стереть» ограничения между текущим уровнем финансовой обеспеченности всех уровней власти в стране, реализовывающих мероприятия по обеспечению комплексного социального-экономического развития.

Список литературы

1. Балашов А.И. Управление проектами: учебник и практикум для СПО / А.И. Балашов, Е.М. Рогова, М.В. Тихонова [и др.]; Национальный исследовательский университет «Высшая школа экономики». – М., 2020. – 383 с.
2. Бельчик Т.А. Проектное управление: учебно-методическое пособие / Т.А. Бельчик. – Кемерово: КемГУ, 2020. – 78 с.
3. Васильев А.И. Организация проектного управления в органах государственной власти / А.И. Васильев, С.Е. Прокофьев // Управленческие науки. – 2016. – С. 44–52.

4. Гегедюш Н.С. Проектное управление в органах власти / Н.С. Гегедюш. – 2018. – 186 с.
5. Ильин В.В. Проектный менеджмент: практическое пособие / В.В. Ильин. – Агентство электронных изданий «Интермедиатор», 2018. – 266 с.
6. Круглов В.Н. Инструменты государственного регулирования инновационного развития региона / В.Н. Круглов // Финансовая экономика. – 2019. – №1. – С. 489–491. – ISSN 2075–7786. EDN VTGELI
7. Круглов В.Н. Региональный опыт борьбы с бедностью: поиски и находки / В.Н. Круглов, Д.В. Тютин // Управленческий учёт. – 2021. – №3. – С. 462–471. – ISSN 1814-8476. EDN DXQNMH
8. Круглов В.Н. Бизнес-анализ планово-прогнозных динамических показателей субъектов хозяйственной деятельности: учебное пособие / В.Н. Круглов, Н.В. Харчикова; под общ. ред. В.Н. Круглова. – М.: РУСАЙНС, 2023. – 180 с. – ISBN 978-5-466-02818-8.
9. Круглов В.Н. Инновационная составляющая роста качества жизни территориальных и отраслевых кластеров Российской Федерации: монография / В.Н. Круглов, Л.А. Косогорова, В.С. Левинзон; под общ. ред. В.Н. Круглова. – Калуга: Эйдос, 2022. – 134 с. – ISBN 978-5-907460-88-1.
10. Мигел А.А. Анализ благосостояния населения России / А.А. Мигел, Н.Ю. Трутнева // Экономика региона: новые вызовы: сборник научных статей по материалам международной научно-практической конференции. – 2018. – С. 71–76.
11. Островская В.Н. Управление проектами: учебник для вузов / В.Н. Островская, Г.В. Воронцова, О.Н. Момотова. – 3-е изд., стер. – СПб.: Лань, 2021. – 400 с.
12. Преображенская Т.В. Управление проектами: учебное пособие / Т.В. Преображенская, М.Ш. Муртазина, А.А. Алетдинова. – Новосибирск: НГТУ, 2018. – 123 с. EDN XUDINF

13. Раменская Л.А. Особенности проектного управления в органах государственной власти на региональном уровне / Л.А. Раменская; ФГБОУ ВО «Уральский государственный экономический университет». – 2018. – 25 с.

14. Савченко Я.В. Проблемы внедрения проектного подхода в сфере государственного и муниципального управления / Я.В. Савченко, Н.С. Михайлова // Экономика и социум. – 2016. – 7 с.

15. Толстых Т.О. Управление проектами: учебник / Т.О. Толстых, Д.Ю. Савон. – М.: МИСИС, 2020. – 142 с. EDN DYKOPV

16. Харченко К.В. Проектное управление в государственных и муниципальных органах и учреждениях: учебное пособие. / К.В. Харченко. – Издательский дом «Дело» РАНХиГС, 2018. – 166 с.

17. Чаркина Е.С. Развитие проектного подхода в системе государственного управления: методология, опыт, проблемы: научный доклад / Е.С. Чаркина. – М.: ИЭ РАН, 2017. – 54 с. – EDN ZXEQVF

18. Шкурко В.Е. Управление рисками проекта: учебное пособие для вузов / В.Е. Шкурко; под науч. ред. А.В. Гребенкина. – 2-е изд. – М.: Юрайт, 2020. – 182 с. EDN AWAORA

Круглов Владимир Николаевич – д-р экон. наук, доцент, профессор кафедры менеджмента Института управления, бизнеса и технологий, Калуга, Россия.
