

ГОСУДАРСТВЕННОЕ УПРАВЛЕНИЕ И ОТРАСЛЕВЫЕ ПОЛИТИКИ

DOI 10.35775/PSI.2025.114.2.014

УДК 32

Д.Г. ПАНТЕЛЕЙМОНОВ

магистрант Института права и национальной

безопасности РАНХиГС при Президенте РФ,

Россия, г. Москва

E-mail: d.panteleymonov@inbox.ru

ПРОБЛЕМЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ РЕАЛИЗАЦИИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО НАЦИОНАЛЬНОГО ПРИОРИТЕТА «СБЕРЕЖЕНИЕ НАРОДА РОССИИ И РАЗВИТИЕ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА»

В статье систематизируются проблемы государственного управления в сфере реализации стратегического национального приоритета «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала». Проблемы систематизируются по трем основным направлениям: проблемы организационно-управленческого характера, проблемы нормативно-правового характера и проблемы информационно-аналитического характера. К основным проблемам реализации данного приоритета автор относит: отсутствие оценочного аппарата его достижения; отсутствие единого целеполагания программно-плановых документов его реализации и целевого финансирования; не сформирован единый центр управления реализацией данного приоритета (координации работы государственных органов и институтов гражданского общества), что влечет за собой фактическое отсутствие ответственности за недостижение данного приоритета. В статье также предлагается путь их решения посредством разработки и принятия документа стратегического планирования «Основы государственной политики в сфере реализации стратегического национального приоритета «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала».

Ключевые слова: национальная безопасность, сбережение народа России, человеческий потенциал, стратегический национальный приоритет, проблемы государственного управления, государственная политика.

Стратегический национальный приоритет «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала» (далее – СНП СН) является важнейшим направлением обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития Российской Федерации (далее – РФ). Затрагивая прямо или косвенно все сферы деятельности государства, данный приоритет во многом зависит от достижения

других стратегических национальных приоритетов. Но, несмотря на свой стратегический характер, данный приоритет не имеет собственных механизмов комплексной реализации – не разработан целеполагающий документ стратегического планирования, а инструментарий реализации данного приоритета разбит на ряд национальных проектов и соответствующих государственных программ, не имея единого управляющего контура и целевого бюджетного финансирования.

Анализ существующего подхода в государственном управлении в области реализации СНП СН [5] позволяет выявить основные проблемы его реализации. На сегодняшний день существует ряд проблем, которые можно условно разделить на три группы по принципу области их возникновения.

1. Проблемы организационного-управленческого характера:

а) в процессе стратегического планирования в явном виде отсутствует или имеет непубличный характер этап прогнозирования в сфере реализации СНП СН. В действующей системе стратегического планирования РФ целеполагание исходит непосредственно от Президента РФ и является основной для последующей разработки цепочки документов стратегического планирования;

б) не конкретизировано целеполагание СНП СН, то есть четко не определены критерии достижения обеих составляющих данного приоритета;

в) программно-плановые документы комплексной реализации СНП СН фактически отсутствуют, а сама реализация сводится к национальным проектам и госпрограммам, эффективность и взаимосвязка которых с его достижением не имеет достаточного научного и экономического обоснования. Критерии и показатели эффективности национальных проектов и программ, как основных инструментов реализации СНП СН, предположительно не имеют единой методики расчетов и оценки, не всегда связаны между собой единой логикой, а также не имеют доказанного и научного обоснованного влияния на реализацию СНП СН, который в свою очередь, также не имеет единых критериев оценки его достижения и связанных с ними показателей и сроков;

г) отсутствует система оценки и контроля эффективности реализации СНП СН. Неоднозначность трактовки термина «Сбережение народа» указывает на один из основных недостатков существующего государственного подхода к реализации СНП СН – неэффективность системы контроля, ввиду отсутствия четких критериев и расчетных показателей его достижения. Также отсутствуют критерии и показатели достижения второй составляющей СНП СН – развитие человеческого потенциала. Как следствие – отсутствует и система контроля достижения этой составляющей;

д) недостаточно прозрачен процесс реализации национальных проектов и связанных с ними программ, ввиду отсутствия или непубличности комплексных верхнеуровневых отчетов об их реализации, а также научной обоснованности производимой корректировки их ключевых показателей. Как следствие – затруднительно оценить эффективность такого инструмента, в части его влияния на достижение СНП СН;

ж) с научной точки зрения – не изучена и не определена взаимозависимость достижения других стратегических национальных приоритетов – с достижением СНП СН. При этом ряд целей и задач по его достижению дублируется в рамках иных приоритетов [4];

з) Неэффективно работает система финансирования национальных проектов и государственных программ, являющихся основными инструментами реализации СНП СН:

§ сложная структура, состоящая из нескольких источников и уровней финансирования, существенно затрудняет систему управления и отчетности в части расчета эффективности потраченных средств, а также делает практически невозможным оперативное перераспределение средств, в случае такой необходимости;

§ внебюджетные источники – неэффективны: бизнес не заинтересован в участии в национальных проектах ввиду их низкой доходности по сравнению с частными проектами (из-за приоритетной социальной ориентированности таких проектов), длительных сроков реализации а, следовательно высоких рисков, и высокой стоимости финансирования; государственные компании включают в статьи затрат на национальные проекты и программы уже начатые ранее проекты [3];

§ не изучена корреляция показателей исполнения бюджета в части национальных проектов и государственных программ с эффективностью их отдельной и совместной реализации;

и) ответственность за достижение данного приоритета – рассредоточена: каждое ведомство отвечает за реализацию конкретных проектов или программ, при этом функции управления нередко дублируются, а комплексное управление национальными проектами сводится к функции курирования на уровне заместителей Председателя Правительства РФ, каждый из которых, в свою очередь, курирует множество других направлений и программ, что снижает эффективность управления в целом. Как следствие: не соблюдаются, основополагающие принципы реализации СНП СН (централизация управления, обеспечение единства и целостности принципов реализации, методологии и отчетности, ресурсная обеспеченность), а также другие принципы стратегического планирования, определенные Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»:

§ не реализуется принцип ответственности участников стратегического планирования. На законодательном уровне не предусмотрена ответственность за недостижение СНП СН. Она рассредоточена по множеству различных органов исполнительной власти и в большей степени применима к реализации национальных, федеральных и государственных программ и проектов. В свою очередь, ответственность за реализацию национальных проектов и программ, также недостаточна и фактически сводится к дисциплинарной, что значительно снижает эффективность работы системы государственного управления;

§ невозможно выполнение принципа результативности и эффективности стратегического планирования, ввиду отсутствия научно обоснованной взаимосвязи достижения СНП СН с другими СНП, национальными проектами и государственными программами, а также ввиду отсутствия критериев и показателей достижения самого СНП СН и задач по его реализации. Таким образом, невозможно измерить эффективность его достижения и соответственно обеспечить выполнение принципа использования наименьших затрат ресурсов. **Необходимо отметить, что данная проблема частично нашла свое отражение в Указе Президента РФ от 07.05.2024 № 309 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года и на перспективу до 2036 года» в части актуализации Указа Президента РФ от 4 февраля 2021 г. № 68 «Об оценке эффективности деятельности высших должностных лиц субъектов Российской Федерации и деятельности исполнительных органов субъектов Российской Федерации», однако данную меру нельзя признать достаточной применительно к решению задачи централизации ответственности за достижение СНП СН.**

2. Проблемы нормативно-правового характера:

а) не утвержден ключевой документ целеполагания социально-экономического развития государства – Стратегия социально-экономического развития РФ. Как следствие, в управленческую практику не введены важнейшие критерии развития страны, которые должны лечь, в том числе, в основу реализации СНП СН; при этом статья 3 действующей редакции Стратегии национальной безопасности РФ [1] прямо определяет неразрывную взаимосвязь и взаимозависимость национальной безопасности РФ и социально-экономического развития;

б) прогноз долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2030 года нуждается в актуализации ввиду существенного изменения геополитической ситуации в мире и связанных с этим новых вызовов и угроз национальной безопасности РФ. Данный прогноз не может быть использован в качестве платформы для разработки программно-целевых документов стратегического планирования;

в) несмотря на закрепленные Указом Президента РФ от 08.11.2021 № 633 «Об утверждении Основ государственной политики в сфере стратегического планирования в Российской Федерации» (далее – Указ № 633) принципы сбалансированности и согласованности документов стратегического планирования, не прослеживается единая методология разработки их архитектуры, что отражается и на достижении СНП СН:

§ некоторые основные документы стратегического планирования имеют различные сроки планирования, что снижает эффективность их реализации, как ввиду отсутствия согласованности достижения показателей в едином отчетном периоде, так и ввиду возможного будущего конфликта критериев и показателей в процессе их реализации, из-за необходимости своевременного реагирования на быстроменяющиеся вызовы и угрозы;

§ цели многих документов стратегического планирования в рамках программирования дублируют друг друга [2], что приводит к дублированию усилий и неэффективному использованию ресурсов и в целом – к снижению эффективности государственного управления в данной сфере;

§ в большинстве основных документов стратегического планирования федерального уровня отсутствуют либо указаны фрагментарно определяющие целевые показатели развития и сроки их достижения. Как следствие – отсутствует комплексная взаимоувязка целеполагания этих документов, выраженная в основном – в направлениях, но не конкретизированная в цифрах и сроках;

§ ввиду отсутствия целевого определяющего документа стратегического планирования СНП СН – не обеспечивается формирование единой архитектуры документов стратегического планирования в части его реализации. Как следствие – не выполняется принцип обеспечения сбалансированности системы стратегического планирования, определенный Федеральным законом № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – 172-ФЗ) и Указом № 633, ввиду невозможности обеспечить встраивание и согласованность реализации важнейшего СНП СН в систему приоритетов, целей, задач документов стратегического планирования. Таким образом, невозможно законодательно увязать показатели СНП СН, которые еще предстоит разработать, с целями социально-экономического развития РФ, которые также еще предстоит разработать и законодательно закрепить;

г) государственные органы власти субъектов РФ, а также органы местного самоуправления действуют в фарватере решений и документов стратегического планирования, принятых федеральной властью и фактически исключены из процесса принятия решений в рамках законотворческой инициативы и разработки задач СНП СН на федеральном уровне, по причине отсутствия четкого определения их роли в этих процессах, что также подтверждается докладом Центра местного самоуправления «О состоянии местного самоуправления в Российской Федерации». Муниципалитеты не имеют возможности полноценно представлять и защищать интересы своего населения на всех этапах реализации национальных проектов [6]. При этом, число документов стратегического планирования, разработанных на региональном и муниципальном уровнях, на базе 172-ФЗ, насчитывает более 54 000. Данные документы ввиду большого количества, разного уровня их разработки не всегда согласованы между собой в подходах и целях, а также с документами федерального уровня.

3. Проблемы информационно-аналитического характера: ввиду отсутствия критериев и показателей оценки обеих составляющих СНП СН, невозможно осуществить информационное и аналитическое обеспечение реализации данного приоритета в аспекте сбора и формирования статистических и аналитических данных, исследований и опросов, необходимых для принятия управленческих решений.

Выводы. Сложная, во многом организационно невзаимосвязанная и неурегулированная с нормативно-правовой точки зрения структура инструментов

и механизмов достижения СНП СН, снижает эффективность усилий государства по его реализации. А именно эффективное управление лежит в основе любого процесса, итогом которого предполагается достижение поставленной цели. Таким образом, можно выделить несоответствие заявленных целей достижения данного приоритета – организационному, нормативно-правовому и аналитическому обеспечению, существующему в настоящее время.

Подытоживая вышеизложенное, к основным проблемам реализации СНП СН следует отнести следующие:

§ фактически отсутствует оценочный аппарат его достижения;

§ инструменты реализации рассредоточены по ряду программно-плановых документов, не связанных единым целеполаганием и, как следствие, отсутствует целевое финансирование и имеет место дублирование целей документов;

§ отсутствует единый центр управления реализацией данного приоритета (координации работы государственных органов и институтов гражданского общества), а, следовательно, – отсутствует центр ответственности за достижение данного приоритета.

Таким образом, исходя из комплексного характера проблем достижения СНП СН и недостаточной эффективности государственных мер по его реализации, для исправления данной проблемной ситуации необходимо совершенствовать государственную политику в данной предметной области, сформулировав ее в документе стратегического целеполагания «Основы государственной политики в сфере реализации стратегического национального приоритета «Сбережение народа России и развитие человеческого потенциала».

БИБЛИОГРАФИЧЕСКИЙ СПИСОК:

1. Указ Президента РФ от 02.07.2021 № 400 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации // Собрание законодательства РФ. 05.07.2021. № 27 (часть II), ст. 5351.
2. **Братченко С.А.** Несогласованность целей в государственном управлении // Вестник Института экономики Российской академии наук. 2023. № 6.
3. **Вдовин И.А., Венглинский Д.Р.** Проблема привлечения внебюджетных инвестиций в национальные проекты // Журнал «Бизнес. Общество. Власть». 2020. № 2-3 (36-37).
4. Основы государственной политики в области обеспечения национальной безопасности и стратегическое планирование: учебное пособие / В.П. Назаров, Д.А. Афиногенов; под общ. ред. Т.А. Алексеевой. М.: КНОРУС, 2024.
5. Пантелеймонов Д.Г. Сбережение народа России: монография. Москва: РУСАЙНС, 2024.
6. Центр местного самоуправления при участии представителей филиалов РАНХиГС: доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: участие органов местного самоуправления в реализации

национальных проектов: монография / под ред. К.А. Ивановой. М: Изд-во «Проспект», 2020.

D.G. PANTELEIMONOV

Master's student, Institute of Law and National Security, RANEPA under the President of the Russian Federation, Moscow, Russia

PROBLEMS OF PUBLIC ADMINISTRATION IN THE SPHERE OF IMPLEMENTATION OF THE STRATEGIC NATIONAL PRIORITY «SAVING THE PEOPLE OF RUSSIA AND DEVELOPING HUMAN POTENTIAL»

The article systematizes the problems of public administration in the sphere of implementation of the strategic national priority «Saving the people of Russia and developing human potential». The problems are systematized in three main areas: problems of organizational and managerial nature, problems of regulatory and legal nature and problems of information and analytical nature. The author attributes the following to the main problems of implementation of this priority: lack of an assessment apparatus for its achievement; lack of a single goal-setting of program and planning documents for its implementation and targeted financing; no single center for managing the implementation of this priority (coordination of the work of government agencies and civil society institutions) has been formed, which entails the actual absence of responsibility for failure to achieve this priority. The article also suggests a way to solve them through the development and adoption of a strategic planning document «Fundamentals of state policy in the sphere of implementation of the strategic national priority «Saving the people of Russia and developing human potential».

Key words: national security, saving the people of Russia, human potential, strategic national priority, problems of public administration, state policy.