

## ИННОВАЦИОННОЕ И ПРОМЫШЛЕННОЕ РАЗВИТИЕ

УДК 338 26/.28; 339.97 DOI 10.46960/2713-2633\_2020\_4\_68

**И.А. Кириченко**

### РЕАЛИЗАЦИЯ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ В УСЛОВИЯХ 2020 ГОДА

Институт макроэкономических исследований Всероссийской академии  
внешней торговли Минэкономразвития России, г. Москва

Рассмотрены основополагающие документы в области инициирования, подготовки, реализации национальных проектов и федеральных проектов. Приведены результаты анализа хода реализации национальных и федеральных проектов в 2020 г. и выявлены основные причины не достижения их результатов. Предложены меры по повышению эффективности реализации национальных и федеральных проектов, а также национальных целей развития Российской Федерации.

**Ключевые слова:** Национальные цели, национальные проекты, федеральные проекты, проектная деятельность, методические указания, мониторинг, показатели, результаты, кассовое исполнение, риски.

Одним из важнейших направлений деятельности Правительства Российской Федерации является реализация национальных целей, обозначенных в Послании Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 г., Указах Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» и от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года». На содержащиеся в этих документах целевые установки ориентированы 13 национальных проектов (далее НП), в состав которых входят 76 федеральных проектов (далее ФП).

Основным регламентирующим документом в части НП и ФП выступает Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации», которым утверждено Положение об организации проектной деятельности в правительстве Российской Федерации, прописывающем порядок инициирования, подготовки, реализации и завершения проектов. Отметим, что в его редакции от 10 июля 2020 г. № 1019 значительно расширена роль Минэкономразвития России при мониторинге реализации проектов (табл. 1).

Таблица 1

## Мониторинг реализации национальных проектов и федеральных проектов

Постановление Правительства РФ № 1288 в редакции от 03.01.2019	Постановление Правительства РФ № 1288 в редакции от 10 июля 2020 г.
Руководитель федерального проекта организует подготовку отчета по федеральному проекту и не позднее 9-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносит его: - руководителю национального проекта; - в проектный комитет; - проектный офис Правительства Российской Федерации.	Руководитель федерального проекта организует подготовку отчета по федеральному проекту и не позднее 8-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносит его: - в проектный комитет - в проектный офис Правительства РФ; - руководителю национального проекта; - в Министерство экономического развития РФ для подготовки заключения.
	Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет подготовку заключения на отчет по федеральному проекту и не позднее 10-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направляет заключение: - в проектный комитет; - в проектный офис Правительства РФ; - руководителю национального проекта - руководителю федерального проекта.
Руководитель национального проекта на основе отчетов по федеральным проектам организует подготовку отчета о ходе реализации национального проекта и не позднее 12-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносит его для рассмотрения: - в проектный комитет; - проектный офис Правительства Российской Федерации	Руководитель национального проекта на основе отчетов по федеральным проектам, входящим в состав национального проекта, организует подготовку отчета о ходе реализации национального проекта и не позднее 11-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносит его: - в проектный комитет; - в проектный офис Правительства РФ; - в Министерство экономического развития Российской Федерации для подготовки заключения.
	Министерство экономического развития Российской Федерации осуществляет подготовку заключения на отчет по национальному проекту и не позднее 13-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, направляет заключение: - в проектный комитет; - в проектный офис Правительства РФ; - руководителю национального проекта.
Одобренный проектным комитетом отчет по национальному проекту, отчет по федеральному проекту, не входящему в состав национального проекта, не позднее 17-го рабочего дня месяца, следующего за отчетным, вносится руководителем соответствующего проекта в президентский Совет	

В ходе проведения мониторинга национальных проектов и федеральных проектов подготавливаются отчеты о ходе их реализации, указания по подготовке которых содержатся в «Методических указаниях по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты», утвержденных президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. N 14) (далее - методические указания), разработанных в соответствии с постановлением Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации». В Приложениях к методическим указаниям четко прописано содержание и структура отчета, включающего в себя следующие разделы: общий статус реализации; ключевые риски; сведения о значениях целей и показателей; статус исполнения бюджета; статус выполнения задач (для НП); статус достижения результатов, включая примеры диаграмм (графиков) достижения показателей; динамика достижения контрольных точек (для ФП).

Приведенные выше законодательные документы и их наполнение говорят о высокой степени проработанности в части оценки хода реализации национальных и федеральных проектов на всех уровнях исполнительной власти. В настоящее время идет активная работа по разработке единого плана по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 г. Этому вопросу была посвящена стратегическая сессия, которую провел первый заместитель Председателя Правительства Андрей Белоусов 6 сентября 2020 г. Участие в ней приняли члены Правительства и приглашенные эксперты.

Высока не только роль, которая отводится НП и ФП в достижении поставленных перед страной национальных целей, но и цена вопроса. До 2024 г. на финансирование национальных проектов планируется направить более 26 трлн руб. Поэтому не случайно, что и Председатель Правительства Михаил Мишустин, и секретарь Совета безопасности РФ Николай Патрушев самое пристальное внимание обращают на целевое использование выделенных средств. Так, на заседании президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 28 февраля 2020 г. Михаил Мишустин во вступительном слове сказал: «Важно грамотно распоряжаться этими средствами, следить, чтобы они использовались по назначению, давали максимальный социально-экономический эффект для всей страны в целом и для каждого отдельного региона в частности. Для этого необходимо в том числе заблаговременно выявлять и предупреждать риски их возможного нецелевого использования».

На совещании по вопросам национальной безопасности в Новосибирской области 6 октября 2020 г. Николай Патрушев привел следующие данные: «При реализации нацпроектов в Сибирском федеральном округе в

2020 г. правоохранители выявили 29 преступлений, предотвратив ущерб почти на 14 млрд. руб.» Он отметил, что «значительное количество нарушений связано с организацией и проведением государственных закупок, оплатой невыполненных или некачественно выполненных работ, фальсификацией отчётных показателей, завышением стоимости товаров и услуг – это далеко не полный перечень нарушений. Из-за пандемии коронавируса выполнение нацпроектов в 2020 г. осложнилось. Поэтому важно на всех уровнях власти повысить координацию и эффективность работы».

Поэтому неслучайно МО внесении изменений в Правила принятия решений о внесении изменений в сводную бюджетную роспись федерального бюджета в части бюджетных ассигнований, предусмотренных на . В постановлении, в частности, предусмотрено ограничение возможности изменения бюджетной росписи в последний месяц 2020 г.; деньги, зарезервированные под конкретные статьи нацпроектов и не израсходованные вовремя, запретят перебрасывать на другие цели, а неистраченные средства будут перечислять в резервный фонд Правительства.

О ситуации, сложившейся в отношении кассового исполнения бюджета, свидетельствуют данные, приведенные в табл. 2. Средний процент кассового исполнения федерального бюджета на 1 ноября 2020 г. по совокупности НП составил 58,7%. При этом существуют расхождения в отчетности, представленной федеральными органами исполнительной власти в части объема финансового обеспечения реализации национальных проектов за счет средств федерального бюджета, и данными, представленными Минфином России по кассовому исполнению федерального бюджета. Это одна из системных ошибок, выявленных при анализе отчетов о ходе реализации НП и ФП.

Помимо этого, необходимо отметить и тот факт, что подавляющее большинство показателей НП и ФП формируются с годовой и квартальной периодичностью, что не позволяет оценить степень их достижения при проведении ежемесячного мониторинга. Согласно Федеральному плану статистических работ по части показателей не предусмотрен и поквартальный мониторинг, что также не позволяет оценивать степень их достижения на регулярной основе. Обращает на себя внимание, что зачастую раздел отчетов «Общий статус реализации» не отражает фактическую ситуацию о ходе реализации проектов, что также затрудняет анализ хода реализации НП и ФП.

По данным на 1 сентября 2020 г. средний процент выполнения результатов по 13 национальным проектам составил 40,4% от запланированных на период реализации НП 2018–2020 гг. (табл. 3). Из 656 результатов, запланированных к реализации на 2020 г., выполнено по итогам января-августа текущего года только 79 результатов.

**Таблица 2**  
**Кассовое исполнение федерального бюджета на 1 ноября 2020 г.\***

Наименование национального проекта	Значение показателя
Цифровая экономика Российской Федерации	16,2
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	62,6
Безопасные и качественные автомобильные дороги	70,0
Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	57,3
Жилье и городская среда	65,3
Демография	83,4
Здравоохранение	74,8
Культура	74,4
Наука	72,0
Образование	68,3
Производительность труда и поддержка занятости	48,5
Международная кооперация и экспорт	43,5
Экология	27,1

\*По данным Минфина России

**Таблица 3**  
**Выполнение результатов национальных проектов на 1 сентября 2020 г., в % \***

Наименование национального проекта	Значение показателя
Цифровая экономика Российской Федерации	14,9
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	66,1
Безопасные и качественные автомобильные дороги	16,2
Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	44,6
Жилье и городская среда	83,3
Демография	51,0
Здравоохранение	17,6
Культура	20,2
Наука	15,4
Образование	59,9
Производительность труда и поддержка занятости	26,6
Международная кооперация и экспорт	47,4
Экология	62,5

\*По отношению к запланированным на период 2018–2020 гг. результатам

В табл. 4 представлена вероятность не достижения запланированных показателей и результатов по национальным проектам. Следует отметить, что к 1 ноября 2020 г. средний процент выполнения результатов по НП уже составлял 72,1%.

Наиболее часто встречающейся причиной не достижения показателей и результатов НП и ФП в 2020 г. исполнители называют принятые ограничительные меры в связи с угрозой распространения новой коронавирусной инфекции. Безусловно, этот фактор невозможно сбрасывать со счетов, однако существуют и другие риски, наличие которых нельзя объяснить непростой обстановкой, сложившейся в этом году в связи с пандемией. Мы их разбили на несколько групп, а именно: законодательные, финансовые и риски инвестиционного характера.

Законодательные риски включают:

- несвоевременное принятие нормативно-правовых актов;
- перенесение рассмотрения законопроектов на более поздние сроки;
- длительная процедура согласования законопроекта;
- длительная процедура проведения закупки и замораживание.

Финансовые риски включают:

- сокращение финансирования результата;
- низкий спрос на льготные кредиты со стороны представителей малого и среднего бизнеса и др.

Инвестиционные риски включают:

- позднее получение положительных заключений по результатам государственных экспертиз;
- длительное прохождение государственной экспертизы, связанное с поздними сроками подготовки проектно-сметной документации, предоставлением земельных участков;
- позднее (несвоевременное) заключение контрактов с генеральными подрядчиками;
- позднее проведение конкурсных процедур по выполнению строительно-монтажных работ и принятие мер по внесению проектной документации в соответствующие реестры Минстроя России;
- длительность проведения и необходимость повторной организации конкурсных процедур;
- несвоевременное завершение строительства объектов в связи с нарушением графиков строительства, несвоевременным оформлением документов на ввод в эксплуатацию объектов;
- изменение цен и сроков поставки материалов и оборудования;
- неисполнение обязанностей поставщиками;
- низкие темпы строительства объектов.

Таблица 4

## Вероятность не достижения запланированных показателей и результатов

Наименование национального проекта	Значение показателя
Демография	Из 5 показателей под риском – 2-40% По 2 предложены меры реагирования Из 15 результатов под риском – 5-33% треть
Безопасные и качественные автомобильные дороги	Из 9 показателей под риском – 0 Из 13 результатов 12 под риском – 92%
Образование	Из 4 показателей под риском – 2-50% По 2 предложены меры реагирования Из 9 результатов под риском – 5-55,5%
Производительность труда и поддержка занятости	Из 6 показателей под риском – 2 показателя – 33% треть. По 2 показателям предложены меры реагирования Из 16 результатов под риском – 3 результата – 19%.
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	Из 3 показателей под риском – 0; По 1 предложены меры реагирования Из 9, представленных в отчете по НП, результатов под риском – 6-66%
Экология	Из 21 показателя под риском – 7-33,3% По 7 предложены меры реагирования Из 7 результатов под риском – 5-71%
Здравоохранение	Из 15 показателей под риском – 7-47% По 7 предложены меры реагирования Из 6 результатов под риском – 2-33,3%
Транспортная часть комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года	Из 23 показателей под риском – 5- 22% По 5 предложены меры реагирования Данные отсутствуют
Культура	Из показателей под риском – отсутствуют Предложены меры реагирования – отсутствуют Из результатов под риском – отсутствуют
Международная кооперация и экспорт	Из 10 показателей под риском – 10 -100% По 10 предложены меры реагирования Из 15 результатов под риском – 10-67%
Жилье и городская среда	Из 7 показателей под риском – 6-85% По 6 показателям предложены меры реагирования Сведения отсутствуют
Цифровая экономика»	Из 8 показателей под риском – 5-62,5% По 5 предложены меры реагирования Из 78 результатов (по отчетности) под риском – 61-78%

В эти группы собраны наиболее типичные риски, которые указывают исполнители в отчетах о ходе реализации национальных и федеральных проектов. Настораживает тот факт, что наиболее представительной является группа рисков инвестиционного характера. Это известные болевые точки и их устранение вполне по силам даже в такой особый 2020 год.

Однако следует отличать риски от достаточно предсказуемых отклонений от запланированных результатов вследствие отсутствия и/или недофинансирования необходимых мероприятий и контрольных точек, их ненадлежащего организационного сопровождения и тому подобных субъективных причин. Следует также отличать риски и угрозы как вероятностные события от устойчивых и проявившихся негативных факторов и условий внешней и внутренней среды, которые достаточно изучены и изначально должны приниматься во внимание при принятии решений. К таким факторам относится, например, режим санкций, введенный против Российской Федерации, а также ответные защитные меры, ограничивающие импорт товаров и услуг и др.

С целью повышения уровня достижимости поставленных в НП и ФП целей, показателей и результатов считаем необходимым проведение корректной каскадной декомпозиции целей на подцели и задачи, относящиеся к конкретным предметным областям; оценку полноты и достоверности факторов, влияющих на достижение ожидаемых результатов (факторный анализ); изучение причинно-следственных связей (цепочки) между целями, ожидаемыми результатами и факторами их достижения. Для их обоснования следует использовать количественную аргументацию и анализ количественных зависимостей между ожидаемым результатом и выявленными факторами их достижения (аналитическое, имитационное моделирование). Плановые значения показателей должны верифицироваться на амбициозность и реалистичность с учетом бюджетного прогноза. Кроме этого, целесообразно проведение регулярных итеративных консультаций с исполнителями, участниками, реципиентами и стейкхолдерами национальных проектов и иных документов стратегического планирования с целью выявления проблемных точек. Организация качественного риск-менеджмента и мониторинга реализации национальных и федеральных проектов несомненно также будет способствовать повышению не только целей НП и ФП, но и национальных целей развития Российской Федерации.

**Библиографический список**

- [1] Послание Президента РФ Федеральному Собранию от 01.03.2018 г. [Электронный ресурс]. – URL: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>
- [2] Указ Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>
- [3] Указ Президента РФ от 21.07.2020 г. № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» [Электронный ресурс]. – URL: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>
- [4] Постановление Правительства Российской Федерации от 31 октября 2018 г. N 1288 «Об организации проектной деятельности в Правительстве Российской Федерации» [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_310151/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/)
- [5] «Методические указания по мониторингу и внесению изменений в национальные проекты (программы) и федеральные проекты», утвержденные президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам (протокол от 3 декабря 2018 г. № 14) [Электронный ресурс]. – URL: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318559/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318559/)
- [6] Распоряжение Правительства РФ от 06.05.2008 №671-р (ред. от 10.04.2019) «Об утверждении Федерального плана статистических работ» (вместе с "Федеральным планом статистических работ") [Электронный ресурс]. – URL: <http://docs.cntd.ru/document/902101255>
- [7] Официальный сайт Правительства Российской Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://government.ru/news/39044/>.
- [8] Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.gks.ru/>.
- [9] Сайт государственного информационного агентства Федерации [Электронный ресурс]. – URL: <http://www.tass.ru/>.

**I.A. Kirichenko**

## **IMPLEMENTATION OF NATIONAL PROJECTS OF THE RUSSIAN FEDERATION IN THE CONDITIONS OF 2020**

Institute for Macroeconomic Research, All-Russian Academy of Foreign Trade,  
Ministry of Economic Development of Russia, Moscow

**Abstract.** The article discusses the fundamental documents in the field of initiation, preparation, implementation of national projects and federal projects. The results of the analysis of the implementation of national and federal projects in 2020 are presented and the main reasons for not achieving their results are identified. The measures are proposed to increase the efficiency of the implementation of national and federal projects as well as the national development goals of the Russian Federation.

**Key words:** National goals, national projects, federal projects, project activities, guidelines, monitoring, indicators, results, cash execution, risks.

### References

- [1] Message of the President of the Russian Federation to the Federal Assembly of 03/01/2018 [Electronic resource]. Available at: <http://kremlin.ru/events/president/news/56957>
- [2] Decree of the President of the Russian Federation of 07.05.2018 No. 204 "On national goals and strategic objectives of the development of the Russian Federation for the period until 2024" [Electronic resource]. Available at: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>
- [3] Decree of the President of the Russian Federation of July 21, 2020 No. 474 "On the national development goals of the Russian Federation for the period up to 2030" [Electronic resource]. Available at: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001202007210012>
- [4] Decree of the Government of the Russian Federation of October 31, 2018 N 1288 "On the organization of project activities in the Government of the Russian Federation" [Electronic resource]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_310151/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_310151/)
- [5] "Methodological guidelines for monitoring and amending national projects (programs) and federal projects" approved by the Presidium of the Council under the President of the Russian Federation for Strategic Development and National Projects (Minutes No. 14 dated December 3, 2018) [Electronic resource]. Available at: [http://www.consultant.ru/document/cons\\_doc\\_LAW\\_318559/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_318559/)
- [6] Order of the Government of the Russian Federation of 05/06/2008 No. 671-r (as amended on 04/10/2019) "On the approval of the Federal plan for statistical work" (together with the "Federal plan for statistical work") [Electronic resource]. Available at: <http://docs.cntd.ru/document/902101255>
- [7] Official website of the Government of the Russian Federation [Electronic resource]. Available at: <http://government.ru/news/39044/>.
- [8] Official site of the Federal State Statistics Service of the Federation [Electronic resource]. Available at: <http://www.gks.ru/>.
- [9] Site of the state information agency of the Federation [Electronic resource]. Available at: <http://www.tass.ru/>.