

**Федеральное государственное бюджетное образовательное
учреждение высшего образования
«РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»**

Плескачев Ю.А., Пономарев Ю.Ю.

**Анализ подходов к мониторингу реализации
стратегических и программных документов
Российской Федерации**

Москва 2020

Аннотация. Реализация национальных проектов и обеспечение достижения национальных целей развития, сформулированных в Указе №204 Президента России от 07 мая 2018 года, является важнейшим среднесрочным приоритетом деятельности Правительства в 2018-2024 годах. Успешная реализация масштабных и амбициозных задач требует научного сопровождения при одновременном мониторинге достижения поставленных целей и целевых индикаторов. В рамках проведенного исследования на основе разработанной методологии были получены агрегированные оценки степени решения задач национальных проектов и степени достижимости национальных целей.

Abstract. National projects implementation and national development goals achievement is the most important medium-term priority for the Government in 2018-2024 based on the Decree No. 204 of the President of Russia, May 07, 2018. Successful implementation of such large-scale and ambitious challenges requires scientific support for monitoring the achievement of goals and performance indicators. In this paper, we present aggregate estimates of the attainability of national projects key performance indicators as well as attainability of national goals based on the developed methodology.

Плескачев Ю.А., старший научный сотрудник лаборатории инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Пономарев Ю.Ю., заведующий научно-исследовательской лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ИОРИ Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте РФ

Данная работа подготовлена на основе материалов научно-исследовательской работы, выполненной в соответствии с Государственным заданием РАНХиГС при Президенте Российской Федерации на 2019 год

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ.....	4
1 Анализ и систематизация существующих теоретических и эмпирических подходов к мониторингу реализации национальных стратегических и программных документов.....	10
1.1 Постановка проектных задач и выбор ключевых показателей эффективности (КПЭ)	10
1.2 Примеры систем по контролю и оценке реализации государственных стратегий.....	14
1.3 Анализ методик оценки реализации национальных стратегий, основанных на принципах проектного управления.....	20
2 Разработка подхода к мониторингу реализации национальных стратегических и программных документов в России.....	25
2.1 Особенности проведения мониторинга реализации национальных стратегических и программных документов в России.....	25
2.2 Описание подхода к мониторингу реализации национальных стратегических и программных документов в России.....	28
3 Мониторинг реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204	31
3.1 Описание используемых для проведения мониторинга данных.....	31
3.2 Системный анализ достижимости национальных целей развития.....	40
3.3 Выводы и рекомендации на основе проведенного анализа.....	60
ЗАКЛЮЧЕНИЕ.....	62
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ.....	64

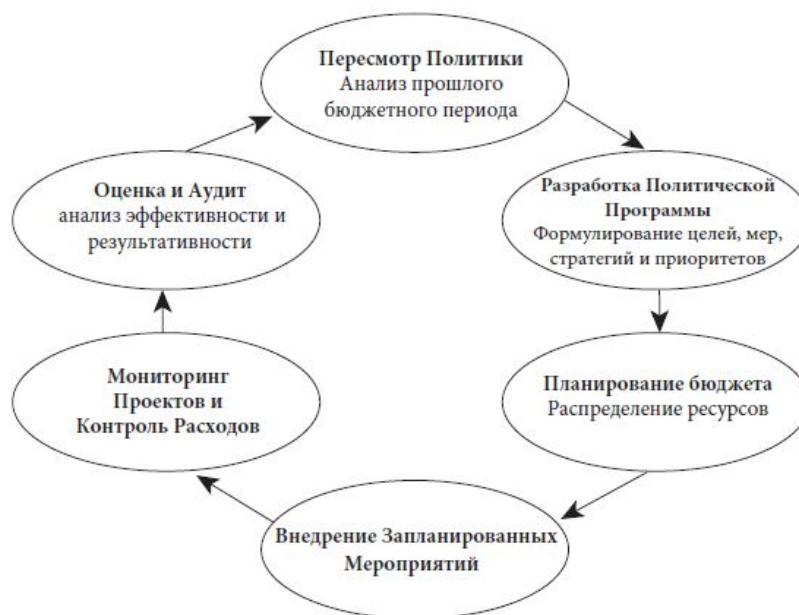
ВВЕДЕНИЕ

В текущих сложных для российской экономики условиях выход на траекторию устойчивого экономического роста является одной из наиболее приоритетных задач государственной политики. Обеспечение достижения национальных целей развития, разработка и выполнение национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры, сформулированных в Указе №204 Президента России от 07 мая 2018 года (далее – Указ №204) [CITATION Ука19 \l 1049], является важнейшим среднесрочным приоритетом деятельности Правительства в 2018-2024 годах. Успешная реализация столь масштабных задач требует научного сопровождения при одновременном мониторинге достижения поставленных целей и целевых индикаторов. В этой связи особую важность приобретает мониторинг исполнения Указов Президента Российской Федерации в части достижения целей и задач национальных программ и проектов.

Научно-методическая поддержка, контроль за качеством и своевременностью исполнения задач, поставленных Президентом Российской Федерации, выявление актуальных проблем, препятствующих выполнению намеченных целей, обеспечение методологической и статистической сопоставимости в оценке достижения национальных целей и целевых показателей национальных проектов, определенных в Указе №204, проведение аудита эффективности реализации целей, в том числе оценка бюджетных ресурсов, необходимых для реализации целей и программ, позволит заложить прочный фундамент для развития страны и выхода на темпы экономического роста, превышающие среднемировые.

Целью реализации государственной политики является достижение установленных общественно значимых целей в рамках заданных бюджетных ограничений. Исходя из этого, соотношение полученного результата (степени достижения поставленной цели) и затраченных ресурсов формирует основу для оценки эффективности государственной политики [CITATION Гус14 \l 1049]. Во многих странах мира выстроены целостные системы мониторинга и оценки государственной политики. Успешное функционирование данной системы закладывает основу для эффективной работы государственных институтов.

Чтобы сформировать более глубокое представление о важности системы мониторинга и оценки, можно проанализировать применение данной системы на каждом этапе политического цикла. Схематично этапы системы мониторинга представлены на рисунке .



Примечание – Источник: отчет Всемирного Банка [CITATION Lor12 \l 1049].

Рисунок 1 – Политический цикл: взаимосвязь между политикой, планированием, бюджетированием, управлением, мониторингом и оценкой

На самом раннем этапе данного цикла – в период разработки политических программ – система мониторинга и оценки позволяет проанализировать результаты прошлых лет, выявить наиболее эффективные инструменты и методики, проанализировать возможные барьеры и сложности и, как результат, сформулировать наиболее оптимальную политическую стратегию. На данном этапе государство также должно четко сформулировать цели и набор ключевых показателей эффективности (КПЭ), с помощью которых будет осуществляться надзор над ходом выполнения работ и оценка достижения поставленных целей.

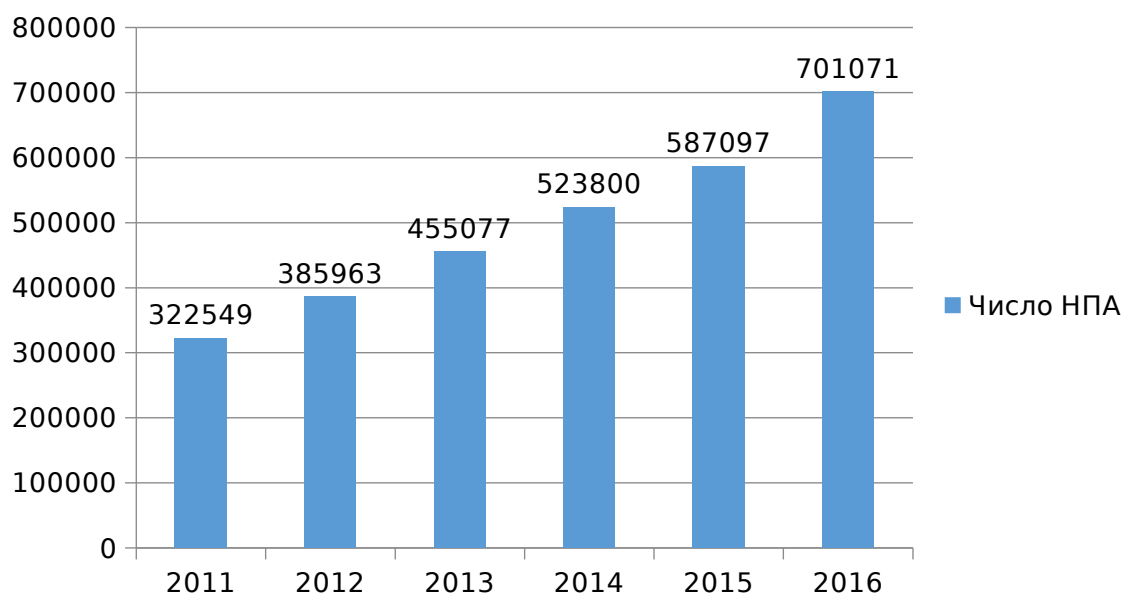
На этапе планирования и распределения бюджета система мониторинга позволяет выявить наиболее экономически эффективные проекты / мероприятия / меры и позволяет сократить нецелесообразное использование ресурсов. На следующих этапах политического цикла – внедрении и мониторинга за государственными проектами – осуществляется надзор за ходом выполнения работ, выявляются возникающие и потенциальные проблемы, обсуждаются пути их решения, анализируется необходимость корректировки плана мероприятий и бюджета, оценивается вероятность неудачи в достижении целей и т.д.

Наконец, на финальных этапах политического цикла подводятся итоги результативности отдельных мер и всей политики в целом, анализируются причины успехов и неудач, выявляются наиболее эффективные инструменты и меры, оценивается работа отдельных государственных органов и их сотрудников, диагностируются

возможные случаи коррупции и публикуются отчеты о результатах внедренной политики для населения.

Таким образом, система мониторинга и оценки обеспечивает механизм обратной связи между государством и целевыми группами интересов (население в целом, бизнес, представители отдельных социальных групп): информация о результатах и эффективности различных мер государственной политики, реализуемых в настоящее время, влияет на содержание государственной политики в будущем.

Вопросы, связанные с внедрением современных управленческих методов и технологий мониторинга за исполнением государственных программ, имеют особую значимость в контексте проблем и вызовов, с которыми сталкивается система государственного управления в России. Действующая система управления в Российской Федерации характеризуется избыточностью регулирующих функций, инертностью и неэффективностью контрольных мер за исполнением государственных программ. Так с 2003 года Правительственной комиссией по проведению административной реформы было проанализировано 5 634 функций госорганов – из них признано избыточными дублирующими 25 %. По экспертным оценкам в России действует более 2 млн. обязательных требований. По оценкам ВШЭ издержки государства на контрольные мероприятия составляют 1.5% ВВП, нагрузка на бизнес от соблюдения избыточных требований оценивается в 6% ВВП [CITATION Гру13 \l 1049]. По данным Министерства юстиции Российской Федерации на конец 2017 года, в период с 2011 по 2016 произошло удвоение количества нормативно-правовых актов в Российской Федерации. Динамика изменения числа нормативно-правовых актов представлена на рисунке .



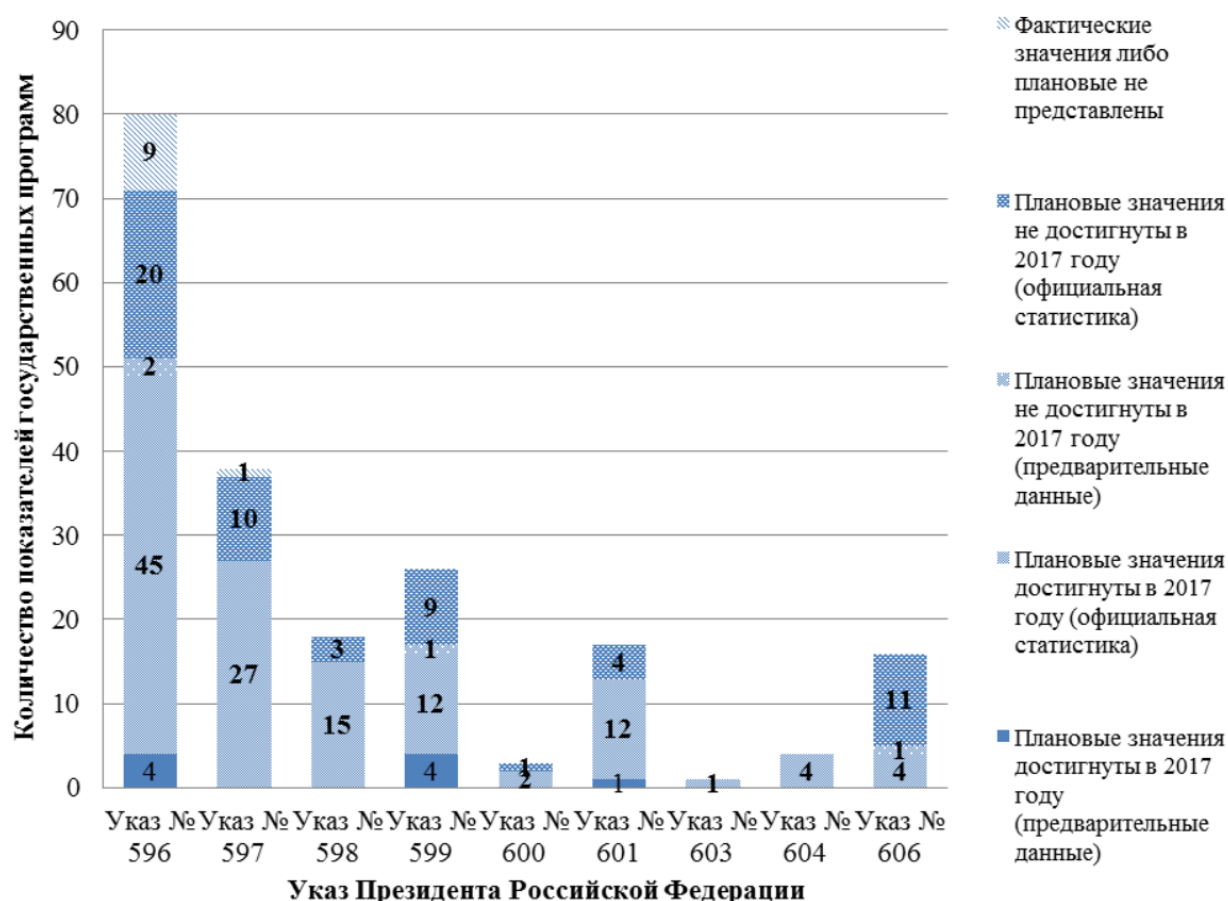
Примечание – Источник: Приложение к Среднесрочной программе социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста» [CITATION Инс17 \l 1049].

Рисунок 2 – Динамика нормативно-правовых актов в РФ

По оценкам Минэкономразвития из 1704 показателей 32 госпрограмм в 2014 году исполнено 979 (57.4%). В 2015 году соответственно из 1 546 показателей 42 госпрограмм достигнуто только 734 показателя (47.5%).

В отчете Правительства Российской Федерации за 2016 год указывается только общее число показателей госпрограмм. В 2016 году их число составляло 2417, а также отмечается, что по 124 показателям плановые значения не были предусмотрены, а данные по 307 показателям рассчитываются позднее 1 марта. Данные о числе достигнутых показателей или о доле достигнутых показателей от общего числа в отчете отсутствуют [CITATION Пра17 \l 1049].

В 2017 году в отчете правительства также не публикуются данные по общему числу или доле достигнутых показателей, однако представлены данные о показателях госпрограмм, обеспечивающих достижения показателей Указов Президента. Соответствующее распределение представлено на рисунке [CITATION Пра18 \l 1049].



Примечание – Источник: Отчет Правительства Российской Федерации [CITATION Пра18 \l 1049].

Рисунок 3 – Количество показателей государственных программ, характеризующих (обеспечивающих) достижение показателей Указов Президента Российской Федерации

Основным инструментом реализации приоритетов государственной политики в настоящее время являются национальные проекты, зафиксированные Указ №204) [CITATION Ука19 \l 1049]. Помимо 9 национальных целей развития, для 12 национальных проектов и комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры предусмотрено 142 целевых показателя, которые должны быть достигнуты к 2024 году.

В сложившихся условиях обсуждается необходимость отделения системы управления стратегическим развитием от текущего, с утверждением единых целей социально-экономического развития на уровне Президента РФ и Правительства РФ. Также обсуждается целесообразность создания Штаба реформ или офиса по контролю за реализацией, который бы взял на себя функции организатора и координатора исполнения ключевых государственных программы с другими структурами власти, а также бизнесом и обществом.

Таким образом, существует актуальный запрос на формирование структур, сочетающих функции по мониторингу реализации государственных программ с обеспечением координационного взаимодействия и информационной поддержки ответственных ведомств. Настоящая работа содержит обзор методологических подходов и рекомендаций, учитывающих лучшие зарубежные практики построения систем мониторинга, рассматриваются примеры конкретных управленческих механизмов, которые позволяют добиться достижения программных целей на практике.

1 Анализ и систематизация существующих теоретических и эмпирических подходов к мониторингу реализации национальных стратегических и программных документов

1.1 Постановка проектных задач и выбор ключевых показателей эффективности (КПЭ)

1.1.1 Ключевые показатели эффективности (КПЭ) Критерии выбора КПЭ

Основой разработки успешного проекта / целевой программы является четкое формулирование итоговых целей. В методических рекомендациях Всемирного Банка [CITATION The16 \l 1033] подчеркивается, что процесс постановки проектных задач должен опираться на следующие правила:

- 1) Четкость формулировок, реалистичность постановки проектных задач.
- 2) Конкретизация поставленной задачи, избегание широких и неоднозначных формулировок.
- 3) Четкое обозначение целевых групп населения – бенефициаров реализуемых проектных мероприятий.

Таким образом, корректная формулировка проектной задачи основывается на четком описании реализуемых мер и обозначении целевых групп, на которых ориентирован проект / целевая программа.

Ключевые показатели эффективности (КПЭ) – качественные или количественные индикаторы, благодаря которым можно отслеживать прогресс внедрения целевой программы / проекта на протяжении всех этапов их исполнения, а также оценивать их итоговую результативность.

Как следует из определения, все КПЭ можно разделить на два типа:

- а) итоговые показатели, предназначенные для оценки конечных результатов от внедрения программы /проекта;
- б) показатели результатов промежуточного уровня, измеряемые с целью отслеживания текущего прогресса по достижению поставленных задач до тех пор, пока проект / программа находятся на стадии исполнения.

Показатели эффективности необходимо формулировать таким образом, чтобы они соответствовал пяти ключевым характеристикам:

- 1) Конкретность. КПЭ должны быть максимально приближены к измерению ровно тех результатов, на достижение которых были нацелены федеральные программы. Например, если задачей целевой программы было увеличение числа детей, прошедших курс лечения от малярии, то в качестве КПЭ целесообразно

использовать повышение объемов использования лекарств от малярии, а не рост числа посещений медицинских клиник.

2) Измеримость. Каждый выбранный КПЭ должен быть измерим с практической точки зрения, алгоритм его расчета должен быть четко определен и исключать двусмысленные формулировки. Например, в определении КПЭ стоит избегать таких слов, как «успешный», «эффективный», если из контекста проекта однозначно неясно, как квантифицировать эти термины. Измеримость КПЭ, их количественная интерпретация обеспечивает сопоставимость результатов различных мероприятий и программ, что критически важно для объективного критического сравнения.

3) Атрибутивность. КПЭ следует формулировать таким образом, чтобы они измеряли непосредственно эффект от внедрения конкретной программы и максимально, насколько это возможно, были абстрагированы от влияния прочих факторов. Например, использование средней продолжительности жизни жителей территории для оценки эффективности программы по снижению аварийности на дорогах не представляется целесообразным т.к. данный показатель испытывает влияние множества посторонних факторов. Логичным будет использование показателя среднего количества аварий на дорогах за определенный период времени.

4) Реалистичность КПЭ предполагает возможность сбора информации для его расчета в разумные сроки и в рамках заданных бюджетных ограничений.

5) Нацеленность. КПЭ должны формулироваться с указанием на конкретные целевые группы, являющихся бенефициарами мер государственной политики.

В методических рекомендациях Всемирного Банка [CITATION The16 \l 1049] содержится свод рекомендаций по разработке системы КПЭ:

- Набор проектных КПЭ должен представлять собой разумное соотношение показателей выпуска и показателей результативности. Основное отличие между выпуском и результатом заключается в том, что выпуск обычно означает изменение числа произведенных товаров или услуг (сторона предложения), тогда как результат отражает изменение в использовании товаров или услуг (сторона спроса). Показатели выпуска должны рассчитываться на основе данных, имеющих в доступе и собираемых с высокой периодичностью (в частности, административных данных). Показатели результативности обычно основываются на данных, сбор которых осуществляется с меньшей периодичностью – данные по всему населению, опросы по оценке результатов и т.д.;

- Прежде, чем утвердить список КПЭ, стоит проанализировать, какие данные доступны и какие данные могут быть собраны с учетом имеющихся ресурсных и бюджетных ограничений;
- Необходимо четко сформулировать, на каком уровне следует рассчитывать КПЭ (например, на уровне отдельных людей, домохозяйств, сообществ, учреждений). Стоит принять во внимание возможность и целесообразность расчета КПЭ отдельно для людей разного пола и возрастных категорий, для разных доходных децилей, для разных географических зон;
- На этапе разработки проекта должны быть сформулированы как исходные показатели, так и целевые значения;
- КПЭ, используемые для оценки чистого эффекта от проекта, должны рассчитываться с помощью методологии, которая позволяет отделить непосредственное влияние проекта от влияния иных факторов.

Следует отметить, что применимость КПЭ в значительной степени определяется выбором релевантных единиц их измерения. Все единицы измерения можно разделить на количественные (например, километры, число людей, проценты) и качественные (например, да / нет). Четкое описание и ясность формулировок единиц измерения КПЭ исключает неоднозначность их трактовки, что прямо влияет на качество мониторинга.

1.1.2. Исходные показатели и целевые значения

В методической записке Всемирного Банка в 2013 указывается на необходимость предварительного расчета исходных показателей и выбора целевых значений, достижение которых планируется по окончании проекта / программы [CITATION Ore13 \l 1033].

Исходные показатели – первоначальные значения КПЭ, которые будут в дальнейшем использоваться как точка отсчета для отслеживания прогресса выполнения и результативности проекта / программы. В некоторых ситуациях исходное значение приравнивается к нулю. При наличии весомых обоснований – в качестве первоначальных показателей может также использоваться диапазон приблизительных значений (например, менее 30% дорог находятся в надлежащем состоянии). В исключительных случаях, когда исходные показатели отсутствуют (например, при неимении данных обследований), составляется объяснительная записка с подробным описанием алгоритма, по которому исходные КПЭ будут оценены в течение первого года внедрения проекта / программы.

Выбор исходных значений нужно осуществлять таким образом, чтобы их расчет можно было выполнить в течение разумного периода времени. Ситуация, когда вычисление исходных показателей сложно осуществить в приемлемый срок, свидетельствует о том, что КПЭ проекта / программы стоит пересмотреть в пользу

альтернативных. В то же время полное отсутствие каких-либо начальных показателей зачастую свидетельствует о том, что проблема, решение которой положено в основу целевой программы / проекта, нечетко сформулирована.

Целевые значения обычно формируются на основе существующей экспертизы, прошлых трендов и формирования объективного представления о том, какие результаты могут быть достигнуты. Целевые величины устанавливаются для каждого итогового и промежуточного КПЭ и служат ориентирами, относительно которых будет измеряться результативность всех этапов программы / проекта.

Распространенной практикой является определение промежуточных целевых значений (например, величин, которые должны быть достигнуты в течение каждого года внедрения проекта) и финальных целевых значений (которых нужно добиться к моменту окончания проекта).

Постановка целевых значений имеет большое значение, поскольку успешность проекта / программы будет оцениваться путем сравнения реализовавшихся результатов с установленными целевыми показателями. Важно подчеркнуть, что информация методике выбора целевых значений (т.е. были ли они получены с помощью специальных расчетов, основаны на прогнозах экспертов или сформулированы на основе иных критериев), должна быть обязательно отражена в проектной документации.

1.1.3. Сбор информации для расчета КПЭ

Как отмечается в методической записке Всемирного Банка в 2013 году [CITATION Ore13 \l 1033], в большинстве случаев расчет КПЭ целесообразно осуществлять на основе уже имеющихся источников данных. Базовую мониторинговую информацию зачастую можно получить из административных баз данных, а также собрать при помощи выборочных обследований и переписей населения. При выборе КПЭ важно отчетливо сформулировать ответы на следующие вопросы:

- Какие источники данных будут использоваться (административная статистика, регулярные обследования, аудиторские отчеты, проектная документация, заказные исследования и т.д.)?
- Каким образом будут собираться данные?
- Кто будет собирать данные?
- Как часто будет осуществляться сбор данных?
- Какие издержки и потенциальные затруднения возникнут при сборе данных?
- Как будет финансироваться процесс сбора данных?
- Кто будет заниматься анализом собранной информации?
- Кто будет отчитываться о собранных данных, в какой форме и на каком собрании необходимо будет докладывать о данных?

- Кто будет использовать собранную информацию?
- Какие меры по повышению уровня эффективности необходимы?

1.2 Примеры систем по контролю и оценке реализации государственных стратегий

1.2.1 Система контроля и оценки в Чили

Одним из примеров построения успешной системы оценки и контроля за реализацией государственных стратегий может служить Чилийская Sistema de Evaluación y Control de Gestión [CITATION Dus11 \l 1033], основы которой были заложены в 1990-х – в период правления президентов П. Эйльвина (1990-1994) и Э. Фрея (1994-2000). В частности, в 1994 году были внедрены КПЭ, с помощью которых оценивалась работа государственных органов и производился контроль за реализацией государственных программ, а в 1997 – начала использоваться система регулярных отчетов от государственных органов. Тем не менее, целостная система оценки и контроля за реализацией государственных программ сформировалась в Чили около 20 лет назад – в 2000 году. Важно подчеркнуть, что Чилийская система была создана на основе обобщения международного опыта и его критического осмысления с учетом специфики Чилийского государства.

Структурно система мониторинга и оценки государственной политики в Чили может быть представлена следующим образом (см. таблицу)

Таблица 1 – Ключевые инструменты мониторинга и оценки в Чили

Инструменты мониторинга:	
1. Стратегически цели	внедрены в 2000
2. Показатели эффективности	внедрены в 1994, усовершенствованы в 2000
3. Комплексные управленческие отчеты	внедрены в 1997, усовершенствованы в 2000
4. Программы в области совершенствования управления	внедрены в 1998, усовершенствованы в 2000
Инструменты оценки:	
- Государственные оценки программ	внедрены в 1997, усовершенствованы в 2000
- Оценки последствий	внедрены в 2001
- Комплексные оценки расходов	внедрены в 2002
- Оценки внедрения новых программ	внедрены в 2000

Примечание – Источник: отчет Всемирного Банка [CITATION Lor12 \l 1049].

Инструменты мониторинга.

Государственные оценки программ производятся комиссией из трех независимых экспертов, один из которых должен иметь практику оценки, второй – обладать знаниями в области реализуемых политических мероприятий / секторе, на который нацелена программа, а третий – специализироваться в управлении проектами / государственном управлении. Базируясь на «логических рассуждениях», вышеперечисленная команда экспертов оценивает целесообразность разработанного плана реализации программы,

поставленных задач, организации системы внутреннего управления и достигнутые результаты. Процесс государственной оценки программ обычно начинается в январе каждого года и длится на протяжении 6 месяцев. По завершении процесса отчет о полученных оценках передается в DIPRES, который использует эту информацию для формулирования законопроекта о бюджете.

Основная функция инструмента – оценка последствий – дать четкое понимание, какое воздействие внедряемые государственные программы оказывают на свои целевые группы. Данная оценка обычно занимает около 18 месяцев и базируется на принципиально другой методологии, чем государственные оценки программ. Вместо использования «логических рассуждений», оценка последствий проводится путем квазиэкспериментальных методов: эксперты формируют и сравнивают две выборки, первая из которых включает бенефициаров программы, а вторая – людей, на которых не распространялось действие программы (контрольная группа). Данный подход несовершенен, так как различия между экспериментальной и контрольной группой могут возникать вследствие посторонних факторов, не связанных с реализацией программы. Соответственно корректное использование метода требует сопоставимости характеристик контрольной и экспериментальной групп.

Комплексные оценки расходов были внедрены в Чили в 2001. Вместо оценки конкретной программы или учреждения, эксперты, осуществляющие комплексную оценку расходов, ставят своей задачей анализ работы всего набора институтов, ответственных за осуществление заданной области политических мероприятий. Данная оценка обычно занимает около года и подразумевает анализ широкого спектра характеристик, таких как согласованность институциональных и секторальных целей, качество систем внутреннего управления, соразмерность организационной структуры набору выполняемых функций, качество предоставляемых товаров и услуг.

Четвертым и наиболее современным инструментом оценки в Чили являются оценки внедрения новых программ, которые впервые были проведены в 2009. Для проведения данных оценок перед внедрением программы выбирается контрольная группа, наблюдение за которой в дальнейшем помогает экспертам сформировать наиболее четкое представление о результативности программы. Оценки внедрения новых программ осуществляются в течение двух-трех лет существования программы и обычно подразумевают участие международной консультационной группы и Департамента Экономики Чилийского Университета.

1.2.2 Система контроля и оценки Канады

Особенностью системы мониторинга и оценки государственной политики Канады является ее долгосрочное и поэтапное формирование. Первые централизованные механизмы оценки работы государственных учреждений были внедрены в Канаде в 1969. Новая система, внедренная в 1977, предполагала расширение обязанностей, возложенных на федеральные агентства, и, как результат, частичную децентрализацию системы оценки.

В дальнейшем система постоянно развивалась и прошла несколько циклов реформирования: в 1981, 1994, 2009, 2016 г.г. [CITATION Вис14 \l 1049].

Ключевые игроки системы оценки и мониторинга:

В Канадской системе контроля и оценки роли и обязанности распределены между двумя типами учреждений: отдельными государственными ведомствами и Секретариатом Казначейского Совета (КС). Соответствующее распределение представлено на рисунке 4



Примечание – Источник: статья Всемирного банка [CITATION Lah10 \l 1049].

Рисунок 4 – Основные участники Канадской системы контроля и оценки

СКС выполняет роль надзорного органа, контролирующего работу как процессов мониторинга, так и процессов оценки в Канаде. В зону ответственности Секретариата Казначейского Совета входит предоставление рекомендаций и оказание помощи государственным учреждениям в разработке систем мониторинга и методик оценки результативности программ. Кроме того, СКС контролирует процесс отправки в Парламент ежегодных отчетностей о результатах работы государственных департаментов и ведомств: перед отправкой в Парламент каждый отчет обязан быть предварительно проверен Секретариатом Казначейского Совета. Внутри СКС создано отдельное подразделение, Центр Передового Опыта по Оценке (ЦПОО), на которое возложено исполнение широкого спектра обязанностей в сфере оценки:

- Поддержка в наращивании компетенций. Чтобы обеспечить грамотность и компетентность сотрудников, исполняющих роль оценщиков в различных государственных органах, ЦПОО организует для данных сотрудников тренинги, семинары, форумы по оценке;
- Рекомендации для департаментов. ЦПОО предоставляет рекомендации оценщикам и менеджерам, ответственным за внедрением программ / проектов, по широкому кругу вопросов в сфере мониторинга и оценки;
- Контроль над соблюдением стандартов при осуществлении оценок. ЦПОО проверяет, соответствуют ли внедряемые в государственных учреждениях инструменты и методики оценки общегосударственной политике в области оценки;
- Помощь в интеграции результатов, полученных в результате оценок, в процесс принятия решений в центральном аппарате. Данный функционал осуществляется ЦПОО за счет предоставления рекомендаций сотрудникам СКС, ответственным за утверждение бюджетов.

Непосредственным осуществлением мониторинга и оценки государственные департаменты занимаются самостоятельно. Функционал по оценке возложен на специальное подразделение по оценке, которое создается внутри каждого крупного и среднего государственного органа. Осуществление же процессов мониторинга находится в сфере ответственности менеджеров, курирующих внедрение конкретных программ / проектов. Зачастую инструменты мониторинга разрабатываются менеджерами с учетом рекомендаций со стороны сотрудников подразделения по оценке.

Наконец, еще одним участником процесса мониторинга и оценки в Канаде является офис Генерального Аудитора Канады. Сотрудники данного офиса осуществляют ежегодные аудиторские проверки, в результате которых, в частности, анализируется, насколько хорошо соблюдается государственная политика в области оценки и насколько качественно составлены отчеты о результатах деятельности. В статье Всемирного Банка, опубликованной в ноябре 2010, отмечается, что Канадская система мониторинга и оценки имеет 8 ключевых характеристик [CITATION Lah10 \l 1049]:

- 1) Равнозначность системе мониторинга и оценки;
- 2) Высокая степень децентрализации системы мониторинга и оценки при наличии единого координирующего органа;
- 3) Формализованные правила и требования к оценке – наличие административных актов, стандартов, методик;
- 4) Система «сдержек и противовесов», нацеленная на обеспечение независимости / беспристрастности оценщиков;

- 5) Механизмы надзора, предназначенные для повышения надежности и контроля над качеством;
- 6) Гибкость, наличие механизма обратной связи;
- 7) Прозрачность;
- 8) Обеспечение высокого профессионального уровня сотрудников системы мониторинга и оценки.

1.2.3 Система контроля и оценки в США

К числу важнейших инициатив по формированию системы мониторинга и оценки государственной политики в США можно отнести следующее: Закон о Государственной Деятельности и ее Результатах (ЗГДР) [CITATION Gov93 \l 1033], Отчеты об Эффективности Деятельности (ОЭД), Систему Рейтинговой Оценки Программ (СРОП) [CITATION Pro19 \l 1033], Инициативы Администрации Обамы (в частности, внедрение Высокоприоритетных Целевых показателей (ВЦП) [CITATION Hig11 \l 1033]).

Количественная оценка переводится в качественный рейтинг. Согласно данному рейтингу, все программы разделяются на 4 типа: эффективные, умеренно эффективные, удовлетворительные и неэффективные. Существует также отдельная категория рейтинга «Результат не был продемонстрирован», которая присуждается программам, при оценке которых не был достигнут консенсус между представителями центральных офисов и сотрудниками федеральных ведомств или при условии недостаточности информации о показателях работы.

Таблица 2 – Вопросы СРОП

Секция	Описание	Удельный вес (%)
Цели программы	Вопросы относительно того, являются ли цели четко сформулированными и не являются ли они избыточными относительно других правительственных программ	20
Стратегическое планирование	Вопросы относительно используемых методик и инструментов по стратегическому планированию, измерению эффективности и оценке (оценивается качество используемых целевых показателей, проверяется, проводятся ли регулярные оценки и оправданы ли бюджетные расходы с точки зрения заявленных целей)	10
Управление программой	Вопросы относительно того, являлось ли управление программой эффективным для достижения поставленных целей	20
Результаты / ответственность	Анализ фактических результатов. Задаются вопросы о результативности, прогрессе в достижении целей, улучшении эффективности и оценке результатов	50

Примечание – Источник: [CITATION Pro19 \l 1033].

В таблице представлены результаты по оценке 1015 программ в рамках методики СРОП в 2008 году.

Таблица 3 – Рейтинг СРОП по 1015 программам в 2008

Рейтинг	Описание	Число программ
Эффективные	Программа имела амбициозные цели, достигла результатов, была хорошо управляема и повысила эффективность	193
Умеренно эффективные	Программа имела амбициозные цели и была хорошо управляема, но ей стоило бы быть более эффективной или разрешить некоторые проблемы с управлением или дизайном	326
Удовлетворительные	Для этой программы необходимы более амбициозные цели, улучшенные результаты, усовершенствованная система отчетности или более эффективные методы управления	297
Неэффективные	Программа не смогла добиться результатов из-за отсутствия четкой цели, плохого управления или некоторых других существенных проблем	26
Результат не был продемонстрирован	В рамках программы не были сформулированы четкие цели и показатели эффективности или не были собраны данные, необходимые для оценки результативности	173

Примечание – Источник: отчет Всемирного Банка [CITATION Mar11 \l 1049].

Подход администрации Б. Обамы к финансированию программ стал в большей степени основываться на реальных фактах и результатах оценок. Новый подход к финансированию программ можно сформулировать следующим образом:

- значительные средства выделяются только на программы, которые показывают наиболее высокие результаты – причем данные результаты должны быть подтверждены реальными цифрами и фактами;
- для «спорных» программ, чья результативность точно не оценена, средства предоставляются при условии, что программы будут строго оценены и проанализированы;
- если программы неэффективны, то их средства перераспределяются между другими программами.

С одной стороны, данный подход достаточно жесткий и не терпит ошибок и просчетов. С другой стороны, он поощряет ведомства к инновациям и проверке идей с большим потенциалом, заставляет ведомства улучшать свою результативность, конкурируя с другими ведомствами за ограниченными ресурсами.

1.3 Анализ методик оценки реализации национальных стратегий, основанных на принципах проектного управления

1.3.1 Понятие delivery unit и его роль в мониторинге государственных программ

«Деливерология» – методология по эффективному управлению и мониторингу за внедряемыми проектами программами. Впервые данный подход нашел свое практическое применение в Великобритании. В рамках концепции «Деливерологии», в 2001 в этой стране была создана Рабочая Группа Премьера-Министра (РГПМ), ключевой задачей которой стало обеспечение успешной реализации всех приоритетных программ,

сформулированных Премьер-министром. Успешный опыт применения данной методологии в Великобритании послужил толчком для ее последующего внедрения в других странах.

Одной из важнейших концепций, лежащих в основе Деливерологии, является необходимость создания рабочей группы (РГ) («delivery unit») – небольшой команды амбициозных людей, нацеленных на достижение и улучшение результатов. Сотрудники рабочей группы должны уметь критически оценивать достигнутые результаты, задавать сложные вопросы и не допускать отговорок и оправданий при объяснении неудач.

Важно проводить четкую грань между понятиями «рабочая группа» и «проектный офис». Проектный офис обычно создается только на период внедрения какого-либо проекта, тогда как рабочая группа должна стать постоянной частью организационной структуры. Рабочие группы должны создаваться таким образом, чтобы соответствовать нескольким ключевым характеристикам:

- 1) Уважаемое руководство. В рабочей группе должен быть назначен постоянный штатный руководитель, который будет отчетливо относиться к руководителю органа государственной власти. Руководитель рабочей группы должен располагать доверием как главы органа государственной власти и его ближайшей команды, так и уважением со стороны других внешних экспертов релевантной области.
- 2) Небольшой размер. Для того, чтобы в процессе приема на работу кандидаты отбирались скрупулезно, а внутренняя культура была согласованна, рабочая группа должна характеризоваться относительно небольшим размером. РГПМ в Великобритании взаимодействовала с аппаратом чиновников, который оказывал широкий спектр услуг более, чем 60 млн британцев, но при этом размер РГПМ никогда не превышал 40 человек. Зачастую рабочие группы ответственны за предоставление услуг гораздо более узкой выборке населения, а значит, должны состоять из еще более ограниченного числа сотрудников. Например, в одном из штатов США рабочая группа, ответственная за систему образования, состояла всего лишь из руководителя и трех сотрудников [CITATION Bar11 \l 1049].
- 3) Лучшие специалисты. При отборе кандидатов на позицию сотрудников рабочей группы руководитель РГ должен искать людей, обладающих пятью ключевыми навыками: умением решать проблемы, анализировать данные, выстраивать взаимоотношения с другими людьми, способностью давать обратную связь и обучать / наставлять, мышлением, нацеленным на достижение результатов (настрой «я смогу сделать»).

4) Неиерархические взаимоотношения с органом государственной власти. Рабочая группа должна лежать вне иерархичной структуры соответствующих органов государственной власти. Она не должна ни подчиняться людям или организациям, рабочие процессы которых она призвана изменить, ни напрямую управлять ими. Таким образом, рабочая группа будет выступать скорее в роли критически мыслящего советчика.

В основе Деливерологии лежит концепция фокусирования на достижении результатов. Ключевыми инструментами, позволяющими фокусироваться на заданных установках, являются целеполагание, т.е. формулирование ранжированного по приоритетности списка измеримых, амбициозных и ограниченных по времени целей, и построение траекторий, т.е. прогнозов, отражающих, какие результаты и в какие сроки будут достигнуты при внедрении предлагаемых программ и проектов.

Несмотря на то, что практически все органы государственной власти устанавливают цели, многие из этих целей оказываются неясно сформулированными, неизмеримыми или не имеют четко обозначенных временных сроков. Постановка четких, измеримых целей с конкретными сроками исполнения пугает многих руководителей, поскольку положительное общественное мнение важно для органов государственной власти, тогда как выполнение четких целей – непростая задача, реализация которой часто ставится под угрозу срыва в силу большого числа препятствий и неожиданных ситуаций, возникающих при внедрении программ / проектов.

Для каждой поставленной цели рабочая группа должна построить траекторию, т.е. прогноз того, как должны меняться целевые показатели по мере внедрения программы / проекта. Это позволяет оценить, насколько хорошо соблюдается баланс между амбициозностью и реалистичностью при постановке целей. Также траектории наглядно демонстрируют разницу между реально достигнутыми и прогнозируемыми, целевыми результатами. На рисунке 5 представлен пример построения траекторий при постановке целей для школы[CITATION Bar11 \l 1049].

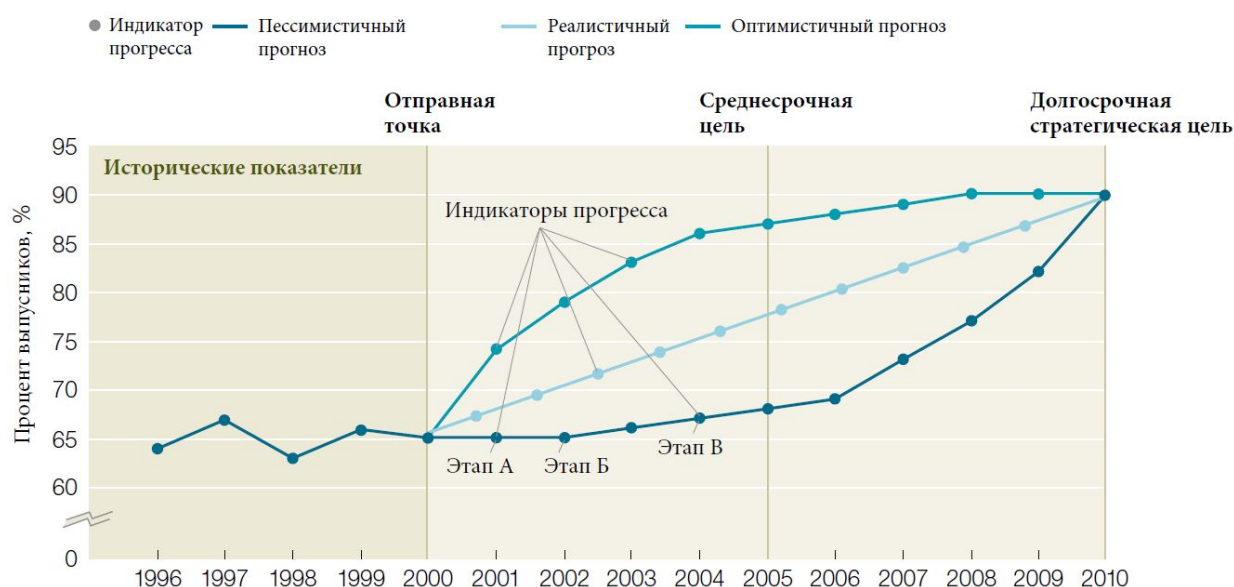


Рисунок 5 – Пример построения траекторий для школы

Одной из ключевых задач рабочей группы является создание и поддержание непрерывной работы механизмов, с помощью которых собирается информация о прогрессе выполнения программы / проекта. Среди механизмов, используемых для сбора и агрегации информации, следует выделить несколько наиболее эффективных:

- 1) Ежемесячные заметки;
- 2) Ежеквартальные встречи;
- 3) Отчеты рабочей группы.

Оценка текущей вероятности выполнения цели критически важна, поскольку она позволяет оценить эффективность внедренных мер и откорректировать последующие мероприятия при необходимости.

1.3.2 Зарубежный опыт создания delivery unit

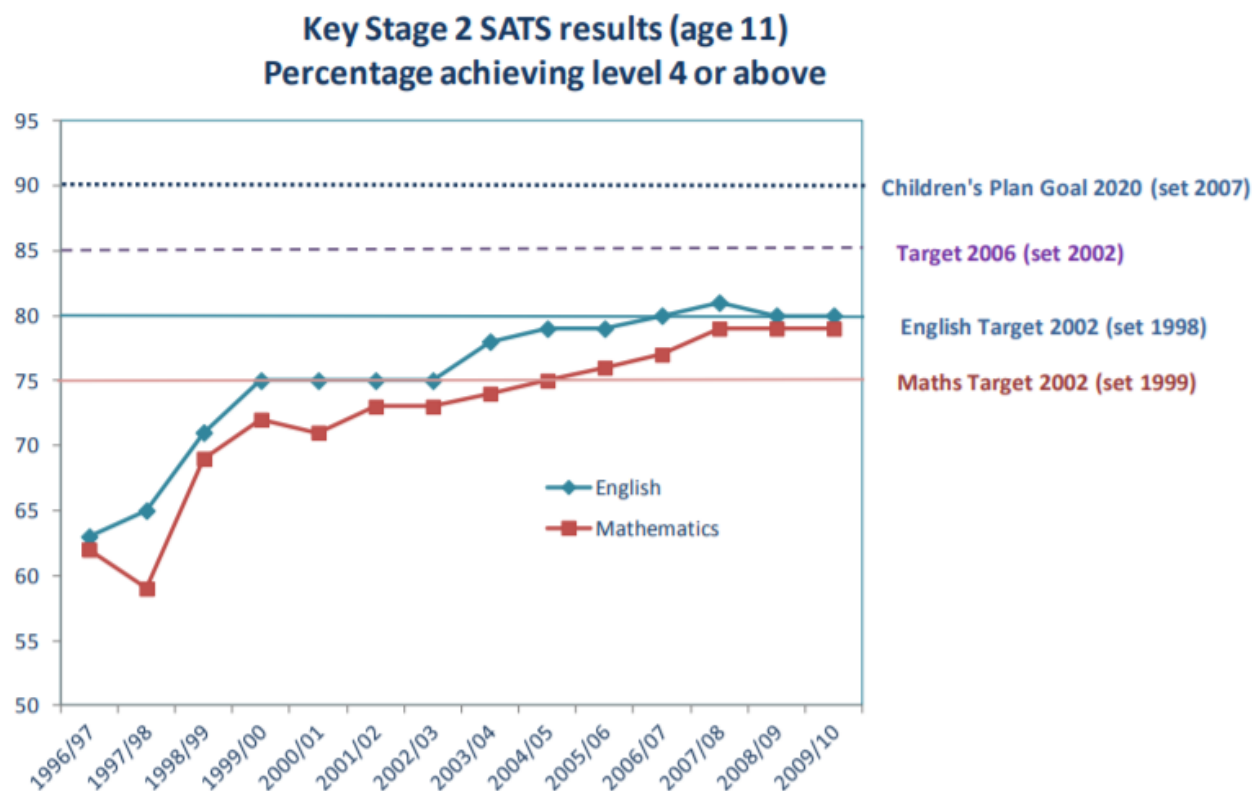
Опыт создания проектных групп (офисов) нашел свое применение в различных странах.

Delivery unit в Великобритании. Великобритания была первой страной, реализовавшей подход “Deliverology” в практике государственного управления. На момент прихода к власти в 1997 году правительства Тони Блэра в обществе существовало недовольство качеством государственных услуг, в частности качеством образования и здравоохранения (менее 60 % школьников в возрасте до 11 лет имели знания по математике, соответствующие установленным стандартам) [CITATION GET09 \l 1049].

Результатом этого стало создание специализированного подразделения (Standards and Effectiveness Unit) в структуре министерства образования страны, а также подписание Соглашения о предоставлении государственных услуг (Public Service Agreement), в

которых устанавливались стандарты качества услуг. Подписывая данное соглашение, ведомство принимало обязательство о предоставлении услуг, качество которых соответствует установленному стандарту.

Результатом этого стал значительный прогресс в качестве образовательных услуг: результаты стандартизированных тестов английских школьников по математике и английскому языку улучшились на треть. Соответствующая динамика представлена на рисунке 6.



Примечание – Источник: [CITATION GET09 \l 1049].

Рисунок 6 – Динамика результатов английских школьников по стандартизированным тестам

В дальнейшем успешный опыт министерства образования был перенесен на другие сферы, аналогичные соглашения, устанавливающие стандарты качества были подписаны другими отраслевыми министерствами, а функции мониторинга взяла на себя новая структура – Prime Minister Delivery Unit (PDU). Итоги работы PDU в Великобритании в целом оцениваются положительно: удалось достичь заметных успехов в образовательной сфере, повысилась доступность услуг здравоохранения (снизилась средняя продолжительность нахождения пациента в листе ожидания). Вместе с тем объективная оценка результатов осложняется тем, что в период проведения реформы бюджетные расходы в системе здравоохранения выросли на 30%, а результаты английских школьников

в международных сопоставлениях (PISA test) даже ухудшились [CITATION GET09 \l 1049].

США (US Office of Management and Budget) [CITATION USO19 \l 1049]. Офис был создан с целью усиления контроля президента над федеральной бюрократией, и находится в составе администрации президента. Офис занимается подготовкой ежегодного федерального бюджета для представления в конгрессе, а затем контролирует его исполнение и предоставляет текущие данные соответствующим органам. Также офис занимается консультированием президента по законодательным вопросам. Отдельным аспектом его работы является и оценка политики администрации президента, а также оценка эффективности деятельности правительственных агентств.

США (Maryland's Governor's Delivery Unit). Работа офиса основана на информационной IT системе Maryland StateStat, которая служит инструментом управления, оценки и визуализации текущего состояния процессов и результатов. Офис работает по ряду стратегических направлений (процессов), таким, как занятость, образование, повышения квалификации, безопасность, и пр., с четко сформулированными целевыми показателями. К примеру, в части занятости – восстановить на 100% потери трудоустройства из-за кризиса 2014 г., в части квалификации – увеличить на 20% число жителей штата, которые проходят обучение дополнительной квалификации. Текущие состояния процессов (процент выполнения) находятся в открытом доступе на сайте информационной системы [CITATION Mar19 \l 1049].

Индия (Cabinet Secretariat for Performance Management in India) [CITATION Gui14 \l 1049]. Офис занимается организацией текущей работы правительства и осуществляет поддержку принятия решений правительством. Глава офиса (Cabinet Secretary) подчиняется премьер-министру. Офис координирует взаимодействие министерств, способствует урегулированию проблемных межведомственных вопросов посредством проведения межведомственных рабочих групп. Офис также содействует реализации новых политических инициатив.

Таиланд (Thailand's Office of the Public Sector Development Commission) [CITATION His19 \l 1049]. Офис выполняет административную работу, связанную с развитием государственных услуг и государственного сектора экономики. Офисом осуществляется исследовательская работа, мониторинг и оценка операций, осуществляемых государственными структурами и ведомствами. Кроме того, офис проводит стажировки, тренинги, и оказывает консалтинговые услуги. В число основных задач офиса входит:

- 1) повышение удовлетворенности людей качеством государственных услуг;

- 2) модернизация административной структуры государственных учреждений;
- 3) улучшение качества государственного управления;
- 4) повышение эффективности государственных учреждений.

Индонезия (Indonesia's Presidential Unit) [CITATION Ind19 \l 1049]. Офис по контролю за реализацией был создан в 2004 г. на основе модели в Великобритании. Работа офиса была сфокусирована на следующем:

- 1) публичные проекты, которые обеспечивали высокие политические дивиденды и которые можно было осуществить в сжатые сроки,
- 2) инициативы, которые рассматривались как наиболее стратегически ценные в среднесрочной перспективе,
- 3) проекты, реализация которых зашла в тупик, и которые требовали вмешательства вышестоящего руководства, до уровня вице-президентов и президента.

Офис контролировал текущую степень выполнения проектов и ежеквартально отчитывался перед президентом и кабинетом министров.

Организация работы офиса основывалась на следующем:

- привлечение небольшого числа (12-26) высокопрофессиональных экспертов, максимально удаленных от той или иной политической группы, в целях повышения авторитета офиса, избегания обвинений в ангажированности;
- поддержание атмосферы открытости и сотрудничества в работе офиса: рабочее пространство офиса представляло собой вместительный кабинет с длинным столом за которым одновременно находились сотрудники, что создавало возможность непосредственного контакта в любой момент времени;
- высокая конкурентная оплата труда (выше, чем для других сопоставимых категорий госслужащих);
- подписание каждым сотрудником офиса хартии (Integrity Act), запрещающего получение каких-либо вознаграждений за выполнение работы (услуг) для сторонних организаций, что являлось повсеместной практикой для чиновников Индонезии.

2 Разработка подхода к мониторингу реализации национальных стратегических и программных документов в России

2.1 Особенности проведения мониторинга реализации национальных стратегических и программных документов в России

Ключевое место в системе стратегических документов Российской Федерации занимает Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) [CITATION

Фед \1 1049] «О стратегическом планировании в Российской Федерации», который представляет собой инструмент реализации последовательной долгосрочной политики, в рамках которой сбалансированы кратко, средне и долгосрочные цели развития страны. Согласно статье 1. «Предмет регулирования настоящего Федерального закона» [CITATION Фед \1 1049]:

- 1) Настоящий Федеральный закон устанавливает правовые основы стратегического планирования в Российской Федерации, координации государственного и муниципального стратегического управления и бюджетной политики, полномочия федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации, органов местного самоуправления и порядок их взаимодействия с общественными, научными и иными организациями в сфере стратегического планирования.
- 2) Стратегическое планирование в Российской Федерации (далее - стратегическое планирование) осуществляется на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне муниципальных образований.

В тексте федерального закона также приведено официальное определение стратегического планирования. В соответствии с этим определением, «Стратегического планирование – это деятельность участников стратегического планирования по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований, отраслей экономики и сфер государственного и муниципального управления, обеспечения национальной безопасности Российской Федерации, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития Российской Федерации, субъектов Российской Федерации и муниципальных образований и обеспечение национальной безопасности Российской Федерации» [CITATION Фед \1 1049].

В настоящее время разработкой и осуществлением системы государственного стратегического планирования РФ занимается Министерство экономического развития Российской Федерации совместно с Правительством РФ. Основными задачами, решаемыми Министерством при осуществлении стратегического планирования, являются [CITATION Мин19 \1 1033]:

- формирование системы стратегического управления;
- разработка и мониторинг реализации Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации;

- мониторинг проектов по реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации.

Система государственного стратегического управления предусматривает [СІТАTION Мин19 \l 1033]:

- формирование долгосрочных приоритетов деятельности государства в области социально-экономического развития;
- балансировку планируемых действий, требующих значительных организационных и ресурсных затрат;
- ориентированность субъектов Российской Федерации муниципальных образований на деятельность в соответствии с поставленными долгосрочными целями;
- увязку принимаемых в процессе государственного стратегического управления решений с бюджетными ограничениями, определяемыми как на среднесрочную, так и на долгосрочную перспективу;
- мониторинг реализации принимаемых решений.

Согласно статье 11 Федерального закона «О стратегическом планировании в Российской Федерации» в настоящее время с России существует следующий перечень документов стратегического планирования.

Документы стратегического планирования разрабатываются в рамках целеполагания, прогнозирования, планирования и программирования на федеральном уровне, на уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований. Координация разработки и реализации документов стратегического планирования осуществляется Президентом Российской Федерации и Правительством Российской Федерации по вопросам, находящимся в их ведении. К документам стратегического планирования, разрабатываемым на федеральном уровне, относятся:

- 1) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания;
- 2) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках целеполагания по отраслевому и территориальному принципу;
- 3) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках прогнозирования;
- 4) документы стратегического планирования, разрабатываемые в рамках планирования и программирования.

2.2 Описание подхода к мониторингу реализации национальных стратегических и программных документов в России

Указ Президента Российской Федерации №204 от 7 мая 2018 года содержит национальные цели Российской Федерации на период до 2024 года, достижение которых возможно только при структурной социально-экономической трансформации. Показатели по вхождению России в число пяти крупнейших экономик мира, повышения ожидаемой продолжительности до 78 лет к 2024 году, снижению бедности в два раза, осуществления цифрового и несырьевого экспортного прорыва формируют образ России как развитой и богатой экономики. В настоящее время на уровне международных организаций этот образ создают две основные классификации – по уровню экономического развития, классификация ООН и по уровню доходов, Всемирный банк.

По классификации ООН Российская Федерация характеризуется как страна с переходной экономикой (*economies in transition*), не завершившая трансформацию от централизованной к рыночной структуре экономики. В то же время по Индексу человеческого развития (ИЧР – продолжительность жизни, грамотность, уровень жизни), в большинстве своем определяющем классификацию ООН, Россия относится к развивающимся (*developing*) экономикам. По ИЧР Россия в 2015 году находилась на 49-м месте среди стран мира. Сопоставимые страны по ИЧР – Хорватия, Румыния, Беларусь. При выполнении показателей Указа №204 по продолжительности жизни и вхождению в число пяти крупнейших экономик мира к 2024 году ИЧР Россия могла бы, исходя из данных 2015 года, войти в группу таких стран, как Литва, Польша, Эстония, Чехия, Испания. Это означает, что к 2024 году Российская Федерация может уверенно находиться в числе развитых (*developed*) стран.

По классификации Всемирного банка по уровню доходов (показатель – валовый национальный доход на душу населения) Россия относится к странам с доходами выше среднего. ВНД на душу в 2016 году составил 9,72 тыс. долларов США (Атлас метод Всемирного банка), 58-е место среди экономик мира. В настоящее время этот уровень соответствует таким странам, как Румыния, Мексика, Бразилия, Малайзия. При вхождении России в пятерку крупнейших экономик мира к 2024 году можно ожидать, что нужно было бы обойти Германию по ВВП по паритету покупательной способности в текущих долларах. При прогнозных темпах роста Германии это предполагает рост ВВП России примерно на 50% в 2024 году по отношению к 2016 году. Тогда ВНД на душу должен вырасти примерно до уровня 19-20 тыс. долл. США, что в настоящий момент соответствует таким странам, как Чехия, Эстония, Португалия, Словения. Это означает,

что Российская Федерация может обоснованно находиться в числе богатых (high-income) стран.

Рост экономики на 50% в 2024 году по отношению к 2016 году (среднегодовые темпы роста 5,2%) представляется крайне амбициозной задачей, которая потребует максимальной эффективности при использовании бюджетных средств. Именно здесь инструменты мониторинга реализации национальных целей и целевых показателей национальных проектов могут и должны оказать значимую поддержку в достижении поставленных Президентом России задач.

2.2.1 Мониторинг реализации национальных проектов на детализированном уровне

Паспорта национальных проектов содержат значительный массив детализированной информации по всем мероприятиям, которые реализуются в рамках данного национального проекта, включая информацию о сроках реализации каждого мероприятия, целевых индикаторах и данные о финансировании по годам реализации. Используя данную информацию, мониторинг реализации Указа Президента России № 204 может быть построен по принципу анализа «снизу-вверх» путем оценки вклада каждого конкретного мероприятия в соответствующий целевой индикатор. Общую процедуру проведения такого мониторинга можно назвать системным анализом реализации Указа Президента России № 204. Рассмотрим более детально механику построения данного типа мониторинга.

При проведении системного анализа национальных проектов рассматривается оценка влияния каждого из более чем 1800 мероприятий на каждый целевой показатель (более 140) как своего национального проекта, так и других национальных проектов. Однако, поскольку общее количество оценок, которое необходимо провести в данном случае, превышает 250 тысяч, была предложена процедура, которая позволит частично упростить проводимую оценку. На первом шаге необходимо провести оценку качественного влияния, которое каждое мероприятие оказывает на достижение целевого показателя национального проекта. В данном случае рассматривается только три типа влияния:

- прямое влияние;
- косвенное влияние;
- отсутствие влияния.

На втором шаге для тех мероприятий, которые оказывают прямое влияние на достижение целевого показателя национального проекта, необходимо провести оценку численного вклада в достижение целевого показателя. Оценка численного вклада может

быть получена путем прямого учета результата реализации данного мероприятия, если размерность результата и целевого показателя совпадает, либо же с помощью коэффициентов влияния или эластичностей показателей, который запланировано достичь в рамках реализации конкретного мероприятия. Обобщенная оценка степени решения задач национальных проектов складывается из вкладов каждого отдельного мероприятия и может быть представлена в виде балльной оценки степени решения поставленных задач.

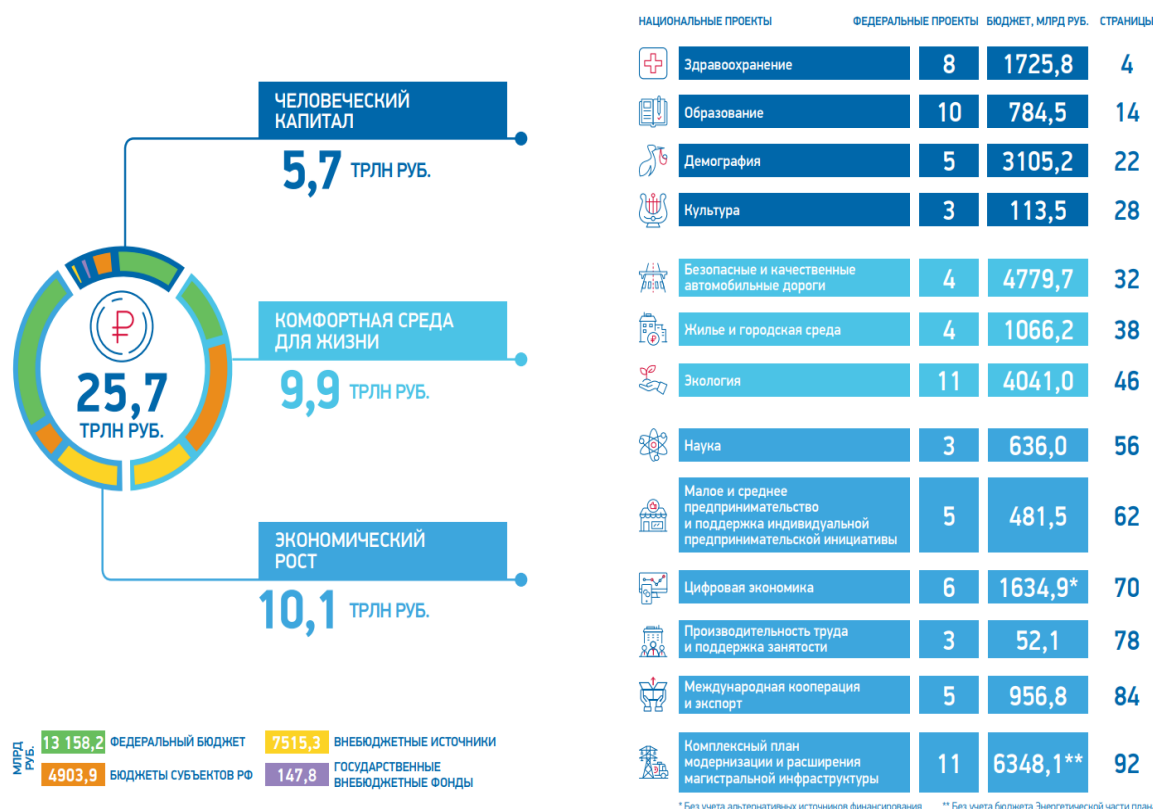
Таким же образом может быть рассчитана обобщенная оценка вклада мероприятий, входящих в национальные проекты, в достижение национальных целей развития. Аналогично анализу степени достижимости задач национальных проектов на первом шаге необходимо оценить качественное влияние каждого мероприятия на целевой индикатор, характеризующий национальную цель (прямое влияние, косвенное влияние, отсутствие влияния). На втором шаге для мероприятий, которые оказывают прямое влияние на достижение национальной цели необходимо провести оценку численного вклада в ее достижение.

Отдельно необходимо отметить, что проводить мониторинг реализации национальных проектов можно и на более детальном уровне – уровне результатов федеральных проектов, число которых кратно превышает число результатов национальных проектов. В то же время, поскольку в этом случае значительно возрастает количество пар результат – целевой показатель, для каждой из которых необходимо провести корректную оценку вклада соответствующего результата, общая методология проводимой оценки должна отличаться от рассмотренной выше.

3 Мониторинг реализации Указа Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204

3.1 Описание используемых для проведения мониторинга данных

С момента выхода Указа Президента России № 204 от 7 мая 2018 года «О национальных целях и стратегических задачах развития Российской Федерации на период до 2024 года» до момента официального утверждения паспортов национальных проектов прошло более полугода. Паспорта всех 13 национальных проектов¹ были утверждены президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам 24 декабря 2018 года [CITATION Пре18 \l 1033]. Официально опубликованы все паспорта были только спустя полтора месяца – 11 февраля 2019 года². Также была представлена инфографика по финансированию каждого национального проекта и его целевым показателям.



Примечание – Источник: Правительство Российской Федерации³.

Рисунок 4 – Общее финансирование национальных проектов 2019 – 2024 гг.

Национальные проекты направлены на осуществления прорывного развития России, увеличения численности населения, повышения уровня жизни граждан,

1 12 национальных проектов (программ) и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года

2 Национальные проекты: ключевые цели и ожидаемые результаты
<http://government.ru/projects/selection/741/35675/>

3 <http://static.government.ru/media/files/p7nn2CS0pVhvQ98OOwAt2dzCIAietQih.pdf>

социально-экономическое и научно-техническое развитие страны⁴. Общее финансирование национальных проектов (рисунок) 25.7 трлн руб., в соответствии с представленными Правительством России данными, можно условно разделить на три сферы: человеческий капитал (5.7 трлн руб.), комфортная среда для жизни (9.9 трлн руб.) и экономический рост (10.1 трлн руб.).

Отдельный интерес представляет также распределение финансирования по годам реализации Указа № 204. Расходы федерального бюджета на национальные проекты в 2019 году составят 9.7%, однако уже к 2022 году эта доля должна вырасти на 2.7 п.п. и достигнуть 12.7%. Таким образом, несмотря на важность национальных проектов для прорывного научно-технологического и социально-экономического развития страны, а также рост доли проектного финансирования в федеральном бюджете, основная часть его расходов в настоящий момент реализуется через другие инструменты.

Представленные данные показывают, что расходы федерального бюджета составляют около 50% от всех расходов, запланированных по национальным проектам. Общее распределение расходов по национальным проектам за период 2019 – 2024 гг. по сегментам финансирования представлено в таблице ⁵.

Таблица 4 – Структура финансирования национальных проектов 2019 – 2024 годы

2019 – 2024, трлн рублей	Федеральный бюджет	Бюджеты государственных внебюджетных фондов РФ	Консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации	Внебюджетные источники	Всего
Демография	3.25	0.05	0.08	-	3.39
Здравоохранение	1.37	0.09	0.26	0.00	1.73
Образование	0.73	-	0.05	0.02	0.79
Жилье и ГС	0.89	-	0.17	0.00	1.06
Экология	0.70	-	0.13	3.21	4.04
БКАД	0.45	-	4.14	0.20	4.79
Производительность труда	0.05	-	0.00	0.01	0.05
Наука	0.44	-	-	0.23	0.67
Цифровая экономика РФ	1.10	-	-	0.54	1.64
Культура	0.11	-	0.00	-	0.11
МСП	0.42	-	0.01	0.05	0.48
Экспорт	0.93	-	0.06	-	0.99
КПМИ	3.04	-	-	3.26	6.30
Всего	13.47	0.15	4.90	7.51	26.03

Примечание – Источник: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», утвержденные паспорта нацпроектов[CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

4 Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

5 В таблице представлены данные по финансированию с учетом проекта закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов».

Наибольшие совокупные расходы за период 2019 – 2024 гг. запланированы по национальным проектам «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры», «Экология», «Безопасные и качественные автомобильные дороги» и «Демография» (более 71% от всех расходов на национальные проекты). При этом на национальные проекты «Производительность труда и поддержка занятости», «Культура» и «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» суммарно запланировано менее 2.5% от всех расходов на национальные проекты.

Совокупный объем внебюджетного финансирования национальных проектов распределен между ними в значительной степени неравномерно и составляет 7,5 трлн рублей, что соответствует около 30% общего объема расходов на национальные проекты. Стоит отметить, что внебюджетное финансирование может оказать значительный вклад в развитие страны и достижения национальных целей развития, однако, его доля в общем объеме средств для каждого национального проекта может существенно различаться.

Наибольшая доля внебюджетных средств приходится на национальный проект «Экология» и Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Стоит отметить, что оба проекта находятся в лидерах по общему объему финансирования, как было показано выше, при этом, величина внебюджетного финансирования по данным национальным проектам составляет примерно 3.2 трлн рублей, что для национального проекта «Экология» это составляет почти 80% общего объема средств, а для «Комплексного плана модернизации и расширения магистральной инфраструктуры» – более 50%. Это позволяет говорить о рисках недостижения целевых показателей данных национальных проектов в случае привлечения недостаточных объемов внебюджетного финансирования, либо о компенсации недостающего объема средств за счет бюджетных или квази-бюджетных источников. С точки зрения высокой доли внебюджетного финансирования можно также выделить национальные проекты «Цифровая экономика Российской Федерации» – 0.54 млрд рублей и нацпроект «Наука», по которому запланировано около 0.2 млрд рублей финансирования за счет внебюджетных источников. В долях от общего объема финансирования – 33% и 36% соответственно, что также может повлечь определенные риски. Однако абсолютные объемы внебюджетного финансирования для этих национальных проектов существенно ниже, чем в случае проектов, рассмотренных выше.

Основной объем расходов федерального бюджета в рамках национальных проектов за период 2020 – 2022 гг. направляется на «Демографию», «Здравоохранение», «Комплексный план модернизации инфраструктуры» и «Цифровую экономику Российской

Федерации», что представляется достаточно обоснованным в связи со значимостью выделенных целевых показателей национальных проектов.

Вместе с тем стоит отметить, что расходы на национальные проекты «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», а также «Производительность труда и поддержка занятости» остаются на достаточно низком уровне, несмотря на значимость задач, поставленных в рамках этих национальных проектов и важность указанных в таблице Ошибка: источник перекрёстной ссылки не найден целевых показателей⁶. Необходимо отметить, что два указанных национальных проекта должны оказывать значимое влияние на достижение таких ключевых национальных целей развития, как Цель 8: «Вхождение Российской Федерации 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 процентов», Цели 3 «Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции» и Цели 4 «Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации». Недостаточные объемы финансирования указанных национальных проектов могут приводить к рискам недостижения не только целевых показателей самих национальных проектов, но и негативно влиять на другие национальные проекты, а также на достижение национальных целей развития Российской Федерации.

Далее рассмотрены изменения в структуре и объемах расходов на национальные проекты в рамках проекта закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов». На основе анализа предложенных изменений, а также оценки исполнения бюджетных расходов в текущем году отмечен ряд позитивных и негативных тенденции в финансировании национальных проектов.

Для оценки перспектив реализации национальных проектов при рассмотрении проекта закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов» было проведено сопоставление расходов, предусмотренных на их реализацию в соответствии с проектом закона и утвержденными версиями паспортов национальных проектов.

Таблица 5 – Сопоставление общего объема расходов на национальные проекты

⁶ При этом по данным национальным проектам также практически отсутствует и внебюджетное финансирование. В соответствии с утвержденными паспортами национальных проектов «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» и «Производительность труда и поддержка занятости», уровень внебюджетного финансирования в период 2020 – 2022 гг. составит 24,4 млрд рублей и 3,2 млрд рублей соответственно (что составляет 13% и 15% от уровня расходов федерального бюджета на указанные национальные проекты за период 2020 – 2022 гг.)

	2020	2021	2022
Расходы федерального бюджета на реализацию национальных проектов, всего, млрд рублей			
в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»	1 983	2 218	2 693
в соответствии с утвержденными президиумом Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам паспортами национальных проектов, финансирование из Федерального бюджета	1 895	2 124	2 558
Увеличение расходов относительно объемов, заложенных в паспортах национальных проектов, %	4,6%	4,4%	5,3%
Увеличение расходов к предыдущему году, %	15,1%	11,9%	21,4%
Справочно, для расходов в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»			
Финансирование национальных проектов всего в % от ВВП	1,76%	1,84%	2,10%
Финансирование национальных проектов из ФБ в % от ФБ	10,17%	10,75%	12,37%
Номинальный ВВП, млрд рублей	112 863	120 364	128 508
ФБ, млрд рублей	19 503	20 634	21 763
Прогноз темпов роста ВВП, %	1,7%	3,1%	3,2%

Примечание – Источник: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», среднесрочный прогноз социально-экономического развития РФ до 2024 года Минэкономразвития РФ (базовый вариант) от 01.10.2019, утвержденные паспорта нацпроектов[CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Расходы на национальный проекты, заложенные в проекте закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», выше расходов, заложенных в паспортах национальных проектов, в среднем на 4,8%, при этом, если в 2020 и 2021 году увеличения запланированы на 4,6% и 4,4%, то в 2022 году плановое увеличение составит 5,3%. Рост совокупных расходов на национальные проекты год к году составит 10,2%, 10,7% и 21,4% в 2020, 2021 и 2022 году, соответственно. При этом важно отметить, что рост доли федерального бюджета, направленной на финансирование национальных проектов в 2022 году (12,4%) по отношению к текущему 2019 году (9,7%) составит 2,7 п.п.⁷.

Можно сделать вывод о том, что запланировано существенное увеличение расходов по национальным проектам, особенно в 2022 году, однако, необходимо рассмотреть более детально как это увеличение расходов распределяется внутри самих национальных проектов. В соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов по национальным проектам «Демография» и «Наука» запланировано существенное увеличение расходов в течение всего рассматриваемого

⁷ В 2019 году в федеральном бюджете в рамках расходов на национальные проекты было запланировано 1 746 млрд рублей или 9,7% от общего объема расходов федерального бюджета.

периода, также рост расходов на 12% запланирован по национальному проекту «Безопасные и качественные автомобильные дороги» в 2020 году. Суммарные изменения по сравнению с паспортами национальных проектов представлены в таблице .

Таблица 6 – Рост суммарных расходов по национальным проектам за период 2020 – 2022 в соответствии с проектом закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов»

Национальный проект (программа), млрд рублей	Проект федерального бюджета, 2020 - 2022 гг.	Паспорта национальных проектов 2020 - 2022 гг.	Рост расходов по НП в соответствии с новым бюджетом, 2020 - 2022 гг.
Наука	213	177	20,8%
Демография	1 839	1 558	18,0%
БКАД	266	255	4,3%
Образование	380	375	1,3%
Здравоохранение	793	788	0,6%
КПМИ	1 405	1 398	0,5%
Цифровая экономика РФ	560	560	0,1%
Культура	53	53	0,1%
Жилье и ГС	403	403	0,0%
Производительность	21	21	0,0%
МСП	185	185	-0,1%
Экология	357	363	-1,5%
Экспорт	418	442	-5,4%
ВСЕГО	6 893	6 578	4,8%

Примечание – Источник: приложение 14 к проекту закона «О федеральном бюджете на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов», утвержденные паспорта нацпроектов[CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Увеличение расходов за период 2020 – 2022 гг. запланировано по национальным проектам «Наука», «Демография», и «Безопасные и качественные автомобильные дороги» на 20,8%, 18,0% и 4,3% соответственно (см. таблицу). По трем национальным проектам запланировано снижение расходов федерального бюджета – «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы», «Экология» и «Международная кооперация и экспорт» на 0,1%, 1,5% и 5,4% соответственно. Значительное снижение расходов по национальному проекту «Международная кооперация и экспорт» вызывает определенные вопросы в силу значимости этого национального проекта для промышленного развития страны и роста экспортного потенциала.

Для проведения качественной оценки увеличения расходов федерального бюджета по отдельным национальным проектам необходимо рассмотреть уровень исполнения расходов на национальные проекты на 1 августа 2019 года, который представлен в таблице

, а также достижение результатов и целевых показателей самих национальных проектов (таблица Ошибка: источник перекрёстной ссылки не найден).

Таблица 7 – Уровень исполнения расходов федерального бюджета на национальные проекты на 1 августа 2019

Национальный проект (программа)	Запланировано на 2019 год, млрд рублей	Израсходовано на 01 августа 2019, млрд рублей	Доля в общем объеме расходов на нацпроекты, %	Исполнение бюджетных расходов, %
Демография	526	311	29,6%	59,1%
Здравоохранение	160	92	9,0%	57,6%
Наука	37	17	2,1%	46,2%
Культура	14	6	0,8%	43,3%
Образование	105	46	5,9%	43,2%
Жилье и ГС	105	44	5,9%	41,5%
МСП	66	27	3,7%	40,4%
Экспорт	86	33	4,8%	38,7%
КПМИ	378	100	21,3%	26,5%
Производительность	7	2	0,4%	23,9%
БКАД	130	31	7,3%	23,6%
Цифровая экономика РФ	108	17	6,1%	16,0%
Экология	56	8	3,2%	14,4%
Общий итог	1 779	733	100,0%	41,2%
Средний уровень исполнения расходов федерального бюджета на 2019 год	19 139	9 320		48,7%

Примечание – Источник: Казначейство России, расчеты авторов.

Уровень исполнения расходов на реализацию национальных проектов «Экология», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Безопасные и качественные автомобильные дороги», «Производительность труда и поддержка занятости» и «Комплексный план модернизации инфраструктуры» значительно ниже среднего уровня для всех нацпроектов в 41,2% на рассмотренную дату (от 14,4% до 26,5%, см. таблицу). Таким образом, по данным национальным проектам имеются риски формальной реализации части мероприятий с целью расходования средств, либо же нереализации части запланированных мероприятий. Этим национальным проектам должно уделяться особое внимание.

По национальным проектам «Демография» и «Здравоохранение» уровень исполнения расходов на их реализацию значительно превысил средний уровень исполнения бюджетных расходов по национальным проектам, а также по всему федеральному бюджету в целом и составил 59,1% и 57,6% соответственно. По национальным проектам «Наука», «Культура» и «Образование» уровень исполнения расходов на их реализацию превысил средний уровень по национальным проектам на несколько процентных пунктов, однако, оказался ниже среднего уровня исполнения расходов всего федерального бюджета на 2019 год (см. таблицу).

При сопоставлении таблиц и можно увидеть, что по уровню исполнения расходов федерального бюджета национальный проект «Безопасные и качественные автомобильные дороги» находится на третьем месте с конца (23,6%, при среднем уровне исполнения 41,2%, таблица), однако, он одновременно находится на третьем месте в списке лидеров по росту расходов федерального бюджета за период 2020 – 2022 (4,3%, таблица). При этом, основной рост расходов по этому национальному проекту запланирован на 2020 год (на 12% по отношению к запланированному в соответствии с паспортом национального проекта, см. таблицу Ошибка: источник перекрёстной ссылки не найден). Поскольку основной рост расходов запланирован на 2020 год, это может свидетельствовать о попытке перенести финансирование с неисполненных мероприятий 2019 года на 2020 год, что скорее можно рассматривать как фактор снижения рисков.

Для двух национальных проектов «Наука» и «Образование», по которым запланирован рост расходов федерального бюджета каждый год в период 2020 – 2022 гг. (на 20,8% и 1,3% совокупно по итогам трех лет, таблица), уровень исполнения расходов федерального бюджета в текущем 2019 году превысил средний уровень по всем национальным проектам (46,2% и 43,2% соответственно, таблица), но оказался ниже среднего уровня исполнения расходов всего федерального бюджета на 2019 год (48,7%, таблица). Необходимо подчеркнуть, что планируемый рост расходов в период 2020 – 2022 по национальным проектам, по которым кассовое исполнение расходов федерального бюджета на 2019 год находится на уровне ниже среднего, может создавать риски нереализации всех запланированных мероприятий по указанному национальному проекту и риски неэффективного распределения ресурсов.

Национальный проект «Демография» является лидером как по росту расходов в соответствии с новым федеральным бюджетом, так и по уровню исполнения бюджетных расходов в текущем году, что снижает возможные риски, связанные с увеличением финансирования.

Таким образом, в 2019 году началась полномасштабная работа по реализации национальных проектов. Однако поскольку основная часть статистических данных за 2019 год станет доступна только по итогам первого квартала 2020 года однозначных выводов об успехах или провалах национальных проектов в настоящий момент сделать нельзя.

Можно отметить позитивные тенденции, связанные с ростом расходов федерального бюджета на 2020 год и на плановый период 2021 и 2022 годов, направленных на национальные проекты и, как следствие, рост объемов финансирования через проектные инструменты по сравнению с текущими расходами. В то же время вызывают вопросы три важных аспекта этого роста. Первый – рост расходов по

национальным проектам с низким уровнем исполнения расходов бюджетных средств в текущем 2019 году повышает риски формального выполнения мероприятий будущих лет с целью освоения средств. Второй – рост расходов по одним национальным проектам при одновременном снижении по другим может снижать совокупные мультипликативные эффекты для всей экономики. Третий – сбалансированность распределения расходов между национальными проектами, поскольку уровень расходов по отдельным национальным проектам оказывается достаточно низким, несмотря на их важность для осуществления прорывного социально-экономического и научно-технологического развития и достижения национальных целей развития, обозначенных в Указе Президента РФ № 204.

3.2 Системный анализ достижимости национальных целей развития

В настоящем разделе представлены итоги проведенного системного анализа паспортов национальных проектов. В рамках проведенного системного анализа была разработана типология мероприятий. Все мероприятия (результаты) национальных проектов были распределены по соответствующим типам, что позволило выделить однотипные задачи, содержащихся в различных нацпроектах. Отдельно представлены сводные графики для числа и типа мероприятий, которые влияют на достижение целевых индикаторов, характеризующих достижение национальных целей.

3.2.1 Национальная цель 1. Обеспечение устойчивого естественного роста численности населения Российской Федерации

В условиях снижения потенциала рождаемости из-за немногочисленного поколения женщин в репродуктивном возрасте и высокой преждевременной смертности основным приоритетным направлением демографической политики России должно стать сокращение смертности населения. Задача пронаталистской политики сегодня – удержание рождаемости на текущем уровне, соответственно, проводимая политика по стимулированию рождаемости требует серьезной трансформации.

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели (указано число мероприятий, прямо/косвенно влияющих на индикатор).

Таблица 8 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 1

	Влияние на общий коэффициент естественного прироста,	Влияние на естественный прирост	Влияние на СКР
целевое значение	>0	>0	1.7
	прямое/косвенное влияние		
Демография	34/180	34/180	5/159
Здравоохранение	123/34	123/34	50/52
Образование	-	-	-

Жилье и ГС	0/9	0/9	0/9
Экология	0/81	0/81	0/81
БКАД	3/144	3/144	-
Производительность	-	-	-
Наука	-	-	-
Цифровая экономика РФ	0/7	0/7	-
Культура	-	-	-
МСП	-	-	-
Экспорт	-	-	-
КПМИ	-	-	-
ИТОГО	160 прямо /455 косвенно	160 прямо /455 косвенно	55 прямо / 301 косвенно

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 7.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 7 – Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 1

3.2.2 Национальная цель 2. Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет (к 2030 году - до 80 лет)

Для достижения национальной цели 2 дополнительно к приведенным мероприятиям национальных проектов необходимы также меры по снижению смертности от болезней кровообращения и новообразований, от внешних причин, от причин, по которым наблюдается устойчивый рост смертности⁸. Все эти мероприятия должны вестись

⁸ ВИЧ, сахарный диабет, психические расстройства и расстройства поведения, болезни органов пищеварения, болезни нервной системы

параллельно с мерами по пропаганде ЗОЖ и другими мероприятиями по укреплению здоровья.

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели (в таблице указано количество мероприятий, рассматриваемых национальных проектов, прямо / косвенно влияющих на индикатор).

Таблица 9 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 2

	Влияние на ОПЖ	Влияние на ОПЗЖ	Влияние на мл. смертность, на 1000 живорожденных	Влияние на смертность в трудосп. возрасте, на 100 тыс. населения	Влияние на смертность от БСК, на 100 тыс. населения	Влияние на смертность от НО, на 100 тыс. населения
целевое значение	78 лет	67 лет	4.5	350	450	185
Демография	29/128	4/121	0/94	0/125	0/167	0/167
Здравоохранение	123/34	123/34	79/34	99/34	99/34	123/34
Образование	-	-	-	-	-	-
Жилье и ГС	-	-	-	-	-	-
Экология	0/81	0/81	0/81	0/81	0/81	0/81
БКАД	3/144	3/144		3/144		
Производительность труда	-	-	-	-	-	-
Наука	-	-	-	-	-	-
Цифровая экономика РФ	0/7	0/7	0/7	0/7	0/7	0/7
Культура	-	-	-	-	-	-
МСП	-	-	-	-	-	-
Экспорт	-	-	-	-	-	-
КПМИ	-	-	-	-	-	-
ИТОГО	155 прямо / 394 косвенно	130 прямо / 387 косвенно	79 прямо / 360 косвенно	102 прямо / 391 косвенно	99 прямо / 289 косвенно	123 прямо / 289 косвенно

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 8.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 8 – Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 2

3.2.3 Национальная цель 3. Обеспечение устойчивого роста реальных доходов граждан, а также роста уровня пенсионного обеспечения выше уровня инфляции

Среди необходимых способов достижения национальной цели 3 можно выделить следующие:

- экономический рост, обеспечивающий рост реальных денежных доходов населения;
- рост заработных плат работников бюджетного сектора;
- рост реального размера назначенных пенсий;
- рост реального размера назначенных социальных выплат.

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели (в таблице указано количество мероприятий, рассматриваемых национальных проектов, прямо / косвенно влияющих на индикатор).

Таблица 10 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 3

	Влияние на реальные располагаемые денежные доходы населения, в % к	Влияние на среднедушевые денежные доходы, рублей в месяц	Влияние на реальный размер назначенных пенсий, в % к предыдущему году	Влияние на отношение среднего размера пенсии к прожиточному минимуму пенсионера,	Влияние на средний размер страховой пенсии по старости неработающих пенсионеров, руб.

	предыду му году (2017 г. - 98.3)	(2017 г. - 31477)	(2017 г. - 103.6)	число (2017 г. - 1.6)	(2017 г. - 13810)
целевое значение	более 100%	41200	более 100%	1.9	20200
Демография	20/177	20/177	0/48	0/48	0/48
Здравоохранение	0/148	0/148	0/100	0/100	0/100
Образование	0/13	0/13	-	-	-
Жилье и ГС	-	-	-	-	-
Экология	-	-	-	-	-
БКАД	-	-	-	-	-
Производительность труда	0/104	0/104	-	-	-
Наука	-	-	-	-	-
Цифровая экономика РФ	0/116	0/116	-	-	-
Культура	0/3	0/3	-	-	-
МСП	0/98	0/98	-	-	-
Экспорт	-	-	-	-	-
КПМИ	-	-	-	-	-
ИТОГО	20 прямо/659 косвенно	20 прямо / 659 косвен но	0 прямо / 148 косвенно	0 прямо /148 косвенно	0 прямо /148 косвенно

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 9.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 9 – Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 3

3.2.4 Национальная цель 4. Снижение в два раза уровня бедности в Российской Федерации

Для достижения национальной цели необходимо, во-первых, усиление адресности социальной поддержки: увеличение размеров помощи малоимущим, повышение расходов на адресную социальную поддержку, предоставляемую с учетом нуждаемости заявителей, введение механизмов проверки нуждаемости в отдельные программы категориальной социальной поддержки. Во-вторых, создание информационной, аналитической и нормативно-правовой основы для усиления адресности социальной поддержки населения

Важно отметить, что ни один национальный проект не включил напрямую саму национальную цель или индикаторы более низкого уровня, непосредственно влияющие на ее достижение, в систему целевых индикаторов национальных проектов.

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели (в таблице указано количество мероприятий, рассматриваемых национальных проектов, прямо / косвенно влияющих на индикатор).

Таблица 11 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 4

	Влияние на численность населения с денежными доходами ниже величины прожиточного минимума, в % к общей численности населения (в 2017 г. – 13.2%)
Целевое значение	6.6
Демография	20/177
Здравоохранение	0/148
Образование	0/13
Жилье и ГС	-
Экология	-
БКАД	-
Производительность труда	0/104
Наука	-
Цифровая экономика РФ	0/116
Культура	0/3
МСП	0/98
Экспорт	-
КПМИ	-
ИТОГО	20 прямо/659 косвенно

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 10.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 10 – Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 4

3.2.5 Национальная цель 5. Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно

Текущий способ достижения национальной цели 5 предполагает, во-первых, увеличение объемов предложения жилья, предполагающее в том числе:

- субсидирование региональных программ развития жилищного строительства, программ расселения ветхого и аварийного жилого фонда;
- совершенствование коммерческих механизмов финансирования жилищного строительства, в том числе посредством развития рынка ипотечных ценных бумаг и внедрения института гарантий (поручительства) по кредитам, выданным застройщикам;
- снижение административной нагрузки на застройщиков;
- упорядочивание нормативной базы в области использования земель в целях массового жилищного строительства;
- упорядочивание нормативно-технического регулирования отраслей строительства и производства строительных материалов.

Во-вторых, увеличение уровня доступности жилья, предполагающее в том числе:

- снижение средней процентной ставки по ипотечному кредиту до уровня менее 8 процентов годовых;
- развитие форм финансирования жилищного строительства, обеспечивающих защиту прав граждан, в том числе с использованием эскроу-счетов;
- повышение надежности и удобства совершения операций на рынке жилья, в том числе за счет перевода рынка ипотеки в электронный формат.

Для повышения эффективности достижения национальной цели целесообразно составить мероприятия по технологической модернизации отрасли строительства и производства строительных материалов, в том числе за счет внедрения технологий массового индустриального производства быстро возводимых и легко демонтируемых сооружений. Главный целевой показатель – снижение стоимости строительства и реконструкции объектов при повышении их качества.

В таблице представлена оценка влияние мероприятий национальных проектов на достижение национальной цели по улучшение жилищных условий не менее 5 млн. семей ежегодно⁹.

Таблица 12 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 5

	Цель в 2024 году: число семей, улучшивших жилищные условия, млн.	Экспертная оценка степени достижения показателей
Всего	5	9/10
в том числе в разрезе источников улучшения жилищных условий		
1.1 приобретение жилья на вторичном рынке, а также регистрация прав собственности на квартиры, приобретенные ранее на этапе строительства, в том числе с ипотекой	4.07	8/10
1.2 строительство индивидуальных жилых домов	0.28	10/10
1.3 заключение договора социального найма	0.07	10/10
1.4 заключение договора аренды квартир на срок не менее 1 года	0.03	9/10
1.5 переселение из аварийного жилья	0.1	10/10
1.6 улучшение жилищных условий иными методами, в том числе за счет проведения капитального ремонта основных конструктивных элементов зданий	0.489	9/10
ИТОГО	5.039	

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Оценка степени достижения национальной цели в разрезе способов улучшения жилищных условий проведена на основе на основе оценки текущего уровня стоимости жилищного строительства, а также оценки объема финансирования мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда» из федерального бюджета и

⁹ Перечень источников улучшения жилищных условий приведен в соответствии с паспортом национального проекта «Жилье и городская среда».

внебюджетных источников. Оценка текущего уровня стоимости строительства выполнена посредством выборочного анализа данных региональных справочников стоимости строительства, территориальных сметных нормативов, информационно-аналитических бюллетеней. В частности, стоимость строительства одного кв. м. с оборудованием, т.е. «под ключ» в г. Москве в период 2012-2015 гг. составила: для объектов типового массового строительства: 70-80 тыс. руб.; для объектов социального строительства: 65-70 тыс. руб.; для объектов строительства престижного сегмента: 100-150 тыс. руб. При проведении оценки степени достижения национальной цели были приняты следующие допущения: устойчивый рост реальных доходов граждан, обеспечение темпов экономического роста выше среднемировых при сохранении стабильной макроэкономической ситуации, в том числе инфляции на уровне, не превышающем 4%.

Оценка 8/10 достижения показателя «приобретение жилья на вторичном рынке, а также регистрация прав собственности на квартиры, приобретенные ранее на этапе строительства, в том числе с ипотекой» отражает объективные сложности, с которыми проект может столкнуться как с точки зрения макроэкономических условий и возможности обеспечить ставку по ипотечному кредиту на уровне менее 8% годовых, так и с точки зрения отраслевых условий по возможности ввода 120 млн квадратных метров ежегодно (удорожание строительства и снижения конкуренции на рынке из-за отказа от договоров долевого участия).

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 11.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 11 – Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 5

Выполнение задач национального проекта «Жилье и городская среда» означает достижение к 2024 г. современного уровня обеспеченности жильем, аналогичного Италии, Испании, Великобритании, Японии.

Среди альтернативных способов достижения цели можно выделить следующие. Во-первых, повышение координации с национальными проектами по производительности труда и цифровой экономике. Бюджетную стоимость достижения национальной цели 5 можно снизить за счет дополнительных социально-экономических эффектов, обусловленных реализацией мероприятий национального проекта «Жилье и городская среда» скоординировано с мероприятиями национальных проектов «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика Российской Федерации». Данный способ в том числе предполагает проведение реинжиниринга процессов государственного управления и предоставления государственных услуг в рамках модели «государство как платформа», в том числе в целях снижения уровня административной нагрузки в секторе жилищного строительства, а также в целях снижения уровня транзакционных издержек участников рынка сделок (операций) с недвижимостью.

Во-вторых, можно рассмотреть вариант технологической модернизация строительной отрасли. На современном этапе развития целесообразно дополнение технологий массового индустриального панельного домостроения технологиями массового индустриального производства быстро возводимых и просто демонтируемых сооружений (двух- трех- и четырехэтажных), которые обеспечивают снижение себестоимости жилищного строительства, повышают уровень доступности жилья.

Технологии массового индустриального производства быстро возводимых и легко демонтируемых сооружений предоставляют широкий спектр возможностей для освоения и интенсификации землепользования всех основных типов земель, используемых ныне под жилую застройку – земель жилого фонда; земель жилой застройки, подлежащей реконструкции (реновации); производственных территорий, подлежащих редевелопменту; земель градостроительного резерва; свободных территорий. Для квартальной застройки двух последних типов территорий может быть использована технология быстровозводимых четырехэтажных домов («шведская» технология). Это предполагает строительство и эксплуатацию порядка 20 заводов по производству четырехэтажных жилых домов по «шведской» или подобной ей технологии – при каждом городе с населением более 1 млн человек, а также в ряде промышленных городов и порядка 30 заводов по производству каркасно-модульных блоков (при более широкой географии

размещения). В пилотном варианте за счет средств федерального бюджета могут быть построены один-два завода быстро возводимых объемно-модульных конструкций для наработки опыта производства и эксплуатации с дальнейшим масштабированием проекта на коммерческой основе.

Отдельно необходимо отметить, что федеральный проект «Формирование комфортной городской среды» национального проекта «Жилье и городская среда» на протяжении 2018-2021 годов является самым дорогим федеральным проектом, при том что его результаты не поддаются четким количественным оценкам. Кроме того, мировой опыт показывает, что важнейшие резонансные проекты развития городской среды осуществляются на коммерческой основе или на основе смешанного финансирования.

3.2.6 Национальная цель 6. Ускорение технологического развития Российской Федерации, увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа

Существующая совокупность национальных проектов фактически сводит ускорение технологического развития к выполнению целевого индикатора по «увеличению количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа», в то время как увеличение удельного веса организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций, с 8,5% до 50% не отражает ни увеличение количества организаций, в действительности осуществляющих технологические инновации, ни тем более реальное ускорение технологического развития Российской Федерации.

Так же стоит отметить отсутствие прямой взаимосвязи какого-либо из национальных проектов с данной национальной целью. Национальным проектом, ответственным за достижение национальной цели может стать национальный проект «Производительность труда и поддержка занятости». Целевые индикаторы, свидетельствующие о достижении национальной цели целесообразно дополнить следующими: рост производительности труда (необходим рост на 30-40% в 2024 году, к 2016), перевод всех критических элементов инфраструктуры на стандарты цифровой и платформенной экономики.

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели (в таблице указано количество мероприятий, рассматриваемых национальных проектов, прямо / косвенно влияющих на индикатор).

Таблица 13 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 6

	Удельный вес организаций, осуществлявших технологические, организационные, маркетинговые инновации в отчетном году, в общем числе обследованных организаций
целевое значение	с 8.5% до 50%
Влияние национальных проектов на достижение национальной цели:	
Здравоохранение	+ 3.0 п.п.
Образование	+ 6.16 п.п.
Экология	+ 1.5 п.п.
БКАД	+ 4.09 п.п.
Производительность	+ 20.0 п.п.
Наука	+ 3.25 п.п.
Цифровая экономика РФ	+ 2.8 п.п.
МСП	+ 0.29 п.п.
Экспорт	+0.1 п.п.
ИТОГО	+41.9 п.п.

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 12.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 12– Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 6

Цель «увеличение количества организаций, осуществляющих технологические инновации, до 50 процентов от их общего числа» статистически выполнима, путем обучения компаний заполнению соответствующей статистической формы № 6 «Инновации». Однако, полагаясь на данные статистики, сегодня нельзя точно сказать, сколько процентов компаний реально осуществляют значимые для экономики и социальной сферы технологические инновации

Альтернативный способ достижения национальной цели заключается в управляемом проведении технологической революции. Основная цель этого способа – сформировать в России к 2024 году критическую массу высокотехнологичных компаний и применяемых современных технологий, работающих в условиях новой технологической революции.

Для преодоления технологического отставания и закрепления в числе лидеров в России нужно провести технологическую модернизацию производств, в том числе в компаниях с государственным участием, перейти к выпуску новых поколений продукции, сформировать новые отрасли и рынки, характерные для новой технологической революции, построить в России основы цифровой экономики, модернизировать под эти цели институты развития и сформировать научно-технологическую базу.

3.2.7 Национальная цель 7. Обеспечение ускоренного внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере

Для оценки степени внедрения цифровых технологий в экономике и социальной сфере используется показатель отношения расходов организаций на информационные и коммуникационные технологии к ВВП. В расходы на информационные и коммуникационные технологии в соответствии с определением Росстата входят: расходы, связанные с закупкой вычислительной техники и программного обеспечения, оплатой услуг электросвязи, обучением сотрудников разработке и применению информационных и коммуникационных технологий, оплатой услуг сторонних организаций и специалистов, а также прочие расходы на информационные и коммуникационные технологии, включая затраты организации на разработку программных средств собственными силами.

Достижению национальной цели будет способствовать прямое финансирование затрат на информационные и коммуникационные технологии из государственных и частных источников, включая проекты по линии ГЧП, а также увеличение затрат на информационные и коммуникационные технологии за счет стимулирования частных инвестиций отдельных отраслей в цифровые услуги и технологии.

Текущий способ предполагает достижение национальной цели по ускоренному внедрению цифровых технологий в экономике и социальной сфере преимущественно через прямое финансирование затрат на развитие цифровой экономики в рамках национальной программы «Цифровая экономика Российской Федерации» за счет федерального бюджета и внебюджетных источников. Всего 49 мероприятий имеют прямое влияние на достижение национальной цели 7 и 62 мероприятия – косвенное. При этом более 30% мероприятий национальной программы «Цифровая экономика» связано с подготовкой законодательства для развития цифровой сферы (НПА; стратегии и программы; методики и стандарты) и чаще всего имеют косвенное влияние на достижение национальной цели 7 и только около 20% мероприятий предполагает качественный результат, который может быть использован другими секторами экономики (услуги для бизнеса и населения; создание ИТ-систем; обучение/повышение квалификации).

Не все мероприятия, связанные с подготовкой законодательства в рамках нацпроекта «Цифровая экономика», учитывают правовые барьеры в отдельных секторах, препятствующие цифровизации и достижению целей других национальных проектов. Помимо прямого финансирования затрат на информационные и коммуникационные технологии, существенное влияние на реализацию национальной цели 7 оказывают нацпроекты «Здравоохранение», «Образование», «Наука», «Комплексный план модернизации инфраструктуры», так как соответствующие отрасли являются крупными потребителями продуктов, услуг и технологий цифрового сектора (в частности, телемедицина, онлайн-образование, интеллектуальные транспортные системы и подключенные транспортные средства), а также поставщиками квалифицированных кадров цифровой экономики.

С точки зрения накопления человеческого капитала долгосрочный косвенный эффект будут иметь затраты нацпроектов «Образование», «Наука» и ФП «Кадры для цифровой экономики» (4.6% всех расходов на цифровую экономику до 2024 г., 0.8% внебюджетных расходов на цифровую экономику до 2024 г. или 178.9 млрд рублей).

С точки зрения технологического развития, долгосрочный эффект будут иметь расходы на исследования и разработки по направлению «Информационно-телекоммуникационные системы», которые в 2016 г. составляли 8.3% общих затрат на исследования и разработки.

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели (в таблице указано количество мероприятий, рассматриваемых национальных проектов, прямо / косвенно влияющих на индикатор).

Таблица 14 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 7

Основные целевые индикаторы для оценки достижения цели:	Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников в ценах 2017 года	Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников ¹⁰
целевое значение	+ 4 112 млрд руб.	+ 3.4 % ВВП
Влияние национальных проектов на достижение национальной цели:		
Демография	0.0	0.00
Здравоохранение	+85.5	+0.08
Образование	+79.0	+0.07
Жилье и ГС	+8.0	+0.01
Экология	+60.5	+0.06
БКАД	+76.5	+0.07
Производительность труда	0.0	0.00
Наука	+85.9	+0.08
Цифровая экономика РФ	+3400.0	+3.11
Культура	+14.5	+0.01
МСП	+20.0	+0.02
Экспорт	+19.0	+0.02
КПМИ	0.0	0.00
ИТОГО	+3850.0	+3.52

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Целевое значение показателя к 2024 гг. полагалось равным 5 600 млрд рублей, исходя из значения показателя доли затрат на цифровую экономику из всех источников в ВВП нацпроекта «Цифровая экономика» (5.1%) и макроэкономического прогноза о росте ВВП и цен до 2024 г. В этом случае прирост рассматриваемого показателя должен составить +4112.0 млрд рублей (значение показателя в 2017 г. полагалось равным 1488 млрд рублей в соответствии с нацпроектом «Цифровая экономика»).

10 Показатель внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников в процентах ВВП рассчитывался через отношение показателя Внутренние затраты на развитие цифровой экономики за счет всех источников в ценах 2017 года (в соответствии с методологическим комментарием 1) к значению ВВП 2024 г. в ценах 2017 г. (109.6 трлн рублей).

Целевое значение показателя доли внутренних затрат на развитие цифровой экономики за счет всех источников к 2024 гг. рассчитывалось на основе предположения о росте доли затрат на цифровую экономику из всех источников в ВВП в 3 раза до 5.1% (в соответствии с целевыми показателями нацпроекта «Цифровая экономика»). В этом случае прирост рассматриваемого показателя должен составить +3.4%.

Показатель внутренних затрат на развитие цифровой экономики в ценах 2017 года рассчитывался как сумма прямого финансирования нацпроекта «Цифровая экономика» по федеральным проектам «Нормативное регулирование цифровой среды», «Информационная инфраструктура», «Цифровые технологии и проекты» и «Цифровое государство», а также косвенного финансирования других отраслей (и соответствующих им национальные проекты, а также федеральный проект «Кадры для цифровой экономики») Финансирование других отраслей (и соответствующих им национальных проектов, а также федеральный проект «Кадры для цифровой экономики») учитывается в соответствии с долей использования соответствующими секторами цифровых товаров и услуг, определенных на основе из таблиц «Затраты-выпуск».

Прямое финансирование сектора ИКТ менее эффективно по сравнению с косвенным (через создание спроса у отраслей на товары и услуги цифровой экономики), так как эти средства могут быть использованы неэффективно (в частности, прямое финансирование может привести к приросту капитала отрасли без сопутствующего роста смежных отраслей-потребителей сектора ИКТ и отраслей-поставщиков сектора ИКТ). В то время как косвенная поддержка развития сектора ИКТ может способствовать появлению синергетического эффекта в отраслях экономики.

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 13.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 13 – Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 7

Увеличение доли расходов на ИКТ в ВВП в 3 раза может быть достигнуто путем расширения спроса на продукты/услуги/технологии цифровой экономики в рамках связанных национальных проектов. Стоимость достижения национальной цели (достижения расходами на информационные и коммуникационные технологии в ВВП значения 5.1%) данным способом соответствует увеличению совокупных расходов на продукцию отрасли «Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий» на 8.84%¹¹ или 3,7 трлн рублей. Можно ожидать, что перебалансировка расходов в сторону более результативных мероприятий внутри нацпроекта «Цифровая экономика» даст дополнительный прирост в размере 27 млрд рублей (в ценах 2017 г.)¹². Например, наибольший мультипликативный эффект на экономику будут иметь мероприятия, связанные с использованием продукции цифровой

11 Отношение ВДС к выпуску отрасли «Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий» составляет 57.7% в соответствии с данными таблиц «Затраты-выпуск».

12 Оценка на основе мультипликатора ВВП: мультипликатор ВВП по выпуску отрасли «Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий» составляет 1.008, что соответствует приросту ВВП в экономике на 1.008 млрд рублей на 1 млрд рублей, потраченный в соответствующей отрасли.

экономики населением и компаниями реального сектора, а также с повышением человеческого капитала (мероприятия с качественными результатами «внедрение услуги для бизнеса и населения», «создание ИТ системы» и «обучение/повышение квалификации»).

При этом, увеличение расходов на ИКТ будет также стимулировать выпуск других секторов, потребляемый сектором ИКТ в процессе производства (включая импортную продукцию). Замещение импортной продукции, используемой отраслью ИКТ, будет приводить к увеличению отношения ВДС к выпуску и сокращению потребности в расходах на ИКТ из федерального бюджета.

Доля потребления программных продуктов и услуг, предполагающих использование вычислительной техники и информационных технологий связанных отраслей, в общем потреблении продукции отрасли «Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий» составляет 12.7%. Таким образом, перераспределение государственных расходов в данные отрасли на 1 млрд рублей приведет к среднему росту спроса на продукцию отрасли «Деятельность, связанная с использованием вычислительной техники и информационных технологий» на 127 млн рублей. Учитывая соотношение бюджетного и внебюджетного финансирования национальной программы «Цифровая экономика», можно сказать, что стоимость достижения цели данным способом возрастает по сравнению с текущим примерно в 1.5 раза (5.1 трлн рублей).

3.2.8 Национальная цель 8. Вхождение Российской Федерации 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 процентов

Национальная цель 8 представляет собой ключевую структурную цель для российской экономики в целом, для достижения целевых показателей других национальных целей и национальных проектов, а также для осуществления прорывного научно-технологического и социально-экономического развития Российской Федерации, увеличения численности населения страны, повышения уровня жизни граждан, создания комфортных условий для их проживания. Текущий способ достижения национальной цели можно охарактеризовать следующим образом. В среднесрочной перспективе основным источником экономического роста является увеличение инвестиций в основной капитал до 25-27% ВВП к 2024 году¹³. Важнейшим условием успешности такой модели является

¹³ Задача, поставленная Президентом в послании Федеральному собранию в 2018 году.

- а) сохранение на существующем уровне долгосрочной отдачи от инвестиций в ключевых для роста отраслях – строительство, металлургическое производство и производство готовых металлических изделий, нефтепереработка, транспорт и связь, производство пищевых продуктов, производство машин и оборудования, производство электрооборудования и производство транспортных средств;
- б) опережающий по отношению к экономике в целом рост производительности труда в соответствующих отраслях темпами до 3-5% ежегодно;
- в) сохранение макроэкономической стабильности и неусиление уровня внешнеэкономического давления на российскую экономику или его ослабление.

Успешность реализации национальных проектов, в большей степени формирующих структурную трансформацию российской экономики – «Производительность труда и поддержка занятости», «Цифровая экономика Российской Федерации», «Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы» - критическим образом влияет на достижение национальной цели по вхождению Российской Федерации в число пяти крупнейших экономик мира.

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 8. Оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели «вхождение в число пяти крупнейших экономик мира», производилась двумя способами

- 1) через мультипликаторы модели межотраслевого баланса;
- 2) через оценку эффекта достижения показателей национальных проектов на дополнительно произведенный ВВП.

Таблица 15 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 8

Влияние национальных проектов на достижение национальной цели по вхождению в число пяти крупнейших экономик мира	Прирост ВВП в 2024 году, в трлн рублей в постоянных ценах 2017 года	
	+10.75 оценка через мультипликаторы МОБ	+25.51 оценка через влияние целевых показателей
в том числе		
Демография	+1.65	+0.05
Здравоохранение	+1.35	+0.75
Образование	+0.5	+0.95
Жилье и ГС	+0.2	+0.7
Экология	+1.0	+0.15
БКАД	+1.7	+0.05
Производительность труда	+0.05	+6.4
Наука	+0.25	+0.10
Цифровая экономика РФ	+1.5	+7.65
Культура	+0.05	+0.01
МСП	+0.1	+4.35
Экспорт	+0.3	+2.75
КПМИ	+2.1	+1.6

инерционный рост экономики (1.5%) ¹⁵	+8.7	
ИТОГО при реализации национальных проектов	+19.45	+34.21
целевое значение ¹⁶	+ 16.0 трлн руб.	
Влияние финансирования национальных проектов «сохранение инфляции на уровне, не превышающем 4х процентов»	отсутствует	

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Как видно из представленных данных, для обоих способов проведения оценки вклада национальных проектов в прирост ВВП итоговое значение прироста превышает целевое, что позволяет говорить о высокой степени достижимости данной национальной цели. При этом, стоит помнить о том, что в обоих случаях предполагается реализация всех запланированных мероприятий национальных проектов в полном объеме.

3.2.9 Национальная цель 9. Создание в базовых отраслях экономики, прежде всего в обрабатывающей промышленности и агропромышленном комплексе, высокопроизводительного экспортно ориентированного сектора, развивающегося на основе современных технологий и обеспеченного высококвалифицированными кадрами

Достижение национальной цели по созданию высокопроизводительного экспортно-ориентированного сектора планируется за счет:

- интенсивного использования мер промышленной и аграрной политики, основанной на экспортных целевых индикаторах на уровне компаний;
- использования механизмов таможенно-тарифной и инвестиционной политики для расширения доступа экспортно-ориентированных компаний к современным технологиям, создания экспортно-ориентированных производств с участием иностранного капитала, а также эффективного включения российских предприятий в глобальные цепочки создания стоимости;
- расшивки узких мест инфраструктуры на государственной границе Российской Федерации и упрощения логистических и административных процедур для экспортеров;
- развития финансовых и нефинансовых механизмов и инструментов поддержки экспорта.

Также важное значение будет иметь подготовка и переподготовка кадров высокой квалификации по профилям перспективной экспортной специализации России, которая планируется в рамках национального проекта «Образование».

В таблице представлена оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели (в таблице указано количество мероприятий, рассматриваемых национальных проектов, прямо / косвенно влияющих на индикатор).

Таблица 16 – оценка влияния национальных проектов на достижение национальной цели 9

Основные целевые индикаторы для оценки достижения цели:	Объем экспорта несырьевых неэнергетических товаров, млрд долларов США в год, (текущее значение: ~135, целевое значение: 250)	Объем экспорта услуг, млрд долларов США в год (текущее значение: ~58, целевое значение: 100)
целевое значение	+ 115 млрд долл. США	+ 42 млрд долл. США
Влияние национальных проектов на достижение национальной цели:		
Демография	0.0	0.0
Здравоохранение	0.0	+ 0.9
Образование	0.0	+ 2.7
Жилье и ГС	0.0	0.0
Экология	0.0	+ 1.2
БКАД	0.0	0.0
Производительность труда	+ 5.0	+ 2.5
Наука	0.0	+ 1.0
Цифровая экономика РФ	0.0	+ 0.5
Культура	0.0	0.0
МСП	+ 10.0	+ 5.0
Экспорт	+ 100.0	+ 28.2
ИТОГО по национальным проектам	+115.0	+42.0

Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели представлена на рисунке 14.



Примечание – Источник: утвержденные паспорта нацпроектов [CITATION Пре18 \l 1033], расчеты авторов.

Рисунок 15 – Типология мероприятий, прямо или косвенно направленных на достижение национальной цели 9

3.3 Выводы и рекомендации на основе проведенного анализа

В предыдущем разделе представлены результаты системного анализ паспортов национальных проектов, степени достижимости задач национальных проектов, а также степени достижимости национальных целей в разрезе по отдельным национальным проектам и национальным целям. Рассмотрим общие итоги проведенного анализа, а также выводы, которые из него следуют.

Важным этапом в ходе реализации национальных проектов должно стать построение более понятной взаимосвязи их реализации с достижением национальных целей развития, которые, несмотря на амбициозность поставленных целевых показателей, могут быть достигнуты к 2024 году. На основе проведенного системного анализа национальных целей был построен перечень сводных оценок степени достижимости национальных целей развития, который представлен в таблице .

Таблица 17 – Оценка степени достижимости задач национальных проектов

Национальный проект	Оценка степени достижимости национальных целей
Рост численности населения	4/10
Повышение ожидаемой продолжительности жизни до 78 лет	4/10
Рост реальных доходов населения	4/10
Снижение в два раза уровня бедности	4/10
Улучшение жилищных условий не менее 5 млн семей ежегодно	9/10
Ускорение технологического развития РФ	3/10
Ускоренное внедрения цифровых технологий	9/10
Пятая экономика мира	10/10
Экспорт	9/10

Примечание – Источник: составлено авторами.

Проведенный анализ показал, что проработка задач, федеральных проектов, мероприятий, целевых индикаторов национальных проектов для достижения целого ряда национальных целей находится на достаточно качественном уровне. С высокой степенью вероятности при соблюдении намечаемых объемов финансирования, сроков выполнения мероприятий и достижения целевых индикаторов национальных проектов, включенных в их паспорта, национальные цели могут быть достигнуты к 2024 году.

Вместе с тем, некоторые национальные цели получили низкие оценки по степени достижимости. Основными причинами, обуславливающими низкую вероятность достижения к 2024 году соответствующих национальных целей, являются:

- а) несоответствие между выбранным способом достижения национальной цели (совокупность мероприятий, федеральных проектов, целей и целевых индикаторов национальных проектов) и масштабом необходимых изменений;

- б) недостаточный вклад отдельных федеральных и национальных проектов в достижение национальных целей развития;
- в) не включение самих национальных целей или индикаторов более низкого уровня, непосредственно влияющих на их достижение, в систему целевых индикаторов национальных проектов;
- г) узкая трактовка национальными проектами достижения национальной цели, сведение ее к формальному выполнению целевого показателя вне контекста влияния на стратегические задачи развития.

Стоит отметить, что, несмотря на то, что основными элементами реализации Указа № 204 являются именно национальные проекты, национальные цели развития, представляя собой верхнеуровневые целевые показатели одновременно для нескольких национальных проектов должны задавать направление траектории развития страны на среднесрочную перспективу до 2024 года, создавая основу для долгосрочного социально-экономического и научно-технологического развития России и достижения ей лидирующих позиций на мировой арене. Достижение национальных целей, наряду с достижением целевых показателей национальных проектов является необходимым условием реализации Указа Президента России № 204.

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование посвящено анализу методик мониторинга реализации национальных стратегий, программ и проектов, а также их применимости в России.

В рамках работы был подробно рассмотрен международный опыт в области реализации и мониторинга национальных стратегических программ и проектов. Были проанализированы правила постановки проектных задач и выбора ключевых показателей эффективности, которые являются важнейшим инструментом системы мониторинга и оценки. На основе опыта построения системы мониторинга в различных странах – Чили, Канаде, США, Малайзии был рассмотрен подход по эффективному мониторингу за внедряемыми мерами – «Деливерология», в рамках которого используются управленческие механизмы, обеспечивающие эффективность мониторинга реализации государственных программ.

Анализ мирового опыта показал, что создание офиса по контролю за реализацией (delivery unit) становится целесообразным в случае увеличения рисков того, что правительство не справится с принятыми на себя обязательствами. Фокусом такого офиса становится реализация и имплементация конкретных направлений и проектов в различных областях, при этом офисы по контролю за реализацией должны рассматриваться в качестве структуры, поддерживающей существующие бюрократические подразделения (министерства, ведомства, службы), не должно наблюдаться перераспределения формальных полномочий в пользу delivery unit. В отсутствие закрепленных формальных полномочий авторитет офиса базируется на возможности непосредственного контакта с высшим должностным лицом страны (президент, премьер-министр). Отсутствие такого контакта ведет к резкому падению авторитета организации.

Высокий профессионализм, узкий состав и компетентность сотрудников дает возможность привлечения сторонних специалистов ведущих консалтинговых фирм. Фокусировка на мониторинге ограниченного числа наиболее важных приоритетов государственной политики, использование рекурсивного подхода в управлении, предполагающего гибкость программных мер, возможность их адаптации к изменившимся условиям внешней среды, поступлению новой информации позволяет достигать наиболее значимых результатов в условиях ограниченных ресурсов. Применение современных информационных технологий позволяет снизить издержки мониторинга и обмена информации.

На основе подробного рассмотрения паспортов национальных проектов была предложена методология проведения системного анализа степени решения задач национальных проектов, а также оценки степени достижимости национальных целей. В

рамках методологии проводится оценка вклада каждого результата национального проекта в целевой показатель данного национального проекта, а также целевые показатели других национальных проектов, на которые данный результат оказывает влияние. Отдельно проводилась оценка влияния запланированных результатов на целевые показатели, характеризующие степень достижения национальных целей развития, обозначенных в Указе Президента России № 204.

По результатам проведенного системного анализа паспортов национальных проектов можно сделать вывод о высоком качестве проработки паспортов национальных проектов, а также результатов в рамках этих проектов, которые запланированы к достижению до 2024 года. Полученные оценки позволяют сделать вывод о том, что при соблюдении намечаемых объемов финансирования, сроков выполнения мероприятий и достижения целевых индикаторов национальных проектов, включенных в их паспорта, национальные цели развития могут быть достигнуты к 2024 году с высокой вероятностью. Проработка паспортов национальных проектов позволяет сделать вывод, что поставленные задачи будут в большинстве своем выполнены, а сами проекты внесут достаточный вклад в достижение к 2024 году национальных целей развития РФ.

В то же время некоторые моменты в паспортах национальных проектов вызывают определенные вопросы. Необходимо отметить значительные различия в финансировании национальных проектов. Низкие объемы финансирования по отдельным национальным проектам могут приводить к срыву достижения целевых показателей, а также негативно влиять на достижение национальных целей. Кроме недостаточных объемов финансирования можно выделить несбалансированную структуру его источников. В частности, по отдельным национальным проектам доля внебюджетного финансирования составляет более 50%.

Отсутствует понятная связь между национальными целями и национальными проектами, а также взаимоувязка мероприятий разных национальных проектов друг с другом. Более детальной проработки требуют механизмы достижения национальных целей. Также стоит отметить узкую трактовку национальными проектами достижения национальной цели, сведение ее к формальному выполнению целевого показателя вне контекста влияния на стратегические задачи развития.

СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ

1. Указ Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 // Администрация Президента России. 2019. URL: <http://www.kremlin.ru/acts/bank/43027>

(дата обращения: 27.05.2019).

2. Гусева Е.Г. Мониторинг и оценка проектов. Санкт-Петербург: ЦРНО, 2014. 22 pp.

3. Lopez-Acevedo G., Krause P., Mackay K., "Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems," The World Bank, 2012.

4. Грузинова И. Госконтроль обходится российской экономике в 1,5% ВВП // Ведомости. 2013. URL: https://www.vedomosti.ru/politics/articles/2013/04/18/proverki_stoyat_15_vvp (дата обращения: 27.05.2019).

5. Институт экономики роста им. Столыпина П.А.. Приложение к Среднесрочной программе социально-экономического развития России до 2025 г. «Стратегия роста». // Институт экономики роста им. Столыпина П.А.. 2017. URL: <http://stolypin.institute/novosti/programma-srednesrochnogo-razvitiya-rossii-do-2025-goda-strategiya-rosta/> (дата обращения: 27.05.2019).

6. Правительство России. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2016 года // Правительство России. 2017. URL: <http://static.government.ru/media/files/i0d1XvJka1R0C7eEgp2p5nHHbnHyVN8.pdf> (дата обращения: 27.05.2019).

7. Правительство России. Сводный годовой доклад о ходе реализации и оценке эффективности государственных программ Российской Федерации по итогам 2017 года // Правительство России. 2018. URL: <http://static.government.ru/media/files/ijmsqevcKY9OdvNvrqx1vzJ8zpDIudNJ.pdf> (дата обращения: 27.05.2019).

8. World Bank. World Bank, Main Findings and Recommendations. Project Development Objectives. // The World Bank Group. 2016. URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTSOCIALPROTECTION/0,contentMDK:22801662~pagePK:148956~piPK:216618~theSitePK:282637,00.html> (дата обращения: 27.05.2019).

9. Operations Policy and Quality Department (OPSPQ), World Bank. Results Framework and M&E Guidance Note // The World Bank Group. 2013. URL: http://siteresources.worldbank.org/PROJECTS/Resources/40940-1365611011935/Guidance_Note_Results_and_M&E.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

10. Dussauge L., Mauricio I., "Chile's monitoring and evaluation system, 1994-2010 (English)," Special series on The Nuts and Bolts of M&E Systems. Washington, DC: World Bank., PREM Notes no. 14., 2011.

11. Buchanan H., Kuji-Shikatani K. Evaluator Competencies: The Canadian Experience // The Canadian Journal of Program Evaluation. Mar 2014. Vol. 3. No. 28. pp. 29-47.

12. R. L. The Canadian M&E System: Lessons Learned from 30 Years of Development". // ECD Working Paper Series 23, Independent Evaluation Group, World Bank.

Nov 2010.

13. // Centre of Excellence of Evaluation. Government of Canada: [сайт]. [2017]. URL: <https://www.canada.ca/en/treasury-board-secretariat/services/audit-evaluation/centre-excellence-evaluation.html> (дата обращения: 27.05.2019).

14. // Government Performance and Results Act: [сайт]. [1993]. URL: <https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/STATUTE-107/pdf/STATUTE-107-Pg285.pdf> (дата обращения: 27.05.2019).

15. // Program Assessment Rating Tool: [сайт]. [2019]. URL: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/omb/expectmore/part.html> (дата обращения: 27.05.2019).

16. // High Priority Performance Goals: [сайт]. [2011]. URL: <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/performance/high-priority-performance-goals.pdf> (дата обращения: 27.05.2019).

17. Mark K., Pfeiffer J.R. Monitoring and Evaluation in the United States Government: An Overview. (English). // Evaluation Capacity Development working paper series; no. ECD 26. Washington, DC: World Bank. 2011.

18. // Trump's government efficiency 'SWAT team' sounds like Obama's government efficiency 'SWAT team': [сайт]. [2017]. URL: <https://www.washingtonpost.com/news/the-fix/wp/2017/03/27/trumps-government-efficiency-swat-team-sure-sounds-like-obamas-g> (дата обращения: 27.05.2019).

19. Barber M., Kihn P., Moffit A. Deliverology: From Idea to Implementation // McKinsey & Company. 2011. URL: <https://www.mckinsey.com/industries/public-sector/our-insights/deliverology-from-idea-to-implementation> (дата обращения: 27.05.2019).

20. // GET Note — Ten Observations on Statestat: [сайт]. [2009]. URL: <http://intresources.worldbank.org/INTPSPGET/Resources/TenObservations.pdf> (дата обращения: 27.05.2019).

21. // US Office of Management and Budget: [сайт]. [2019]. URL: <https://www.whitehouse.gov/omb/> (дата обращения: 27.05.2019).

22. // Maryland's Governor's Delivery Unit: [сайт]. [2019]. URL: <https://data.maryland.gov/dataset/Governor-s-Delivery-Unit-Strategic-Goals/n3xr-f3vr> (дата обращения: 27.05.2019).

23. // Guidelines for Results-Framework Document (RFD) 2014-2015, Cabinet Secretariat for Performance Management in India: [сайт]. [2014]. URL: https://msme.gov.in/sites/default/files/Coordination_Section_107.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

24. // History of the Office of the Permanent Secretary, the Prime Minister's Office: [сайт]. [2019]. URL: <http://www.opm.go.th/opmportal//index.asp?langs=2&pageid=1629&parent=1629&directory=12161&pagename=content1> (дата обращения: 27.05.2019).

25. // Indonesia's Delivery Unit - Innovations for Successful Societies: [сайт]. [2019].

URL: https://successfulsocieties.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/Policy_Note_ID224.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

26. World Bank Group. Driving Performance from the Center Malaysia's Experience with PEMANDU // The World Bank Group.. 2017. URL: [http://documents.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC-13-4-2017-13-0-58-](http://documents.worldbank.org/curated/en/318041492513503891/pdf/114270-WP-PUBLIC-13-4-2017-13-0-58-WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf)

WorldBankReportPemanduFAFULLWeb.pdf (дата обращения: 27.05.2019).

27. Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ (ред. от 31.12.2017) "О стратегическом планировании в Российской Федерации".

28. Минэкономразвития России. Стратегическое планирование // Минэкономразвития России. 2019. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning> (дата обращения: 27.05.2019).

29. Минэкономразвития России. Информационное обеспечение стратегического планирования // Минэкономразвития России. 2019. URL: <http://economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/infoit> (дата обращения: 29.05.2019).

30. Федеральное казначейство. Документы стратегического планирования // Государственная автоматизированная информационная система "Управление". 2019. URL: <http://gasu.gov.ru/stratdocuments> (дата обращения: 29.05.2019).

31. Правительство Российской Федерации, "Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации основных направлений деятельности Правительства Российской Федерации," Правительство Российской Федерации, № 789 , 04.08.2015.

32. Правительство Российской Федерации, "Правила осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии пространственного развития Российской Федерации," № 870 20.08.2015.

33. Правительство Российской Федерации, "Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации отраслевых документов стратегического планирования Российской Федерации по вопросам, находящимся в ведение Правительства Российской Федерации," № 1162, 29.10.2015.

34. Правительство Российской Федерации , "Об утверждении Правил разработки, корректировки, осуществления мониторинга и контроля реализации стратегии социально-экономического развития Российской Федерации," № 823, 08.08.2015.

35. Указ Президента Российской Федерации, "О Совете при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам," № 306, 30.06.2016.

36. // Президиум Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и национальным проектам: [сайт]. [2018]. URL: <http://>

government.ru/department/410/projects/ (дата обращения: 10.10.2019).

37. Аводнина А.М., "Национальный проект "Экология": робкие шаги к реализации. Экономическое развитие России," *Экономическое развитие России*, Vol. 26, No. 5, May 2019. pp. 53-55.