

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение

РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА
И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

МОНИТОРИНГ И АНАЛИЗ ДОСТИЖИМОСТИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ЦЕЛЕЙ
РОССИИ С УЧЕТОМ ПОСЛЕДСТВИЙ ПАНДЕМИИ COVID-19

Препринт

Ю.А. Плескачев, старший научный сотрудник, лаборатория инфраструктурных и пространственных исследований ЦПЭ ИПЭИ РАНХиГС,

ORCID: 0000-0002-9898-716X, pleskachyev-ya@ranepa.ru

Ю.Ю. Пономарев, заведующий лабораторией инфраструктурных и пространственных исследований ЦПЭ ИПЭИ РАНХиГС, к.э.н.,

ORCID: 0000-0002-1188-9293, ponomarev@ranepa.ru

Актуальность исследования обусловлена произошедшими изменениями во всех сферах, связанными с пандемией коронавируса. Основная **цель** исследования заключалась в оценке влияния эпидемии на реализацию национальных проектов и новых национальных целей развития. **Предметом** исследования являются теоретические и практические вопросы выстраивания системы стратегического планирования и мониторинга национальных целей, с учетом последствий пандемии COVID-19. Полученные **результаты** показали, что обновление национальных целей позволило расставить необходимые акценты с учетом влияния пандемии, в частности существенно больше внимания было уделено цифровой трансформации. Основным **выводом**, как показало детальное рассмотрение, является то, что обновление целей и корректировка паспортов нацпроектов позволили повысить их взаимосвязь друг с другом, а обновление Единого плана достижения национальных целей – выявить пробелы в комплексах мероприятий, направленных на достижение национальных целей. Заполнить такие пробелы призваны инициативы социально-экономического развития для которых была проведена оценка их влияния на достижение национальных целей. Дальнейшие направления исследования включают в себя оценку достижимости национальных целей по итогам завершения обновления паспортов национальных проектов.

Ключевые слова: мониторинг, национальные цели развития, национальные проекты, социально-экономическое развитие

Коды JEL Classification: E24, E60, E61

Federal State Budgetary Educational Institution

RUSSIAN PRESIDENTIAL ACADEMY OF NATIONAL ECONOMY AND PUBLIC
ADMINISTRATION

MONITORING AND ANALYSIS OF THE ACHIEVABILITY OF RUSSIA'S
NATIONAL GOALS, CONSIDERING THE CONSEQUENCES OF THE COVID-19
PANDEMIC

Preprint

Yu.A. Pleskachev, Senior Researcher, Laboratory of Infrastructure and Spatial Research of
the CSE IPEI RANEPa,

ORCID: 0000-0002-9898-716X, pleskachev-ya@ranepa.ru

Yu.Yu. Ponomarev, Head of the Laboratory of Infrastructural and Spatial Research of the
CSE IPEI RANEPa, Ph.D. in Economics,

ORCID: 0000-0002-1188-9293, ponomarev@ranepa.ru

Changes in all spheres of life due to the COVID-19 pandemic substantiate the **relevance** of this study. Its main **objective** was to assess the impact of the epidemic on the implementation of national projects and new national development goals. The **subject** of the research is theoretical and practical issues of building a system of strategic planning and monitoring of national goals, considering the consequences of the COVID-19 pandemic. The **results** show that updated national goals allowed setting the necessary accents, taking into account the impact of the pandemic; in particular, much more attention was paid to digital transformation. The main conclusion, as shown by a detailed examination, is that updating the goals and adjusting the passports of national projects made it possible to increase their interconnection with each other, and updating the Unified Plan for Achieving National Goals helped identify gaps in the set of measures aimed at achieving national goals. These gaps are intended to be filled by social and economic development initiatives that have been assessed in terms of their impact on the progress towards the national goals. Further areas of research include assessing the attainability of national goals depending on the success of updating the passports of national projects.

Keywords: monitoring, national development goals, national projects, social and economic development

JEL Classification Codes: E24, E60, E61

СОДЕРЖАНИЕ

ВВЕДЕНИЕ	6
1. Анализ и систематизация современных страновых подходов к построению системы управления и мониторинга за достижением национальных целей развития или верхнеуровневых стратегических целей	9
1.1 Стратегическое планирование, роль мониторинга и оценки	9
2. Анализ влияния пандемии COVID-19 на реализацию национальных проектов в 2020 году	17
2.1 Оценка актуальности мероприятий национальных проектов в условиях восстановления российской экономики в постэпидемический период	17
2.2 Влияние пандемии на реализацию национальных проектов в 2020 году	21
2.3 Денежно-кредитная политика в контексте борьбы с эпидемией	27
3. Анализ преемственности обновленной системы национальных целей развития России	30
3.1 Общий анализ преемственности системы национальных целей развития России	30
4. Анализ ключевых изменений параметров национальных проектов в 2020 году	36
5. Мониторинг реализации Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 и от 21.07.2020 № 474	42
5.1 Кассовое исполнение национальных проектов в 2021 году	42
5.2 Оценка инициатив социально-экономического развития	45
5.3 Обновление Единого плана по достижению национальных целей развития	49
ЗАКЛЮЧЕНИЕ	55
СПИСОК ИСПОЛЬЗОВАННЫХ ИСТОЧНИКОВ	59

ВВЕДЕНИЕ

Целью настоящего исследования является мониторинг и анализ достижимости национальных целей, сформулированных в Указе № 474, с учетом последствий пандемии коронавирусной инфекции. В рамках поставленной цели в рамках настоящего исследования решаются следующие фундаментальные и прикладные задачи:

- систематизация и анализ страновых подходов к построению системы управления и мониторинга за достижением национальных целей развития;
- анализ национальных целей и национальных проектов в системе государственного управления в России;
- обзор ключевых изменений параметров национальных проектов в 2019 г.;
- проработка ключевых механизмов социально-экономического развития, которые оказывают влияние на достижение национальных целей;
- регулярный мониторинг хода реализации Указов Президента России № 474 и других документов стратегического планирования.

Актуальность исследования обусловлена распространением коронавирусной инфекции, начавшееся в мире в конце 2019 года, оказало существенное негативное влияние на экономику как развитых, так и развивающихся стран. Россия в полной мере столкнулась с распространением эпидемии на своей территории в середине первой половины 2020 года. Первые случаи были зарегистрированы еще в феврале, а в середине марта значительно ускорился рост числа новых выявленных случаев заражения COVID-19. Для сдерживания распространения инфекции с 28 марта на всей территории России были введен период нерабочих дней, который дважды пролонгировался и в общей сложности продлился до 11 мая 2020 года¹.

Реализация жестких ограничительных и противоэпидемических мер, введенных для противодействия распространению COVID-19 на территории России, с одной стороны позволила существенно замедлить распространение эпидемии, однако с

¹ 25 марта 2020 года был издан и опубликован указ Президента РФ N 206, которым дни с 30 марта по 3 апреля 2020 г. установлены как нерабочие с сохранением за работниками заработной платы. В дальнейшем указом Президента от 02.04.2020 N 239 режим нерабочих дней был распространен на период с 4 по 30 апреля, а указом от 28.04.2020 N 294 - на период с 6 по 8 мая.

другой стороны, наряду с рядом крайне неблагоприятных внешних факторов, оказала существенное негативное влияние на развитие российской экономики не только в 2020 г., но и на среднесрочную перспективу.

Для противодействия последствиям пандемии в России, как и во многих других странах, использовался комплексный подход для поддержки населения и экономики. В то же время жесткость ограничительных мер в первую волну эпидемии привели к отклонению от намеченной траектории достижения национальных целей, обозначенных в Указе Президента России № 204 [1].

По мере распространения эпидемии в России необходимость корректировки национальных целей развития становилась все более очевидной. Логическим продолжением Указа № 204 стал Указ № 474 «О национальных целях развития России до 2030 г.» [2]. Он был призван обеспечить актуализацию и донастройку системы национальных целей развития, а также расширение горизонта стратегического планирования. В Указе № 474 зафиксировано 5 новых национальных целей на период до 2030 года (рисунок 1).

Указ № 204, 9 НЦ, 10 показателей

1. Устойчивый рост населения
2. Рост продолжительности жизни
3. Рост доходов и пенсий
4. Снижение бедности в 2 раза
5. Улучшение жилищных условий
6. Ускорение технологического развития
7. Ускоренное внедрение цифровых технологий
8. Пятая экономика
9. Несырьевой экспорт



Указ № 474, 5 НЦ, 25 показателей

1. Сохранение населения, здоровье и благополучие людей
2. Возможности для самореализации и развития талантов
3. Комфортная и безопасная среда для жизни
4. Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство
5. Цифровая трансформация

Рисунок 1. Национальные цели развития в Указах № 204 и № 474.

Примечание – Источник: [1], [2].

Проблемы построения системы мониторинга достижения национальных целей, в том числе с использованием международного опыта и системы показателей устойчивого развития подробно рассматривались в рамках международных и российских исследований, однако влияние пандемии заставило по-новому взглянуть как на вопрос адаптации системы достижения национальных целей, так и процесса мониторинга этого достижения.

Среди методы и методологии исследования можно выделить следующие: анализ и систематизация исследовательской литературы, экономико-математическое

моделирование и экономический анализ. В то же время научную новизну представляет представленная методология проведения анализа влияния инициатив социально-экономического развития на достижение показателей национальных целей развития.

Обновленные цели в первую очередь являются продолжением целей, зафиксированных в Указе № 204 до 2024 года. Большинство «старых» целей сохранили свою актуальность и вошли в несколько скорректированном виде в состав новых целей. В то же время обновление системы национальных целей позволило расставить нужные акценты, например, существенно больше внимания уделив, например, вопросам цифровизации.

В настоящем исследовании представлен анализ влияния пандемии COVID-19 на реализацию национальных проектов в 2020 году, а также анализ ключевых изменений параметров нацпроектов, включая актуализированные целевые показатели в 2020 и 2021 гг. Основной гипотезой, которая рассматривается в исследовании, является предположение о достаточности существующих скорректированных документов стратегического планирования для достижения целевых показателей, обозначенных в Указе Президента России № 474.

Практическую значимость в рамках настоящего исследования имеют представленные результаты мониторинга основных стратегических документов, включая реализацию Указов Президента РФ от 07.05.2018 г. № 204 и от 21.07.2020 № 474 и анализ преемственности и достижимости обновленной системы национальных целей развития России, а также количественный анализ инициатив социально-экономического развития.

1. Анализ и систематизация современных страновых подходов к построению системы управления и мониторинга за достижением национальных целей развития или верхнеуровневых стратегических целей

В настоящем разделе представлен анализ общей роли и проблем методологии системы стратегического планирования и мониторинга. В качестве отдельных примеров детально проанализированы опыт Германии и Франции, в том числе рассмотрены несколько ключевых проблем при выстраивании системы стратегического планирования и мониторинга и представлены механизмы решения таких проблем.

1.1 Стратегическое планирование, роль мониторинга и оценки

Как темпы экономического роста, так и эффективность социально-экономической политики преимущественно зависят от сформированных институтов в сфере государственного управления, к важнейшим институтам относится созданная система стратегического планирования.

Система стратегического планирования позволяет решить важнейшие задачи, с которыми сталкивается государство при достижении национальных целей развития, в том числе:

- 1) выбор наиболее приоритетных целей;
- 2) разделение долгосрочных стратегических целей на промежуточные этапы, которые могут быть достижимы в обозримой перспективе;
- 3) координация усилий различных органов власти, как федеральных, так и региональных, муниципальных при достижении национальных целей развития;
- 4) широкое общественное и экспертное обсуждение стратегических целей, отход от формального и ведомственного целеполагания к удовлетворению общественного запроса, к решению сформулированных в обществе ключевых проблем.

При создании системы стратегического планирования особое внимание уделяется организации систем мониторинга и оценки. Соответствующие вопросы рассматривались, например, в работах [3], [4], [5], [6], [7], [8], [9]. Российский опыт анализа организации систем мониторинга и оценки рассматривался в работах Идрисова, Плескачева [10], Костаревой [11], Бухвальда [12], Изгияевой [13] и др.

Можно отметить следующую разницу между определениями «мониторинга» и «оценки»: в рамках мониторинга оцениваются значения индикаторов, а для оценки

уже нет точных индикаторов, необходимо более глубокое осмысление происходящих изменений [3].

Например, Hatty (2010) выделил 14 шагов в выстраивании эффективной системы мониторинга государственных программ [5].

Активно развиваются международные исследования в сфере мониторинга эффективности государственного управления, в качестве интересного примера можно привести индекс EQI. Индекс European Quality of Government Index (EQI) [14] ставит своей задачей оценку качества функционирования государства, включая низкий уровень коррупции, качества государственных услуг, а также “беспристрастности” (равенства доступа) в сфере оказания государственных услуг. Данное исследование не ориентируется на экспертные мнения, но предлагает использовать мнение граждан, которые могут оценить эффективность государственных органов, для этого проводился масштабный опрос - в 2017 году были опрошены 78 000 респондентов из 202 регионов, из 21 европейской страны. Первый выпуск индекса был опубликован в 2010 году.

При этом подчеркивается, что на самом деле возможны очень существенные различия в качестве государственного управления не только между странами ЕС, но и между разными территориями в рамках одной страны (например, во Франции, Италии, Румынии). При этом неравенство может усугубляться и тем самым это становится важным вызовом для развития Европейского союза. С точки зрения различий между регионами, авторы отметили, что не стоит ожидать дифференциации по многим характеристикам (сферы иммиграции, таможни, обороны, судебной системы), в этой ситуации для межрегиональных различий следует делать акцент на системах здравоохранения, образования, соблюдения закона. В результате все полученные ответы были проанализированы, центрированы, рассчитаны значения единого индекса (*рисунок 2*).

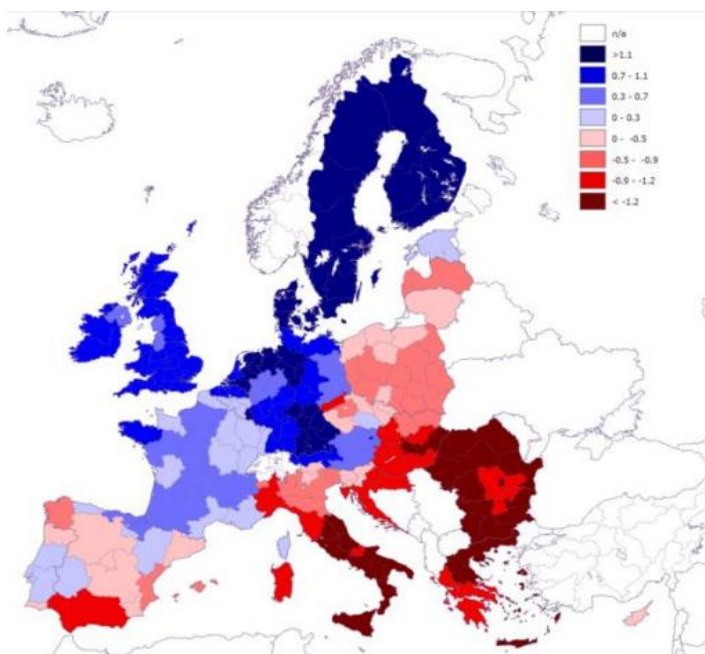


Рисунок 2. Индекс EQI 2017.

Примечание – Источник: [14].

В каждой стране существуют важные особенности с точки зрения системы планирования, как с точки зрения целеполагания, так и принципов реализации. В качестве примеров предлагается посмотреть на опыт двух ключевых стран ЕС – Германии и Франции.

Можно привести пример практики, которая сложилась в ФРГ [7]. Система стратегического планирования в этой стране отличалась следующими особенностями. Четыре направления устойчивого развития в ФРГ представлены далее (таблица 1).

Таблица 1

Четыре направления устойчивого развития в ФРГ.

Межпоколенческая справедливость	Сохранение экологии, повышение эффективности управления, устойчивость экономики, образование и инновации Примеры индикаторов – выбросы парниковых газов, доля возобновляемых источников энергии, разнообразие биологических видов, дефицит государственного бюджета, сокращение количества граждан без школьного аттестата и рост граждан с высшим или средним образованием
Качество жизни	Также вопросы защиты окружающей среды, здоровый образ жизни, обеспечение безопасности. Примеры индикаторов – ВВП на душу населения, снижение интенсивности грузового и пассажирского транспорта, повышение экологичности в сельском хозяйстве (снижение избытка азота), снижение преждевременной смертности, уменьшение числа зарегистрированных преступлений
Социальная сплоченность	Борьба с бедностью и безработицей, преодоление неравенства, социальное и пенсионное обеспечение. Примеры индикаторов- рост занятости, сокращение гендерных различий в оплате труда, интеграция мигрантов (рост доли иностранных выпускников школ, по крайней мере имеющих

	сертификат Hauptschule, (ниже среднего образования))
Международная ответственность	Решение общемировых проблем (бедность, демография), поддержка беднейших стран, защита прав граждан, в том числе социальных, в мире. Примеры индикаторов- импорт из развивающихся стран, поддержка развивающихся стран

Примечание – Источник: составлено авторами, основываясь на [7].

Государственная политика Германии тесно связана с реализацией стратегического планирования. С одной стороны, каждые 4 года предоставлялся отчет о достижении целей устойчивого развития, программы корректировались и совершенствовались на основе широкого общественного обсуждения. С другой стороны, все рассматриваемые и принимаемые законопроекты рассматривались с точки зрения соответствия целям устойчивого развития, в том числе базовой цели - Межпоколенческая справедливость. С этой точки зрения рассматриваемые законопроекты не должны были разрушать эту справедливость, не должны были налагать на будущие поколения избыточные расходы и издержки, иным способом негативно сказываться на их благополучии.

Что касается системы стратегического планирования во Франции, то можно отметить следующие ключевые особенности. Во – первых, система стратегического планирования во Франции является глубоко укорененной, в некотором смысле первая ее версия была создана в 1946 году, когда на 5 лет начали планировать объем инвестиций в приоритетных отраслях [7].

В работе [3] требования к данным – индикаторам были представлены с точки зрения 6 критериев (таблица 2).

Таблица 2

Требования к данным – индикаторам.

Validity	Действительность, обоснованность.	Данные измеряют то, для чего они предназначены, сводятся к минимуму ошибки (например, ошибки при формировании выборки или проведении интервью)
Reliability	Надежность	Данные надежны, потому что они измеряются и собираются последовательно, существуют постоянные процедуры сбора и использования данных (которые не меняются с течением времени, в зависимости от субъекта использования и т.д.)
Completeness	Полнота	Используется полный набор данных, без усечения и фрагментирования
Precision	Точность	Данные достаточно детализированы, например, в зависимости от цели исследования, есть возможность сделать оценки для отдельных социальных групп, территорий

Timeliness	Своевременность	Данные должны своевременно обновляться, должна быть возможность оценить изменения во времени с учетом максимально актуальной информации
Integrity	Честность, чистота	Данные должны быть защищены от смещений и манипуляций, в частности, от манипуляций на основе политических или личных мотивов

Примечание – Источник: составлено на основе обобщения [3].

В целом и опыт Германии, и опыт Франции показывают важность проработки системы стратегического планирования и мониторинга с точки зрения инклюзивного характера – и цели, и мониторинг их достижения определяются на основе широкого общественного консенсуса, с участием как исполнительной, так и законодательной власти, федерального и регионального правительства, экспертных организаций, бизнеса, населения.

При выстраивании системы стратегического планирования и мониторинга достижения целей страны сталкивались с рядом базовых проблем при определении концентрации усилий, среди ключевых вопросов можно выделить:

- 1) концентрация на долгосрочных и приоритетных целях;
- 2) концентрация на создании институтов в стратегическом планировании;
- 3) концентрация на учете общественного мнения.

В рамках стратегического планирования необходимо избежать сразу двух существенных проблем. С одной стороны, существует соблазн включить чрезмерное количество показателей и индикаторов в систему стратегического планирования и мониторинга, в таком случае буквально самые базовые функции государства (например, ремонт дороги или поликлиники) превращаются в часть стратегических целей, уничтожается граница между каждодневной оперативной работой и фундаментальными национальными целями. С другой стороны, если система планирования и мониторинга базируется только на долгосрочных и фундаментальных процессах, это тоже порождает существенные негативные эффекты как с точки зрения отсутствия прямого краткосрочного и среднесрочного влияния на жизнь граждан, отсутствия быстрых результатов, что может приводить к сокрытию неэффективности менеджмента под предлогом долгосрочного целеполагания.

В этой связи крайне важно развести данные процессы, речь может идти о создании в некотором смысле двух систем планирования и мониторинга:

а) системы среднесрочного планирования с достаточно большим количеством индикаторов, отражающих основные сферы жизни общества. Например, ООН использует 17 ЦУР, для которых сформировано 169 подцелей (задач) [15];

б) системы долгосрочного планирования с небольшим количеством индикаторов, отражающих динамику по нескольким долгосрочным фундаментальным социально – экономическим вызовам. Например, программа Европа 2020 [16] включала 5 приоритетных целей.

Вместе с тем следует оговорить, что в рамках стратегического планирования и достижения долгосрочных целей развития важным оказывается не только создание соответствующих институтов, но еще и защита таких институтов от нецелевого использования. Например, Л.Полищук [17] выделял как минимум 4 вида нецелевого использования институтов (*рисунок 3*).



Рисунок 3. Схема нецелевого использования институтов.

Примечание – Источник: [17].

Мировой опыт показал, что страны все в большей степени идут по пути инклюзивности в стратегическом планировании, обеспечивая широкое участие населения, выявление общественного мнения как с точки зрения определения стратегических целей, так и в определении прогресса в достижении заданных целей.

Классическая система мониторинга рассматривает 3 этапа реализации проекта или программы [9]:

- Input;
- Output;
- Outcome.

В данном случае Input – это ресурсы, инвестированные в развитие программы (финансовые, человеческие, иные ресурсы).

Проблемы с точки зрения вовлеченности граждан имеют место и в России. Так с точки зрения реализации Национальных проектов следует отметить интересный опрос «Платформы» (март 2020) [18]. Опрашивались жители РФ, в возрасте 18+. Полученные данные были взвешены по полу/возрасту/географии. Всего было опрошено 5000 человек. Опрос выявил следующие проблемы:

1) В России сложился крайне низкий горизонт планирования. Для 35% опрошенных период, на который респондент может уверенно планировать свою жизнь, составлял менее одного года, у четверти опрошенных – около 1-2 года. Если и граждане, и государство ориентированы только на краткосрочные цели, это подрывает возможности стратегического планирования и затрудняет достижение ключевых национальных целей. Только 12% отметили, что у них есть более - менее четкое представление о будущем страны, при этом только 29% ответили, что ситуация в стране в целом будет в перспективе 5-10 лет меняться к лучшему.

2) Что касается национальных проектов, то только 13% ответили, что у них есть четкое представление о содержании данных проектов. Осведомленность о национальных проектах сильно отличается. Больше всего граждане слышали о таких проектах, как Демография, Здравоохранение, Жилье и городская среда.

3) При этом сложилась относительно низкая уверенность граждан в том, что национальные проекты дойдут именно до их населенного пункта, изменят к лучшему их жизнь.

Законодательство России² предусматривает наличие института публичных слушаний и общественных обсуждений по ключевым документам, определяющих развитие муниципалитета – бюджет, генеральный план, правила благоустройства и иные, таким образом, становится возможно сформировать инклюзивные документы, отражающие местную специфику и общественный запрос.

Аналогичные процедуры могут быть реализованы в рамках реализации национальных проектов (особенно для сфер, максимально приближенных к потребностям населения – образование, здравоохранение, комфортная городская среда).

² Федеральный закон от 06.10.2003 N 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Часто формально проблема на местном уровне может быть решена (с точки зрения нормативной обеспеченности услугами образования, здравоохранения), но нормативной обеспеченности может не хватать для обслуживания реальных потребностей жителей. С другой стороны, предлагаемые национальными проектами мероприятиями могут быть избыточными с точки зрения местных жителей, например, развитие транспортной инфраструктуры в ущерб экологии и природным территориям.

2. Анализ влияния пандемии COVID-19 на реализацию национальных проектов в 2020 году

2.1 Оценка актуальности мероприятий национальных проектов в условиях восстановления российской экономики в постэпидемический период

Быстрое распространение эпидемии новой коронавирусной инфекции по странам мира заставило правительства разных стран принимать жесткие и оперативные меры, направленные как на сдерживание скорости распространения инфекции, так и на поддержку экономики и населения своих стран.

Уже в начале второго квартала 2020 года стало понятно, что происходящие изменения в социальной и экономической сферах окажут значимое влияние на дальнейшее развитие страны, и, в частности, на реализацию национальных проектов и достижение национальных целей.

В условиях новой реальности требовалось пересмотреть уже реализуемые проекты на предмет актуальности запланированных на ближайшее время мероприятий. Основная задача заключалась в максимально эффективном перераспределении средств и мероприятий для своевременного ответа на вызовы, которые поставила пандемия.

Результаты проведенного анализа степени актуальности мероприятий национальных проектов, включая сводную оценку актуальности самого НП, а также предложения по дополнению, корректировке и изменению мероприятий представлены в результирующей таблице (*таблица 3*).

Таблица 3

Выводы по итогам анализа актуальности мероприятий национальных проектов в условиях восстановления российской экономики в постэпидемический период.

Национальный проект	Оценка актуальности	Выводы
Наука	8/10	Мероприятия НП «Наука» в большей степени сохраняют свою актуальность. Из 161 мероприятия, актуальными являются 151 (94%), частично актуальными – 10 (6%).
Здравоохранение	8/10	Мероприятия НП «Здравоохранение» в основном, сохраняют высокую степень актуальности после завершения активной фазы эпидемии. Из 221 мероприятия, актуальными являются 203 (92%), частично актуальными – 12 (5%), неактуальными – 6 (3%). Мероприятия НП, сохраняющие актуальность, в целом важны, однако стоит отметить, что актуализация и приведение НП к текущей ситуации потребует реализации дополнительных мероприятий в рамках НП «Здравоохранение», связанных с обеспечением

Продолжение таблицы 3

Национальный проект	Оценка актуальности	Выводы
		устойчивости к эпидемиологическим угрозам. В частности, потребуется доработка «Новой модели медицинской организации», разработанной в 2019 г.
БКАД	7/10	Мероприятия НП БКАД в большей степени сохраняют свою актуальность. Из 227 мероприятий, актуальными являются 190 (84%), частично актуальными – 37 (16%). В отличие от крупномасштабных инфраструктурных проектов мероприятия БКАД гораздо менее капиталоемкие и в большинстве своем вписываются в повседневный рабочий процесс.
КПМИ	6/10	Мероприятия КПМИ частично сохраняют свою актуальность. Из 63 мероприятий, актуальными являются 44 (70%), частично актуальными – 18 (29%), неактуальными – 1 (1%). Основная часть корректировок нацпроекта касается изменения сроков и стоимости проектов в большую сторону
МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	6/10	Мероприятия НП сохраняют свою актуальность (полную или частичную) в период пандемии и после нее, однако не расцениваются как первоочередные в сфере поддержки МСП в России. Из 271 мероприятия, актуальными являются 167 (62%), частично актуальными – 103 (38%), неактуальными – 1 (0,3%). ФП «Улучшение условий ведения предпринимательской деятельности» требует существенной содержательной переработки. Необходима разработка единой открытой цифровой платформы в сфере МСП.
Демография	6/10	Мероприятия НП «Демография» сохраняют свою актуальность. Из 280 мероприятий, актуальными являются 192 (69%), частично актуальными – 22 (8%), неактуальными – 66 (23%). В текущих условиях роста безработицы и ухудшения материального положения населения крайне актуальными являются мероприятия по содействию занятости, в том числе мероприятия по переобучению и содействию занятости женщин с детьми и лиц старшего возраста, реализуемые в рамках НП «Демография». В зависимости от масштабов распространения коронавируса, скорости и стабильности выхода из социально-эпидемиологического кризиса и от глубины экономических последствий, может потребоваться кардинальный пересмотр и дополнение НП «Демография» новыми мерами и мероприятиями, которые должны быть направлены на сокращение смертности, укрепление здоровья населения, улучшение социального фона, формирующего репродуктивные намерения, поддержку семей с детьми и т.д.
Образование	5/10	Мероприятия НП «Образование» частично сохраняют свою актуальность. Из 282 мероприятий, актуальными являются 137 (49%), частично актуальными – 144 (51%), неактуальными – 1 (0,3%). Большинство ФП в рамках НП за небольшим исключением («Современная школа», «Поддержка семей,

Национальный проект	Оценка актуальности	Выводы
		имеющих детей») потребует существенного переформатирования мероприятий. С учетом сохраняющихся эпидемических рисков часть мероприятий ФП (способствующих снижению эпидемиологических рисков) целесообразно ускорить и сместить финансирование таких мероприятий максимально на 2020 и 2021 гг., в то время как ряд мероприятий, обладающих повышенным риском в текущей ситуации, целесообразно отложить и сместить основную часть финансирования на 2022 – 2024 гг.
Культура	5/10	Мероприятия НП «Культура» частично сохраняют свою актуальность. Из 178 мероприятий, актуальными являются 94 (53%), частично актуальными – 54 (30%), неактуальными – 30 (17%). Необходимо отметить стремительный рост онлайн форматов сервисной экономики и культурных продуктов, к которому культурная отрасль оказалась плохо подготовленной. В текущем виде НП «Культура» требует кардинальной переработки, чтобы не только способствовать обновлению материально-технической базы отрасли, но поддержать структурную перестройку ее деятельности и оценки эффективности, создать основы для устойчивого развития культурных организаций, лежащий не столько в бюджетном финансировании, сколько в востребованности и устойчивом спросе на продукты их деятельности. Все инфраструктурные проекты, которые составляют большую долю мероприятий НП «Культура» (ФП «Культурная среда»), потребуют корректировки как минимум технического задания на проектирование и модернизацию модельных КДУ, культурно-образовательных музейных комплексов, кинозалов, ТЮЗов и даже библиотек, с учетом новых требований социальной дистанции и расширенных возможностей для создания цифровых продуктов и услуг. Необходима значительная корректировка существующих целевых показателей НП (в силу постэпидемических ограничений, необходимости социального дистанцирования, слабой информативности показателя по обращениям к цифровым ресурсам), а также разработка новых. Требуется пересмотра баланс между реальными и виртуальными посещениями организаций культуры в сторону последних, а также необходимо разработать общепринятую классификацию цифровых культурных продуктов и услуг, которая должна быть введена в систему национальной статистики.
Жилье и городская среда	5/10	Мероприятия НП «Жилье и городская среда» частично сохраняют свою актуальность. Из 164 мероприятий, актуальными являются 70 (43%), частично актуальными – 94 (57%). Вместе с тем для весомой части мероприятий возможные последствия распространения коронавирусной инфекции приводят к необходимости актуализации содержательных или количественных параметров мероприятий.

Продолжение таблицы 3

Национальный проект	Оценка актуальности	Выводы
Экология	5/10	Мероприятия НП «Экология» частично сохраняют свою актуальность. Из 151 мероприятия, актуальными являются 70 (46%), частично актуальными – 65 (43%), неактуальными – 16 (11%). Первоочередные меры, которые можно будет реализовать уже в процессе выхода из кризиса, касаются разработки нормативно-правовой базы для обращения с медицинским отходами, запуска ФГИС.
Производительность труда и поддержка занятости	5/10	Мероприятия НП «Производительность труда и поддержка занятости» частично сохраняют свою актуальность. Из 101 мероприятия, актуальными являются 38 (38%), частично актуальными – 63 (62%). Запланированные результаты федеральных проектов в рамках НП «Производительность труда и поддержка занятости», в целом не теряют актуальности и в условиях эпидемии коронавируса, связанного с ней ожидающегося экономического спада и последующего процесса постепенного восстановления, однако требуют доработки и переформатирования порядка их реализации с учетом первоочередных задач по восстановлению экономики.
Цифровая экономика	5/10	Мероприятия НП «Цифровая экономика Российской Федерации» частично сохраняют свою актуальность. Из 280 мероприятий, актуальными являются 192 (69%), частично актуальными – 22 (8%), неактуальными – 66 (23%). Целесообразно ускорить мероприятия ФП, направленные на сокращение барьеров развития сквозных цифровых технологий, так как они должны формировать основу для цифровой трансформации отраслей. Требуется пересмотра и актуализации приоритетности и сроков разворачивания инфраструктуры доступа к сети «Интернет» с учетом существующего и потенциального спроса на услуги доступа к сети «Интернет» у населения, предприятий и учреждений социальной сферы.
Международная кооперация и экспорт	5/10	Мероприятия НП «Международная кооперация и экспорт» сохраняют свою актуальность. Из 247 мероприятий, актуальными являются 68 (28%), частично актуальными – 160 (65%), неактуальными – 19 (7%). Расширение экспорта является одним из механизмов выхода российской экономики из наступающего кризиса, вызванного пандемией COVID-19. Недостаточная поддержка российских экспортеров может грозить их устойчивым выпадением из глобальных цепочек добавленной стоимости. Более высокие шансы воспользоваться изменением структуры глобального рынка имеют те компании, чьи товары и услуги уже зарекомендовали себя на мировом рынке, а также поставщики высокотехнологичных услуг.

Примечание – Источник: составлено авторами.

2.2 Влияние пандемии на реализацию национальных проектов в 2020 году

Эпидемия новой коронавирусной инфекции в целом оказала значимое негативное влияние на экономику и социальную сферу в 2020 году. Это влияние было неравномерным по секторам экономики, а отдельные сферы получили дополнительное ускорение в своем развитии за счет внедрения новых форматов взаимодействия, а также мер поддержки населения и наиболее пострадавших отраслей, разработанных Правительством России. В настоящем подразделе рассмотрено непосредственное влияние пандемии COVID-19 на реализацию ряда национальных проектов в 2020 году.

2.2.1

«Жилье и городская среда»

Пандемия COVID-19 и ее социально-экономические последствия оказали существенное влияние на реализацию НП «Жилье и городская среда» в 2020 году. Прежде всего, необходимо отметить негативное влияние локдауна на степень достижение целевого показателя по увеличению объема жилищного строительства. В апреле-мае 2020 года в 44 регионах были введены карантинные ограничения на строительные работы [19]. Решения о введении ограничений принимались руководством регионов, исходя из эпидемиологической ситуации на местах. Большинство регионов поступили следующим образом: они не полностью прекратили строительство, но пошли по пути остановки работы тех площадок, где были выявлены нарушения в соблюдении санитарных норм. После устранения замечаний Роспотребнадзора стройки продолжали работу. В отдельных регионах была реальная угроза банкротства застройщиков и появления новых обманутых дольщиков. В двух – Москве и Московской области – строительство было остановлено полностью практически на месяц. Кроме того, в связи с закрытием границ на строительных площадках ощущалась нехватка рабочей силы, достигавшая 2 млн человек [20].

В январе-марте 2020 года влияние пандемии на объемы жилищного строительства еще не успело сказаться: первый квартал удалось закрыть с 5% ростом введенного жилья по отношению к 2019 году. Но уже с апреля падение темпов строительства стало очевидным, и оно продолжалось до июля 2020 года включительно [21].

Правительство России достаточно оперативно приняло пакет антикризисных мер, направленных на поддержку жилищного строительства. В антикризисный пакет

для отрасли жилищного строительства входили следующие меры: прямой выкуп не проданных квартир в новостройках через механизм аукционов, снижение ставок по кредитам застройщиков, продление сроков действия документов в сфере строительства и снижение надзорной нагрузки, заморозка финансовых санкций по договорам долевого участия до 1 января 2021 года [22].

Однако основная ставка была сделана на применение механизма льготной ипотеки под 6,5% годовых. Изначально она распространялась на кредитные договоры, заключенные с 17 апреля по 1 ноября 2020 года. Затем данный срок был продлен до 1 июля 2021 года [23]. Программа действует для покупки гражданами жилья в новостройках на первичном рынке по договорам участия в долевом строительстве. Разница между 6,5% и рыночной ипотечной ставкой кредиторам возмещается государством. В 2020 г. по программе льготного ипотечного кредитования было выдано 345,6 тыс. кредитов на сумму более 1 трлн рублей [24].

В 20 субъектах РФ был замечен спад относительно 2019 года, 23 региона отметились ростом показателя. Наибольший рост, как, впрочем, и наибольший спад пришелся на регионы-лидеры по объемам жилищного строительства.

Краткосрочные последствия пандемии были связаны с карантинными ограничениями работы строительной отрасли, которые привели к сокращению объема предложения на рынке жилья, и с одновременным снижением потребительского спроса весной 2020 года, вызванного чувством неопределенности. Данные краткосрочные последствия были достаточно быстро преодолены и не создали фундаментальных рисков для реализации НП «Жилье и городская среда». Однако кроме краткосрочных факторов пандемия спровоцировала ряд последствий, которые представляют более серьезную проблему для достижения целевых значений показателей НП «Жилье и городская среда» в среднесрочной перспективе. К указанным факторам риска можно отнести негативную динамику демографической ситуации и снижение доходов населения.

В 2020 г. численность населения заметно сократилась как за счет ускорения естественной убыли населения, так и снижения притока мигрантов. По оперативным данным Росстата, за год убыль населения составила 689 тыс. человек [25], что больше чем в два раза превышает соответствующий показатель 2019 г. Основная причина – рост смертности, в том числе из-за новой коронавирусной инфекции и сопутствующих заболеваний (число умерших возросло на 323,8 тыс. чел. или на 18%

по сравнению с 2019 г.). Миграционный прирост значительно снизился в результате введения ограничительных мер (106,5 тыс. человек в 2020 г. против 285,8 тыс. человек в 2019 г.) [26]. Реальные располагаемые денежные доходы населения, по оценке Росстата, в 2020 г. снизились на 3,5% по сравнению с предшествующим годом. Снижение численности населения и падение доходов населения являются факторами, негативно влияющими на спрос в жилищной сфере, и создают существенные риски для достижения ключевого показателя «Улучшение жилищных условий не менее 5 миллионов семей ежегодно» соответствующего нацпроекта.

Еще одним фактором риска для достижения целевых показателей НП «Жилье и городская среда», являющимся во многом социально-экономическим последствием пандемии, является существенное увеличение стоимости жилья. Цены на первичном рынке жилья в номинальном выражении выросли на 12,0% за 2020 года [27]. При этом на вторичном рынке в номинальном выражении стоимость жилья в 2020 г. увеличилась на 9,5%.

Таким образом, большинство показателей НП были переформатированы, часть была исключена или осталась только в перечне показателей федеральных проектов в составе НП. По ряду показателей был увеличен срок достижения, а по некоторым и их целевые значения, что соответствует общей логике актуализации национальных целей развития.

2.2.2

«Туризм и индустрия гостеприимства»

Перед возникновением пандемии новой коронавирусной инфекции туризм входил в число наиболее динамично развивающихся отраслей как российской, так и мировой экономики. По оценкам экспертов РАНХиГС, вклад отрасли туризма в ВВП стран ОЭСР оценивался на уровне 4,4%, а вклад отрасли в экспорт услуг этих стран – 21,5% [28].

В среднесрочной перспективе можно предположить некоторое снижение общего числа международных, а также внутренних туристических поездок. В этих условиях сохранение на прежнем уровне и даже наращивание внутреннего туризма несмотря на снижение спроса может произойти только путем замещения доли выездного туристического потока внутренними поездками по России и продвижения российских туристических направлений на международном рынке, перехвата инициативы у страновых конкурентов и развития путешествий по России. Это требует

корректировки структуры предложения в туризме, вывода новых продуктов и услуг на рынок, а также гибкого регулирования и эффективной господдержки развития отрасли.

Также ключевым фактором успеха становится как стимулирование внутреннего спроса на туристические услуги, так и наращивание качественной туристической инфраструктуры, обеспечиваемой за счет вложения в туристическую отрасль бюджетных средств. Можно констатировать, что учет этих факторов показал необходимость и привел к принятию решения о реализации нового НП «Туризм и индустрия гостеприимства» от успешной реализации которого зависит будущее туристической отрасли в России.

2.2.3

«Экология»

Национальный проект «Экология», безусловно, сохраняет свою актуальность как в условиях кризиса, вызванного COVID-19, так и после его окончания. Распространение коронавирусной инфекции не только привело к резким изменениям в социально-экономической жизни, но и, как следствие, изменило характер влияния на состояние окружающей среды.

Экологические эффекты, вызванные пандемией, можно условно разделить на краткосрочные (кратковременные, временные) и долгосрочные (долговременные) [29], [30], [31].

Среди положительных краткосрочных эффектов, возникших непосредственно в ходе пандемии и исчезнувших практически сразу после снятия наиболее жестких социальных и экономических ограничений, эксперты отмечали:

- сокращении добычи углеводородов;
- снижении концентрации загрязняющих веществ в воздухе (в связи со снижением объема выбросов от передвижных источников и объема промышленных выбросов [32], [33];
- самоочищение воды в водоемах [34];
- снижение фактора беспокойства для животных (появление диких животных в населенных пунктах и т.п.);
- снижение рекреационных нагрузок на природные и городские экосистемы (снижение вытаптывания и т.п.).

В целом, пандемические ограничения привели к временному снижению негативного воздействия на окружающую среду.

Краткосрочные отрицательные последствия в большей мере связаны со снижением уровня контроля и ослаблением надзорной деятельности вследствие объявленных «надзорных каникул» [35], а также общего переключения внимания с экологических вопросов на социально-экономические.

В этой связи можно отметить:

- принятие «быстрых», не всегда продуманных, решений по использованию экологически неблагоприятных технологий, сырья и энергии как ответ на новые, неожиданно возникающие вызовы;
- увеличение случаев нерегламентированного использования ресурсов (включая браконьерство) [36], [37]. Например, прекращение туристического потока в тех регионах, где основным источником доходов были доходы от туризма, стало причиной резкого снижения уровня жизни местного населения, вызвавшего значительное увеличение случаев нелегального использования природных ресурсов и сокращение численности редких и исчезающих видов флоры и фауны [38].

Долгосрочные экологические последствия следует рассматривать как варианты вероятного развития событий, которые, с одной стороны, могут возникать при пролонгации краткосрочных эффектов, с другой – как отсроченные эффекты.

К долгосрочным положительным последствиям можно отнести:

- развитие экотуризма, в том числе на ООПТ в РФ;
- снижение инвестиционной привлекательности нефтяной отрасли. Если эффект COVID-19 на уровень спроса на нефтепродукты может быть разнонаправленным для ряда секторов потребления, то влияние пандемии на уровень инвестиционной привлекательности нефтяной отрасли однозначно негативный. Однако, с точки зрения экологического эффекта, именно такая цепь событий может приблизить точку энергетического перехода в отрасли [39].

Среди долгосрочных негативных последствий можно рассматривать:

- увеличение объема медицинских отходов, а также однократно используемых предметов и материалов в составе ТКО (одноразовая пищевая упаковка, маски, перчатки и т.п.);
- риск замедления перехода на возобновляемые источники энергии (ВИЭ), а также замены бензиновых двигателей [30];

- риск сокращения (схлопывания) сектора шеринговых услуг (в частности, каршеринга), и, в целом, отказ от принципа совместного использования [30];

- вероятность сокращения экологических расходов государства и бизнеса [30].

Пандемия действовала отрезвляюще на наиболее финансово емкие составляющие национального проекта «Экология» и выявила слабые звенья в процессе. Так было приостановлено финансирование и возвращены средства в резерв Правительства из федерального проекта «Чистый воздух», отчасти из-за неготовности документов, отчасти из-за осознания неэффективности предложенных для финансирования мер. В то же время, Снижение производственной активности привело к относительному улучшению обстановки в городах, вошедших в проект «Чистый воздух».

Сокращение доходов бюджета привело к более внимательному отношению к крупным затратам. Таким как финансирование строительства МСЗ. В настоящее время Правительство пересмотрело отношение к этому проекту и считает его планово-убыточным.

Пандемия привела к перераспределению потоков отходов, изменению их морфологии и снижению выплат по тарифам, что привело к убыткам многих региональных операторов отходов. Правительству пришлось поддерживать их, чтобы не допустить мусорные коллапсы в городах. Это стало серьезным сигналом для всех уровней власти и в целом ППК «РЭО» вынуждено уделять много внимания финансовой стабильности инвесторов.

Отсутствие иностранной рабочей силы и ограничения в межрегиональном перемещении привели к задержкам реализации проектов «Чистая Волга» в части строительства очистных сооружений.

2.2.4

«Безопасные и качественные дороги»

Также как и у Комплексного плана, у БКД поменялся состав федеральных проектов в составе: Региональная и местная дорожная сеть, Общесистемные меры развития дорожного хозяйства, Безопасность дорожного движения, Автомобильные дороги Минобороны России, Развитие федеральной магистральной сети, Модернизация пассажирского транспорта в городских агломерациях (два последних

– новые, которые были включены в состав в конце 2020 года). Значительно увеличилось финансирование БКД на 2021 год за счет федеральных средств: 775 млрд руб. вместо первоначальных 168 млрд руб.

2.2.5

Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры

Фактически перестал существовать проект «Коммуникации между центрами экономического роста». Железнодорожная его часть частично перешла в новый проект по развитию Центрального транспортного узла (в качестве одного из результатов в КЦР ранее было указано - Усиление железнодорожной инфраструктуры для освоения прогнозируемых пассажирских перевозок в Московском транспортном узле, а одной из характеристик результата - Усиление железнодорожной инфраструктуры по итогам реализации проекта позволит обеспечить рост прогнозируемого пассажиропотока в пригородном сообщении в Московском транспортном узле с 751,5 млн. пасс. в 2017 году до 850 млн. человек к 2025 году). Автотранспортная часть КЦР перешла в Национальный проект БКД.

Суммарно до 2024 года в рамках Комплексного плана предусмотрено 5,56 трлн руб., что меньше 6,3 трлн руб. в первоначальной редакции Комплексного плана. Снижение, таким образом, составило около 12%;

Значительным недостатком новой редакции Комплексного плана и входящих в него федеральных проектов является то, что эти новые редакции более не публикуются официально. Все изменения теперь отслеживаются исключительно через электронные бюджеты. В некоторой степени это идет в разрез с ранее озвучиваемым подходом открытой инфраструктурной политики, главным звеном которой должно было стать интенсивное развитие механизмов государственно-частного партнерства.

2.3 Денежно-кредитная политика в контексте борьбы с эпидемией

В рамках четвертой национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство» выделена задача по обеспечению высоких темпов экономического роста при сохранении макроэкономической стабильности». Стоит отметить, что макроэкономическая стабильность является основой поступательного развития экономики для достижения устойчивого экономического роста, оказывая влияние на большую часть целевых показателей данной национальной цели.

Задача достижения макроэкономической стабильности включает в себя обеспечение стабильного уровня цен, курса национальной валюты и низких уровней безработицы и инфляции в продолжительный период времени. Пандемия COVID-19 оказала значительное влияние на все сферы экономики и заставила государства искать ответы на возникающие вызовы не только в сфере здравоохранения, но и в экономической сфере.

В 2020 г. мировая экономика столкнулась с масштабным кризисом, вызванным пандемией коронавируса, ухудшением конъюнктуры мирового рынка нефти, ростом глобальной неопределенности, оттоком капитала с развивающихся рынков. Кризисные явления в той или иной мере затронули все сектора экономики и потребовали срочной реализации комплекса мер в области денежно-кредитной политики. Ключевым решением, направленным на поддержание совокупного спроса, стал переход Банка России к мягкой денежно-кредитной политике: в 2020 г. регулятор четыре раза снижал ключевую ставку с 6,25% годовых в феврале до 4,25% годовых в июле, в результате чего она достигла исторического минимума.

Следует отметить, что российская экономика подошла к началу эпидемиологического кризиса 2020 г. при благоприятных условиях с точки зрения состояния денежно-кредитной сферы, инфляционных процессов, платежного баланса, а также ситуации на валютном рынке. Низкая инфляция, стабилизация инфляционных ожиданий, высокий уровень международных резервов, положительное сальдо текущего счета платежного баланса, низкий внешний долг, значительный структурный профицит ликвидности банковского сектора, снижение тесноты связи между валютным курсом рубля и ценой на нефть в условиях функционирования бюджетного правила обусловили более высокую степень защищенности российской экономики от внешних шоков, чем ранее.

Действия Банка России во время острой фазы эпидемиологического кризиса, способствовали успешности прохождения кризисного периода с точки зрения монетарной сферы, в первую очередь, за счет режима инфляционного таргетирования и бюджетное правило, позволившие не допустить значительного ослабления рубля, ускорения инфляции и паники на рынках, что существенным образом отличает текущий кризис от мирового финансового кризиса и валютного кризиса конца 2014 г. – начала 2015 г.

Среди национальных проектов основным бенефициаром можно выделить национальный проект «Международная кооперация и экспорт» вследствие снижения курса рубля и большей выгоды для российских экспортеров.

В то же время успешная денежно-кредитная политика Банка России способствовала отсутствию значительных негативных эффектов в национальных проектах, связанных с реализацией национальной цели «Достойный, эффективный труд и успешное предпринимательство», поскольку несмотря на кризис, макроэкономическую стабильность в целом удалось сохранить. Национальные проекты «Производительность труда» и федеральные проекты нацпроекта «Образование», также связанные с ростом производительности, не получили дополнительного негативного эффекта в результате сохранения стабильности на рынках. В то же время из негативных эффектов пандемии стоит отметить, что ограничения для борьбы с коронавирусом привели к значительным разрывам в цепочках поставок.

Инфраструктурные мероприятия в рамках национальных проектов БКД и КПМИ также пострадали в меньшей степени, поскольку жесткие ограничения в России продлились относительно недолго, а удорожания привлекаемого финансирования в результате кризиса не произошло.

Меры поддержки экономики, принятые органами государственной власти в 2020 году, оказали существенную поддержку доходам экономических агентов и кредитованию. Это положительно сказалось и на реализации национальных проектов, направленных на развитие инфраструктуры, включая «Безопасные качественные дороги», Комплексный план, а также «Жилье и городская среда», а также в сфере развития экономики, а именно «Производительность труда и поддержка занятости» и «Международная кооперация и экспорт». В то же время можно отметить необходимость дальнейшего укрепления стабильности экономики России для противостояния будущим кризисам.

Снижение курса рубля в 2020 году положительно повлияло на достижение целевых показателей НП «Международная кооперация и экспорт». В то же время это привело к удорожанию импорта, что способствовало увеличению расходов по ряду, направлений. Стабилизация и некоторое укрепление курса рубля в 2021 году поможет в определенной степени сгладит эти дисбалансы. На социально-ориентированы национальные проекты влияние этих колебаний должно сказаться в меньшей степени.

3. Анализ преемственности обновленной системы национальных целей развития России

3.1 Общий анализ преемственности системы национальных целей развития России

В октябре 2021 года был утвержден Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, в котором была конкретизирована система стратегического планирования, как с точки зрения социально – экономических целей, так и механизмов их достижения.

Можно отметить следующие основные изменения в утвержденных национальных целях (2020) по сравнению с предыдущей редакцией (2018 год) с учетом возможных проблем достижения долгосрочных целей социально – экономического развития.

Многие цели сохранили свою смысловую направленность, но увеличились горизонты планирования, с 2024 года срок планирования был перенесен на 2030 год с учетом высокой неопределенности с точки зрения негативных эффектов пандемии коронавируса на социально – экономическое развитие.

Новые цели предполагают обеспечение устойчивого роста численности населения Российской Федерации, то предполагается, что показатель будет рассматриваться с учетом миграционного прироста населения (ранее цель ставилась по естественному приросту населения). Такая ситуация опасна тем, что цель будет решаться не путем исправления демографического дисбаланса (низкая рождаемость и высокая смертность), но путем массовой неконтролируемой миграции, что угрожает снижением человеческого капитала, повышением уровня преступности, межнациональными конфликтами, ухудшением санитарно-эпидемиологического состояния территорий. В этой связи необходимо привлечение именно высококвалифицированной иностранной рабочей силы. А с другой стороны, необходима проработка мер по сохранению отечественных специалистов, сдерживанию эмиграции из России. Так по некоторым оценкам число ученых и высококвалифицированных специалистов, которые уезжают из России, увеличилось в пять раз с 2012 года [40], что ставит под угрозу и другие национальные цели, связанные с экономикой, наукой, производительностью труда.

Из обновленной системы национальных целей исключили цель по попаданию в пятерку крупнейших экономик мира. Предусмотрен реальный рост инвестиций в основной капитал не менее 70 процентов по сравнению с показателем 2020 года, инвестиции являются важнейшим фактором возобновления экономического роста.

Сформулирована цель – обеспечение темпа роста валового внутреннего продукта страны выше среднемирового при сохранении макроэкономической стабильности. Согласно единому плану, планируется рост на 3% ежегодно, что существенно ниже, чем темпы роста, достигнутые до кризиса 2008 года, например, в 2006 – 2007 годах темпы роста превышали 8%.

При этом исключен ориентир об инфляции не выше 4%. Предыдущая цель по росту доходов и пенсий населения продолжается в цели по обеспечению темпа устойчивого роста доходов населения и уровня пенсионного обеспечения не ниже инфляции, возникают риски отсутствия реального роста дохода граждан при неэффективной антиинфляционной политике. Также в этой сфере необходимо совершенствование методики определения уровня инфляции, чтобы она в большей степени соответствовала реальной структуре расходов населения, а также эффективное тарифное регулирование, играющее важную роль в антиинфляционной политике.

Была уточнена задача по снижению уровня бедности в два раза – прописано, что за точку отчета берется 2017 год. В рамках такого мониторинга ключевой проблемой становится определение самого понятия бедности. В целом абсолютный (например, проживание на сумму менее чем 1.9 доллара в день в рамках оценок Всемирного банка) и относительные подходы (например, доходы менее 0.75 медианы распределения доходов) к определению уровня бедности могут вызывать существенную критику, достаточно сложно установить соответствующие пороговые значения, оценки в рамках таких подходов могут мало соответствовать реальному социальному благополучию граждан. В этой связи важную роль начинают играть многомерные индексы, например, AROPE [41], который основывается сразу на трех критериях:

- доходная бедность;
- материальная депривация;
- исключенность из рынка труда.

Европейской комиссией в 2010 году была принята программа «Европа 2020» [16], которая ставила задачу сокращения количества бедных на 20 млн человек на основе именно такого индекса.

В России мониторинг уровня бедности дополнительно осложняется с точки зрения проблемы высокой доли теневой экономики. Таким образом, мониторинг уровня бедности и эффективности государственной политики в этой сфере помимо трудной задачи для статистика становится и сложной социологической задачей, которая включающую эффективную методику опроса респондентов.

Сохранилась задача обеспечить вхождение Российской Федерации в число десяти ведущих стран мира по качеству общего образования.

Из соотношения ВВП на душу населения (по горизонтали, 2015 год), и результатов международного конкурса PISA Science 2015 видно что в целом страны более обеспеченные (с точки зрения ВВП на душу населения) демонстрируют успехи выше с точки зрения качества образования, но есть и иные примеры, например, Вьетнам – это достаточно скромная страна с точки зрения размера ВВП на душу населения, но с высокими результатами PISA, таким образом развитие системы образования возможно и в ситуации финансовых ограничений, но при применении соответствующих мер развития образования (рисунк 4).

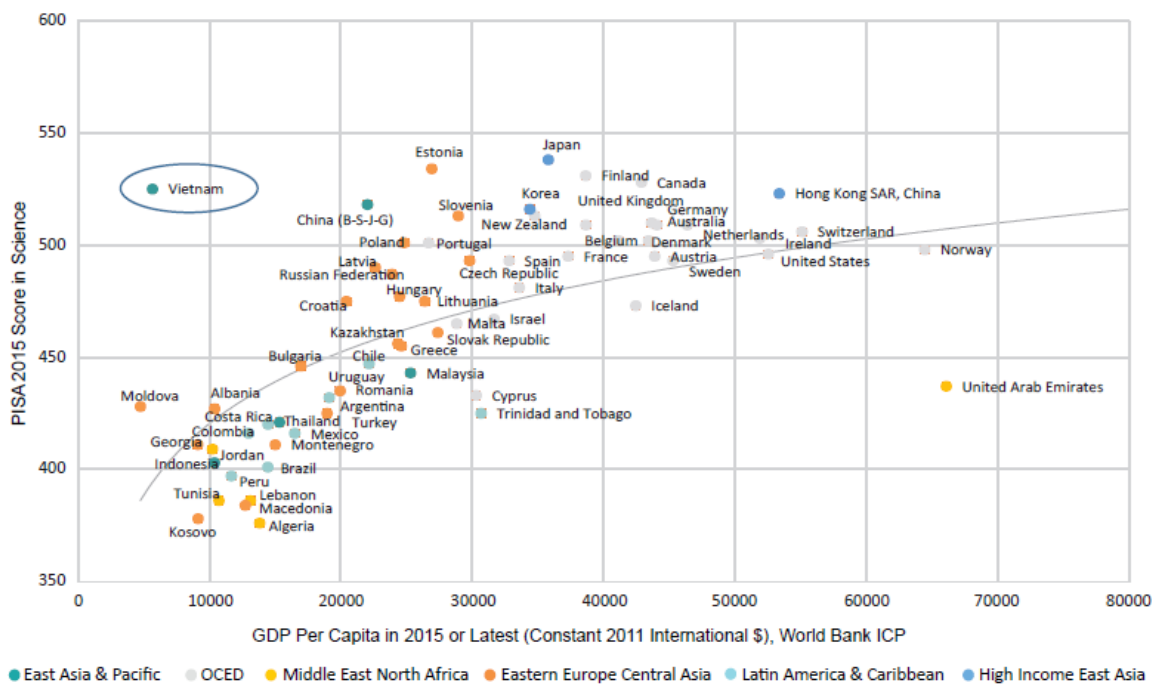


Рисунок 4. Соотношение результатов PISA Science и ВВП на душу населения.

Примечание – Источник: [42].

Вместе с тем с точки зрения формирования человеческого капитала не меньшее значение имеет развитие высшего образования, обеспечивающее формирование профессиональных навыков и компетенций, а также социального капитала.

В этой связи важнейшим плюсом Единого плана стал акцент на доступности высшего образования, при этом очного характера. Согласно Единому плану не менее 50% выпускников школ, завершивших обучение по программам среднего общего образования, должны быть обеспечены бюджетными местами для очного обучения с учетом приоритетного направления бюджетных мест в регионы, в 2020 году отмечено 327,4 тыс. мест, к 2030 году - до 480,2 тыс. мест.

Вместе с тем остается проблема выработки индикаторов, которые могли бы отметить эффективность системы высшего образования, могут быть использованы как данные международной статистики, так и оригинальные методики оценки. История международных рейтингов достаточно длинная, и берет свое начало в 1997 г., когда журнал AsiaWeek подготовил первый важный международный рейтинг университетов (классификация только крупнейших университетов Азиатско-Тихоокеанского региона) [43]. В настоящее время можно наблюдать большое количество как международных рейтингов, так и критики используемых в них методов оценки.

Цели в рамках культурного развития отличаются высокой неопределенностью с точки зрения разработки возможных индикаторов. Например, этим отличается цель создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно-нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций. Аналогично показатель увеличение числа посещений культурных мероприятий в три раза по сравнению с показателем 2019 года охватывает все возможные мероприятия, от наиболее важных театральных и международных кинофестивалей до локальных конкурсов самодеятельности, такие мероприятия сложно назвать равноценными с точки зрения формирования человеческого капитала. В этой связи можно рекомендовать сосредоточить усилия на обеспечение доступности наиболее важных культурных учреждений (театры, музеи), в том числе за счет субсидирования цен на билеты. С другой стороны, для развития сферы культуры необходимо снятие бюрократических и административных барьеров, развитие многообразия культурной деятельности, отмена избыточных ограничений для доступа детей к произведениям

культуры и искусства, в том числе в контексте закона о защите детей от информации (436–ФЗ).

С точки зрения экологии следует отметить создание устойчивой системы обращения с твердыми коммунальными отходами, поставлена задача обеспечения 100% сортировки отходов, а также снижение направления отходов на полигоны в два раза. Ранее в национальном проекте «Экология» предполагался к 2024 году рост до 60% доли перерабатываемых твердых коммунальных отходов.

Важнейшим позитивным эффектом НП Экология стал рост территорий ООПТ, так площадь федеральных особо охраняемых природных территорий выросла с 1,3 миллиона гектаров в 2018 году до 4,5 миллионов гектаров в 2020 году, росли и охраняемые природные территории регионального уровня. Вместе с тем в данной сфере остается глобальный вызов, связанный с тем, что природу и экосистему необходимо беречь не только на специально созданных территориях заповедников, но и в обычной городской среде. Необходим переход в жилищно-коммунальном хозяйстве и программах благоустройства к максимально бережному отношению к природе (сокращение покосов и вырубок зеленых насаждений, сокращение использования противогололедных реагентов на природных территориях, сохранение естественного ландшафта в рамках проектов благоустройства и т.д.).

С точки зрения жилищной политики установлена цель улучшение жилищных условий не менее 5 миллионов семей ежегодно и увеличение объема жилищного строительства не менее чем до 120 миллионов квадратных метров в год. Однако интенсификация жилищного строительства несет в себе многочисленные социальные риски, возникает проблема строительства, с игнорированием прав местных жителей и собственников. Среди основных негативных эффектов следует выделить: перегрузку транспортной инфраструктуры; усугубление дефицита услуг в сферах образования, здравоохранения при запаздывании социального строительства по сравнению с жилищным; разрушение экологического каркаса и природных территорий при их застройке, нехватку рекреационных территорий; разрушение исторического облика города; негативную реакцию местного населения на точечную застройку. Кроме того, фактически активное строительство в мегаполисах приводит к оттоку жителей из провинциальных территорий, что угрожает сложившейся системе расселения. Так за 1989 – 2018 года население регионов России в среднем сократилось на 7%, но в Москве выросло более чем на 42%, что привело к многим проблемам высокой

плотности населения. В этой связи в стратегическом планировании необходим отход от чистой идеи массового строительства в сторону строительства, обеспечивающего сохранение системы расселения, комфортную городскую среду, природных территорий, на основе широкого общественного консенсуса местных жителей и собственников.

Можно отметить высокую степень преемственности между двумя списками национальных целей 2018 и 2020 гг. в части транспортной сферы. При этом возможность частичной корректировки в части Комплексного плана после публикации финальной редакции в новой версии с продлением до 2030 года сохраняется.

4. Анализ ключевых изменений параметров национальных проектов в 2020 году

В настоящее время можно говорить о реализации 15 национальных проектов. Прорабатываются новые варианты паспортов для ранее предложенных 12 национальных проектов, а также совершенствуется Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры. Кроме того, в 2021 году были инициированы новые проекты – «Туризм и индустрия гостеприимства» и «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года». Таким образом, количество национальных проектов вырастает до 15.

Во внесенном осенью 2021 года в Государственную Думу проекте федерального бюджета планируется достаточно стабильная доля финансирования национальных проектов – в пределах 11% от годового федерального бюджета [44]. Таким образом, несмотря на существенное внимание, которое уделяется национальным проектам, основная часть бюджетных расходов, в том числе социально-экономических, продолжает финансироваться традиционным способом без жесткой привязки к национальным проектам.

С точки зрения выбранных приоритетов наибольшая часть бюджетного финансирования (27,4% в 2021 году, 30,6% – в 2022 году и 32,20% – в 2023 году) запланирована на обеспечения выполнения НП «Демография». На втором месте по бюджетным расходам идет проект «Безопасные качественные дороги» (12,1%, 15,5% и 18,3% каждый год). Финансирование предполагается увеличивать в пределах от 3% до 8,4% ежегодно, таким образом, возможно увеличение выше уровня инфляции, вместе с тем можно ожидать стабильную долю национальных проектов с точки зрения общих расходов федерального бюджета.

В 2022–2024 годах траты на национальные проекты могут достигнуть 8,4 трлн рублей [45], вместе с тем ожидается существенное перераспределение средств между проектами.

Наибольшее сокращение запланировано по двум проектам – КПМИ и по проекту Жилье и городская среда. Однако сокращение по Комплексному плану имеет фундаментальное объяснение – большая часть суммы (231 млрд из 335 млрд рублей) должна была быть потрачена на строительство автодороги Москва – Нижний Новгород – Казань, однако строительство уже профинансировали в 2019–2020 годах.

Вместе с тем в целом можно признать справедливым сокращение расходов по масштабным строительным проектам, такие расходы не оказывают прямого влияния на социальное благополучие граждан (в отличие от расходов на здравоохранение, социальных выплат в рамках НП Демография), однако для таких проектов всегда актуальна проблема эффективности расходов с учетом рисков мягких бюджетных ограничений.

В рамках жилищной политики на 113 млрд сокращаются расходы на расселение граждан из аварийного жилья, которое признали таковым до 2017 года. Вместе с тем важно гарантировать, чтобы такое сокращение не привело к ухудшению социальных гарантий для граждан, жителей аварийных МКД. Стоит отметить, что граждане часто сталкиваются с проблемами недостаточным компенсаций при расселении аварийного фонда – низкие компенсации в денежной форме, отказ от компенсаций в натуральной форме – предоставление равноценного / равнозначного жилья, см., например, [46]. Собственник помещения в аварийном многоквартирном доме должен иметь возможность выбора – предоставление другого равнозначного жилого помещения либо его выкуп по рыночной цене. Важно гарантировать, чтобы сокращение соответствующих расходов НП не ухудшило положение граждан. При этом стоит отметить, что с точки зрения расселения МКД, признанных аварийными после 2017 года, наоборот ожидается увеличение финансирования на 44 млрд рублей в 2022–2023 годах.

Только на 1% или на 7 млрд запланирован рост расходов на национальный проект «Здравоохранение». Фактически добавляется только строительство больницы в Курской области. Представляется, что именно увеличение расходов на здравоохранение можно рекомендовать в первую очередь, с учетом продолжающейся пандемии, высокой избыточной смертности и в целом высокой неопределенности как с точки зрения прогнозирования завершения пандемии, так и негативных эффектов эпидемиологической ситуации на социально-экономическое развитие с учетом возвращения к карантинным ограничениям в октябре 2021 года.

Национальный проект «Демография» становится все более разнонаправленным, включает показатели, связанные с проблемами безработицы, здорового образа жизни, иными вопросами. Вместе с тем базовая цель роста численности населения Российской Федерации представляется сложно достижимой с учетом общемирового тренда на снижение рождаемости в развитых странах. В этой

связи можно рекомендовать сконцентрировать усилия в демографической сфере на снижении смертности за счет развития системы здравоохранения, на развитии социальных гарантий материнства.

Национальный проект «Здравоохранение» испытывает существенные риски реализации с точки зрения эффектов пандемии коронавируса, которая потребовала концентрации усилий для борьбы с COVID-19 на лечении соответствующих больных, при снижении возможностей выполнения иных мероприятий, вплоть до приостановки оказания плановой медицинской помощи. Кардинальное повышение эффективности системы здравоохранения, особенно в условиях продолжения пандемии, невозможно без решения старой проблемы недофинансирования. Доля расходов бюджетной системы РФ на здравоохранение в 2020–2022 годах составила 2,9% ВВП, что намного ниже, чем в развитых странах – в Великобритании в 2018–2019 расходы на здравоохранение составили 7,2% ВВП, эта доля достигала 10,1% ВВП в США на 2020–2022 годы, 8% ВВП во Франции в 2020 году [47]. Еще одно возможное направление – повышение эффективности управлением системы здравоохранения в рамках фонда ФОМС через сокращение непрофильных и административных расходов, которые не направлены непосредственно на лечение граждан.

Национальный проект «Образование» тесно связан с национальным проектом «Наука и университеты», между данными проектами произошло существенное перераспределение задач с учетом того, что в национальном проекте «Образование» фактически остались цели, курируемые Министерством просвещения, в нацпроекте «Наука и университеты» оказались сосредоточены предметы ведения Министерства науки и высшего образования.

Важным направлением является цифровизация системы образования, которая также может позволить повысить качество образования в сельской местности, на удаленных территориях. Непростой задачей является одновременное достижение двух целей – повышение общего качества среднего образования, а также дополнительное развитие углубленных форм получения среднего образования (система олимпиад, развитие специализированных образовательных учреждений (лицей, гимназий), технопарков «Кванториум», центров «IT-куб»).

В то же время амбиции в научной сфере в рамках НП «Наука» стали более сдержанными, изначально предполагалось вхождение России в 5 ведущих научных стран, при этом планировалось, что Российская Федерация займет и 5 место по

удельному весу в общем числе статей в областях, определяемых приоритетами научно-технологического развития, в изданиях, индексируемых в международных базах данных (с 11 места в 2018 году) и 5 место по удельному весу в общем числе заявок на получение патента на изобретение, поданных в мире по областям, определяемым приоритетами научно-технологического развития (с 8 места в 2018 году). В настоящее время ставится задача вхождение России в десятку ведущих стран с точки зрения развития науки.

Таким образом были предложены более амбициозные цели с точки зрения доступности высшего образования, впервые данная цель была отмечена как приоритетная с существенным ростом бюджетных мест до 2030 года, но снизились целевые показатели с точки зрения развития науки, вложений в НИОКР.

В НП «Культура» существенно изменился ключевой целевой показатель «приобщения» граждан к культуре при интегрировании традиционных и цифровых мероприятий. Вместе с тем развитие сферы культуры в первую очередь требует снятия административных барьеров для реализации свободного творчества. С точки зрения государственного регулирования можно рекомендовать сделать акцент на повышении финансовой доступности для граждан ключевых учреждений культуры (театры, музеи), а также на включение культурного и просветительского контента в продукцию государственных средств массовой информации.

В НП «Жилье и городская среда» достижение итоговых значений в сфере строительства фактически перенесено на 2030 год. Это можно расценить позитивно с учетом значительных негативных эффектов масштабного жилищного строительства (разрушение природных территорий, исторического облика города, точечная застройка, перегрузка объектов инфраструктуры). Необходим переход к взвешенной градостроительной политике на основе широкого общественного консенсуса местных жителей и собственников, сохранения системы расселения и повышения общего качества городской среды.

НП БКД сохранил существенную преемственность целевых показателей с учетом взаимосвязи с Комплексным планом. Новые задачи по реформе пассажирского транспорта требуют как широкого общественного и экспертного обсуждения на местном уровне, так и решения по оптимизации сети автомобильных дорог.

Комплексный план предполагает стабильность наиболее крупных стратегических проектов (таких как ВСМ Москва – Санкт – Петербург), но

одновременно возможна большая гибкость, как с точки зрения выбора приоритетов, так и сроков реализации проектов. Например, в качестве нового крупного решения было предложено продлить трассу М12 от Казани до Екатеринбурга. Крайне важна экспертная проработка и общественное обсуждение предлагаемых проектов с точки зрения наибольшей экономической и социальной эффективности реализации проектов.

НП «Экология» сохраняет высокую преемственность по целям и стратегии. Основными вызовами в этой сфере можно назвать, во-первых, выбор оптимальных решений в сфере утилизации ТКО с учетом того, что фактически все способы утилизации (полигоны, МСЗ) вызывают серьезные опасения с точки зрения вредного воздействия. Актуальной проблемой остается баланс экологичности системы обращения с ТКО и издержек функционирования системы, в том числе с точки зрения роста стоимости услуг для населения. Во-вторых, проблема малого внимания к защите окружающей среды и сохранении экосистем при реализации государственных проектов, в том числе в рамках строительных проектов, дорожных проектов, программ благоустройства. Необходим переход при реализации таких проектов к принципу наименьшего вмешательства в экосистемы, природные территории.

В рамках НП «Производительность труда» большое внимание уделяется цифровизации, оцифровка производственных процессов поможет выявить проблемы и источники роста за счет поддержки Федерального центра компетенций. В целом национальный проект претерпел существенные изменения, в том числе за счет обмена задачами с другими национальными проектами (исключены мероприятия по поддержке занятости, добавлены целевые показатели с точки зрения расширения использования системы Ворлдскиллс, бережливого производства).

Целевой показатель с точки зрения роста численности занятых в МСП был сдвинут на 2030 год), проработаны новые решения с точки зрения развития цифровизации и института самозанятых. Необходимо подчеркнуть, что сектор МСП оказывается одним из наиболее уязвимых в случае продолжения введения карантинных ограничений в ситуации пандемии. Можно рекомендовать расширение поддержки МСП, в том числе должны быть задействованы нефинансовые инструменты – смягчение обязательных требований, сокращение отчетности, устранение административных барьеров для работы бизнеса.

НП «Цифровая экономика» содержит достаточно большое количество изменений при сохранении фундаментальной преемственности. Единый план, принятый в октябре 2021 года, подробно описывает стратегическую задачу по цифровизации государственных услуг, в том числе зафиксирована цель увеличения доли массовых социально значимых услуг, доступных в электронном виде, до 95 процентов. В данном случае базовый вызов заключается в том, чтобы переход государственных услуг в электронный вид, цифровизация взаимодействия гражданина и государственного органа приводила действительно к повышению эффективности коммуникаций и облегчению взаимодействия, но не к формализации и бюрократизации процесса при переходе от живого взаимодействия к электронному документообороту.

Основные усилия в рамках НП «Международная кооперация и экспорт» направлены на систему поддержки экспорта продукции АПК на всех стадиях производства, а также обеспечивается поддержка экспортеров по системе одного окна на базе цифровой платформы АО Российский экспортный центр. Таким образом, целевые показатели проекта были в целом снижены, достижение целей перенесено в сторону 2030 года, проект был существенно изменен с точки зрения сокращения числа федеральных проектов.

Выделение нового НП «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года.» должно помочь эффективно использовать конкурентные преимущества России, как с точки зрения высокого развития фундаментальной науки в этой сфере, так и практического использования технологий в области использования атомной энергии, в том числе в смежных высокотехнологических отраслях промышленности.

Несмотря на принципиальную новацию, связанную с запуском нового НП «Туризм и индустрия гостеприимства», внутренняя структура и перечень мероприятий преимущественно повторяют основные направления работы по развитию внутреннего и въездного туризма, ранее уже реализовывавшихся федеральными органами исполнительной власти (с частичной модификацией методов работы).

5. Мониторинг реализации Указов Президента Российской Федерации от 07.05.2018 г. № 204 и от 21.07.2020 № 474

5.1 Кассовое исполнение национальных проектов в 2021 году

Продолжение распространения эпидемии коронавируса в 2021 году, несмотря на некоторую адаптацию системы здравоохранения продолжила оказывать негативное влияние в первую очередь на социальную сферу и реализацию национальных проектов. Мягкость действующих в России ограничительных мер отчасти способствовала отсутствию существенных негативных эффектов для экономики, что положительно сказалось на кассовом исполнении финансирования по национальным проектам. С другой стороны – привела к большему числу заболевших и устойчивому мировому лидерству по числу регистрируемых смертей от COVID-19 за сутки, начиная с лета 2021 г., накладывая дополнительные риски на достижение национальных целей, особенно в демографической сфере, а также ряда целевых показателей национальных проектов.

С точки зрения финансирования за первые 9 месяцев 2021 г. из запланированного на год объема в 2,37 трлн руб. федерального бюджета было израсходовано 67% или 1,59 трлн руб., согласно данным Минфина России (*таблица 4*). Это на 12 и 8 п.п. выше, чем в 2020 и 2019 гг., в которых кассовое исполнение по национальным проектам на 1 октября составило 55% и 59% соответственно.

В целом это позволяет говорить о значительной положительной динамике в части дисциплины кассового исполнения и ожидать хороших показателей по итогам 2021 года. В то же время значительная дифференциация уровня кассового исполнения по отдельным национальным проектам (от 28% до 85%) позволяет предположить, что по ряду отстающих проектов возможно смещение расходов на конец года, что может приводить к формальной реализации соответствующих мероприятий, в результате чего под вопрос ставится реальное достижение результатов.

Более чем для половины национальных проектов кассовое исполнение оказалось ниже среднего уровня, что хуже показателей 2020 года, однако в значительной степени обусловлено лидерством по уровню кассового исполнения нацпроекта «Демография», на который приходится наибольший объем запланированных расходов. Для 5 нацпроектов кассовое исполнение составило выше среднего значения в 67,1%. При этом стоит отметить, что в случае реализации сценария борьбы с эпидемией, предполагающего более жесткие ограничения, общий

уровень кассового исполнения мог оказаться и значительно ниже. Среди нацпроектов с наибольшим объемом кассового исполнения необходимо выделить проекты «Демография» и «Здравоохранение», по которым доля исполненных расходов составила более 78%.

Таблица 4

Кассовое исполнение федерального бюджета по национальным проектам за январь-сентябрь 2019 – 2021 гг.

	Исполнение бюджетных расходов, %			Плановые объемы финансирования, млрд рублей		
	на 01.10.2019	на 01.10.2020	на 01.10.2021	на 2019 год	на 2020 год	на 2021 год
Национальный проект (программа)						
Демография	65,0	55,4	84,7	518	725	650,1
Здравоохранение	67,5	68,8	78,0	160	312	255,4
БКД	55,8	45,5	69,1	142	104	329,7
Наука и университеты	66,2	57,9	67,2	38	47	99,0
Жилье и городская среда	56,3	63,5	67,1	105	106	149,3
Туризм и индустрия гостеприимства	-	-	65,2	-	-	26,2
Производительность труда	38,8	55,0	64,8	7	7	5,0
МСП и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	55,7	69,2	63,5	61	50	65,7
КПМИ	39,4	54,8	63,1	348	337	277,8
Культура	64,7	61,4	61,2	14	17	23,9
Международная кооперация и экспорт	41,8	49,6	59,6	78	75	89,8
Образование	58,5	53,0	39,7	108	125	158,5
Экология	22,1	42,2	39,1	56	76	81,6
Цифровая экономика Российской Федерации	12,3	20,6	28,4	99	124	156,4
Среднее кассовое исполнение, %	59,0	55,0	67,1			

Примечание – Источник: Минфин России.

Третий год подряд в период с января по сентябрь включительно последнее место по уровню кассовой дисциплины занимают нацпроекты «Цифровая экономика Российской Федерации» и «Экология». Величина соответствующего показателя для этих проектов составила – 28% и 39% за 9 полных месяцев 2021 года соответственно. Данные нацпроекты также оказывались в конце рейтинга и по итогам аналогичного периода 2019 и 2020 года.

Рост кассового исполнения по нацпроектам фиксируется на фоне и роста и общего объема финансирования проектов более чем на 13% к уровню 2020 года. За 9

месяцев 2021 года расходы по нацпроектам превысили аналогичные показатели 2020 года на 431 млрд рублей или более 37% (таблица 5).

Таким образом, увеличение общего объема расходов по нацпроектам произошло при увеличении кассового исполнения (+ 12,0 п.п.).

Таблица 5

Сопоставление кассового исполнения федерального бюджета по национальным проектам за январь-сентябрь 2019 – 2021 гг.

	2019	2020	2021
Запланировано, млрд рублей	1 734	2 105	2 368
Исполнено на 01.10, млрд рублей	1 023	1 158	1 589
Кассовое исполнение на 01.10, %	59%	55%	67%

Примечание – Источник: Минфин России.

Представленные в таблице 5 данные показывают, что несмотря на наличие ограничений для борьбы с COVID-19, сохранение требований по их соблюдению в 2021 году не оказали негативного влияния на динамику кассового исполнения. Наряду с этим, негативное влияние пандемии безусловно скажется на достижении целевых показателей по демографии и здравоохранению.

Приоритетом в дальнейшей работе Правительства должно стать сохранение достигнутого уровня кассового исполнения в последующие периоды. В то же время, стоит отметить, что по-прежнему остаются национальные проекты, кассовая дисциплина которых требует принятия оперативных мер. Важно обеспечить своевременную реализацию запланированных мероприятий, исключить ситуации формального освоения средств по национальным проектам в конце года, что позволит достичь реальных результатов национальных проектов для людей.

Особое внимание традиционно необходимо обратить на реализацию национальной программы «Цифровая экономика», которая должна стать основой для достижения национальной цели по Цифровой трансформации, и НП «Экология», призванного существенно улучшить качество жизни людей. Эти проекты второй год подряд показывающей самые слабые результаты кассового исполнения по итогам 9 месяцев реализации.

5.2 Оценка инициатив социально-экономического развития

В рамках анализа национальных и межотраслевых документов стратегического планирования был проведен анализ влияния инициатив социально-экономического развития до 2030 года – стратегических инициатив, главная задача которых заключается в повышении качества жизни людей и возможности сделать российскую экономику более современной и гибкой.

Как отмечалось в СМИ, изначально предполагалось, что в конце весны Минэкономразвития России внесет в правительство проект новой стратегии социально-экономического развития РФ до 2030 г [48]. Однако впоследствии планы скорректированы и вместо стратегии фокус сместился на «широкий перечень новых инициатив социально-экономического развития Российской Федерации, направленных на достижение национальных целей развития». Сроки подготовки соответствующего перечня инициатив также были сдвинуты.

Для подготовки инициатив социально-экономического развития было сформировано несколько рабочих групп, в которые вошли представители бизнеса, экспертных и научных организаций, региональных и федеральных органов власти. На начальном этапе было рассмотрено более 250 идей. На стадии анализа, которая рассмотрена в настоящем разделе, проводилась оценка 55 инициатив, каждая из которых должна была соответствовать ряду критериев:

- отвечать на реальные запросы граждан;
- приносить ощутимые результаты в плане улучшения качества жизни;
- способствовать достижению национальных целей развития и не повторять уже существующие мероприятия, представленные, например, в нацпроектах.

Рассматриваемые инициативы можно разделить на шесть групп: социальная сфера, строительство, экология, цифровая трансформация, технологический рынок, государство для граждан.

В рамках настоящего подраздела проведена оценка влияния инициатив социально-экономического развития до 2030 года на достижение обновленных национальных целей развития.

Методология проведения анализа построена на основе трех этапов. На первом этапе для каждой инициативы определялись статистические индикаторы национальных целей, на которые они могут оказывать влияния.

По итогам анализа паспортов соответствующих инициатив оценивалась детальность проработки, полнота описания рисков и объемы финансирования. Помимо общей оценки проработанности паспорта проводилась общая типа инициативы: Run (текущая деятельность), Change («изменения»), Disrupt («рывки»).

На втором этапе проводилась разработка количественных моделей на основе реальных данных для получения количественных оценок влияния инициатив на национальные цели и их индикаторы в зависимости от характера и деталей рассматриваемой инициативы, включая как оценку непосредственного влияния, так и оценки на основе теоретических и эмпирических исследований из международной и российской литературы.

На третьем шаге проводилась приоритизация инициатив с учетом предполагаемого объема финансирования и соответствующего влияния на национальную цель.

Затем на основе ранжирования по убыванию дополнительного эффекта на достижение национальной цели были сформированы рекомендации по реализации инициатив, а также представлено три портфеля проектов, состоящих из набора инициатив с наибольшим удельным эффектом на достижение национальных целей, ограниченных определенной суммой финансирования.

В результате проведенного анализа были получены следующие оценки:

- 35 инициатив были рекомендованы к реализации;
- 15 – не рекомендованы;
- и для 5 эффект оказался не определен.

Для инициатив, реализация которых была признана нецелесообразной, были кратко выделены основные причины невключения (*таблица 6*).

Для формирования портфелей проведена приоритизация инициатив с точки зрения их удельного относительного финансового эффекта на достижение нескольких показателей национальных целей (на которые реализация инициативы должна оказать влияние).

После ранжирования инициатив по удельным эффектам были разработаны варианты портфелей инициатив с учетом ограничений по объему дополнительного финансирования из федерального бюджета за 2021-2024 гг. («стоимость» портфелей): 0,5 трлн рублей, 1,5 трлн рублей, 3,0 трлн рублей.

Таблица 6

Тип не рекомендованных к реализации социально-экономических инициатив.

РГ	Название инициативы	Тип	Пояснения \ комментарий
РГ01	«Аграрная наука – шаг в будущее развитие АПК»	Run	Проект целесообразно реализовывать в рамках текущей деятельности, необходима существенная доработка, чтобы аграрная наука стала шагом в будущее развитие
	Персональные медицинские помощники	Disrupt	Недостаточная проработка инициативы (информация практически отсутствует), информации в паспорте недостаточно, чтобы оценить детали, риски и эффекты от ее реализации инициативы
	Умный энергоэффективный загородный дом	Disrupt	
	Чистая энергетика	Run	Проект должен реализовываться в рамках текущей деятельности. Необходим существенный пересмотр целей в сторону повышения и переработка инструментов их достижения
	Новая атомная энергетика	Change	Не учтены возможные риски реализации проект
	Цифровая клиентоцентричная энергетика	Run	Инициативу целесообразно реализовывать в рамках текущей деятельности (частично – уже реализуется)
	Реинжиниринг правил промышленного строительства	Change	Недостаточная проработка инициативы, информации в паспорте недостаточно, чтобы оценить детали, риски и эффекты от ее реализации инициативы
	Цифровая экосистема «Одно окно» экспортера	Run	Проект уже реализуется в рамках текущей деятельности
РГ02	Экономика замкнутого цикла	Change	Необходима существенная доработка и расширение проекта. На данный момент паспорт инициативы ориентирован на систему обращения с ТКО, а не формирование экономики замкнутого цикла
	Новый взгляд на управление капиталными вложениями	Run	Проект целесообразно реализовывать в рамках текущей деятельности. Проект представляет совершенствование существующих механизмов и процедур
	Генеральная уборка	Run	Проект частично уже реализуется в рамках текущей деятельности. Необходима существенная доработка проекта
	Новая климатическая политика	Run	В проекте не представлено никаких новых подходов к климатической политике, предлагается продолжать климатическую политику с тем же уклоном, что и ранее. Негативные оценки эффектов от реализации проекта на достижение нацелей
	Мегапроекты	Run	Проект должен реализовываться в рамках текущей деятельности, предложен крайне ограниченный набор проектов, совпадающих КПМИ. Необходима серьезная доработка (в т.ч. схемы управления проектом).
РГ03	Первичное звено для каждого	Run	Все предлагаемые инициативы могут быть погружены в нацпроект «Здравоохранение»
	Медицинская наука для человека	Change	Недостаточная проработка инициативы, информации в паспорте недостаточно, чтобы оценить детали, риски и эффекты от ее реализации инициативы
	"Бизнес-спринт" (Я выбираю спорт)	Change	
РГ05	Цифровой профиль гражданина	Run	Инициативу целесообразно реализовывать в рамках текущей деятельности (частично – уже реализуется)
	Госуслуги онлайн	Run	

Примечание – Источник: составлено авторами.

Сводная и более подробная информация по трем сформированным портфелям в зависимости от доступного объема финансирования представлена далее (таблицы 7 и 8).

Таблица 7

Сводная информация по портфелям на основе ранжирования инициатив по стоимости повышения целевого показателя национальных целей.

Портфель	Число инициатив	Дополнительное финансирование из ФБ, 2021-2024 гг., млрд рублей	Общее финансирование из ФБ, 2021-2024 гг., млрд рублей	Совокупный вклад портфеля в достижение НЦР, % (доля изменения показателя НЦР за период 2021-30 гг., необходимого для достижения наццели, за счет реализации портфеля)
Портфель 1	15	488	646	45
Портфель 2	20	1 504	1 918	56
Портфель 3	22	3 009	3 645	57

Примечание – Источник: составлено авторами.

Таблица 8

Портфели на основе ранжирования инициатив по стоимости повышения целевого показателя национальных целей.

№	РГ	Инициатива СЭР	0,5 трлн руб.	1,5 трлн руб.	3,0 трлн руб.
1	1	Взлёт - от стартапа до IPO		+	+
2	1	Новый рынок интеллектуальной собственности	+	+	+
3	1	Создание среды для привлечения высококвалифицированных кадров и талантливой молодежи из зарубежных стран	+	+	+
4	2	Трансформация строительной отрасли	+	+	+
5	2	Мой частный дом	+	+	+
6	2	Мобильный город	+	+	+
7	2	Новая градостроительная политика		+	+
8	2	Города больших возможностей		+	+
9	3	Современный учитель (Код успешности)	+	+	+
10	3	Профессионалитет	+	+	+
11	3	Управление трудовыми ресурсами	+	+	+
12	3	Социальное казначейство	+	+	+
13	3	Доступные лекарства для человека			+
14	3	Придумано в России		+	+
15	3	Оптимальная для восстановления здоровья медицинская реабилитация		+	+
16	3	Снижение бедности			+
17	4	Инструменты клиентоцентричного государства	+	+	+
18	4	Культура и система кадрового потенциала	+	+	+
19	4	Правила клиентоцентричности	+	+	+
20	5	Передовые инженерные школы	+	+	+
21	5	Платформа университетского технологического предпринимательства	+	+	+
22	5	Электронный документооборот	+	+	+
23	5	Доступ в Интернет	+	+	+

Примечание – Источник: составлено авторами.

Таким образом, в данном подразделе проведен анализ инициатив социально-экономического развития, проведена оценка их влияния на национальные цели и сформированы портфели проектов в зависимости от различных ограничений на совокупный объем финансирования, которые обладают максимальным удельным эффектом на вложенные средства с точки зрения достижения показателей национальных целей.

5.3 Обновление Единого плана по достижению национальных целей развития

Национальные проекты России претерпели существенные изменения в 2021 году. Помимо общей работы по совершенствованию системы стратегического планирования и мониторинга в этой сфере большую роль в этих изменениях сыграли и внешние обстоятельства, в том числе пандемия COVID-19, карантинные ограничения, изменения как макроэкономической, так и институциональной ситуации в России, а также ситуация в мировой экономике. В результате произошли важные изменения как в самих целях и принципах стратегического планирования, так и в сроках реализации отдельных мероприятий.

Так 23 декабря 2020 состоялось заседание Государственного совета, посвященное планам корректировки документов стратегического планирования, после которого была ускорена проработка соответствующих изменений [49].

Важно отметить, что на октябрь 2021 года утвержденные новые редакции паспортов национальных проектов, включая многие предлагаемые изменения, официально не опубликованы и не утверждены. Однако в ряде СМИ публиковались проекты соответствующих документов и планов по корректировке. В этой связи в данном разделе проведен анализ именно проектов паспортов национальных проектов, а также изменений, зафиксированных в утвержденном Едином плане по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года.

С точки зрения общего регулирования национальных проектов и стратегического планирования произошли следующие важнейшие события. Во-первых, в октябре 2021 года был утвержден Единый план по достижению национальных целей развития Российской Федерации на период до 2024 года и на плановый период до 2030 года, о котором будет рассказано в следующей части раздела. Во-вторых, были внесены изменения в Постановление Правительства РФ от 31.10.2018 N 1288 (ред. от 24.06.2021) «Об организации проектной деятельности в

Правительстве Российской Федерации», которые регулируют общие методы проработки национальных проектов, федеральных проектов, организации системы стратегического планирования и мониторинга. В Постановлении были зафиксированы следующие базовые принципы:

- синхронизация национальных проектов, федеральных проектов и национальных целей, документация национальных проектов должна содержать обоснование, каким образом достижение поставленных показателей будет способствовать достижению национальных целей;

- прописана роль профильных комиссий Государственного совета с точки зрения проработки национальных проектов, целевых показателей, приоритетов, разработки мер по решению существующих проблем;

- закреплён принцип, в соответствии с которым результатом национальных проектов должны быть не абстрактные целевые показатели, но общественно – значимые результаты, которые должны выражаться в улучшении качества жизни граждан и (или) улучшении условий ведения предпринимательской деятельности. Это соответствует общему подходу стратегического планирования, который рекомендуется, в частности, Всемирным банком, когда главной задачей мониторинга должна быть улучшение положения потенциальных бенефициаров проекта вследствие достижения целевых показателей (outcome), а не оценка достижения целевых показателей самих по себе (output), [9];

Утвержденный Единый план стал фундаментальным документом стратегического планирования, который интегрировал в своем составе ключевые направления и цели национальных проектов, связал их с утвержденными национальными целями. Далее подробно рассмотрены основные характеристики обновленного Единого плана.

В Едином плане отмечается, что Россия относительно успешно прошла негативные эффекты пандемии с экономической точки зрения. По итогам 2020 года отмечен небольшой спад на уровне 3%, однако это значительно меньше падения экономической активности по сравнению со многими странами мира. При этом ко 2 кварталу 2021 года произошло восстановление экономики России на докризисный уровень.

Относительно низкие экономические потери связаны с мягкостью карантинных ограничений. Фактически существенные ограничения для разных видов

экономической активности были введены только в первой половине 2020 года, и не применялись во вторую волну и при дальнейшем ухудшении эпидемиологической обстановки. Вместе с тем осенью 2021 года в России произошел возврат к карантинным ограничениям, в частности, были введены нерабочие дни в период с конца октября по 7 ноября 2021 с приостановкой работы многих предприятий и организаций. В случае неблагоприятного развития ситуации при дальнейшей практике карантинных ограничений можно ожидать увеличения негативных экономических эффектов пандемии, что потребует новой корректировки как Единого плана, так и паспортов и целей национальных проектов.

Единый план опирается на 42 социально – экономических проекта, которые должны в совокупности способствовать достижению национальных целей развития. При этом были выбраны 50 наиболее важных показателей, на которых должен быть сосредоточен мониторинг с точки зрения достижения национальных целей. Единый план строится исходя из планового периода в 4 года, при этом предусмотрены ежегодные корректировки Единого плана с учетом фактической динамики, возникающих проблем и перспектив совершенствования системы стратегического планирования.

В обновленный Единый план вошел новый национальный проект Туризм и индустрия гостеприимства, он вошел в качестве составляющего (пункт 2.4.3) показателя "Создание условий для воспитания гармонично развитой и социально ответственной личности на основе духовно- нравственных ценностей народов Российской Федерации, исторических и национально-культурных традиций".

Также в Едином плане отражена стратегическая задача по совершенствованию межбюджетных отношений, по сокращению дифференцированности регионов России с точки зрения социально-экономического развития. Высокая дифференциация регионов России отмечается в течение продолжительного периода включая небольшое количество регионов – доноров (таких как Москва, Санкт – Петербург, Московская область, Тюменская область, ХМАО) и существенное количество регионов с хроническим дефицитом бюджета. Единый план предлагает совокупность мер по развитию регионов:

- дополнительная финансовая поддержка регионам в связи со снижением доходов (так в 2020 году было выделено 280 млрд рублей 76 регионам, по итогам 2020 года доходы консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации

увеличились на 10% до 14,9 трлн рублей, то есть произошел рост выше уровня инфляции);

- была предоставлена возможность превышения по итогам исполнения бюджета предельных объемов долга и дефицита с учетом расходов на устранение последствий коронавирусной инфекции, снижения налоговых и неналоговых доходов, а также в связи с изменением условий реструктуризации бюджетных кредитов;

- гибкие подходы к перераспределению бюджетных средств с учетом негативных эффектов пандемии; был продлен срок предоставления бюджетных кредитов на пополнение остатка средств на счете бюджета с 90 до 240 дней;

- предложены инфраструктурные бюджетные кредиты регионам в пределах 500 млрд рублей;

- создание особых экономических зон и территорий опережающего социально-экономического развития.

Вместе с тем для стратегического решения проблемы хронического бюджетного дефицита во многих регионах можно рекомендовать проработку общего совершенствования налогового законодательства с точки зрения распределения средств между различными уровнями государственной власти.

В Едином плане обозначены особые территории, развитию которых будет уделено дополнительное внимание. К таким особым регионам с отдельным стратегическим планированием социально-экономического развития были отнесены Дальний восток, Арктическая зона, Северный Кавказ, Калининградская область, Крым, Севастополь, Ангарско-Енисейский регион.

Активно разрабатываются и программы развития для традиционных регионов России, были приняты 10 индивидуальных программ социально-экономического развития субъектов Российской Федерации с низким уровнем социально-экономического развития – для Республики Алтай, Адыгеи, Калмыкии, Карелии, Марий Эл, Тывы, Чувашской Республики, Курганской и Псковской области, Алтайского края. Также были предложены программы развития и для более социально благополучных регионов – для Кемеровской области и Республики Коми.

В Едином плане была проведена декомпозиция ряда ключевых целевых показателей по достижению целей социально-экономического развития по регионам России. В частности, на горизонте до 2024 года и далее до 2030 года были

сформулированы прогнозы по каждому субъекту для показателя по росту численности населения. Предполагается снижение убыли населения с 577,6 тыс. человек в 2020 до 256,7 тыс. человек в 2024 году, а в 2030 году ставится цель по достижению роста численности населения на 78,3 тыс. человек.

Стоит отметить, что для традиционных областей России даже к 2030 году не планируется стабилизация численности населения. Например, население Владимирской области должно сократиться с 1,35 до 1,26 млн человек, Ярославской области – с 1,25 до 1,19 млн. Прирост населения ожидается только для таких регионов как Москва, Московская область, нефтяные регионы (ЯНАО, ХМАО, Сахалинская область), минимальный прирост к 2030 году ожидается в Татарстане, в Чукотском автономном округе.

Аналогичная декомпозиция представлена и для других целевых индикаторов.

С точки зрения реализации национальных целей можно выделить следующие риски. Один из главных – предполагаемое изменение темпов роста достижения показателей после 2024 года. По многим показателям в Едином плане представлен достаточно плавный рост до 2024 года с последующим быстрым ростом в прогнозном периоде до 2030 года. Важно отметить возможное значительное влияние различных факторов на таком горизонте, сложность предсказать каким образом ситуация будет складываться в этот период с учетом международной конъюнктуры, макроэкономических и институциональных тенденций развития. Таким образом такое изменение темпов роста достижения целевых показателей вызывает серьезные вопросы.

Возможны и иные риски, связанные с общими взаимосвязями целей социально – экономического развития. Например, с точки зрения планов по жилищному строительству. Одной из главных проблем, которая отмечается в Едином плане является демографическая ситуация до 2030 года, представляющая основу для стратегического планирования. Вплоть до 2030 года ожидается сокращение населения по большей части традиционных регионов России, вместе с тем единый план предполагает существенный рост жилищного строительства, например в Брянской области планируется рост с 0,427 до 0,733 млн. кв. метров, в Курской области с 0,523 до 1,038. Вместе с тем возникает проблема того, насколько для такого роста строительства может быть обеспечен спрос с учетом продолжающейся депопуляции и умеренного роста доходов населения.

В то же время в Едином плане предложена дальнейшая усиленная урбанизация Москвы с ростом объемов строительства с 5 до 7 млн. кв. метров в год, что может означать дальнейшую избыточную концентрацию населения, человеческого капитала и ресурсов в столице, в том числе в ущерб и развитию других регионов страны. В целом представляется, что объем жилищного строительства не может быть самоцелью государственного стратегического планирования, строительные проекты должны реализовываться на основе широкого общественного консенсуса и мнения местных жителей, чтобы не допустить негативных эффектов и градостроительных конфликтов (застройка природных территорий, разрушение исторического центра города, точечная застройка, застройка с ущемление прав собственников и жителей на комфортную городскую среду, застройка, не обеспеченная необходимой инфраструктурой, в том числе социальной и др.).

ЗАКЛЮЧЕНИЕ

Настоящее исследование посвящено проблеме мониторинга и анализа достижимости национальных целей развития с учетом последствий пандемии коронавирусной инфекции.

В рамках исследования на основе обзора литературы, систематизированы основные этапы построения системы мониторинга реализации социально-экономических программ, а также рассмотрены основные проблемы, возникающие в рамках их мониторинга. Выделен ряд проблем при выстраивании системы стратегического планирования и мониторинга достижения национальных целей, в том числе в части определения концентрации усилий.

С учетом проведенного анализа международной литературы был проведен анализ влияния пандемии COVID-19 на реализацию национальных проектов в 2020 году. Отдельное внимание уделено рассмотрению актуальности мероприятий национальных проектов в условиях восстановления российской экономики после кризиса. Новизна полученных результатов заключается в определении наиболее эффективных вариантов перераспределения средств и мероприятий для своевременного ответа на вызовы, которые поставила пандемия. Детально рассмотрен каждый из национальных проектов с точки зрения актуальных, частично актуальных и неактуальных мероприятий, а также требуемых изменений и дополнений, включая новые мероприятия, изменение сроков достижения целевых показателей или объемов финансирования.

Мониторинг кассового исполнения национальных проектов за первый квартал 2021 года, показал, что оно в целом сохранилось на уровне 2020 года. В то же время, сравнительный анализ кассового исполнения федерального бюджета по национальным проектам за первые 9 месяцев 2019 – 2021 гг. показал существенное улучшение показателей исполнительской дисциплины. Рост кассового исполнения по национальным проектам отмечается на фоне и роста абсолютных показателей расходов относительно 2020 года (+431 млрд рублей или более 37%). Ограничения, связанные с мерами по борьбе с коронавирусом, в 2021 году не оказали негативного влияния на динамику кассового исполнения. Наряду с этим, негативное влияние пандемии, безусловно, скажется на достижении целевых показателей по демографии и здравоохранению, которые с одной стороны демонстрируют высокие темпы

кассового исполнения, с другой, возможно, потребуют дополнительного финансирования на борьбу с последствиями пандемии.

При этом особое внимание по-прежнему требуется обратить на реализацию национальной программы «Цифровая экономика», которая должна стать основой для достижения национальной цели по Цифровой трансформации, и НП «Экология», призванного существенно улучшить качество жизни людей. Эти проекты третий год подряд показывающей самые слабые результаты кассового исполнения по итогам 9 месяцев реализации.

Кроме того, важное эмпирическое значение имеет проведенный анализ инициатив социально-экономического развития, которые призваны связать в единое целое государственные программы, национальные проекты и национальные цели, а также усилить принятые ранее решения долгосрочного характера. Новизна полученных результатов в рамках проведенного анализа обоснована построенной сводная оценка влияния инициатив социально-экономического развития на национальные цели. Затем перечень инициатив был проранжирован по удельному совокупному дополнительному влиянию на достижение национальных целей по сравнению с базовым сценарием, что позволило сформировать портфели проектов в зависимости от различных ограничений на совокупный объем финансирования. Таким образом, были выделены инициативы, которые обладают максимальным удельным эффектом на вложенные средства с точки зрения достижения показателей национальных целей.

Наряду с эмпирическими оценками влияния конкретных мероприятий и инициатив важным результатом исследования стал проведенный анализ преемственности обновленной системы национальных целей развития России, сформулированных в Указе Президента России № 474 показал, что многие цели сохранили свою смысловую направленность, но увеличились горизонты планирования, с 2024 года срок планирования был перенесен на 2030 год с учетом высокой неопределенности с точки зрения негативных эффектов пандемии коронавируса на социально – экономическое развитие. В то же время обновление национальных целей позволило, во-первых, расставить необходимые акценты с учетом влияния пандемии, в частности существенно больше внимания было уделено цифровой трансформации. Во-вторых, обновление национальных целей позволило

повысить их взаимосвязь с национальными проектами, часть индикаторов которых вошло в состав целевых показателей национальных целей.

Многие национальные цели сохранили свою смысловую направленность, но увеличились горизонты планирования, с 2024 года срок планирования был перенесен на 2030 год с учетом высокой неопределенности с точки зрения негативных эффектов пандемии коронавируса на социально – экономическое развитие. С точки зрения ключевых изменений в нацпроектах можно отметить НП «Жилье и городская среда», в котором большинство показателей НП были переформатированы, часть была исключена или осталась только в перечне показателей федеральных проектов в составе НП. По ряду показателей был увеличен срок достижения, а по некоторым и их целевые значения, что соответствует общей логике актуализации национальных целей развития. Несмотря на принципиальную новацию, связанную с запуском нового НП «Туризм и индустрия гостеприимства», внутренняя структура и перечень мероприятий преимущественно повторяют основные направления работы по развитию внутреннего и въездного туризма, ранее уже реализовывавшихся федеральными органами исполнительной власти (с частичной модификацией методов работы).

По итогам анализа проектов обновленных паспортов национальных проектов, которые должны были быть актуализированы в соответствии с Указом Президента России № 474 можно отметить ряд позитивных изменений, связанных с планируемым внедрением новых национальных проектов (НП «Туризм и индустрия гостеприимства», «Развитие техники, технологий и научных исследований в области использования атомной энергии в Российской Федерации на период до 2024 года»), а также дополнительных федеральных проектов, направленных на ликвидацию существовавших пробелов в уже функционирующие нацпроекты (НП Образование, Безопасные и качественные дороги, Цифровая экономика). В то же время по ряду национальных проектов не предполагается значительного роста объема финансирования, а целевые показатели были просто сдвинуты на 2030 год, что вызывает определенные вопросы (Здравоохранение, Жилье и городская среда, Экология, БКД, МСП, КПМИ). Более того, для большей части нацпроектов динамика достижения целевых показателей предполагает плавный рост до 2024 года и существенное ускорение в период с 2025 по 2030 гг. Реалистичность таких прогнозов

вызывает сомнение в связи с повышенным оптимизмом в будущих периодах, которые связаны с высоким уровнем неопределенности.

Особое опасение в связи с продолжающимся распространением коронавируса, высоким уровнем заболеваемости и смертности, вызывает достижение целевых показателей национальных проектов «Демография» и «Здравоохранение», а также соответствующих федеральных проектов. Необходимо принятие кардинальных мер для повышения эффективности борьбы с продолжающимся распространением эпидемии, а также мер, направленных на снижение смертности населения, как от COVID-19, так и от других болезней.

Необходимо отметить новизну полученных результатов в постэпидемическом периоде анализа достижения национальных целей. С практической точки зрения обозначенные недоработки и пробелы как в рамках отдельных национальных проектов, так и во всей системе стратегических документов, обеспечивающих достижение национальных целей необходимо проработать и исключить при дальнейшем обновлении паспортов национальных проектов.

Проведенный анализ документов стратегического планирования позволяет сделать вывод об актуализации этой работы для ответа на вызовы пандемии. Обновление системы национальных целей развития, дополнительные инициативы социально-экономического развития и актуализация паспортов национальных проектов призваны предложить актуальные и эффективные меры для достижения поставленных целей с учетом продолжения борьбы с коронавирусом. Важным результатом можно считать нововведения по цифровизации и клиентоцентричности государства. Единый план достижения национальных целей призван объединить и взаимоувязать все описанные обновленные документы стратегического планирования. В ближайшие годы можно будет оценить эффективность проведенного обновления и настройки инструментов проектного управления. При этом вопросы вызывает длительная задержка с официальной публикацией обновленных паспортов национальных проектов, а также их дальнейшее место в системе документов стратегического планирования Российской Федерации, поскольку кардинального роста финансирования по этим инструментам не происходит, однако именно они призваны стать основным инструментом будущей трансформации.

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. // Указ Президента России «О национальных целях развития России до 2030 г.» № 474: [сайт]. [2020]. URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/63728> (дата обращения: 08.08.2020).
3. Görgens M., Kusek J.Z. Making Monitoring and Evaluation Systems Work A Capacity Development Toolkit // Всемирный банк. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/2702#:~:text=A%20results%2Dbased%20monitoring%20and,for%20governance%20and%20decision%20making>.
4. Lopez-Acevedo G et al., "Building better policies: The nuts and bolts of monitoring and evaluation systems," International Bank for Reconstruction and Development., Washington, DC, 2012.
5. Hatry H. Key Steps in Designing and Implementing a Monitoring and Evaluation Process : For Individual Country Service Agencies // Всемирный банк. 2010. URL: <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/11073>
6. Kusek J.Z., Rist R.C. Ten Steps to a Results-based M&E System // OECD. 2004. URL: https://www.oecd.org/dac/peer-reviews/World%20bank%202004%2010_Steps_to_a_Results_Based_ME_System.pdf
7. Клименко А.В., Королев В.А., Двинских Д.Ю., Рычкова Н.А., and Сластихина И.Ю. Актуальный опыт зарубежных стран по развитию государственных систем стратегического планирования. Препринт WP8/2016/04. Москва: Изд. дом Высшей школы экономики., 2016.
8. 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>
9. Edmunds R and Marchant T, "Official Statistics and Monitoring and Evaluation Systems in Developing Countries: Friends or Foes? The Partnership in Statistics for Development in the 21st Century," OECD, Paris 21, 2008.

10. Идрисов Г.И., Плескачев Ю.А., "Бюджетирование национальных проектов в условиях низкого кассового исполнения," *Экономическое развитие России*, No. 11, 2019.
11. Костарева Л.В., "Реализация приоритетных национальных проектов в Российской Федерации: проблемы и перспективы," *Общество, экономика, управление*, No. 1, 2018.
12. Бухвальд Е.С., "Национальные проекты в системе стратегического планирования в Российской Федерации," *Теория и практика общественного развития*, No. 2(132), 2019.
13. Изгияева М.Д., "Государственное управление приоритетными национальными проектами," *Вестник Российского экономического университета им. Г.В. Плеханова*, No. 1 (17), 2017. pp. 23-30.
14. Charron N and Lapuente V, "Quality of government in EU Regions: spatial and temporal patterns.QoG Working Paper Series 2018:2," 2018.
15. // Цели устойчивого развития ООН: [сайт]. URL: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/ru/about/development-agenda/> (дата обращения: 17.02.2019).
16. EUROPE 2020 — A strategy for smart, sustainable and inclusive growth // European Commission. URL: <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
17. Полищук , "Нецелевое использование институтов: причины и следствия," *Вопросы экономики*, No. 8, 2008. pp. 28-44.
18. Восприятие образа будущего и национальных проектов населением РФ // Платформа. URL: <https://pltf.ru/2020/03/05/vosprijatie-obraza-budushhego-i-nacionalnyh-proektov-naseleniem/>
19. // Владимир Якушев: «Строительство должно остаться драйвером экономики даже в условиях пандемии»: [сайт]. [2020]. URL: <https://minstroyrf.gov.ru/press/vladimir-yakushev-stroitelstvo-dolzno-ostatsya-drayverom-ekonomiki-dazhe-v-usloviyakh-pandemii/> (дата обращения: 05.05.2021).

20. // Хуснуллин сообщил, что дефицит рабочих в сфере строительства достигает около 2 млн человек: [сайт]. [2020]. URL: <https://tass.ru/nedvizhimost/11009647> (дата обращения: 05.05.2021).
21. // Единая информационная система жилищного строительства ДОМ РФ: [сайт]. [2020]. URL: https://наш.дом.рф/аналитика/ввод_жилья/детали/таблица (дата обращения: 05.05.2021).
22. // Власти представили план помощи застройщикам жилья: [сайт]. [2020]. URL: <https://www.rbc.ru/business/09/04/2020/5e8ef9389a79471b433dfc00> (дата обращения: 05.05.2021).
23. // Постановление Правительства РФ "Об утверждении Правил возмещения кредитным и иным организациям недополученных доходов по жилищным (ипотечным) кредитам (займам), выданным гражданам Российской Федерации в 2020 и 2021 годах" от 23 апреля 2020 г. № 566 : [сайт]. [2020]. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_351097/ (дата обращения: 05.05.2021).
24. Frank Media. Ипотека: итоги 2020 года // Frank Media. 2020. URL: <https://frankrg.com/34677> (дата обращения: 05.05.2021).
25. // Естественная убыль населения в 2020 году составила 688 тысяч человек: [сайт]. [2020]. URL: <https://ria.ru/20210208/ubyl-1596552809.html> (дата обращения: 05.05.2021).
26. // Минтруд объяснил прогноз по сокращению численности россиян: [сайт]. [2020]. URL: <https://www.rbc.ru/economics/25/04/2021/608539549a79471f0908dd7f> (дата обращения: 05.05.2021).
27. Центральный банк России. Аналитическая записка Жилищное строительство №1 (4) Апрель 2021 // Центральный банк России. 2021. URL: https://cbr.ru/Content/Document/File/120055/analytic_note_20210407_ddkp.pdf (дата обращения: 05.05.2021).
28. Левашенко А.Д., Анес С.М.. Меры поддержки сектора туризма в условиях кризиса, вызванного Covid-19 // РАНХиГС. 2020. URL: https://www.ranepa.ru/documents/monitoring/2020_10-112_April.pdf (дата обращения: 05.05.2021).

29. Latest Information Provided by the OIE Delegate for the People's Republic China on 5 February 2020 URL: https://www.oie.int/fileadmin/Home/eng/Our_scientific_expertise/docs/pdf/COV-19/China_update_COVID-19.pdf (дата обращения: 03.05.2021).
30. Бобылев С.Н. Эколого-экономические последствия COVID-19 в России и в глобальном мире. Население и экономика 4(2): 43–48 URL: http://www.inveb.ru/attachments/article/318/_Эколого-экономическ~.pdf (дата обращения: 07.06.2021).
31. Тишков А.А. Экологические эффекты и последствия пандемии COVID-19. Журнальный клуб Интелрос «Век глобализации» №3, 2020 URL: <https://intelros.ru/readroom/vek-globalizacii/ek3-2020/43713-ekologicheskie-effekty-i-posledstviya-pandemii-covid-19.html> (дата обращения: 07.06.2021).
32. China's air pollution overshoots pre-crisis levels for the first time URL: <https://energyandcleanair.org/wp/wp-content/uploads/2020/05/China-air-pollution-rebound-final.pdf> (дата обращения: 03.06.2021).
33. 'It's positively alpine!': Disbelief in big cities as air pollution falls. 11 Apr 2020 2020. URL: <https://www.theguardian.com/environment/2020/apr/11/positively-alpine-disbelief-air-pollution-falls-lockdown-coronavirus> (дата обращения: 03.06.2021).
34. Venice canals appear cleaner amid coronavirus lockdown 17th March 2020 2020. URL: <https://www.theartnewspaper.com/news/venice-clean-coronavirus> (дата обращения: 03.06.2021).
35. Об особенностях осуществления в 2020 году государственного контроля (надзора), муниципального контроля и о внесении изменения в пункт 7 Правил подготовки органами государственного контроля (надзора) и органами муниципального контроля ежегодных планов. URL: <https://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/73750816/> (дата обращения: 03.06.2021).
36. Браконьерство и пандемия: корона угрожает хищным птицам и осетрам URL: <https://www.dw.com/ru/браконьерство-и-пандемия-корона-угрожает-хищным-птицам-и-осетрам/a-54242008> (дата обращения: 03.06.2021).
37. WWF России сообщил о росте числа браконьеров в период самоизоляции 14 апреля 2020 URL: <https://www.interfax.ru/russia/704143> (дата обращения: 03.06.2021).

38. Мкртчян Г. М., Блам И. Ю. Экотуризм и природоохранная деятельность до и после пандемии COVID-19. ЭКО. 2021;51(2):25-39 URL: <http://dx.doi.org/10.30680/ECO0131-7652-2021-2-25-39> (дата обращения: 03.06.2021).
39. Долгий эффект пандемии COVID-19. Нефтегазовая вертикаль. Национальный отраслевой журнал URL: <http://www.ngv.ru/magazines/article/dolgiy-effekt-pandemii-covid-19/> (дата обращения: 03.06.2021).
40. В Минобрнауки проанализируют причины «утечки мозгов» из России // РБК. URL: <https://www.rbc.ru/society/27/08/2021/61279e329a79472beed00662>
41. Карцева М.А., "Многомерная бедность в странах ЕС: индекс риска бедности и социальной исключенности AROPE," *Государственное управление. Электронный вестник*, Июнь 2019. pp. 126-155.
42. Woolcock M. Enhancing the Quality of Public Service Delivery: Insights from Recent Research // Всемирный банк. 2017. URL: <http://documents.worldbank.org/curated/en/390551498836196848/pdf/117146-BRI-PUBLIC-Policy-8.pdf>
43. Балацкий Е.В., Екимова Н.А., "Международные рейтинги университетов: практика составления и использования," *Экономика образования*, No. 2, 2012.
44. В ТПП заявили о низких объемах финансирования нацпроектов по поддержке МСП и науки // ТАСС. URL: <https://tass.ru/ekonomika/12785033>
45. И убавить, и прибавить: расходы на нацпроекты вырастут на 340 млрд // Известия. URL: <https://iz.ru/1228450/ekaterina-vinogradova/i-ubavit-i-pribavit-raskhody-na-natcprouekty-vyrastut-na-340-mlrd>
46. Евгений Бобров и Наталия Евдокимова приняли участие в работе по проблемам расселения аварийного жилья в Татарстане // СПЧ. URL: <http://president-sovet.ru/presscenter/news/read/5520/>
47. Счетная палата: расходы на здравоохранение в России значительно ниже, чем в странах G7 // Медвестник. URL: <https://medvestnik.ru/content/news/Schetnaya-palata-rashody-na-zdravoohranenie-v-Rossii-znachitelno-nije-chem-v-stranah-G7.html>
48. Екатерина Виноградова. Попали в два десятка: в России появится 20 новых федеральных проектов Как 42 инициативы правительства изменят структуру

госпрограмм // Известия. 2021. URL: <https://iz.ru/1200395/ekaterina-vinogradova/popali-v-dva-desiatka-v-rossii-poiavitsia-20-novykh-federalnykh-proektov> (дата обращения: 10.10.2021).

49. Митрофанова И.В., Юрченко К.Г., "Национальные проекты России: дайджест изменений, ожидаемых с 2021 года," *Вестник ВолГУ. Серия 3: Экономика. Экология*, No. 1, 2021.