

Обзорная статья

УДК 338

doi: 10.47475/1994-2796-2022-11114

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАЦИОНАЛЬНЫХ ПРОЕКТОВ В РОССИИ

Елена Сергеевна Силова

Челябинский государственный университет, Челябинск, Россия, metod@csu.ru, ORCID: 0000-0002-5813-0145

Аннотация. Национальные проекты и их реализация представляют собой интересную и актуальную тему. Национальные проекты ставят важные национальные задачи в приоритетных направлениях — образовании, здравоохранении, демографии, экологии. Также национальные проекты предполагают расходование значительных бюджетных ресурсов. В связи с этим данная тема является чрезвычайно важной. В данной работе рассматривается проблема реализации национальных проектов, их финансирование на различных этапах, влияние пандемии коронавируса на реализацию национальных проектов в России, а также исследуются причины, влияющие на снижение эффективности национальных проектов. Представлен обзор наиболее важных национальных проектов.

Ключевые слова: национальный проект, проектирование, реализация национальных проектов

Для цитирования: Силова Е. С. Актуальные проблемы реализации национальных проектов в России // Вестник Челябинского государственного университета. 2022. № 11 (469). Экономические науки. Вып. 78. С. 137—144. doi: 10.47475/1994-2796-2022-11114.

Review article

NATIONAL PROJECTS IN RUSSIA: IMPLEMENTATION PROBLEMS

Elena S. Silova

Chelyabinsk State University, Chelyabinsk, Russia, metod@csu.ru, ORCID: 0000-0002-5813-0145

Abstract. National projects and their implementation are an interesting and relevant topic. National projects set themselves important national tasks in priority areas - education, health care, demography, ecology. In addition, national projects involve the spending of significant budgetary resources. In this regard, this topic is extremely important. This work considers the problem of implementing national projects, their financing at various stages, the impact of the coronavirus pandemic on the implementation of national projects in Russia, and examines the reasons that affect the decline in the effectiveness of national projects. The paper provides an overview of the most important national projects.

Keywords: national project, design, implementation of national projects

For citation: Silova ES. National projects in Russia: implementation problems. *Bulletin of Chelyabinsk State University*. 2022;(11(469):137-144. (In Russ.). doi: 10.47475/1994-2796-2022-11114.

Введение

Метод экономического проектирования является методом совершенствования существующей модели управления, он состоит в создании рамочных планов по достижению определенных задач. Проекты позволяют сконцентрировать усилия на решение конкретных задач в приоритетной области, объ-

единив различные виды ресурсов; на их эффективность влияет качество управления проектом, финансирование и информационное обеспечение реализации проекта.

Метод проектирования активно применяется и в государственном, и в корпоративном управлении. Историю и успешные кейсы рассматривает в своей работе Л. В. Иваненко [4]. М. Г. Кузьмина

рассматривает особенности применения проектирования при диверсификации деятельности промышленных предприятий [5].

Идея создания национальных проектов как инструмента реализации социально-экономических целей возникла в 2018 г., в начале нового президентского срока В. В. Путина как развитие его майских указов (направленных в том числе на серьезное повышение продолжительности жизни и уровня жизни населения, а также на усиление экономики России до пяти крупнейших экономик мира). Официально программа национальных проектов была запущена в 2019 г. на пятилетний срок, однако впоследствии некоторые сроки были скорректированы до 2030 г. Большая часть национальных проектов финансируется за счет федерального бюджета. Среди ключевых национальных проектов можно назвать следующие: «Цифровая экономика», «Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 года», «Производительность труда и поддержка занятости», «Международная кооперация и экспорт», «Экология», «Демография», «Жилье и городская среда», «Здравоохранение», «Наука», «Культура» (всего 13). Система национальных проектов выстроена иерархично, национальные проекты включают региональные программы развития (на их долю приходится примерно 60% программ). Дополнительное государственное финансирование предполагает увеличение потребления и инвестиций в экономике и, соответственно, способствует экономическому росту. При разработке национальных проектов в России был учтен передовой мировой опыт, в том числе таких стран, как Китай, страны Европейского Союза, США, Бразилия.

Следует отметить также, что это не первый опыт создания национальных проектов. Федеральные целевые программы активно принимались с начала 2000-х гг., в 2010 г. эти целевые программы были трансформированы в государственные программы. Еще в 2005 г. было запущено несколько проектов по направлению развития человеческого капитала. По плану 2005 г. в рамках проекта «Жилье» должно было быть построено примерно 80 млн кв. м жилья в течение пяти лет, однако по итогу к 2010 г. было введено только 58,1 млн кв. м жилья, а цель 2005 г. была достигнута еще через 4 года. В целом эксперты не очень позитивно оценивают реализацию тех проектов (на уровне 30—40%).

В Указе Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 г. в качестве приоритетных целей указаны сохранение, здо-

ровье и благополучие населения; возможности самореализации; комфортная среда; цифровая трансформация и т. д. Далее в этом документе прописаны конкретные цели (например, увеличение до 78 лет продолжительности жизни, снижение бедности в два раза по сравнению с показателем 2017 г. и т. д.)¹. Этот документ несколько скорректировал предыдущий аналогичный указ, подписанный президентом в 2018 г. Основная причина подобных изменений в том, что некоторые цели были отложены на более отдаленные сроки из-за пандемии коронавируса, начавшейся в 2020 г. Однако некоторые эксперты подчеркивают, что в целом реализация проектов шла не очень гладко. В правовых справочных системах можно ознакомиться с паспортом каждого проекта.

Следует отметить также, что в современной практике нет устоявшегося термина «национальный проект», проекты представляют собой комплексные планы или программы какой-либо общественно значимой социально-экономической сферы.

Материалы и методы исследования

Исследование базируется на материалах открытого доступа, отчетности по реализации национальных и муниципальных проектов, исследованиях, посвященных методам проектирования и планирования социально-экономического развития, трудах российских ученых в области управления социально-экономическим развитием, методов управления, проектирования и программирования развития.

Методы исследования: синтез современных исследований в области методов управления, критический анализ, выявление трендов и особенностей применения метода проектирования в реализации управления социально-экономическим развитием.

Результаты исследования и их обсуждение

Рассмотрим цели и задачи некоторых проектов. Среди основных приоритетов национального проекта «Здравоохранение» можно выделить: снижение смертности населения, цифровизация сферы здравоохранения, ликвидация кадрового дефицита и повышение квалификации медицинских работников, строительство новых медицинских центров, борьба с онкологическими и сердечно-сосудистыми заболеваниями и увеличение ожидаемой продолжительности жизни до 80 лет к 2030 г. Цели национального проекта «Образование» —

¹ Указ Президента РФ № 474 «О национальных целях развития Российской Федерации на период до 2030 года» от 21 июля 2020 г. // consultant.ru (дата обращения 23.11.2021).

вхождение России в десятку стран по качеству образования, строительство новых школ и общежитий для студентов, внедрение цифровых методов обучения, новых программ и учебников. Цели проекта «Экология» — уменьшение количества свалок, улучшение состояния окружающей среды в крупных промышленных городах, решение проблемы обеспечения качественной питьевой водой, создание инфраструктуры для экотуризма и т. д.

По итогам 2019 г. уровень исполнения проектов составил 91,4%, что специалисты называют приемлемым уровнем, самые низкие показатели были по проектам «Цифровая экономика» и «Экология» — соответственно 73 и 66% [9]. В связи с обострением эпидемиологической ситуации в 2020 г. из-за пандемии коронавируса, охватившей весь мир, сейчас происходит пересмотр ключевых целей и задач национальных проектов в сторону усиления здравоохранения и медицинского обеспечения, а также в сторону увеличения социальной составляющей проектов и помощи бизнес-структурам. В частности, в 2020 и 2021 гг. было предусмотрено увеличение на 10% расходов по национальному проекту «Здравоохранение» за счет сокращения расходов по проекту «Цифровая экономика» и некоторых других.

Общий бюджет национальных проектов составляет 25,7 трлн руб. Важно отметить, что для финансирования национальных проектов были увеличены некоторые налоги (НДС до 20% и неко-

торые акцизы). Существует три магистральных направления расходования этих средств: направление «Человеческий капитал» — примерно 5,7 трлн руб. Направление «Экономический рост» — 10,1 трлн руб. Направление «Комфортная среда для жизни» — 9,9 трлн руб. Для управления реализацией проектами создан специальный орган — Совет по стратегическому развитию и национальным проектам при Президенте России. Выполнение отдельных проектов в рамках своих компетенций курируют вице-премьеры Правительства РФ. Для обеспечения финансирования национальных проектов предусмотрены четыре источника: 13,2 трлн руб. (около половины расходов) — федеральный бюджет, 7,5 трлн — внебюджетные ресурсы (30%), 4,9 трлн — региональные бюджеты (20%), а еще 147,8 млрд руб. — из государственных внебюджетных фондов¹. Суммарно затраты на национальные проекты в 2019 г. составили примерно 5% от консолидированного федерального бюджета. Во многих случаях затраты на национальные проекты заменили собой прямые выплаты из бюджета (как, например, в ситуации с выплатами материнского капитала).

В табл. 1 приведены суммарные затраты на реализацию национальных проектов до 2024 г.

¹ Национальные проекты Российской Федерации до 2024 г. (http://fincan.ru/articles/92_nacionalnyje-projekty-rossijskoj-federacii-do-2024-goda/; дата обращения 26.11.2021).

Таблица 1
Table 1

**Затраты на национальные проекты до 2024 г., трлн руб.
Expenditures on national projects until 2024, trillion rubles**

Национальный проект	Предстоящие затраты на воплощение
Здравоохранение	1,7258
Образование	0,7845
Демография	3,1052
Культура	0,1135
Безопасные и качественные автомобильные дороги	4,7797
Жилье и городская среда	1,0662
Экология	4,0410
Наука	0,6360
Малый бизнес и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	0,4815
Цифровая экономика	1,6349
Производительность труда и поддержка занятости	0,0521
Международная кооперация и экспорт	0,9568
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры	6,3481

Источник: http://fincan.ru/articles/92_nacionalnyje-projekty-rossijskoj-federacii-do-2024-goda/.

Рассмотрим табл. 2, где представлено исполнение национальных проектов в 2019 г. Как видим, исполнение шло достаточно неравномерно: например, по программе «Безопасные и качественные ав-

томобильные дороги» за полгода исполнено лишь 11 % сметы, это очень низкий показатель. Достаточно плохо обстоят дела с проектами «Цифровая экономика» (за полгода — 8%), «Экология» (11 %).

Таблица 2
Table 2

Показатели исполнения национальных проектов в 2019 г.
Performance indicators of national projects in 2019

Национальный проект	Запланировано, млн руб.	За 6 месяцев, %	За 9 месяцев, %	За 12 месяцев, %
Демография	520,2	41,6	65	95,5
Здравоохранение	160,3	54,5	67,5	98,0
Образование	106,1	28,6	58,5	91,0
Жилье и городская среда	105,3	38,5	56,3	93,8
Экология	57,0	11,6	22,1	66,3
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	12,2	55,8	97,1
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	17,7	38,8	87,1
Наука	37,0	44,3	66,2	99,1
Цифровая экономика	108,0	8,3	12,3	73,3
Культура	14,2	28,0	64,7	99,0
Малое и среднее предпринимательство	60,6	36,6	55,7	93,1
Международная кооперация и экспорт	86,2	35,1	41,8	89,1
Комплексный план	331,2	23,8	39,4	88,0
Итого	1 723,0	32,4	52,1	91,4
Уровень исполнения бюджетных расходов		42,5	62,9	94,2

Источник: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/.

Счетная палата РФ критикует исполнение проектов за несогласованность целей и стимулов, а также за низкий уровень исполнения по расходам.

На рисунке (с. 141) показан уровень исполнения национальных проектов по итогам 2020 г., в целом по всем проектам исполнение достигло 97,4%, объем недофинансирования проектов составил почти 58 млрд руб.¹ Самый низкий уровень финансирования приходится на проекты по здравоохранению и образованию.

В 2020 г. уровень расходов на национальные проекты увеличен примерно на треть, в основном за счет сферы здравоохранения. Обратимся к табл. 3.

Как видно из таблицы, на 97 % увеличены расходы по проекту «Здравоохранение», на 67 % — по проекту «Экология», на 47 % — «Образование». Снижены расходы на дороги, поддержку предпринимательства (что, на наш взгляд, странно в условиях кризиса из-за пандемии и реального

падения малого предпринимательства), международной кооперации и экспорта. Также мы видим пока относительно невысокий уровень исполнения проектов по итогам четырех месяцев (более свежие данные на данный момент недоступны). Можно отметить, что по проекту «Здравоохранение» идет максимальное исполнение — более 44 %, а по ряду проектов — сильное отставание, в том числе по цифровой экономике, экологии и др. Рассмотрим причины этого и проблемы реализации национальных проектов.

Проблемами реализации национальных проектов называют их неподготовленность и непроработанность. На их исполнение также могла повлиять смена приоритетов при пере выборах президента, а затем и последовавшая пандемия. В связи со снижением собираемых налогов даже вставал вопрос о сокращении финансирования национальных проектов².

² Национальные проекты: целевые показатели и основные результаты (<https://minpromtorg.gov.ru/common/upload/docVersions/5d623e7b1547a/actual/>; дата обращения 25.08.2022); Общие вопросы реализации национальных проектов (<http://government.ru/rugovclassifier/660/events/>; дата обращения 23.11.2021).

¹ О реализации национальных проектов в 2020 году (<https://icss.ru/images/macro/O%20реализации%20национальных%20проектов%20в%202020%20г.pdf>; дата обращения 16.09.2022).



Уровень финансирования национальных проектов в 2020 г., %
Level of financing of national projects in 2020, %

Таблица 3
Table 3

Расходы на национальные проекты в 2019 и 2020 гг.
Expenditures on national projects in 2019 and 2020

Национальный проект	Запланировано на 2019 г., млн руб.	Запланировано на 2020 г., млн руб.	Изменение расходов, %	За 4 месяца 2020 г., %
Демография	520,2	750,1	+44	29,0
Здравоохранение	160,3	315,5	+97	44,5
Образование	106,1	155,8	+47	16,6
Жилье и городская среда	105,3	112,9	+7	34,3
Экология	57,0	95,1	+67	11,3
Безопасные и качественные автомобильные дороги	129,7	108,4	-16	8,0
Производительность труда и поддержка занятости	7,1	7,8	+9	23,2
Наука	37,0	47,3	+28	23,6
Цифровая экономика	108,0	150,9	+40	5,8
Культура	14,2	17,3	+22	25,7
Малое и среднее предпринимательство	60,6	53,9	-11	21,0
Международная кооперация и экспорт	86,2	81,9	-5	8,8
Комплексный план	331,2	381,1	+15	20,1
Итого	1723,0	2278,0	+32	24,7

Источник: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/.

В табл. 4 приведены расходы на национальные проекты в будущем и их корректировки. Как мы видим из табл. 4, практически все проекты (за ис-

ключением здравоохранения) подверглись сокращению расходов на 10—25 % в 2020 г.

**Изменения в финансировании национальных проектов, млрд руб.
Changes in the financing of national projects, billion rubles**

Национальный проект	2020	2021	2022	2020 (изм.)	2021 (изм.)
Демография	613,7	633,2	590,6	552,033 (–10%)	569,88 (–10%)
Здравоохранение	312,5	252,8	262,6	343,750 (+10%)	278,08 (+10%)
Образование	127,9	136,4	120,6	115,110 (–10%)	136,40
Жилье и городская среда	106,5	108,4	189,1	95,850 (–10%)	108,40
Экология	76,7	126,9	153,7	69,030 (–10%)	126,90
Безопасные и качественные автомобильные дороги	104,3	124,8	23,9	93,870 (–10%)	124,80
Производительность труда и поддержка занятости	6,9	6,9	7,5	6,210 (–10%)	6,90
Наука	47,0	55,1	76,4	35,250 (–25%)	44,08 (–20%)
Цифровая экономика Российской Федерации	124,2	177,9	258,0	93,150 (–25%)	142,32 (–20%)
Культура	17,2	20,3	23,2	15,480 (–10%)	20,30
Малое и среднее предпринимательство и поддержка индивидуальной предпринимательской инициативы	49,9	47,5	87,9	44,910 (–10%)	47,50
Международная кооперация и экспорт	74,5	124,0	219,4	55,875 (–25%)	99,20 (–20%)
Комплексный план модернизации и расширения магистральной инфраструктуры на период до 2024 г.	337,2	404,5	675,5	303,480 (–10%)	404,50
Итого	1 999,0	2 219,0	2 688,0	1 824,300	2 109,26

Источник: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/.

А. М. Ажлуни и О. Л. Шарыгина при рассмотрении национальных проектов и их реализации приходят к выводу, что в паспортах национальных проектов не всегда в достаточной мере отражена методика их реализации, зачастую проекты являются весьма непрозрачными [1].

Информацию о национальных проектах можно найти, как мы уже отмечали, на сайтах Правительства РФ, в информационных правовых системах (нормативно-правовая база), а для оперативного освещения хода реализации проектов создан специальный сайт (национальныепроекты.рф), где можно ознакомиться с проектами по отдельности. Отдельные министерства и ведомства, ответственные за реализацию конкретных национальных проектов, также выкладывают информацию на своих ресурсах.

Специалисты издания РБК говорят о том, что выполнение национальных проектов отразило некоторые проблемы системы государственного управления: сбои в работе, косность финансирования, отсутствие четких планов действий¹.

Такие авторы, как А. С. Бедняков, Л. А. Миэринь, отмечают следующие проблемы реализации национальных проектов: системные управленческие (в частности, проблема модели «ручного управления» со стороны самого главного лица; отсутствие системы стратегического планирования); низкое качество планирования при разработке ключевых показателей национальных проектов; мотивационные проблемы [2].

¹ COVID-19 проредил национальные цели (<https://www.rbc.ru/newspaper/2020/07/27/5f16add29a7947246d35b6c0>; дата обращения 26.11.2021).

А. В. Зозуля, П. В. Зозуля, Т. Н. Еремина выделяют несколько ключевых проблем реализации приоритетных национальных проектов: организация управления (необходимо использовать методы проектного управления, а также межотраслевые органы); финансирование; информационное обеспечение [3]. И. Д. Макаров рассматривает использование цифровых технологий при проектировании социально-экономического развития, особенно в условиях пандемии [6].

Таким образом, на современном этапе в России реализуется более 10 национальных проектов, на их финансирование запланировано потратить более 25 трлн руб., цели проектов в основном социально ориентированы, а также направлены на достижение экономического роста и развития. Финансирование национальных проектов корректируются исходя из состояния бюджетов. Выполнение про-

ектов составляет примерно 97%, при этом эксперты называют следующие основные проблемы, возникающие при их реализации: низкий уровень квалификации управленческих кадров, неподготовленность и методическая непроработанность некоторых проектов и показателей их эффективности, слабая информированность населения о проводимых проектах. Важно отметить и влияние пандемии на реализацию национальных проектов: во-первых, снижение государственных доходов привело к пересмотру бюджетов самих проектов; во-вторых, исполняемость проектов в 2020 г. стала еще ниже. Несмотря на отмеченные недостатки, следует указать, что национальные проекты являются крайне важным инструментом социально-экономического развития, который концентрирует финансовые, технические, управленческие ресурсы на достижении приоритетных национальных целей.

Список источников

1. Ажлуни А. М., Шарыгина О. Л. Национальные проекты России и их реализация // Вестник ОрелГАУ. 2019. № 6 (81). С. 72—76.
2. Бедняков А. С., Миэринь Л. А. Национальные проекты России: проблемы и решения // Известия СПбГЭУ. 2019. № 4. С. 20—25.
3. Зозуля А. В., Зозуля П. В., Еремина Т. Н. Современные проблемы реализации приоритетных национальных проектов // Вестник евразийской науки. 2019. Т. 11, № 1.
4. Иваненко Л. В. Применение метода управления проектами как инновация в государственном и муниципальном секторе // Вестник Самарского университета. Экономика и управление. 2021. Т. 12, № 1. С. 75—83.
5. Кузьмина М. Г. Диверсификация деятельности промышленных предприятий: проблемы и модели управления // Модели, системы, сети в экономике, технике, природе и обществе. 2019. № 3 (31). С. 29—38.
6. Макаров И. Д. Драйверы развития цифровых технологий экономики России в условиях постпандемии // Управленческий учет. 2021. № 9-2. С. 577—582.
7. Табах А., Подругина А. Национальные проекты: ожидания, результаты, перспективы. 2020. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/.

References

1. Azhluni AM, Sharygina OL. National projects of Russia and their implementation. *Vestnik OrelGAU = Bulletin of Agrarian Science*. 2019;(6(81):72-76. (In Russ.).
2. Bednyakov AS, Mierin LA. National projects of Russia: problems and solutions. *Izvestiya SPbGEU = Izvestia of St. Petersburg State University of Economics*. 2019;(4):20-25. (In Russ.).
3. Zozulya AV, Zozulya PV, Eremina TN. Modern problems of the implementation of priority national projects. *Vestnik yevraziyskoy nauki = Bulletin of Eurasian Science*. 2019;(11-1). (In Russ.).
4. Ivanenko LV. Application of the project management method as an innovation in the state and municipal sector. *Vestnik Samarskogo universiteta. Ekonomika i upravleniye = Bulletin of Samara University. Economics and governance*. 2021;(12-1):75-83. (In Russ.).
5. Kuzmina MG. Diversification of the activities of industrial enterprises: problems and models of management. *Modeli, sistemy, seti v ekonomike, tekhnike, prirode i obshchestve = Models, systems, networks in economics, technology, nature and society*. 2019;(3(31):29-38. (In Russ.).
6. Makarov ID. Drivers of the development of digital technologies in the Russian economy in post-pandemic conditions. *Upravlencheskiy uchet = Management accounting*. 2021;(9-2):577-582.
7. Tabakh A, Gudezhina A. National projects: expectations, results, prospects. 2020. URL: https://raexpert.ru/researches/national_project_2020/.

Информация об авторе

Е. С. Силова — кандидат экономических наук, доцент кафедры экономики отраслей и рынков Института экономики отраслей, бизнеса и администрирования.

Information about the author

Elena S. Silova — Candidate of Economic Sciences, Associate Professor of the Department of Economics of Industries and Markets of the Institute of Economics of Industries, Business and Administration.

Статья поступила в редакцию 19.09.2022; одобрена после рецензирования 04.10.2022; принята к публикации 18.10.2022.

The article was submitted 19.09.2022; approved after reviewing 04.10.2022; accepted for publication 18.10.2022.

Автор заявляет об отсутствии конфликта интересов.

The author declares no conflicts of interests.